

Participación de las Juventudes en el ámbito municipal *-Funcionamiento, limitaciones y oportunidades-*

Allan Montero Vizcaíno
Septiembre 2019

- En Costa Rica las personas jóvenes pueden acceder a espacios de participación en el ámbito municipal, como los Comités Cantonales de las Personas Jóvenes (CCPJ) y cargos de elección popular.

Se reconoce que por motivos sociales en la crianza las mujeres y los hombres tienen índices de participación diferentes y que pueden llegar a afectar los resultados de las iniciativas o políticas. Las mujeres jóvenes sufren doble discriminación (por edad y género), y por ello es necesario posicionar la participación equitativa.

- La población costarricense es cada vez más longeva y la actual población joven tiene un mayor peso que sus antecesoras. Elementos como el sistema de pensiones, el sistema educativo, entre otros, plantean la urgente necesidad de que esta población tenga una participación más activa dentro de las decisiones relevantes del país. Sin embargo, es necesario resaltar que las decisiones relevantes para nuestro país no parten solo de las decisiones nacionales. Una sociedad que visiona un desarrollo equitativo y justo debe comprender que el desarrollo inicia desde lo local.
- Condiciones como el género, la zona de residencia, la condición migratoria, características socio-económicas, políticas y étnico-culturales, influyen en los estereotipos y prejuicios que enfrentan las personas jóvenes para desarrollar una participación efectiva.
- Las juventudes no son solo un grupo poblacional homogéneo por edad o que comparten los mismos sueños o metas. Este es un error de visión que debe ser erradicado para comprender las maneras de participación de las personas jóvenes, las cuales en el ámbito local siguen sujetas a lo definido en una ley de más de quince años





Problemática

Cuando se conoce la participación de las personas jóvenes en el ámbito municipal es necesario comprender que el concepto de “juventud” refuerza la idea de que este grupo poblacional es homogéneo; donde sus necesidades, aspiraciones, costumbres y deseos son iguales. Por lo tanto, pensar que todas las “juventudes” participan de manera homogénea es un error: a pesar de que los espacios de participación pueden ser los mismos, las condiciones de cada persona joven que ocupa un puesto o participa en un espacio municipal es distinta.

Por ello, para analizar si hay una participación efectiva se presenta el estado actual de la participación de las personas jóvenes en puestos de elección popular en el gobierno local y los Comités Cantonales de la Persona Joven en relación con las limitaciones y oportunidades que estos plantean.

Generalidades de las Personas Jóvenes en Costa Rica

En Costa Rica, estas juventudes representan en el 2018 el 42,3% del total de la población según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Igualmente, para las elecciones municipales del año 2016 las personas jóvenes conformaban el 43% del padrón electoral, en contraposición al 31% del padrón electoral conformado por personas mayores de 51 años. Así, se podría suponer que, por el peso de las personas jóvenes dentro del padrón electoral, estas tendrían una participación mayor en sus candidaturas.

En Costa Rica las personas jóvenes adquieren la ciudadanía a partir de al cumplir los 18 años de edad, lo que implica que adquieren el derecho de ser electoras y ser electas.

Marco Legal

Costa Rica disfruta principalmente de una democracia representativa regulada en el artículo 9 de la Constitución Política. En el gobierno local la democracia participativa y deliberativa se manifiesta a través de las comisiones municipales, cabildos y plebiscitos, en los que participa la ciudadanía con voz en unos y voto en otros y con el objetivo de influir en la toma de decisiones.

Los Comités Cantonales de la Persona Joven se establecen como comisión permanente especial en el artículo

49 del Código Municipal. Su conformación está compuesta por jóvenes del cantón. A diferencia de otras comisiones, en ella las personas jóvenes influyen directamente en la toma de decisiones y en la dirección de los recursos asignados.

En relación con el marco específico que resguarda los derechos de las personas jóvenes, existen principalmente dos normas sobre la materia: la ley N°8261, Ley General de la Persona Joven, y la ley N°8612, Convención Iberoamericana de los Derechos de los jóvenes. A pesar de que los artículos 15 y 22 de la ley N° 7794 (Código Municipal), y 2 y 202 ley N° 8765 (Código Electoral) no son normas específicas en relación a las personas jóvenes, también influyen en su participación.

Gobiernos Locales

Es necesario que los gobiernos locales se visualicen como verdaderos promotores del desarrollo local, ya que los intereses de los vecinos de un cantón confluyen en el deseo de un desarrollo integral. Deben promover la participación activa del pueblo dentro de la toma de sus decisiones, lo que implica un cambio de paradigma en la labor histórica municipal, pues se debe avanzar en modelos municipales de gobierno abierto donde la democracia deliberativa sea una herramienta para la toma de decisiones.

