



# **CULTURA POLÍTICA, GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACION, EN COSTA RICA**

Roy Rivera

52.000-493

£524c

352. 728 6

R621c Rivara A., Roy

Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización, Costa Rica /  
Roy Rivera A. - 1a. ed. - San Salvador, El Salv. :FLACSO Programa  
El Salvador, 2001  
240 p.; 22 cm.

ISBN 99923-33-07-3

1. Descentralización administrativa. 2. Gobierno Municipal-  
Costa Rica. 3. Política Cultural-Costa Rica.  
I. Rivera A., Roy. II Título

BINA/jmh

© FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.  
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible  
gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Portada: Héctor Lardé

Impreso en Impresos Quijano  
Tel.: 220-0128

ISBN 99923-33-07-3

Primera edición: Mayo de 2001

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Hecho el depósito de ley.

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - EC</b>
Fecha: 10-OCT-2001
Compra:
Proveedor:
Canje:
Donación: F. Passos - El Salvador

# INDICE

<b>Presentación:</b> .....	
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Metodología del Estudio</b> .....	
<b>Capítulo 1: Cultura Política y Descentralización: reflexiones</b>	
<b>Generales</b> .....	5
1. Aproximaciones al concepto de cultura y política ....	7
2. Descentralización .....	20
<b>Capítulo 2: El Contexto Político institucional de la</b>	
<b>Descentralización en Costa Rica</b> .....	31
La administración Rodríguez y el Triángulo de la solidaridad .....	31
El sistema de actores intermedios de la idea de la descentralización en Costa Rica .....	38
El IFAM .....	40
La Unión Nacional de gobiernos locales .....	41
Las innovaciones político-institucionales en el campo de la descentralización .....	45
Los sistemas locales de protección de derechos de la niñez y la adolescencia .....	47
Las oficinas municipales de la mujer .....	50
La experiencia de los concejos de distrito .....	51
Acotaciones finales .....	61
<b>Capítulo 3: Las Representaciones Sociales de la Municipalidad y el Gobierno Central</b> .....	65
La cultura mediática costarricense: el contexto de las representaciones políticas .....	65
La municipalidad: entre la negación institucional sostenida y la apuesta incierta .....	79

Los gobiernos municipales pueden hacer mejor las cosas .....	83
Por tipo de cantón encontramos que la tendencia se mantiene .....	92
La relación entre el gobierno central y la municipalidad .....	98
<b>Capítulo 4: Los Servicios desde la Optica de los Ciudadanos .....</b>	<b>101</b>
La distribución de los instrumentos de gobierno y las colectividades locales .....	101
La visión de los servicios .....	107
Satisfacción y deseabilidad respecto a los servicios .....	110
<b>Capítulo 5: La Descentralización y la Democracia Local .....</b>	<b>117</b>
Información y descentralización .....	119
La descentralización: persistencias y variaciones en las representaciones políticas .....	121
La democracia social .....	135
Las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, la organización y el ejercicio del poder .....	140
Las elecciones municipales .....	141
La actitud de los políticos locales de partidos emergentes respecto a la descentralización .....	145
Las propuestas de los partidos emergentes .....	147
Participación de la mujer .....	151
La participación en la municipalidad y en la localidad .....	155
Las asociaciones de desarrollo .....	162
La fiscalización de los actos del gobierno local por parte de la sociedad local .....	164
<b>Capítulo 6: Representaciones y actitudes respecto al sistema político y las instituciones .....</b>	<b>167</b>
La tolerancia .....	167
Apoyo al sistema .....	168
La visión de la honestidad y la confianza .....	169

La visión del Estado y el bien social .....	171
<b>Conclusiones</b> .....	177
<b>Bibliografía</b> .....	181
<b>Anexo metodológico</b> .....	189
Trabajo de campo .....	193
Asignación proporcional de la muestra en cada estrato y área geográfica .....	194



# PRESENTACION

Este libro forma parte de un proyecto más amplio coordinado por FLACSO-Programa El Salvador: “América Central: red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización”, que se ha venido ejecutando a partir de octubre de 1998, y que ha contado con el apoyo de la Fundación Ford.

Tal proyecto expresa una línea de continuidad con esfuerzos previos de investigación regional realizados en el período comprendido entre 1994 y 1998, y coordinados también por FLACSO Programa El Salvador. Los mismo y el apoyo de la Fundación Ford para realizarlos, han permitido avanzar en el conocimiento de los siguientes aspectos de la temática del gobierno local y la descentralización:

En el primer proyecto, **“América Central: Experiencias Innovadoras de participación ciudadana y gestión de gobierno local”**, se abordó el tema de las experiencias novedosas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales. Los resultados del estudio fueron publicados por FLACSO-Programa El Salvador en una colección de cinco libros, titulada Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana, San Salvador, 1996.

En el segundo proyecto, **“América Central: Descentralización y Fortalecimiento Municipal”**, se analizaron dos componentes. En primer lugar, las políticas y propuestas de descentralización que se han formulado o realizado en los países centroamericanos durante los últimos diez años. Los ejes básicos de este análisis han sido: la dimensión política del proceso, es decir, objetivos y propósitos finales; la dimensión organizacional, entendida como el nivel de gobierno al cual se le trasladan las competencias y los recursos; y la dimensión fiscal, es decir, los recursos financieros que acompañan el traslado de competencias y responsabilidades.

Un segundo componente del proyecto, realizado únicamente para los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, consistió en un trabajo de campo para recolectar información sobre la capacidad de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. En estos casos, el informe final publicado consta de dos partes: (a) el análisis de las propuestas y políticas de descentralización y (b) el análisis de la capacidad administrativa y financiera de las municipalidades.

Los resultados de estos estudios fueron publicados por FLACSO Programa El Salvador en dos formatos. Un libro contiene los resultados del primer componente del estudio: Ricardo Córdova Macías (coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, 1997. Los resultados del segundo componente fueron publicados en una colección de tres ejemplares: Centroamérica. Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. San Salvador, 1997.

El nuevo proyecto, en el que se inscribe la presente colección de libros, se planteó analizar los aspectos sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales", en tanto que "hay que insistir en que la descentralización no se limita a trasladar competencias y aumentar recursos a los municipios, sino que para el éxito debe tomar en consideración factores socio-culturales. Hasta la fecha, la cultura institucional de lo local es un factor ausente en las consideraciones de los tomadores de decisiones respecto a la reforma del Estado en general, y de las políticas de descentralización en particular"<sup>1</sup>.

Para los propósitos de este estudio, se entiende por cultura política: «el conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones compartidos en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se genera el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía (socialización)<sup>2</sup>.

A partir de esta conceptualización es importante señalar, por razones metodológicas, que no se trata de un estudio sobre la cultura política en general, sino que se propone partir del concepto mismo de descentralización que se ha venido utilizando en los proyectos anteriores: "proceso mediante



el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios". De manera tal, que a partir de esta definición del concepto de descentralización, se establece el interés por estudiar, por un lado, la información (niveles de conocimiento) y, por el otro, las actitudes, valores, creencias comportamientos y representaciones compartidas en diversos grados en la sociedad en torno a seis grandes áreas temáticas:

- (a) Las relaciones del ciudadano con el gobierno central y los gobiernos locales, y la interacción que se da entre ambos.
- (b) Los niveles de satisfacción con la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos que reciben; y preferencia sobre quién debería de prestar los servicios.
- (c) Las actitudes sobre la participación ciudadana.
- (d) El conocimiento y actitudes sobre el proceso de la descentralización.
- (e) Los valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.
- (f) Las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, la organización del Estado y el ejercicio del poder.

Para la realización de este proyecto de investigación se conformó un equipo de trabajo en el que se buscó asegurar la participación de las instituciones que habían tomado parte en alguno de los proyectos sobre gobierno local coordinados con anterioridad por FLACSO-Programa El Salvador. De esta forma fue posible continuar trabajando con el mismo equipo de investigadores conformado de la siguiente manera: Víctor Gálvez Borell, FLACSO-Sede Guatemala; Antonio Orellana, FUNDAUNGO-El Salvador; Manuel Ortega Hegg, CASC/UCA-Nicaragua; y Roy Rivera, FLACSO- Sede Costa Rica. Además, Carlos Briones, Coordinador Académico de FLACSO-El Salvador en el tiempo de ejecución de la primera etapa del proyecto. Y Carlos Guillermo Ramos, que lo sucedió en ese cargo, han participado como contra parte sustantiva de FLACSO y como supervisores del desarrollo de la ejecución.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales" está basada en la utilización de dos instrumentos:

- (a) La realización de encuestas nacional de opinión pública aplicada a 5.323 centroamericanos, entre los meses de mayo y julio de 1999, distribuidas de la siguiente manera: 1197 encuestas válidas en el caso de Guatemala, 1450 en El Salvador, 1248 en Nicaragua y 1428 en Costa Rica.

Para la elaboración del cuestionario y la definición del marco muestral del estudio en cada país, se realizó un taller de trabajo el 30 de noviembre y 1º de diciembre de 1998, en el que participaron los investigadores nacionales y el coordinador regional del proyecto. Un segundo taller regional se realizó el 22 y 23 de febrero de 1999 en el que se discutieron y enriquecieron dos documentos elaborados por la coordinación regional del proyecto: la propuesta de marco conceptual, y el diseño metodológico del estudio sobre la cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización. A partir de lo discutido en este taller, se elaboró un cuestionario a ser utilizado en todos los países, que fue enviado a comienzos de marzo de 1999 a todos los investigadores nacionales, pidiéndoles que hicieran las adaptaciones necesarias a cada caso, pero buscando mantener la comparabilidad del mismo.

La validación del instrumento se realizó en talleres nacionales de capacitación de los encuestadores y con base en los resultados de la prueba piloto, desarrollada a comienzos de mayo de 1999. El coordinador regional del proyecto y el coordinador académico de FLACSO visitaron a cada uno de los investigadores para: (a) discutir los resultados de la prueba piloto; y (b) aprobar los cambios en la versión final del cuestionario. Los viajes se realizaron a Guatemala el 3 de mayo, a Nicaragua y Costa Rica del 5 al 7 de mayo, y con el investigador para el caso de El Salvador la reunión tuvo lugar el 10 de mayo.

Una vez aprobada la versión final del cuestionario, el trabajo de campo de la encuesta se desarrolló entre mediados de mayo y finales de julio de 1999. En cada libro se explica el marco muestral utilizado.

Al dar por finalizado el trabajo de campo por parte de los investigadores nacionales, e integradas las bases de datos, se realizó un tercer taller de carácter regional los días 28 y 29 de julio de 1999 para discutir la propuesta

de guía de análisis y de presentación de los resultados de la encuesta, elaborada por el coordinador regional.

Para cada país se publicó un informe que contiene los resultados de las respectivas encuestas, en cuyos anexos puede consultarse el cuestionario y una distribución simple de frecuencias para todas las variables, dejando para estos libros el análisis de los mismos.

(b) Adicionalmente un número de entrevistas abiertas fue utilizado como herramienta de exploración cualitativa con actores claves, con el propósito de obtener insumos de dirigentes políticos, líderes de opinión, tomadores de decisión, funcionarios del gobierno central y alcaldes. En promedio se realizaron alrededor de 20 entrevistas en cada país.

El día viernes 29 de octubre de 1999 se desarrolló en San Salvador un taller regional en el que se discutieron los hallazgos principales y la estructura del Informe Final, tanto en lo que corresponde a los resultados nacionales como al texto los regionaliza. Los investigadores entregaron los informes finales en el segundo semestre del 2000 e inmediatamente se procedió a la edición e impresión de los mismos.

En esta oportunidad estamos publicando el Informe Final del estudio sobre la "Cultura Política en torno a la Descentralización y los Gobiernos Locales", que incorpora tanto los elementos cuantitativos de la encuesta como los cualitativos de las entrevistas realizadas con actores claves.