Los gobiernos locales están comprendidos por dos instancias: un cuerpo deliberativo llamado Concejo Municipal, integrado por los regidores y regidoras, y otro ejecutivo compuesto por la alcaldía municipal y sus vicealcaldías. El cargo de vicealcaldía segunda no tiene labores asignadas, ya que su participación es únicamente suplir al alcalde en ausencia temporal o permanente cuando la primera vicealcaldía no pueda realizarlo.

En Costa Rica existen ocho concejos municipales de distrito, que son órganos con autonomía funcional pero que siguen adscritos a la municipalidad. Están conformados por la intendencia y las concejalías de distrito.



Estudio de las Elecciones Municipales de 2010

Para las elecciones municipales del año 2010 solo una persona joven ocupó el cargo de alcaldía. Lo relevante es que quien ocupó el cargo fue una mujer joven, lo que coincidía con el hecho histórico de elegir en este mismo año a la primera presidenta de la república.

Para este período, del total de vicealcaldías del país el 26,8% de las primeras vicealcaldías son asumidas por hombres jóvenes y el 26,2% de las segundas vicealcaldías son asumidas por mujeres jóvenes.

Existe un problema de fondo, porque los puestos de segunda vicealcaldía no tienen funciones, y entran a trabajar solo en momentos donde el primer vicecalde no puede cubrir al alcalde ante una ausencia. Además, estos no reciben ningún tipo de remuneración económica, lo que relega a las mujeres a puestos de menor poder de toma de decisión y sin ingreso.

Para este período, un hecho relevante relativo a las concejalías de distrito es que el 50% de personas electas son jóvenes. Sin embargo, este es un puesto sin remuneración, a diferencia de puestos como regiduría o sindicatura donde reciben una dieta por cada sesión a la que asistan. Esto puede explicar el fenómeno de que la participación de personas jóvenes electas aumente.

Estado Actual de la Participación de las Personas Jóvenes en los Gobiernos Locales

Se debe resaltar como primer elemento, en relación con la cantidad de personas jóvenes que ocupan cargos para el período 2016-2020, que no hay una sistematización de esta información por parte del TSE. Por ello, la primera acción realizada fue el levantamiento parcial de los datos de las personas jóvenes que ocupan cargos en los gobiernos locales.

- **Alcaldía.** para el período 2016-2020, de las 81 municipalidades del país solo 7 eligieron a personas jóvenes, lo que representa un 8,6% del total de alcaldías. Una de las estadísticas más alarmantes es que solo el 1,2% de las

personas electas son mujeres jóvenes. Se presentaron 595 aspirantes, de los cuales 361 son mayores de cincuenta y un años y solo sesenta eran personas jóvenes, lo que representa solo el 10% del total, dato que nuevamente en relación con el peso electoral no es comprensible, ya que, para esta elección, las personas jóvenes representan un 43% del padrón electoral, a diferencia de las personas mayores de cincuenta y un años que representan el 31%.

- **Regiduría.** Para estas elecciones la tendencia en el cargo de regiduría entre hombres y mujeres jóvenes es de un 65% a 35%, favoreciendo a los hombres. En concejos municipales como San Rafael se presentan nóminas que incluyen en los puestos de regiduría en primer lugar propietario y suplente a personas jóvenes. Sin embargo, ambos puestos eran ocupados por hombres.
- **Concejalías de distrito.** Para este período, se refleja nuevamente la tendencia de que, a menor poder de toma de decisión del cargo, mayor es el número de participación de mujeres jóvenes. Por lo cual, para estos puestos tanto de suplencias como en propiedad, las mujeres jóvenes tienen mayor participación.
- **Concejos Municipales de Distrito.** Para el período 2016-2020, la cantidad de intendencias ocupadas por personas jóvenes bajó al 12,5%, siendo únicamente la del distrito de Cervantes del cantón de Alvarado ocupada por un hombre joven. Por su parte, la cantidad de viceintendencias ocupadas por jóvenes creció a tres (Cervantes, Lepanto y Peñas Blancas), todas ocupadas por mujeres. Este hallazgo refuerza la idea de que las mujeres son relegadas a los puestos de suplencias o de menor relevancia
- **Sindicatura.** Los resultados muestran que 12 mujeres jóvenes ocupan este cargo, en contraposición a únicamente 8 hombres jóvenes que son síndicos. A pesar de que las mujeres tienen una mayor participación, nuevamente la tendencia indica que las mujeres jóvenes son relegadas al puesto de menor influencia en la toma de decisiones. Esto se debe a que el 83,3% de las mujeres electas ocupan los cargos de suplencia.