Ricardo Córdova Macías  
Coordinador Regional del Proyecto

San Salvador, Enero de 2001



# INTRODUCCION

Este informe recoge los resultados finales de la investigación que hemos estado realizando en Costa Rica como parte del *Proyecto Cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica*, que ha sido coordinado por FLACSO- El Salvador, desde una perspectiva regional y financiado por la Fundación Ford.

Sin duda alguna, las reflexiones que aquí se incluyen permitirán visualizar las principales configuraciones de cultura política que conforman los marcos en los cuales se intenta poner en marcha procesos de descentralización. La información recabada da luz sobre los aspectos en torno a los cuales los actores descentralizadores deberían trabajar para poder sedimentar un discurso democrático de la descentralización.

El estudio se planteó analizar los aspectos de la cultura política en torno a la descentralización. Se reconoce "la necesidad de que cualquier política de descentralización tome en cuenta el factor sociocultural en su diseño y formulación. Esto es particularmente importante, debido al desconocimiento que existe entre la población en general, e incluso a nivel de dirigentes sociales y políticos, sobre el tema de la descentralización. (...) En este marco se plantea la importancia de estudiar dos fenómenos específicos de la cultura política en torno a la descentralización: los aspectos de cultura política que están presentes en dirigentes, líderes de opinión y tomadores de decisiones y las opiniones de la ciudadanía en general en torno a la descentralización. Esto sobre la base de que el conocimiento de estos aspectos socio-culturales se vuelve necesario para la formulación de una política nacional de descentralización, en tanto que puedan favorecer o entorpecer el impulso e implementación de las mismas políticas descentralizadoras" ( Texto del Proyecto).

Se partió de que los estudios realizados con anterioridad por el grupo de investigadores habían ofrecido elementos diagnósticos sobre las condiciones de realización de la descentralización, pero sin embargo, no tomaban en

cuenta lo que es el material fundamental de las transformaciones institucionales: la actitud y la visión de la gente respecto al orden político-institucional vigente y a los cambios fomentados o propulsados.

La información se recabó a partir de dos instrumentos: uno cuantitativo, una encuesta nacional que trabajó con una muestra de 1428 personas; y otro cualitativo, una entrevista que se realizó a un grupo de informantes claves, relacionados, sobre todo con los partidos "emergentes" en el nivel local que son los que representan la principal novedad, en términos políticos, y que además, parecieran marcar un cambio de timón en cuanto al modelo de cultura política.

Con el propósito de definir las formas de abordaje del tema y de afinar los instrumentos de recolección de la información, así como su tratamiento se realizaron varios talleres regionales en los cuales se discutió un documento base. Igualmente se realizó un proceso de validación de la prueba piloto.

Se trata de ver las principales modificaciones en la cultura política que afectan la temática de la descentralización a partir de seis ejes: imagen de la municipalidad, la relación de la municipalidad con el Poder Central, las actitudes respecto a la participación ciudadana, visión de la descentralización, valores y actitudes sobre las instituciones principales del sistema político y las representaciones de los ciudadanos sobre el poder y la organización del Estado.

Es importante hacer notar que se han venido produciendo un conjunto de cambios que si bien es cierto son muy tímidos y no tienen la magnitud de los que se han dado en el resto de los países de la Región, podrían tener efecto en las prácticas políticas y administrativas de las localidades.

Este documento está ordenado en seis capítulos: en el primero se presentan algunas consideraciones generales sobre las nociones de cultura política y descentralización; en el segundo se hace referencia al contexto político-institucional que sirve de marco a los discursos e iniciativas de descentralización, en el tercero, se analizan las representaciones que tienen los ciudadanos del gobierno central y de la municipalidad, así como las relaciones del ciudadano con tales instancias; en el cuarto se hace referencia a la manera como los ciudadanos perciben la prestación de servicios, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales. Se intenta establecer

niveles de satisfacción y también, visiones sobre quienes a su juicio deben ofrecer los servicios; en el quinto se presentan las actitudes que tienen los costarricenses respecto de la descentralización y del fortalecimiento municipalidad; partiendo de que las representaciones que se tienen respecto de la descentralización están en un marco más amplio que es la cultura política; y en el sexto se incluye una serie de aspectos que tienen que ver con el sistema político en general, pero a partir de la manera como se visualizan las instituciones claves; o en otros términos, se procura identificar los principales rasgos del imaginario político -las representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre la organización y el ejercicio del poder-.

Finalmente queremos agradecer, en primer lugar, a las personas entrevistadas, las cuales mostraron siempre especial interés, compromiso y respeto por la investigación que realizamos; en segundo lugar, la valiosa colaboración en las tareas de trabajo de campo y de sistematización de la información de la asistente de investigación Itzá Ferlini y de la antropóloga Carolina Vargas. A Katharine Andrade-Eekhoff por su invaluable ayuda en el ordenamiento estadístico de la información.





# CAPÍTULO PRIMERO

## CULTURA POLITICA Y DESCENTRALIZACION: REFLEXIONES GENERALES

Después de algunos años de estarse promoviendo, desde diferentes flancos, la descentralización y el reforzamiento de la municipalidad, dos cosas parecen quedar claras: una que la descentralización es un proceso que en Costa Rica se encuentra lejos de ser una realidad. Pareciera estarse dando una transformación muy pausada, que no acaba de insinuarse como un proceso vigoroso o al menos definido. En efecto, después de varios años en los cuales el tema de la descentralización ha estado intermitentemente presente en los discursos de múltiples actores políticos y de técnicos, ésta sigue siendo una iniciativa que no alcanza a materializarse. Todo ello sin desconocer que de manera tímida y a paso muy lento se han venido promoviendo cambios que podrían constituir el inicio de un proceso de tematización sistemática de la reforma municipal y de la descentralización. En este sentido es necesario recalcar que Costa Rica ha mostrado una singular resistencia a las propuestas de reconfiguración del modelo de gestión de "lo público" de corte centralista que contrasta con lo que ha venido aconteciendo en la gran mayoría de países de América Latina. La otra, es que la resistencia que muestran los costarricenses a la modificación de su esquema político-institucional y finalmente a la modalidad de relación entre la sociedad y el Estado pareciera indicar que lo que se requiere no es sólo novedades en el plano legislativo y en las prácticas gubernamentales, sino, y sobre todo, conmover los cimientos de la cultura política, que ha "naturalizado" el centralismo y que ha dificultado la transformación democrática del Estado. Es por esta razón que nos hemos planteado en este trabajo profundizar en los aspectos que tienen que ver con la cultura política sobre la cual se asienta un modo de pensar y actuar "lo político" y la gestión de lo público que tienden a reafirmar el centralismo funcional. De ahí la importancia de analizar las representaciones que sobre tales aspectos se hacen los costarricenses.

En resumen podemos decir, que a pesar del reconocimiento de políticos, técnicos y ciudadanos de la pérdida de funcionalidad y vigencia del modelo centralista, no se ha estructurado una clara oferta de descentralización ni ha habido una demanda ciudadana de la misma. No se ubican iniciativas provenientes de las sociedades locales que reclamen con vigor el fortalecimiento de los órganos locales de gobierno y de los mecanismos de participación ciudadana. La sociedad local, a pesar del aumento progresivo de la alusión al tema de la descentralización no termina de asimilar el discurso de la descentralización, aunque si es evidente que el término se ha vulgarizado.

La explicación de esta suerte de inmovilización de la idea de la descentralización está asociada, sin duda alguna, a la especificidad de las configuraciones de cultura política que se han estructurado en Costa Rica. Es por esta razón que nos parece imprescindible ahondar en el tema de la cultura política para poder arribar a conclusiones sobre los rasgos principales de esa visión de "lo político" que constituye el marco de códigos con el cual se desconstruyen los discursos de la descentralización y se determinan los niveles de porosidad que ante éstos van a tener las "audiencias" locales.

En vista de que los temas de la cultura política y de la descentralización han sido tratados desde distintas perspectivas conceptuales, nos parece oportuno antes de proseguir con el análisis específico de los elementos de cultura política que constituyen el sustrato de las formas representacionales de la descentralización, realizar una revisión de algunos de los planteamientos que han sido formulados al respecto.

La reflexión en torno al tema de la relación entre la cultura política y la descentralización reclama un ejercicio de esclarecimiento de estas dos nociones. Respecto de la segunda, podemos decir, que se ha venido perfilando un corpus conceptual, en los proyectos anteriores, que consideramos un magnífico punto de arranque para delimitar este eje del análisis. En cuanto a la primera, parece necesaria una categorización que permita ordenar los resultados del material. Seguidamente hacemos un primer intento por ordenar los principales elementos de esta temática.

## 1. Aproximaciones al concepto de cultura política.

En este apartado presentamos, en primer lugar, un conjunto de consideraciones conceptuales iniciales sobre el tema de la cultura política, y en segundo lugar, realizamos algunas precisiones sobre la noción de representación social, que constituye el insumo básico de las configuraciones mentales y del proceso de (re)construcción del “acto” político.

Para comenzar debemos decir que los estudios sobre socialización política, tal y como lo ha señalado Jacques Lagroye, tienden a enfocar los mecanismos de aprendizaje y de mantenimiento de creencias y actitudes comunes a todos los miembros en una sociedad, lo cual permite plantear comparaciones de las diversas comunidades políticas, de acuerdo a sus instancias de socialización y a sus culturas específicas, sin embargo, es imperativo interrogarse en torno a qué se designa con el término cultura política (Lagroye, 1991: 362 y 363). El concepto de cultura política, entendido como el conjunto de representaciones, valores y actitudes que tienen los individuos acerca del sistema político, resulta importante en esta investigación porque permite formular, *a posteriori*, algunas hipótesis de trabajo sobre los cambios que habría que modificar en la cultura política costarricense para poder lograr transformar el esquema político-institucional. En consecuencia, se requiere realizar un doble esfuerzo: primero, ahondar en ese concepto de cultura política que ha sido llevado y traído y que pareciera poner en evidencia, aún en nuestros días, un amplio déficit de reflexión y segundo, pensar en específico los cambios institucionales y administrativos, es decir, la cultura político-administrativa.

Con el propósito de situar la discusión nos parece útil realizar una breve revisión de algunos planteamientos conceptuales que expresan modos diversos de enfocar el tema de la cultura política. Lagroye sugiere interrogarse, desde el principio, en torno a la pertinencia de hablar de cultura política; o si por el contrario, debemos referirnos a culturas políticas. Posteriormente, señala que la existencia de un “fondo común” de creencias, de actitudes e incluso de sentimientos compartidos por todos los miembros de la sociedad política ha sido enfocado por corrientes muy distintas entre las cuales destaca la de regulación de los comportamientos –cuya expresión principal es el enfoque sistémico- y la de culturas en interacción.

## Los análisis sistémicos

Al iniciarse la década de los 60, los estudios sobre este tema conocieron un gran desarrollo a raíz de los trabajos realizados por los politólogos Almond y Verba, dirigidos a analizar la cultura política de la democracia, las estructuras y los procesos que la sustentan<sup>1</sup>. Estos estudios marcaron un hito en la investigación sobre el tema y, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que las investigaciones y los estudios posteriores han estado fuertemente marcados por las hipótesis manejadas por estos autores<sup>2</sup>, a pesar de las diversas críticas que les han señalado. En el mismo inicio de esta investigación se consideró dicho enfoque con el fin de ordenar la discusión y los primeros pasos operativos.

Para Almond y Verba el concepto de cultura política se refiere, grosso modo, a la forma en que la población interioriza el sistema político por medio de sus cogniciones, sentimientos y evaluaciones. Desde esta perspectiva el elemento que crea una determinada cultura política es la actitud de los ciudadanos, entendiéndola como la inclinación psicológica de cada individuo. La idea implícita es que la actitud individual es indispensable para la estabilidad política (Street, 2000: 157 y 159).

Los autores encontraron tres tipos básicos de cultura política: Cultura política Parroquial propia de sociedades simples. No existe en realidad el sistema político; Cultura política de Súbdito, el punto de referencia son las figuras de autoridad, se presenta sobre todo en los regímenes autoritarios; cultura política de participación, explica una variedad de sentimientos, desde aceptación hasta el rechazo total del sistema político. El supuesto básico que manejan los autores, es que, para que emerja y se desarrolle una democracia de masas, se necesitan ciertas actitudes y sentimientos de los ciudadanos, a los cuales ellos denominaron «cultura cívica». El concepto de cultura cívica contiene tres indicadores esenciales: satisfacción con la vida, confianza en

---

1 La investigación se llevó a cabo a partir de una serie de encuestas en cinco países: México, Italia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos para comparar los rasgos culturales de estas sociedades. Para mayor amplitud, ver Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*. Princeton University Press. Princeton, 1966.

2 Georges Burdeau ha manifestado al respecto, que desde que Almond aclimató el término "cultura política", éste ha sido corrientemente utilizado por los politólogos (Burdeau, 1986: 37).

las relaciones interpersonales, satisfacción con el régimen político (Almond y Verba, 1966: 6-12) . La cultura cívica vendría a ser algo así como un regulador de los comportamientos de los individuos frente al sistema político. En el caso de la democracia de masas, la funcionalidad de la cultura política sería la de actuar como un regulador positivo necesario para el sostenimiento de la democracia. Es decir, asegura la permanencia y cohesión del sistema. La suposición central del concepto de cultura cívica, en Almond y Verba consiste en que los comportamientos políticos y sociales giran en torno a un conjunto de valores y normas consensualmente aceptadas. Esto supondría , como bien lo señala Lagroye, aseverar que todos los miembros de una sociedad comparten una misma representación de la vida política (Lagroye, 1991: 336). Es evidente que existe una representación plural del mundo y los actos políticos, y por tanto, que existen claras discrepancias entre los individuos de acuerdo al sexo, a la religión, al grupo étnico de referencia, al partido, etc. . En tanto individuo la evaluación que realiza una persona sobre el régimen democrático puede ser positiva, pero la forma como vive la democracia, depende de las oportunidades que le ofrezca el sistema para la realización de su ciudadanía.

Según R. Inglehart, entre las principales críticas que le han hecho a estos autores, está el señalamiento de que el concepto de cultura política es estático. A pesar de que uno de los objetivos del trabajo de Almond y Verba fue el de estudiar los cambios susceptibles de producirse en la cultura política, el análisis llevado a cabo se basó en datos muy puntuales que dificultaban medir las variaciones en el tiempo (Inglehart, 1993). Por su parte, John Street ha señalado que el concepto de cultura que manejan los autores procede del conductivismo y es muy limitado; en consecuencia, la cultura política es concebida como la suma de estados psicológicos individuales producto de un proceso de socialización, porque la acción y el pensamiento de los seres humanos son parte de un sistema de estímulo-respuesta (Street, 2000: 160). Otra crítica interesante a estos autores, es la de Jacques Lagroye ( quien al mismo tiempo critica las posturas de Inglehart ya que lo sitúa en la misma línea de pensamiento). Lagroye critica el concepto de cultura política por varias razones: « En primer lugar, implica una apreciación normativa bastante elemental, en segundo lugar, otorga una importancia excesiva a las opiniones expresadas por los individuos en los sondeos. Por último, la debilidad más grande de esta corriente es la de postular que todos los miembros de una sociedad política comparten, más allá de sus divergencias de opinión, una

misma cultura, una misma representación de la vida política que hace que todos adopten actitudes fundamentales análogas (Lagroye, 1991)<sup>3</sup>.

Es claro que el enfoque de "cultura cívica" tiene la virtud de haber sido la referencia obligada de la mayoría de los debates que se realizaron en el mundo desarrollado, durante largo tiempo, pero tiene la desventaja para quienes analizan este tema en el contexto de una democracia "no industrial" y asentada en entramados institucionales, la mayoría de las veces precarios, de que resulta inaplicable, si no es que violentamos su esquema categorial o lo rehacemos, echando mano de otros aportes. Todo ello a pesar de las consideraciones de los autores respecto a la utilización de tal enfoque en contextos de países sin tradición democrática. John Street remarca la centralidad en este enfoque de la idea de congruencia entre las actitudes y la acción: "No se trata de que las actitudes creen el sistema, pues ambas cosas existen independientemente, pero hay que saber cómo "encajan" entre sí. Cuando existe una coherencia y son congruentes se alcanza la estabilidad; cuando resultan incompatibles ocurre todo lo contrario. No obstante, debemos añadir un matiz: para Almond y Verba existen distintos tipos de cultura, de los que sólo uno -la cultura cívica- funciona eficazmente en una democracia" (Street, 2000: 157).

La argumentación de Burdeau respecto a los elementos de definición de cultura política de pensadores como Almond o Easton es digna de ser retomada, él señala que ese punto de vista parece debilitarse cuando invocan una sociedad homogénea donde aprender a pensar políticamente es aprender a pensar "americano". "Valores políticos y valores sociales están imbricados en un mismo esquema intelectual que, interiorizado por el individuo asegura su integración espiritual" (Burdeau, 1986: 41). El dice que esta definición permite dudar de su validez general. La cultura política sitúa al individuo a la vez adentro y en el exterior del sistema político. Adentro, porque lo enseña a participar de ella misma; en el exterior, porque ella lo incita a examinar con distancia los mecanismos y los fines. Es decir que no hay cultura política, sin reflexión. Es también la razón por la cual ella introduce en la sociedad un factor de división (*Idem*). Esta argumentación nos dirige directamente a

---

3 Otra crítica a los autores se puede encontrar en Bertrand Badie *Le Développement Politique*. económica, Paris, 1994. cap. III. Véase, además, el listado de críticos de este planteamiento que presenta John Street en su libro *Política y cultura popular*. Alianza Editorial. Madrid. 2000.

interrogarnos, primero, en torno a la situación de países como los de América Latina en los cuales ha predominado un modelo de sistema político en general excluyente y en dónde la discusión sobre la política es asunto de unos cuantos, por tanto, la reflexión está inhibida. Si en este caso no se puede hablar de cultura política, a qué término recurrir para hacer referencia al proceso de uniformización y/o articulación de las representaciones diversas de "lo político" y de los comportamientos políticos de los individuos. ¿No existe ese cemento o será que es de naturaleza distinta? Segundo, debemos preguntarnos si la reflexión entendida como ejercicio colectivo/societal que dirige hacia el delineamiento y a la consolidación de "puntos de vista" de "lo político" y de la "voluntad" política, es un ejercicio posible en los países de democracia "no industrial". Responder a esta interrogante supone situarnos en el debate sobre la relación entre la política y una ética de la discusión, lo cual abordaremos posteriormente.

En la misma línea de pensamiento, se sitúan los estudios de Ronald Inglehart. Para el autor, el concepto de cultura política - que no difiere mucho del de Almond y Verba- es importante, porque surge como una necesidad de redimensionar el lugar que la cultura ocupa en el sostenimiento de los regímenes democráticos. Es importante hacer notar que, los estudios de Inglehart, están dirigidos al análisis de los cambios culturales en las sociedades industriales avanzadas, sus causas y sus consecuencias en el nivel del sistema social y del individuo. En sus estudios trata de demostrar, en primer lugar, que las distintas sociedades se caracterizan, en diversos grados, por un síndrome de comportamientos político-culturales que le son propios, en segundo lugar, que las diferencias culturales son relativamente durables pero no inmutables y tercero que estos pueden tener consecuencias políticas, entre ellas, su relación con la viabilidad de la institución democrática.

Para Inglehart, uno de los indicadores más importantes de la cultura política, es el desarrollo en los individuos de una confianza mutua ante el sistema político. Es decir, una adhesión estable del público a las instituciones democráticas. Vale decir que tal adhesión, aunque no sea un punto en el que el autor insista, se instala sobre las representaciones colectivas.

La cultura política es una actitud positiva hacia la democracia. "La satisfacción global en relación con la vida forma parte de un síndrome de actitudes que permiten saber si el individuo tiene posiciones positivas o negativas hacia el mundo en que vive. La satisfacción en relación con la vida, la dicha, la

confianza mutua y el hecho de ser partícipe de un cambio radical, o a la inversa, de sostener la sociedad existente, constituye un conjunto cultural estrechamente ligado a la permanencia de las instituciones democráticas” (Inglehart, 1993: 51).

El análisis de Inglehart nos plantea varias interrogantes: ¿Es la cultura política un concepto restrictivo?. Es decir, ¿puede aplicarse solamente a individuos o grupos que compartan las mismas creencias y actitudes hacia un sistema político? Si esto es así ¿qué pasa con aquellos que no desarrollan las mismas actitudes? ¿es qué no tienen cultura política o no comparten la cultura política de las mayorías ? ¿Se ubican estos en una posición de marginalidad que los saca del juego político o se encuentran éstos en posibilidades de desarrollar una contra-cultura respecto a las creencias y a las actitudes (pre)dominantes.

Burdeau, responde a esta pregunta de manera afirmativa. Tomando distancia de la noción de cultura en general, vista como un elemento de la consciencia profunda de los individuos que los integra a la colectividad, el autor señala que la cultura política es sobre todo una adquisición. Sin duda ella no escapa al condicionamiento de la atmósfera cultural del medio global, pero se distingue por el hecho que es el resultado de un aprendizaje que exige del individuo el ejercicio de su espíritu crítico e implica de su parte una facultad de elección (Burdeau, 1986: 37).

## **Las culturas en interacción**

La cultura política también puede ser entendida como el resultado de las múltiples interacciones, tanto pasadas como presentes, de las concepciones y las actitudes de los grupos sociales. Para esta corriente, las concepciones y las actitudes de los grupos, adquiridas por la socialización, son el producto, revisable y siempre amenazado, de una memoria social construida a lo largo del tiempo, reactivada por ciertos grupos y propuesta a todos como referencia común (Lagroye, 1991: 368). Esto quiere decir, que la cultura política es el resultado de una negociación entre los distintos grupos que componen y que han compuesto las sociedades concretas. En tanto negociación, la cultura política reflejaría una historia de enfrentamientos y de conflictos, pero también de compromisos y negociaciones, no solamente entre los distintos grupos que componen la sociedad, sino también en el interior de cada grupo. Desde



esta perspectiva, la cultura política viene a ser un entramado complejo de enfrentamientos y negociaciones que se traducen en tensiones, que son producidas por las regulaciones de comportamientos que se ejercen entre los individuos.

A diferencia de los estudios sistémicos que han sido puntualizados, esta corriente parte de que no existe una cultura nacional uniforme a todos los grupos e individuos, que haría pensar que todos comparten una misma representación de la vida política. Las actitudes y las concepciones, resultan de específicos modos de vida, de la experiencia relacional entre los individuos y los grupos, de las redes de interpretación de los hechos sociales. "Estas actitudes y concepciones forman las culturas específicas de los grupos, que tienen a su vez una traducción política propia" (*Ibid*: 369).

Otra forma de acercarse al estudio de la cultura política, ha sido a partir de la distinción entre "cultura de élites" que es la de los grupos socialmente dominantes y una "cultura de los dominados" (*Ibid*: 371). Al igual que la explicación anterior, esta corriente parte de que no hay una cultura nacional - entendida ésta como cultura política- uniforme, a la cual todos podrían acceder. "Desde esta perspectiva, la cultura es esencialmente definida por dos características: por una parte, ella contiene la matriz del saber y las reglas adaptadas a la posición social de los individuos diferenciando aquellos que pueden acceder a los roles políticos y sociales elevados, que exigen ciertos saberes particulares y aquellos que están predispuestos a ocupar los puestos subalternos, de otra parte ella supone ciertas creencias relacionadas con su posición social y con las esperanzas objetivas de los individuos a acceder a un puesto" (*Idem*). Para esta corriente, la cultura, vivida en forma desigual por los grupos, dota a unos, "las élites", de recursos (capitales, culturales, sociales y simbólicos) que hacen que estos desarrollen actitudes, que les permiten cumplir mejor los roles, que por su posición tienen posibilidades de ocupar.