Limitaciones para la participación de las personas jóvenes en los Gobiernos Locales

Se refleja que las personas jóvenes se ven expuestas a las dinámicas y luchas de poder internas. Las dinámicas cantonales responden en ocasiones a ser el hijo, hija, nieto o nieta de, o pertenecer a cierta familia, y no a una consulta de experiencia ni formación. Ante ello, las personas jóvenes ven limitada su participación a la “historia” o “linaje” familiar, llevando candidaturas a través de otros y no por su capacidad, experiencia y conocimiento.

Se evidencia que una limitación para las mujeres jóvenes, es que han sido relegadas a puestos de suplencia o menor poder de toma de decisión, al tener ellas que limitarse solo a las acciones discursivas y no a participar en la incidencia real de dirección o toma de decisiones. Así mismo, en los puestos que no perciben remuneración, la participación de personas jóvenes y de mujeres aumenta. Y, cuando se dan errores o equivocaciones, las personas jóvenes en estos espacios son doblemente cuestionadas.

Una de las mayores limitaciones son las desigualdades en apoyos institucionales. Los horarios de las sesiones municipales son otra limitante, ya que algunos concejos municipales limitan la participación de personas jóvenes porque eligen horarios diurnos o vespertinos.

Otra de las limitantes son las diferencias regionales y locales para la participación de personas jóvenes, ya que para ocupar un cargo en una municipalidad como Los Chiles o en zonas costeras o fronterizas se requiere contar con vehículos propios para el traslado u otras facilidades que limitan a las personas jóvenes a involucrarse.

La lógica de determinación, las relaciones que la estructuran y su contexto también influyen. Una persona joven indígena del pueblo Boruca tiene mayores limitaciones para ocupar un cargo en la municipalidad de Buenos Aires que un adulto que viva en el centro de este cantón.

Finalmente, con respecto al marco legal aplicable, las personas jóvenes sufren limitaciones por los artículos 15 y 22 de la ley N°7794, a través del cual las personas jóvenes menores de veinte años

no pueden presentar su candidatura, así como por el artículo 202 del Código Electoral, que establece que en caso de empate en los cargos de alcaldía o sindicatura la persona de mayor edad queda electa.

Oportunidades para participar en los gobiernos locales

A lo interno de los partidos políticos, la mejor oportunidad que tienen las personas jóvenes es confluirse e impulsar reformas que permita definir la participación, no solo en puestos elegibles, sino además en los puestos de mayor toma de decisión. De la misma manera, les conviene promover un encuentro generacional y además, en aquellos partidos donde exista una cuota de juventud, impulsar que esta sea 50% hombres jóvenes y 50% mujeres jóvenes.

La asociatividad es otra de las mayores oportunidades para las personas jóvenes electas en los gobiernos locales, pues la coordinación para la cooperación entre actores locales permite el impulso de agendas coincidentes.

En las oportunidades institucionales resulta oportuno fortalecer el trabajo que realiza el Instituto de Formación en Democracia en relación con los talleres dirigidos a personas jóvenes en colegios y la del Ministerio de Educación de promover en sus programas de educación cívica la importancia del gobierno local. Esto puede generar una mayor conciencia de las personas jóvenes sobre la importancia de la participación en el gobierno municipal.

Una oportunidad en materia legal es reformar los artículos 15 y 22 de la ley N°7794 para eliminar el inciso C, y no limitar la participación de personas entre los 18 y 19 años, así como reformar el artículo 202 del Código Electoral para definir otro método de desempate distinto a la edad, ya que este criterio de desempate responde a una visión adulto-céntrica. Otra oportunidad de reforma legal que debería estudiar el Tribunal Supremo de Elecciones es la posibilidad de establecer que si un partido postula candidatos a los cargos de alcaldía y cargos de regiduría en un cantón, quien encabece en cada una de esas papeletas debe ser de género distinto, hecho que promovería que



las nóminas tanto para el órgano ejecutivo como deliberativo en los gobiernos locales sea más paritario. Así se evitaría también que los partidos no postulen para ambos cargos a personas del mismo género, dando mayores posibilidades a solo un género de llegar a ocupar los cargos.

Así mismo existe la oportunidad por ley de establecer las cuotas de juventudes para los cargos de elección local. De plantearse esta reforma deberá incluirse que esas cuotas deben ser conformadas 50% hombres jóvenes y 50% mujeres jóvenes en igualdad de condiciones.