Luego de revisar distintos planteamientos podemos decir que la cultura política está hecha de un conjunto heterogéneo de teorías, de prácticas, de acontecimientos de referencia, pero el vínculo que ella establece entre ellos tiene que ver con el modo como se articulen alrededor de una representación dominante del sentido de la acción política. Ella es una matriz de percepciones, de apreciaciones y de acciones. Su objeto es el de construir los cuadros de

referencia donde se alojarán los fenómenos sociales (Burdeau, 1986: 37 y 38).

Los grandes conceptos políticos como democracia, libertad, clase son polivalentes y tienen la significación que les asigne quien los utilice. La cultura política elimina esta subjetividad individual y la sustituye por una subjetividad colectiva. Formados por ella, los miembros de la colectividad aplicarán a los conceptos concernidos los mismos criterios de apreciación y, por consecuencia, la misma significación (*Ibid*: 38).

La cultura política tiende a desprender del campo de la consciencia colectiva global, los valores y los signos que determinan las conductas respecto al sistema político y a proporcionar los criterios de juicio que descansan sobre los roles que este sistema asigna a los agentes políticos (*Ibid*: 39).

El autor plantea una noción de cultura política no sólo como fenómeno constatable sino como productor de comportamientos políticos. Acá se aprecia el vínculo entre esta perspectiva más amplia en cuanto al universo de aplicación, es decir, más allá de las "democracias industriales" y más acotada que las visiones que la asimilan a una especie de paquete de rasgos culturales inherentes y predeterminados por un cierto atavismo societal. Por otra parte, es indiscutible que al hablar de cultura política, hacemos referencia a la manera como los individuos se representan el mundo político y su participación en él. Aquí es necesario, también, detenerse, para poder configurar fórmulas operativas e interpretativas de este fenómeno que queremos aprehender bajo el nombre de cultura política. Al respecto, Burdeau, retomando a Krech y a Crutchel señala que el elemento característico de la cultura política es la reorganización de la percepción, o en otros términos, su liberación respecto a las creencias, los símbolos y las maneras de ver de las cuales está constituida la cultura global. Estos últimos son recibidos, en tanto que la cultura política es pensada. Por tanto, los comportamientos políticos no son determinados por una cultura específica sino reflejo de la "cultura social" en un dominio particular (*Idem*).

El proceso en el curso del cual los individuos interiorizan los valores y adquieren las actitudes que sostienen el ordenamiento político de la colectividad de la cual ellos son miembros define entonces la cultura política. En ese sentido el fenómeno de la politización no es diferente del fenómeno de la socialización (*Ibid*: 40).

Existen diferencias, desde esta perspectiva, entre socialización política y cultura política, ya que la primera es un comportamiento de aceptación general, mientras que la segunda es electiva. Burdeau dice que entre la socialización y la politización que resulta de la aparición de una cultura política hay una diferencia esencial. La primera no comporta reservas- el que se rechaza o que ella no puede ganar es un inadaptado o un marginal, la segunda, es al contrario, selectiva. Diferencia que forzando apenas las palabras traduciremos diciendo que la socialización integra mientras que la cultura política, si ella no lo implica, admite la división (*Idem*). La cultura política es considerada como un factor de aceptación de parte de los individuos de normas que constituyen la base del aparato político. Los autores norteamericanos designan, bajo el nombre de socialización política, el proceso por el cual los individuos adaptan su conducta a un modelo propuesto por el sistema político en vigor (*Idem*).

En esta reflexión, sin embargo, no estamos interesados en enfocar la cultura política en general, sino una pequeña parte que tiene que ver con las representaciones y actitudes que poseen los ciudadanos respecto a la descentralización; o en otros términos, los diferentes elementos representacionales de la gestión de "lo público". Esto en el entendido de que las percepciones de los ciudadanos se encuentran ancladas por un lado, en el modelo centralista de estructuración estatal y por el otro, en la nueva oferta de "cambio" político-institucional que se viene promoviendo desde hace algunos años.

Si desagregamos un poco más el análisis podríamos plantear la existencia de una cultura político-administrativa o político-institucional que tiene que ver con la forma como los habitantes de un país incorporan una visión determinada de la "administración" de "lo público", de la relación de los ciudadanos con los instrumentos de gobierno. Es esta dimensión de la cultura política la que puede arrojar luz sobre las causas de las resistencias a la descentralización así como las áreas en las cuales se están produciendo modificaciones. El balance que se puede establecer de resistencias y porosidades que presenta la población costarricense a las propuestas de reestructuración del Estado pueden mostrar no solo la viabilidad de la descentralización si no también los indicios de una reconfiguración de la cultura política.

En todo caso los aspectos de la cultura política que tienen que ver con la descentralización son entre otras cosas: una visión del poder (de los instrumentos de gobierno), del territorio del poder y de la gestión pública, de los actores y las instancias del gobierno, de la participación de los ciudadanos en el gobierno, de la prestación de servicios, etc.

## Las Representaciones sociales

John Street, retomando a Richard Merelman, nos indica que la cultura está formada por representaciones colectivas que pueden influir en la actitud subjetiva respecto a la democracia (Street, 2000: 162). Este tipo de argumento, de acuerdo con el autor, “subraya el vínculo de la cultura con la acción política y social, cuyo elemento decisivo es el “símbolo”, es decir, la imagen y los mecanismos que evocan un conjunto de actitudes y experiencias políticas” (*Ibid*: 163).

Las representaciones nos guían en el modo de nombrar y definir juntos los diferentes aspectos de nuestra realidad de todos los días en el modo de interpretar, estatuir sobre ellos y llegado el caso, tomar posición a su respecto y defenderla ( Jodelet, 1991: 31). Las representaciones circulan en los discursos, son portadas por las palabras, vehiculadas en los mensajes e imágenes mediáticas, cristalizadas en conductas y se expresan en el plano material y espacial (*Ibid*: 32). Estas tienen como referencia un determinado espacio sociocultural y político. Este espacio debe ser definido como un conjunto dinámico de representaciones, engendradas por el doble mecanismo de integración del mundo externo y el de socialización del mundo interno, introducido de manera selectiva en el pensamiento de los diversos actores sociales con el fin de facilitar la reproducción del conjunto social, reproducción que no es jamás dada de entrada (Carrier, 1997: 35).

En ese sentido tiene mucha razón Norma Fuller cuando señala que “Las representaciones son categorías aprendidas en las que el sujeto ubica la información recibida cotidianamente. Es por medio de estas categorías que el o ella se interpretan a sí mismos y al mundo circundante. Los elementos constitutivos de las representaciones son las definiciones aprendidas de su cultura que permiten al sujeto clasificar y asignar significado a las múltiples percepciones, sensaciones e interacciones de la vida diaria. En este sentido, una representación social no es una realidad exterior, sino el propio material a partir del cual es

En la actualidad este proceso está atravesado de manera determinante por la cultura audiovisual (mediática). Vivimos en la sociedad de la comunicación y ésta otorga a la imagen un rol primordial, por tanto los actores políticos y los "técnicos" parten de que el éxito de sus gestiones depende del modo como la perciba "la opinión pública". La preocupación por la construcción de imágenes "positivas" ocupa un lugar primordial en las estrategias de comunicación de los actores sociales. De alguna manera la consideración de la "opinión pública", si bien no gobierna la acción de los actores sociales si constituye el marco que "cuadra" las intenciones de éstos y sanciona la factibilidad de los proyectos "propuestos". En efecto, los actores políticos deben pagar tributo a esta cultura de lo comunicacional al verse en la obligación de desarrollar estrategias de proyección de imagen de sus proyectos o de ellos mismos que, confían que el "público" digiera. La aplastante presencia de los medios audiovisuales coloca en un lugar central la preocupación por la apariencia y la demostración (Moliner, 1996: 5). La "opinión pública" impone límites al comportamiento de los actores sociales e invalida o refuerza sus acciones. A pesar de que la textura de la opinión pública en los países subdesarrollados es distinta de la de los países que cuentan con democracias "industriales", existe igualmente una necesidad de parte de los actores de que sus propuestas y acciones sean sancionadas socialmente. La opinión pública en los países centroamericanos, acostumbrados en su mayoría a sistemas de gobierno hiperconcentrados y personalistas, muestra como características principales la ausencia de canales y de espacios públicos no institucionales que actúen como contrapesos de las esferas institucionales. Aún así se aprecia en la actualidad una tendencia a la conformación de cierto tipo de instancias de deliberación, con amplia participación de la sociedad, que podrían constituir el embrión de un espacio público, que pueda crear condiciones para viabilizar la "voluntad social". Habría también que señalar que los medios de comunicación no son solo proyectores externos de una realidad, al contrario, tienen una participación activa en la creación de "puntos de vista" sobre la realidad. No obstante, este planteamiento no nos debe conducir a asumir la visión instrumental de la comunicación según la cual los ciudadanos consumen acríticamente y con obediencia lo que los medios de comunicación proponen.

La estrategia de creación de condiciones para la aceptación de la descentralización por parte de la "opinión pública" no tiene perfil, puesto

que no hay un sistema de actores descentralizadores que hayan elaborado un discurso consumible.

Moliner dice que el problema de la construcción de la imagen no puede reducirse a la difusión de informaciones favorables. Construir una imagen, es primero que todo, para el actor social establecer un vínculo entre sus intenciones propias, las informaciones que él difunde y las creencias de aquellos a quien él se dirige (*Ibid*: 6).

En principio la opinión pública no tiene más que la información proporcionada por el actor, la cual está conformada a la medida de sus intenciones, pero éste no sabe cómo será interpretada por el público (Moliner, 1996: 6). En la medida en que el actor conozca los sistemas de interpretación puestos en obra por sus interlocutores en esa medida tendrá mayores posibilidades de “dominar” su imagen (*Idem*).

Hay una suerte de franja de indefinición que convierte la recepción de las informaciones mediatizadas en un proceso difícil de anticipar o pronosticar. El actor que moviliza los recursos de comunicación no sabe cómo la información va a ser tratada por los individuos.

En la medida en que los actores sociales que activan procesos determinados de construcción mediática de objetos políticos no conozcan el sistema de interpretación puesto en funcionamiento por sus interlocutores, o sus pretendidos “auditorios”, en esa medida no logrará controlar el proceso de reconstrucción interpretativa de tales objetos por parte de los individuos, con lo cual las imágenes preformateadas pueden adquirir otros contornos. Por tanto, conocer los sistemas de interpretación de este público es estar en posibilidad de seleccionar las informaciones pertinentes que desembocaran en la elaboración de una imagen favorable o conforme a ciertas intenciones (*Idem*).

Las representaciones sociales son verdaderos sistemas de interpretación del ambiente social (*Idem*). Es obligatorio conocer el sistema de interpretación de los interlocutores si se quiere tener posibilidades de que el mensaje o la imagen proyectada trascienda y penetre el mundo de las representaciones que constituyen la cultura política. “La noción de imagen social juega aquí un rol determinante pues ella designa un objetivo de comunicación. En tanto que sistemas productores de imágenes sociales, las representaciones aparecen

entonces como un puñado de caminos que permiten alcanzar ese objetivo” (*Idem*).

La descentralización se ha lanzado como imagen, sin tener muchas veces claro qué tipo de imagen se quiere proyectar, y en segundo lugar, cuáles son las características del público que se quiere alcanzar.

Según Moliner hay entre las nociones de representación y de imagen el mismo tipo de dependencia que el que existe entre el arte pictórico y la imagen gráfica. De la misma manera que el arte produce imágenes de lo real, el proceso de representación produce imágenes sociales de los objetos a los cuales se aplica (*Idem*).

La representación social se construye colectivamente. La idea central de representación social y pensamiento colectivo o memoria colectiva es un modo particular de pensar lo real compartido por una comunidad. Representación social no es el fruto de una minoría que propone su propia visión, sino de una elaboración colectiva que va a definir un consenso en el seno de un grupo social.

No queremos acá hacer una historiografía del concepto, por tanto nos plantearémos, más bien la posibilidad de aplicación que tiene para el campo temático de la cultura política y específicamente, lo que tiene que ver con la representación o confección representacional de la descentralización.

Moliner nos recuerda que las elaboraciones de Moscovici nos proporcionan un cuadro de análisis del contenido de las representaciones sociales, y que resultan analizables siguiendo tres dimensiones, si las definimos como “universos de opinión” (*Ibid*: 10). Primero, los elementos de información de los cuales disponen los individuos a propósito del objeto de representación. Segundo, la jerarquización y la organización de estos elementos en un campo de representación. Tercero, las actitudes, positivas o negativas, de los individuos respecto al objeto de la representación (*Ibid*: 10 y 11).

Otro aspecto importante que señala Moliner refiriéndose al trabajo de Moscovici es la descripción de los procesos de formación de las representaciones sociales. Entre estos procesos el de objetivación y anclaje. La objetivación tienen que ver con la dinámica que lleva a naturalizar un concepto abstracto y transformarlo en objeto del mundo real. El anclaje es el proceso por el cual el objeto de representación deviene un instrumento

familiar inserto en las categorías de saber preexistentes (*Ibid*: 11). Moscovici también analiza el rol que juegan los medios en el proceso de formación y de circulación de las representaciones sociales. Según el grado de implicación de un medio *vis a vis* la información que él vehicula, tres modos de comunicación de masas pueden ser analizados: la difusión, la propagación y la propaganda" (*Idem*).

## 2. Descentralización

La descentralización es concebida como fórmula política de reestructuración de la espacialidad del Estado. En efecto, ésta debe ser entendida, por un lado, como un intento por frenar y corregir los excesos burocráticos y la inoperancia institucional propia de un Estado entrado en descomposición y por otro, como una forma de reconstruir la espacialidad del Estado, recomponiendo sus diversos niveles y la relación de éstos con la sociedad civil, ya sea en el ámbito de la Región, de la localidad (cantón) o del barrio. Es sobretodo un proceso político, con el cual se pretende recomponer las solidaridades territoriales y reestructurar "lo social", es decir refuncionalizar las partes del aparato de bienestar del Estado, en niveles más desagregados (región, departamento, municipio), de modo tal que se logre un reparto territorial de responsabilidades, así como el adelgazamiento y la optimización de los cuerpos técnico-burocrático.

En este sentido, la descentralización puede ser considerada como la transformación de los criterios de territorialidad y de las lógicas de acción de los procesos de toma de decisiones (pluralización de la gestión).

### Usos discursivos de la descentralización

Durante los últimos años y en coincidencia con una tematización cada vez mayor de los comportamientos macroeconómicos (globalización/mundialización) se ha estado hablando con mucha frecuencia de la descentralización y de la necesidad de reforzar "lo local" como una posibilidad de gobernabilidad. Existen muchas posiciones respecto a esta hiperpublicitación de la reestructuración del Estado y de "lo local" que, pareciera no rimar con lo que en términos concretos se ha conseguido; o en otras palabras, el dinamismo discursivo no ha tenido un correlato equivalente en cuanto a acciones y materializaciones. Es por tanto, muy corriente escuchar constituida la identidad del sujeto y la vida social" (Fuller, 1998: 63).



decir que la descentralización debe ser de una forma o de otra, lo cual significa que lejos de ser concebida como una realidad, forma parte de la voluntad de transformación institucional que tienen algunos actores políticos. Sin embargo, lo que llama la atención es que en la mayoría de los países la descentralización como enunciado de proyectos de transformación político-institucional ha estado presente en los discursos de los actores gubernamentales y en las agendas nacionales desde hace más de una década. Da la impresión de que la descentralización es algo que no se asume como un proceso consolidado ni tan siquiera en los países en los cuales ha habido mayores y más significativos cambios legislativos y operativos.

En efecto, después de varios años en los cuales el tema de la descentralización ha estado intermitentemente presente en los discursos de múltiples actores políticos y de técnicos, ésta sigue siendo una tarea por concretar. Distintas generaciones de políticos y funcionarios locales, así como municipalistas en general han visto frustradas sus aspiraciones de conseguir los cambios necesarios en el esquema político-institucional, que enrumben al país hacia procesos integrales de descentralización.

Una de las posibles explicaciones de las dificultades que enfrenta la idea de la descentralización radica en la ausencia de un discurso de la descentralización socializante y socializado. Es decir, un planteamiento que a la vez sensibilice a la sociedad respecto a la importancia de la reconfiguración de los referentes espaciales del Aparato institucional del Estado y sea apropiado por las sociedades nacionales y locales, mediante procesos de decodificación/codificación de los contenidos de las propuestas. Aquí se patentiza la necesidad, por un lado, de fortalecer los espacios públicos institucionalizados y autónomos, de manera tal que se puedan potenciar foros sistemáticos de discusión sobre los asuntos de interés general, y por otro, de colocar el tema de la descentralización en la agenda ciudadana nacional y local.

Es innegable que existe una pluralidad de planteamientos de la descentralización, sin embargo, los que circulan con mayor fluidez y presentan mayor plausibilidad son los que provienen de los actores gubernamentales y de los organismos internacionales. La mayoría de elaboraciones sobre este tema tienen la particularidad de que se ubican en el interior de los mismos discursos de la modernización y de la Reforma del Estado que han sido confeccionados por gobiernos y por organismos financieros internacionales,

lo cual sitúa la reflexión en un marco muy restringido. En consecuencia, se observa que los conceptos sobre los que descansa toda la lógica argumentativa, lejos de ser interrogados, contestados o descompuestos analíticamente, son aceptados como legítimos; con ello, se inhibe la posibilidad de que la reflexión sea incluida en marcos interpretativos más integrales.

El razonamiento anterior nos lleva a constatar el predominio de una visión centralista de la descentralización y la ausencia de debates nacionales sobre el tema. Por tanto se hace necesaria la búsqueda de una alternativa que aglutine la mayoría de las voluntades de reestructuración del Estado y que favorezca una ética de la discusión.

Respecto al uso discursivo que se hace de la descentralización, es oportuno señalar, en primer lugar, que cuando la gente discute en torno al término descentralización se produce la sensación de que se está hablando de lo mismo, pero en realidad se hace referencia a cosas no siempre parecidas. Tal efecto se produce por una suerte de contrato de comunicación según el cual cuando alguien habla de descentralización la gente lo está entendiendo en los mismos términos, con los mismos códigos. Finalmente, lo que tenemos lejos de ser un discurso unívoco de la descentralización es un proceso de babelización, con muy pocos puntos de entendimiento. Esto se debe por una parte a la existencia objetiva de diferencias en la definición técnica, doctrinaria, y ético-política; y, por otra, a la ausencia de debates nacionales sobre el tema que incorporen las visiones/representaciones de los sectores concernidos en estos procesos de la reconfiguración del modelo de Estado centralizado o en términos más amplios de la cultura político-administrativa que "naturaliza" una visión hipercondensada del poder y de los espacios de gestión de "lo público". Refiriéndose al caso de Nicaragua Carmelo Angulo dice que: "En este momento existen varios proyectos de envergadura que mueven muchos millones de dólares dedicados a proyectos de desarrollo local, aunque las metodologías diferentes y, a veces las distintas visiones, disminuyen el impacto que puedan tener en los ciudadanos" (Prado, 1999: 18).

Al no existir, en la mayoría de los países, un sistema bien estructurado de actores intermediarios de la descentralización encontramos un conjunto desacompañado de iniciativas que no llegan a alcanzar una visión integral ni tampoco niveles adecuados de consenso. Los actores mejor posicionados

concurrer a la arena política con discursos de la descentralización que "protegen" intencionalidades diversas y que se apoyan en visiones diferentes, lo cual, no pocas veces, impide salidas concertadas. Por su parte, el grueso de las colectividades locales, incluyendo, en algunos casos, a sus mismos políticos y líderes comunales, se encuentra alejado de las discusiones y su "visión" de la problemática no tiene, normalmente, posibilidades de ser incorporada a la "agenda" política nacional. Al respecto Carmelo Angulo ha argumentado que "La descentralización es un proceso político muy difícil que requiere concertación y consulta ciudadana y una sintonía importante entre lo que se hace a nivel central y a nivel local. Curiosamente en América Latina hay países donde la guerra, los conflictos, las costumbres, han llevado a avanzar mucho en consensos locales, pero a nivel central no se ha aprovechado la energía que existe en la base de la sociedad para construir un modelo nacional. Incluso los organismos o cooperaciones internacionales, a veces, también nos proponemos un modelo de descentralización sin inspirarnos adecuadamente en las experiencias ciudadanas que se dan en la base de la sociedad" (*Ibid*: 16).

Uno de los primeros pasos que habría que dar, con el fin de convertir este tema en un "asunto público", y en consecuencia, debatible, en sentido extenso – o en otros términos que se apoye en una visión de comunidad amplia, como diría Offe- es descentralizar, por un lado, la producción del discurso de la descentralización y, por el otro, la discusión. Este tema que atraviesa un sinnúmero de asuntos de primer orden en la vida de las sociedades centroamericanas no puede ser manejado como un asunto de unos pocos iniciados ni confinarse a los claustros institucionales o académicos. Al contrario, se hace necesario un foro "sistemático" que involucre variedad de audiencias que puedan, primero hacerlo "asunto público", para luego politizarlo y, posteriormente, buscar puntos de consenso. No pareciera haber otra salida para las colectividades locales.

Habría que decir que hay muchas posibilidades de entrar al tema, se puede discutir desde el punto de vista de la doctrina, de las posiciones políticas, de las visiones sociológicas, politológicas o incluso desde del punto de vista técnico. En general, nos encontramos discursos muy diversos, muy singularizados y no siempre armonizables, desde el punto de vista político y técnico-operativo. Por lo demás, en contextos concretos, nos damos cuenta que los actores también manejan de forma fragmentaria este discurso de la

descentralización, y que de lo elaborado por los actores que producen el discurso a lo que perciben quienes tratan de operacionalizarlo, hay una enorme distancia; en algunos casos se trata de un discurso que se consume a veces en su totalidad, y en otros se consume a medias o se distorsiona. Esto se complejiza más si tomamos en cuenta que los políticos locales poseen una actitud, en general no reflexiva, sino valorativa respecto al tema que se apoya en la transferencia discursiva, que hace que cuando se les pregunta qué es descentralización, no siempre tengan una idea clara de lo que significa<sup>4</sup>. Entonces, habría que empezar por entender que hay mucho interés de cambiar el modelo de Estado centralizado y que esto no es una ocurrencia de unos cuantos políticos o técnicos, o de unos organismos internacionales, sino que es el sentir de un sector muy importante de la población, pero eso no alcanza a materializarse en una demanda bien estructurada, en una demanda clara de descentralización.

Hay consenso en el diagnóstico, pero no en la terapia. Hay una cultura político-administrativa que languidece, pero que tiene respiros postreros muy fuertes y por tanto no se puede extender certificado de defunción y hay otra que empieza a aparecer superpuesta que plantea una desburocratización, una refuncionalización del aparato de Estado y un rediseño del espacio de referencia de la acción gubernamental y pública en general.

Es claro, que los procesos de tematización de la descentralización son producto, en buena parte, de la continentalización de estos asuntos. Utilizando la tipología de esferas públicas de Keane (1997), podríamos decir que circula en las macroesferas, en las mesoesferas circula de manera muy restringida y excluyente, y en los microespacios, casi no tiene presencia. En resumen, la descentralización ha sido un término utilizado en el lenguaje de unos cuantos iniciados que han funcionado con carácter autista, es decir, autoreferenciando su discurso.