Sistema Nacional de Juventudes

El SNJ fue creado a través de la ley N°8261 en el año 2002, y está conformado por cuatro instancias: el Viceministerio de Juventud (VMJ), el Consejo de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ), los Comités Cantonales de la Persona Joven (CCPJ) y la Red Consultiva de la Persona Joven.

Los Comités Cantonales de la Persona Joven son comisiones municipales e instancias de participación juvenil a nivel cantonal que elaboran y ejecutan proyectos locales acordes a la Política Pública de la Persona Joven; tienen vigencia de dos años, y eligen a un representante ante la Asamblea Nacional de la Red Consultiva de la Persona Joven.

Los comités están conformados por:

- 2 representantes de los colegios,
- 2 representantes de organizaciones juveniles,
- 1 representante de las organizaciones deportivas,
- 1 representante de las organizaciones religiosas,
- y la o el presidente designado por el concejo municipal.

Los procesos internos de las asambleas de elección no son definidos en la ley, y en la práctica han estado a la interpretación o la conveniencia de los concejos municipales. El financiamiento de los comités es del 22,5% del presupuesto total del CPJ. En el 2018 fue un presupuesto ordina-

rio de 287.500.600 de colones. Desde el CPJ se considera que las municipalidades deben dar mayor acompañamiento a los comités; sin embargo algunas municipalidades desconocen sus responsabilidades en relación con estos y achacan al CPJ la falta de acompañamiento.

Según el CPJ los factores que influyen en la no ejecución de proyectos son el engorroso proceso de inclusión de los recursos en el presupuesto, la pérdida de *quorum* estructural, el no acompañamiento de los CCPJ por parte de la municipalidad, no contar con un enlace municipal para juventud, el desconocimiento por los integrantes de la dinámica interna municipal y los procesos de compra, entre otros. Para las municipalidades los factores son la diferencia en los tiempos presupuestarios entre el CPJ y las municipalidades, ya que las municipalidades para el mes de setiembre deben presentar su presupuesto, y el presupuesto otorgado para los comités cantonales es notificado por el CPJ en enero o febrero del año siguiente, lo que implica que el presupuesto de los comités es transferido del CPJ en promedio en el mes de junio o los siguientes.

Los procesos de aprendizaje de quienes llegan nuevos a los comités influye en el hecho de que sean las mismas personas que ocupen los espacios una y otra vez. En algunas municipalidades se da el fenómeno que personas ocupan el cargo por varios años, se retiran y luego vuelven a retomar la presidencia al ser un puesto de elección directa por el concejo.

Otro factor es la ocupación simultánea de puestos por una sola persona, donde llegan a ocupar hasta tres puestos de manera simultánea: por ejemplo, un cargo municipal, la presidencia del comité y la representación a la asamblea nacional. En algunos casos son los hijos o familiares de los regidores a quienes se designa como representante del concejo municipal, lo que resulta automáticamente en la presidencia del comité.

El problema de la doble ocupación del puesto de presidencia del CCPJ y designación como asambleísta no solo significa que una persona podría ocupar ese cargo y así promover su participación, sino que también podría relacionarse con los términos de alternancia del género en las representaciones: solo en un 25% de los representantes de



CCPJ ante la asamblea se dio la oportunidad de promover la participación de otra persona, cumpliendo así con la alternancia de género.

Por otro lado, a pesar de que el tema de la paridad de género está indirectamente regulado, algunas municipalidades no lo cumplen, y la institucionalidad no les obliga al ser una comisión municipal. La relación en la participación de hombres y mujeres para el período es de 46% a 54%, 256 mujeres y 296 hombres.

Limitaciones para la participación en el Sistema Nacional de Juventudes

El Sistema Nacional de Juventudes presenta limitaciones desde el diseño institucional y de los espacios de participación. La institucionalidad de juventudes depende del presupuesto asignado de un ministerio que debe atender otros sectores. Un ejemplo es el presupuesto 2017 del Ministerio de Cultura y Juventud de 49.325.883.904,00 colones, donde se destina al CPJ solo 1.380.685.000,00 y para el Viceministerio aproximadamente 50 millones de colones.

La institucionalidad ha debido incurrir en la interpretación de la ley ante los vacíos que presenta esta y su reglamento por medio de la emisión de directrices que no se aplican de manera homogénea. Tanto en la institucionalidad central como en el sector municipal se presentan grandes limitaciones por la ausencia de regulaciones reglamentarias. Una legislación como esta, desconocida en gran parte por las personas jóvenes, promueve que sean solo las personas que la conocen aquellas que participen.