De todas formas, habría que decir que la diversidad de discursos de la descentralización no puede llevar a las colectividades locales o a los actores políticos que están comprometidos con la idea de la descentralización a jugar a la selección de alternativas, es decir, no se puede utilizar una lógica

---

4 Véase Roy Rivera *La Descentralización real en Costa Rica*. FLACSO. 1998.

de descalificación para decir: esta es la buena descentralización, esta es la mala, esta es la descentralización neoconservadora o neoliberal, o esta es la social demócrata; las colectividades locales no tienen esa alternativa, puesto que tienen que enfrentarse a las ofertas de descentralización con estrategias que les permitan primero descodificarlas y segundo, volverlas asumibles y digeribles para las organizaciones de la comunidad y para toda la sociedad nacional en general. Carmelo Angulo ha dicho con mucho tino que: "La descentralización es muy difícil abordarla fuera de una estrategia y de una visión de país. La descentralización es un eje transversal a toda la política y al desarrollo. En aquellos lugares donde se ha empezado el proceso de descentralización sin tener claro a dónde se quiere ir como país, como Estado, al final la descentralización ha podido ser más un problema que un avance democrático y ha creado fuertes fricciones entre el poder central y el poder local. La experiencia parece demostrar que es casi imposible separar la descentralización de la participación de los ciudadanos en los asuntos locales" (Prado, 1999: 15).

En síntesis podríamos decir que existen muchas maneras de definir la descentralización<sup>5</sup>, muchas formas de decir la descentralización, y el esfuerzo debe estar orientado a tratar de ubicarlas, mapearlas y decir por dónde se topan, tratando de disminuir los puntos de disenso, y aumentar los puntos de consenso.

El ejercicio se puede realizar también al revés: podemos tratar de establecer lo que debe ser la descentralización desde una perspectiva democrática. Al respecto habría que tomar en cuenta los siguientes señalamientos:

Primero, no es descentralización una propuesta de transformación municipal que no toque el núcleo institucional centralizado del Estado y que no se acompañe de procesos de transformación de los esquemas de asignación de recursos y de gestión, en general de lo público. ¿Qué es lo que quiere decir esto? Hay una cantidad de propuestas que son definidas como descentralización, que lo que pretenden es tratar de crear una especie de

---

<sup>5</sup> Existen diversas formas de tipologizar las concepciones de la descentralización. Véase al respecto Pilar Gaitean "Política y Descentralización". En: *Poder Local. Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*, Colombia, 1992; y de Sergio Boisier "La descentralización: un tema difuso y confuso". En: Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática*. Venezuela, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, 1991.

institucionalidad nueva que permita reforzar el trabajo en las municipalidades y despertar o activar la energía de la sociedad local, pero sin conmover el centro. Se trata de un esquema según el cual, lejos de sustituir el modelo centralista, lo que se hace es auxiliarlo. Se auxilia, realmente porque se mejora de alguna forma la posibilidad de gestión de las municipalidades y también se trata de canalizar la energía de la sociedad local pero el centro queda totalmente intocado, no se conmueve para nada; de esa forma, se toma distancia de una visión integral y democrática de la descentralización.

Segundo, la promoción de la participación ciudadana sin conmocionar el esquema político-institucional no es descentralización. Esto es muy saludable para y puede dar cosas muy positivas en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la democracia local, pero no es, en sentido estricto, descentralización. No puede haber descentralización si el modelo de Estado centralista sigue funcionando en los mismos términos. Lo que hacemos más bien es mejorar la forma de actividad del modelo centralizado de Estado. Esto hay que tenerlo claro, porque la etiqueta de la descentralización parece que ahora sirve para "santificar" y viabilizar muchos documentos y muchas propuestas gubernamentales. Este cuestionamiento exige revisar los planteamientos que frecuentemente se hacen respecto al fortalecimiento de las organizaciones locales como fórmula de descentralización.

Tercero, la centralización de la voluntad política de descentralizar no pareciera ser un buen punto de lanzamiento de un proceso democrático de redistribución del poder político-institucional. La voluntad política de descentralizar tiene que ser generalizada, tiene que haber una actitud según la cual, la población se apropie del discurso de la descentralización, lo metabolice, lo haga suyo y demande, exija. Una voluntad de descentralizar absolutamente centralizada no es descentralización, es un contrasentido. Resulta curioso porque a veces escuchamos decir a políticos y técnicos: "nosotros descentralizamos", pero ese nosotros tiene un sentido absolutamente excluyente, o incluso se personaliza y se llega a decir: yo descentralizo; eso es, no solamente una distorsión, sino un absurdo; es poner en cuestión desde la misma base el término de la descentralización. El razonamiento anterior nos lleva a constatar el predominio de una visión centralista de la descentralización y la ausencia de un debate nacional sobre el tema. Por tanto se hace necesaria la búsqueda de una alternativa que aglutine la mayoría de las voluntades de reestructuración del Estado y que favorezca una ética de la discusión.

El debate debe darse no en una oficina gubernamental o en una universidad, sino en todo el país; se hace por tanto necesario crear o reforzar espacios públicos que permitan la deliberación. Hace falta construir voluntades consensuadas, voluntades racionales pero comunicables, conectables.

Cuarto, no es descentralización una propuesta que busque transformar el modelo centralista y que no tome en cuenta al actor local, pero no al prefigurado en términos discursivos, sino al de carne y hueso.

No se deben favorecer los desplazamientos metodológicos que conducen a técnicos, analistas y políticos a colocarse en el lugar de los actores. Se debe tomar en serio el planteamiento de Touraine en el sentido de que es obligatorio darle la palabra al actor. No podemos decirles a los actores cuáles son sus necesidades. Si los actores no sienten como necesidad la descentralización parece ilógico obligarlos a que la sientan.

El divorcio estructural del discurso de la descentralización "desde arriba" respecto a la agenda ciudadana y gubernamental local, no contribuye con el proceso de asimilación y sanción de las propuestas de descentralización por parte de las poblaciones de los cantones. Si la agenda ciudadana y gubernamental local no tiene incorporado el tema de la descentralización y en general, la remodelación del Estado, difícilmente se va a caminar en el sentido de descentralizar.

Ahora, es cierto que el argumento anterior hay que relativizarlo un poco, porque la descentralización tiene un origen claramente verticalista y además centralista. Las ofertas de descentralización normalmente vienen de las instituciones y de cuerpos técnicos, que se mueven en el centro de la institucionalidad estatal, por eso muchas veces muestra incongruencias. Pero en la medida en que las sociedades locales, los actores locales lo apropien, que el discurso lo descodifiquen y lo recodifiquen y le den un sentido democrático, en esa medida se puede intentar democratizar la sociedad local, así como la sociedad nacional y el Estado.

Quinto, hay que entrar a discutir las relaciones de sinonimia que se establecen alrededor del tema de la descentralización. Descentralización no quiere decir mejoramiento automático de la democracia, lo que significa simplemente es que se reestructura la institucionalidad del Estado y se rediseñan sus referentes espaciales, y, en consecuencia, la gestión pública asume una forma distinta. Ahora, para no asumir una actitud pesimista, y para pensar más

bien, que es factible construir un discurso democrático y una práctica democrática de la descentralización hay que decir que estos procesos son susceptibles de ser democratizados, si es que los actores creen que es necesario. Sexto, no puede haber descentralización “a poquitos” y por todos lados; se debe entender que gradualidad e improvisación no son la misma cosa. Las operaciones concretas, que han sido presentadas como “acciones” de descentralización carecen de sentido temporal e integral. Por lo demás, habría que decir que las propuestas, generalmente, se manejan de forma, no solamente centralizada, sino de manera segmentada y hasta se podría decir que existen diversas propuestas de descentralización según las oficinas, según las instancias gubernamentales. Por tanto, se requiere de una visión que articule todos los esfuerzos.

En el caso de Costa Rica no podemos hablar de la descentralización como si existiera realmente, por que eso es como animar algo que no tiene vida. Hay iniciativas interesantes y se camina, de alguna manera, en el sentido de pensar formas de descentralización o de experimentar la descentralización. Pero hay que decir con contundencia, que la descentralización en Costa Rica es más algo que se tiene que construir que algo que se pueda analizar. El sistema de actores, descentralizadores, todavía no logra construir un discurso que sea digerible por parte de la sociedad en general. En este contexto hemos planteado realizar una discusión alrededor del concepto de descentralidad, el cual plantea la necesidad de ponderar las condiciones de factibilidad de la descentralización. En otros términos, significa ver hasta dónde se ha caminado en la idea de la descentralización. Esta idea de la descentralidad permite revisar aspectos fundamentales como son los obstáculos, la viabilidad política, la voluntad política, la demanda de descentralización, la oferta de descentralización, la capacidad operativa de quien va a poner en práctica las medidas de descentralización, la permeabilidad o porosidad más bien, de la sociedad local y de los gobiernos locales, respecto al discurso de la descentralización y los tiempos políticos de la descentralización.

## **La descentralización posible**

Una visión prescriptivo-constructiva de la descentralización debe partir, primero, de que se requieren cambios verdaderamente democratizadores, por tanto, los actores políticos concernidos por la transformación institucional no pueden asumir una actitud omisa o descalificativa respecto a las propuestas



o medidas de descentralización. Es necesario, reconocer que se está en presencia de un proceso de transición del modelo centralista a un modelo "menos" centralista. Sin embargo, mientras no se termine de perfilar un modelo realmente descentralizador que pueda ser apropiado por las mismas colectividades locales, lo que tenemos son comportamientos camaleónicos, que nos hacen ver entremezcladas la cultura política centralista con las expresiones de la nueva que ha empezado a configurarse.

De todo este conjunto de consideraciones generales, resulta pertinente para nuestro análisis retener los siguientes aspectos:

La actitud que tienen los ciudadanos respecto a la descentralización, está atravesada por la forma específica que asume en ese dominio específico la cultura política. Sin embargo, ésta lejos de obedecer a una dinámica estática, determinada de una vez y para siempre por una suerte de bagaje de ideas, creencias y sentimientos, posee su propio dinamismo y sus propios tiempos, lo cual se expresa en la forma en que los ciudadanos piensan, viven y expresan "lo político". En la actualidad pareciera quedar claro que en el seno mismo de una cultura política caracterizada por el estado-centralismo ha empezado a asomarse otra que parece cuestionarla directamente. Esto quiere decir que las representaciones sociales, que constituyen la matriz de la cultura política predominante, han empezado a conmocionarse, como parte de procesos de desconstrucción/reconstrucción de los sistemas de códigos que las conforman. Estos cambios si bien es cierto no aparecen todavía con clara presencia, se asoman poco a poco, advirtiendo que vivimos una etapa de transformación de la visión de la política.

La indefinición que establece el aparente tránsito de un modelo de cultura política a otro, se ve aumentada cuando analizamos el caso de la descentralización, por el hecho, en primer lugar, de que no es un término que los ciudadanos puedan relacionar, suficientemente, con "hechos concretos", en segundo lugar, porque no habido debate nacional al respecto ni se ha proporcionado información en torno al tema, y en tercer lugar, porque no ha existido un discurso de la descentralización articulador de voluntades.

La ausencia de un debate descentralizado, por un lado, hace evidente el requerimiento de espacios públicos en los cuales se ventile esta temática y

se puedan construir “puntos de vista” (nacionales, regionales, locales) que involucren las voluntades colectivas; y por el otro, explica las aparentes contradicciones que presenta la información que analizamos a partir del capítulo tercero.

## **CAPITULO SEGUNDO**

# **EL CONTEXTO POLITICO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION EN COSTA RICA**

En este capítulo presentamos los componentes fundamentales del contexto político-institucional que sirve, actualmente, de marco a las diversas propuestas y gestiones que con el nombre de descentralización se han venido propulsando en Costa Rica. Consideramos que es necesario hacer referencia en primer lugar, a la política que viene desarrollando la Administración Rodríguez, en segundo lugar, al sistema de actores que han venido vehiculando la idea de la descentralización y a las novedades político-institucionales que podemos identificar en el campo municipal y de participación de las sociedades locales.

### **La Administración Rodríguez y el Triángulo de la Solidaridad**

El Gobierno actual ha propuesto el fortalecimiento del papel de la municipalidad. En efecto con el programa denominado Triángulo de la Solidaridad se plantea promover una política, integral, articulada y congruente, que de acuerdo con los proponentes: es “una nueva forma de hacer las cosas”, un mecanismo que propicia la participación en programas y proyectos sociales, para el beneficio de sus familias y sus comunidades. Se llama “Triángulo” porque tiene tres partes: la municipalidad, las instituciones del Gobierno y las organizaciones comunitarias.

En Costa Rica constatamos hasta hace poco tiempo la existencia de un modelo centralizado de gestión pública y de una sociedad que se conformó alrededor de la idea que el Estado social es el que debía ofrecer las condiciones para la materialización de los derechos sociales y políticos, o en otras palabras, la realización de la ciudadanía.

En los últimos años se ha venido preconizando una nueva cultura político-administrativa que si bien no logra imponerse y desplazar el anterior modelo ha dejado claro que cada vez toma más fuerza. Al respecto, hemos dicho que "Actualmente, pareciera haber consenso respecto a la tesis de que la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas pasa por una reformulación de la relación Estado-sociedad civil que permita viabilizar la economía, lograr la integración social, otorgar mayor participación a los ciudadanos en la gestión de "lo público" y optimizar las políticas estatales. Esto implica la reconfiguración de la relación Estado-sociedad civil, lo cual tendrá que lograrse, mediante la reestructuración del Estado. Las características de este tipo de discurso y las acciones concretas que están siendo promovidas por distintos sectores políticos y burocráticos, nos llevan a pensar que se está generando una nueva cultura político-administrativa que empieza a aparecer entremezclada con la tradición estatal-centralista" (Rivera, 1995). El Triángulo de la Solidaridad se plantea devolver la credibilidad de las personas en la función pública por medio del mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a la demandas reales de la población. Para ello se proponen la participación ciudadana, la descentralización y la solidaridad<sup>6</sup>. Se pretende que el Triángulo se convierta en política pública "que permita la articulación de las demandas locales con la oferta de las municipalidades y las instituciones gubernamentales. Una articulación mediante la cual no solamente se fortalezca una concepción más activa de la ciudadanía, sino también una cultura institucional en el plano de las relaciones con comunidades y municipalidades" (Estado de la Nación, 1999: 238).

Se propone la coordinación articulada de la interacción entre las comunidades, las Municipalidades y las instituciones públicas para mejorar la condición de vida de los ciudadanos. El presidente Rodríguez ha dicho al respecto que "Comunidades, Estado y Municipalidades tienen el espacio

---

<sup>6</sup> Véase Primera Vicepresidencia de la República, *Memoria 15 de mayo de 1998* 30 de abril de 1999.

para juntos crear y crecer y construir; para compartir conocimientos y experiencias; para traducir ideas e inquietudes en obras concretas” La promoción de esta estrategia se realiza desde el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes y se plantea como objetivos mayores niveles de equidad y de integración social.

Diferentes entes como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Confederación de Asociaciones de Desarrollo Comunal y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal han manifestado el deseo de participar en esta iniciativa del Triángulo.

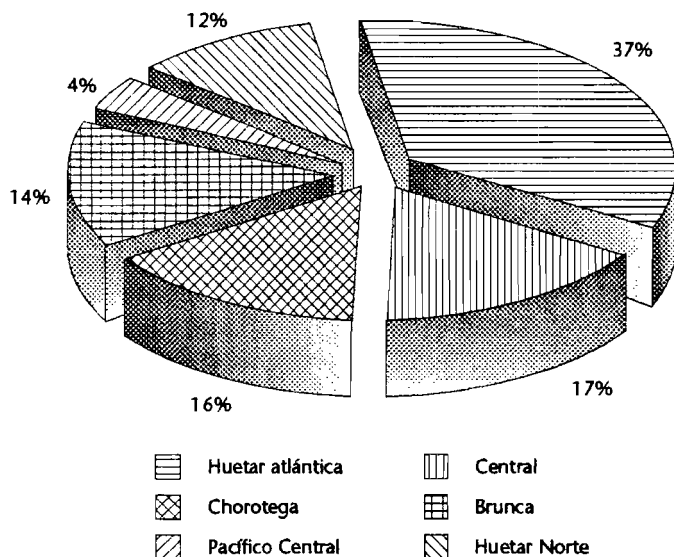
El Triángulo se plantea como un mecanismo de integración y de participación de las comunidades en la identificación y solución de sus problemas y, en particular, de la pobreza. También es concebido como un proceso de concertación en el ámbito local.

A la firma de los acuerdos antecede un ejercicio de selección de los cantones y distritos, un trabajo de “mapeo social”, un conjunto de negociaciones con la comunidad y el gobierno local, una serie de actividades con el fin de elegir los representantes de la comunidad, y labores de capacitación. “A mediados de 1999, la mayor concreción del proyecto se había alcanzado en cinco cantones y comunidades donde se habían firmado cartas de compromiso, a saber: Guácimo, Siquirres, Pococí, Abangares y el distrito de la Isla de Chira del Cantón Central de Puntarenas. La carta de compromiso es firmada por el Presidente y la Primera Vicepresidenta de la República, el Alcalde Municipal, el Presidente Municipal y los y las representantes de la comunidad. Todos los proyectos acordados deben contar con el aval de los jefes de las instituciones públicas involucradas y con un compromiso de aporte comunal” (Estado de la Nación, 1999: 108).

En el siguiente gráfico podemos observar la participación de los distritos por Región en la estrategia del Triángulo de Solidaridad.

FLACSO - Biblioteca

**Gráfico No. 1**  
**DISTRITOS QUE PARTICIPAN EN LA ESTRATEGIA DEL TRIANGULO DE LA SOLIDARIDAD SEGUN REGIONES**



Fuente: Secretaría del Triángulo de la Solidaridad. Tomado de *Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. 1998.*

Se han presentado problemas como por ejemplo el planteamiento desmedido de demandas comunales, lo cual tendía a desbalancear la estrategia ya que la sobrecarga de demandas sobrepasaba en mucho la respuesta institucional. "En algunos casos se suscribieron más de cien acuerdos por cantón. En las cartas de compromiso posteriores se reorientó el proceso, de manera que las comunidades definieran sus prioridades en cuatro áreas de desarrollo, incorporando las perspectivas de género y medio ambiente, a saber: infraestructura social, salud, educación e ingresos" (Estado de la Nación, 1999: 110).

A esta tematización institucional de "lo municipal", que no ha perdido en ningún momento su matriz centralista, habría que abonarle el hecho que permite una mayor visibilización de las capacidades o virtualidades de la sociedad local para hacerse cargo de algunas tareas de diagnóstico de sus

problemas, o en otros términos de definición de la "agenda local". Es claro, sin embargo, que la gestión de "lo público-local" no se encuentra todavía en manos de los actores locales.

La municipalidad costarricense ha tenido históricamente muchas limitaciones para poder llevar a cabo políticas sociales en la localidad. Durante mucho tiempo estos órganos funcionaron con un amplio déficit de legitimidad y una crisis política, económica y administrativa<sup>7</sup>. Actualmente, se aprecia una tendencia a favorecer los planteamientos que llevan a aumentar las potencialidades de las municipalidades.

En términos financieros se aprueba el traslado del cobro y la administración del impuesto a los bienes inmuebles y la Ley que permite que la distribución de las partidas específicas se asignen sin la participación del diputado.

La municipalidad maneja un mínimo porcentaje del gasto público total y esto, además de poner en evidencia el excesivo centralismo del modelo de gestión pública que tiene el país, deja ver las pocas posibilidades que tiene de gestionar un plan de "desarrollo" social.

La ausencia total o parcial de poder, recursos o competencias disminuye los alcances del proceso de descentralización. En algunas leyes por ejemplo se regulan competencias para la gestión local, pero no se trasladan ni recursos ni poder (Ley General de Salud, Ley de Promoción de la Competencia). En otros casos, "se trasladan recursos, pero no poder ni competencias, como es el caso de la Ley de Partidas Específicas. Los planes de desarrollo de los consejos de distrito, tienen que ser aprobados por autoridad superior, la ejecución de esos planes tienen que seguir lineamientos de esa autoridad y, en última instancia, los mismos recursos dependen de la salud de las finanzas públicas y hasta de la voluntad del gobernante" (Buller *et al*, 1998: 11).

Aún así encontramos un pequeño repunte en los ingresos de las municipalidades. Las partidas específicas, uno de los principales rubros de las municipalidades han venido aumentando –en colones corrientes– considerablemente, y ahora con la nueva legislación que elimina la intermediación del diputado se le proporciona a las municipalidades un poco

---

7 Véase Roy Rivera *La descentralización y la metáfora del Estado*. 1995.

más de recursos para realizar inversión social y poder reforzar la ciudadanía local. Las municipalidades recibieron en el 96 un total de 6,9 millones de dólares en partidas específicas que representaban el 15% de los gastos totales de estos órganos de gobierno (*Ibid:* 43).

Además con la promulgación del Código Municipal (Ley No. 7794) se promueven algunas modificaciones en el sistema político, que hacen pensar en transformaciones en los sistemas de actores locales. Las novedades que aporta el Código son la figura del alcalde y el nombramiento por parte de la comunidad a partir del 2002, en elecciones diferidas.

Con esta nueva situación las municipalidades se han dado a la tarea de conformar consejos de distrito, considerando que con la nueva Ley de Partidas Específicas, podrán obtener recursos financieros para obras comunales.

En síntesis se asiste a un difícil tránsito de la enunciación discursiva a la aplicación de estrategias de descentralización. Pareciera darse un desencuentro entre las voluntades políticas declaradas y las acciones emprendidas.

En Costa Rica, a pesar del aparente consenso existente entre las distintas fuerzas políticas respecto a la necesidad de propulsar la descentralización y el fortalecimiento financiero de las municipalidades, no se han aprobado cambios importantes en la legislación que hagan pensar en la conmoción del patrón centralista de organización de la relación entre el Estado y la localidad, o en términos más específicos, entre los instrumentos de gestión pública y la sociedad civil local. Aún así se aprecia que la discusión en torno a "lo local", se ha visto fortalecida en ciertos ámbitos, alimentada por presiones internas y externas.

Una somera revisión de la situación actual de los procesos de descentralización nos lleva a establecer el estado embrionario en el cual se encuentran algunos de ellos. Se aprueba una serie de medidas descentralizadoras y de reforma municipal, que hacen pensar en la reestructuración del rol político-institucional de la municipalidad y en la creación de nuevos escenarios sociopolíticos a nivel local, que podrían dar protagonismo a nuevos actores sociales.



Persiste, sin embargo, la dependencia financiera del Poder Central. Las transferencias del Ejecutivo a las municipalidades refuerzan las actitudes centralistas, puesto que las municipalidades tienen que supeditarse a los criterios y decisiones de los funcionarios del Poder Central para poder obtener los fondos.

El centralismo continúa imponiéndose, con mucha fuerza, aún en los países que han sido objeto de transformaciones significativas. Tal y como lo han señalado Castañeda y Fernández "En el modelo actual los gobiernos centrales tienen la mayoría del poder sobre el gasto y recaudo de impuestos y esto le da la capacidad de ejercer un control casi total sobre las municipalidades. Este no es un marco propicio para el fortalecimiento de los gobiernos locales, quienes a pesar de su dinamismo político y su capacidad de presión, ven sumamente disminuida su capacidad de acción y de respuesta a las necesidades de sus electores y las comunidades" (Castañeda y Fernández, 1995: 3).

A pesar de los avances legislativos y constitucionales las municipalidades no alcanzan a perfilar verdaderos gobiernos locales y mucho menos generar actitudes de credibilidad en las colectividades locales. Esto porque en general continúa prevaleciendo, si bien con múltiples intersticios, una cultura política que lleva a los gobernantes y ciudadanos a entender la gestión pública, como un asunto de unos pocos, localizados en un espacio reducido, el de las instituciones centralizadas del Estado. En consecuencia, la vida política local con pocas excepciones, es muy precaria y los habitantes de las localidades no logran todavía generar procesos de apropiación y control de los "medios" de gobierno. No hay espacios públicos locales definidos en donde se ventilen los asuntos de interés de la ciudadanía de las microteritorialidades y se (pre)definan los puntos importantes de la "agenda local" (Rivera, 2000).