Finalmente, la limitación más representativa es la ausencia de mecanismos y disposiciones en el reglamento y en la ley para implementar la alternancia histórica de género en la presidencia del comité, así como la alternancia de género al elegir el representante ante la asamblea.

Oportunidades para participar en el Sistema Nacional de Juventudes

El estado actual del SNJ presenta grandes oportunidades de mejora para promover la partici-

pación, las principales en relación con reformas legales o reglamentarias.

Los CCPJ tienen las oportunidades de coordinar con instituciones la realización de actividades conjuntas para tener una oferta durante los meses que esperan el presupuesto del CPJ. Y las municipalidades pueden promover la construcción de casas de juventud, coordinando con los comités y aprovechando el superávit que algunos de ellos tienen.

Hay una gran oportunidad de impulsar una reforma institucional que permita tener mayor autonomía, recursos económicos y talento humano para abordar las necesidades de la población joven. De igual forma, existe una gran posibilidad de implementar reformas reglamentarias que pueden convertir a los espacios actuales en más equitativos.

Conclusiones generales

La primera y más representativa conclusión, en el ámbito de la participación de las personas jóvenes en gobiernos locales, es que resulta evidente que actualmente no se da una participación activa: las personas jóvenes que ocupan espacios deben enfrentarse diariamente a prejuicios que dificultan su labor. Principalmente las mujeres jóvenes han sido relegadas a los puestos de menor poder de toma de decisión y, en general, la participación de las personas jóvenes en los espacios que no se percibe remuneración es mayor. En los gobiernos locales aún no se puede hablar de participación activa cuando solo siete alcaldías son lideradas por personas jóvenes, y apenas una de ellas la lidera una mujer joven.

En relación con la participación en los CCPJ es evidente el desconocimiento que existe de la Ley de la Persona Joven, así como que esto ha sido un elemento que influye para que las mismas personas participen una y otra vez en los mismos espacios.

En los puestos de los CCPJ como presidente y asambleísta no existe una paridad de género y mucho menos los elementos de alternancia y alternancia histórica, que son elementos básicos para afirmar que existe una participación activa de las personas jóvenes en estos espacios.



El Sistema Nacional de Juventudes no es representativo: hay sobrerrepresentación de sectores, los espacios de participación son poco plurales, pues algunas personas permanecen durante más de una década en un mismo puesto, o bien ocupan de manera simultánea hasta tres cargos, lo que genera un desincentivo a las personas jóvenes a participar.

El diseño institucional del SNJ posee problemas de coordinación en la práctica entre las instancias tanto institucionales centrales como con el gobierno local. Además, una jerarquía ministerial que posee una prioridad distinta a los temas de juventud, por el diseño institucional que posee, enmarca muchas veces las acciones de las personas jóvenes solo con respecto a la cultura, cuando las juventudes van más allá de solo ese sector y sus necesidades se relacionan de forma integral y transversal con toda la institucionalidad pública.

Es necesaria una reforma legal que aborde todas las modificaciones necesarias a la Ley General de la Persona Joven de manera integral, desde los espacios de participación hasta la institucionalidad y su diseño. Sin embargo, es claro que se pueden impulsar reformas legales más sencillas que de manera paliativa mejoren la participación de las personas jóvenes.

Finalmente, es claro que las reformas reglamentarias son el mecanismo más inmediato y sencillo de convertir el SNJ en un espacio con una participación equitativa entre mujeres y hombres jóvenes, así como para incluir y solventar muchos de los vacíos que la ley no contempla. Y esta reforma requiere únicamente de voluntad institucional.



Autor

Allan Montero Vizcaíno

Licenciado en Administración con énfasis en Gestión Financiera de la Universidad Nacional. Diploma en Políticas Públicas de Juventud “Hacia una nueva gestión”, Seminario de Juventud, Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del CCPJ Barva 2015-2017, representante ante la Asamblea de la Persona Joven 2015-2017. Asesor del Viceministerio de la Presidencia y Diálogo Ciudadano 2014-2015. Director de despacho del Viceministerio de Juventud 2015- 2017. Regidor propietario municipalidad de Barva período 2016-2020. Coordinador de la Comisión Especial de Juventud de la municipalidad de Barva 2016-2020. Agente de cambio 2014 de la Fundación Friedrich Ebert.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Mirko Hempel
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Panamá y El Salvador
Director del Proyecto Transformación Social
Ecológica
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica. Por más de 50 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en procesos de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.