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la descentralización ha venido a constituirse en la necesaria envoltura textual de un conjunto de propuestas y acciones que se pretenden diferentes e innovadoras pero que en la práctica, con mucha frecuencia, no son más que nuevas formas del viejo esquema centralista de gestión local. En ese sentido la reterritorialización de la política pública es vista como una estrategia de "modernización" de la gestión pública, que sin embargo, no necesariamente mejora los indicadores de democracia local.

Las políticas de combate a la pobreza han constituido otro de los catalizadores de la tematización de “lo local”. Se ha procurado incorporar a las municipalidades en la estrategia de diagnóstico de situaciones y de puesta en acción de planes concretos.

## **El sistema de actores intermediarios de la idea de la descentralización en Costa Rica**

Es importante antes de proseguir preguntarse cuál es la situación de los sistemas de actores que intermedian el discurso de la descentralización y su participación en las iniciativas de incorporación de esta temática en la agenda gubernamental.

Partimos de que un buen indicador de cómo caminan los procesos de descentralización es el nivel de institucionalización y el desarrollo del diseño estratégico con que se vienen manejando las transformaciones del aparato del Estado que procuran remodelar sus referentes espaciales y la dinámica de intercambio existente entre Poder Central y sociedad local. Aquí encontramos dos situaciones: primero, un innegable incremento de la tematización de la descentralización, el cual sin embargo, no se traduce siempre en coordinación, coherencia y constancia; y segundo, la existencia de ritmos desiguales o no coincidentes en las acciones de las instancias gubernamentales, los actores descentralizadores y la sociedad civil. En fin, la “agenda” gubernamental de la descentralización no siempre va aparejada de la “agenda” ciudadana.

Como el tema de la descentralización se ha filtrado por distintas vías en los discursos políticos y en los textos de las políticas públicas, se observa una clara babelización que ha intentado ser rectificadas mediante la creación de instancias nacionales de definición de pautas para la transformación del aparato del Estado. Este esfuerzo, sin embargo, no da garantía de que los discursos se uniformen, pero si le pone límites al atomismo institucional con que se trata el tema. Además, proporciona condiciones para la creación de “puntos de vista” gubernamentales al respecto. La dificultad que generalmente presentan estas instancias reside en que representa la visión de los actores gubernamentales principales y excluyen las visiones de los otros actores involucrados en la problemática. Generar áreas de coincidencia

pareciera ser el reto. Para ello se requiere una visión integral y una acción de coordinación funcional de las iniciativas de los diversos actores.

Hemos manifestado que las posibilidades que tiene la descentralización de convertirse en una estrategia transgubernamental, y consecuentemente, en un ensayo de modificación de las prácticas y esquemas político-institucionales prevalentes en cada contexto nacional, parecieran descansar, en buena medida, en su materialización en una política pública». Sin embargo, pensamos que se requiere ir más allá construyendo una acción pública concertada/consensuada. Es decir, desplegar acciones a partir de una visión amplia de la acción pública y de la política, tal como lo han planteado, desde diferentes ángulos Claus Offe (1997) y Jean Claude Thoenig (1997).

Los sistemas de actores intermediarios de la idea de la descentralización no han logrado sedimentar su discurso. Las elaboraciones propositivas que se presentan como estrategias de descentralización lejos de ser parte de la óptica social, más parecen fórmulas de tecnócratas. La descentralización, tal y como lo señalamos antes, no ha sido sentida por las colectividades locales como una necesidad ni ha sido suficientemente interiorizada por la sociedad, lo cual se ha traducido en una demanda ciudadana de tal transformación muy limitada y en una tematización en general precaria "Es indiscutible que para que la descentralización pueda llegar a materializarse, se requiere de la presencia de un sistema de actores descentralizadores que intermedien la gestión de las transformaciones y que puedan, previamente, crear un discurso de la descentralización que sea "metabolizado" por la sociedad en su conjunto " (Rivera, 1998: 24 y 25).

Los sistemas de actores descentralizadores son diversos y en general poco integrados, lo cual provoca algunas dificultades operativas en la dinámica de generación de procesos de amplificación de los niveles de audiencia del discurso.

A pesar de que existe un sinnúmero de propuestas institucionales que plantean la descentralización como parte de la "modernización" institucional, es claro que no predomina un enfoque que privilegie el criterio del "acuerdo" social y el carácter integral de las transformaciones requeridas.

Identificamos distintos actores que preconizan la descentralización entre ellos actores extranacionales como los organismos financieros internacionales,

algunos actores gubernamentales y ciertos políticos locales aglutinados en federaciones, asociaciones o partidos.

Queremos seguidamente hacer referencia, primero a las formas gubernamentales, normalmente centralizadas, de promoción de "lo municipal" y, segundo, a las formas asociativas municipales.

## El IFAM

En los distintos países de Centroamérica se constituyeron instancias de apoyo y fomento a la gestión municipal, en el marco de las estructuras del modelo centralista de Estado. Habría que decir que estas instituciones favorecieron una visión del "desarrollo municipal", que lejos de provocar el refuerzo de las municipalidades como contrapesos del Gobierno Central, contribuyeron a consolidar el centralismo. Con los nuevos tiempos, que han supuesto un cuestionamiento directo a la "estructura" y funcionalidad del modelo de Estado y diversos intentos de rehacer unos cuerpos institucionales que se conciben como inoperantes y oxidados, estas instituciones se han visto obligadas a moverse en dos planos: uno relacionado con su tradicional lógica de acción, apegada a rutinas burocráticas y de apoyo financiero reafirmantes de la subordinación de las municipalidades a un todopoderoso centralismo, y otro, en el que se imponen las nuevas exigencias de los organismos financieros y de cooperación, pero sobre todo de los mismos gobiernos y colectividades locales.

En el contexto de propuestas y medidas orientadas a modificar el esquema político-institucional, pareciera que estos institutos podrían jugar un rol importante, sin embargo, para ello se requeriría superar un conjunto de límites tales como su falta de legitimidad, la falta de representación de las autoridades locales en las juntas directivas, la desconexión respecto a las municipalidades, y sobre todo, la ausencia de mira estratégica de que han adolecido tradicionalmente. Aun así se considera que estos órganos refuncionalizados deberían acompañar los procesos de descentralización hasta que las administraciones municipales puedan adaptarse a las nuevas condiciones. FEMICA considera que tales institutos deben "modernizarse" y ajustarse a los requerimientos que plantea la descentralización, con lo cual

se aprovecharía la experiencia que han acumulado por largo tiempo (Durán, 1995: 9 y 10).

El IFAM, en Costa Rica, disminuyó en los últimos años su participación en las transformaciones municipales y en la generación de iniciativas tendientes a fomentar la descentralización del Estado, como efecto de la incertidumbre que existió en la Administración Figueres, cuando se anunció el propósito de cerrarlo. En la administración Rodríguez, la amenaza del cierre ha tendido a desaparecer y se le ha encargado asumir cinco áreas de trabajo: actualización de planes catastrales, capacitación de funcionarios y autoridades municipales, reorganización administrativa de las municipalidades, manejo de desechos sólidos y apoyo al Triángulo de la Solidaridad (Buller *et al*, 1998: 54).

Se considera que esta institución deberá presentar un perfil más ajustado a los imperativos de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos locales, a partir de "un modelo descentralizado de capacitación, asistencia técnica y financiera para el desarrollo económico local y un sistema de alianzas con la Unión Nacional de Gobiernos Locales y fuerzas organizadas de la sociedad civil, que faciliten el desarrollo de iniciativas concertadas" (*Idem*).

## **La Unión Nacional de Gobiernos Locales**

Las asociaciones de municipalidades existen desde hace algún tiempo en varios países de Centroamérica, sin embargo, no es sino hasta los noventa que tanto a nivel nacional como regional se da un relanzamiento de la idea de crear y reforzar instancias asociativas y federativas de municipalidades que pudieran aglutinar las "voluntades" políticas locales, y de esa manera proyectar una imagen de fuerza que permitiera mejores éxitos en la "negociación" sobre los principales puntos de la "agenda" municipal. Este resurgimiento del asociativismo, a juicio de Patricia Durán, " es producto de tres factores importantes: la decisión de los alcaldes (...) de aprovechar la coyuntura de la modernización del Estado, para reivindicar al municipio; la existencia de una importante y provechosa influencia de organizaciones internacionales de desarrollo que, en la búsqueda de fórmulas para racionalizar sus esfuerzos, se inclinaron por la descentralización a favor del gobierno local; finalmente, la incidencia de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano en los movimientos asociativistas nacionales" (Durán, 1995: 5 y 6).

FEMICA propuso en la primera mitad de la década de los noventa la siguiente agenda:

En lo político, se planteó promover sistemas político-electorales que se apoyaran en los principios de democracia representativa y participativa, el control ciudadano en la gestión pública y la rendición de cuentas a los ciudadanos; la proporcionalidad en la representación de los cuerpos corporativos municipales; posibilidad de participación de partidos políticos diferentes a los nacionales, incluyendo organizaciones cívicas locales; la elección directa de alcaldes; elecciones en fecha diferente a las nacionales y legislativas; existencia y uso de mecanismos de participación y control ciudadano de la gestión pública local, tal como cabildos, referéndum, plebiscito y recursos de revocatoria; mayor escrutinio por los partidos políticos en la selección de candidatos a las posiciones de elección local; obligatoriedad de que los candidatos a alcalde presenten su Plan de gobierno local, del cual deben rendir cuentas (*Idem*).

En lo administrativo se procura la transferencia de competencias, capacidad de decisión autónoma respecto de los destinos de cada municipalidad y autonomía administrativa; y en lo fiscal se procura que los gobiernos locales posean base tributaria propia y que compartan recursos con el nivel nacional con el fin de atender la demanda en servicios. (*Ibid*: 7).

Patricia Durán decía que esta agenda no se agotaba en sí misma, pues la función de FEMICA es proporcionar las condiciones para que se mantenga la correlación y concertación política con el sistema de actores intermediarios de la idea de la descentralización (*Idem*).

Los órganos nacionales y regionales de municipalidades también han reproducido, durante estos años de existencia, los vicios del Poder Central, es decir, administraciones centralistas, caciquismo, gestiones despegadas de las unidades que componen las asociaciones; pero también, han reproducido las debilidades de las municipalidades, poca o nula capacidad financiera, falta de legitimidad ante sus asociados, ante las instancias gubernamentales centralizadas y ante los ciudadanos, poco o nulo desarrollo de destrezas de gestión y una visión estratégico-conceptual muy limitada. Las tareas que plantea la descentralización, como idea-fuerza que ha permeado buena parte de los discursos gubernamentales han colocado a

las municipalidades en la obligación de buscar un mínimo de cohesión que les permita construir, de manera consensual, posiciones de fuerza y las transforme en interlocutores con capacidad de negociación ante las autoridades nacionales. Se parte de que "El liderazgo político y de "lobby" ante el gobierno central debiera dejarse a las Asociaciones de Municipalidades de cada país, las cuales tienen un papel protagónico de presión política y de procurar el consenso político para impulsar las reformas necesarias para que cada país tenga un marco de descentralización que les permita a los municipios desarrollarse como entes autónomos" (Castañeda y Fernández, 1995: 6).

Por lo demás, las asociaciones de municipalidades pueden nuclear las demandas de diferentes colectividades y tratarlas a partir de una visión supralocal de gestión de la política municipal que se ordene en escalas territoriales intermedias. De esa manera las municipalidades no solamente podrían atender las necesidades de sus localidades sino que podrían encontrar fórmulas de maximización de los recursos de gestión y gobernabilidad local. Al respecto Castañeda y Fernández han manifestado que las asociaciones han venido jugando un rol muy importante que deben cumplir más agresivamente para lograr mover la voluntad política de las fuerzas vivas de los países con el fin de que los marcos institucionales sean propicios al "desarrollo municipal" (*Ibid*: 2).

Las asociaciones son, en teoría, la suma de gobiernos locales y deberían por esa razón constituirse en una instancia con poder de determinación, sobre todo, en lo que tiene que ver con el destino de las municipalidades. Por tanto, las asociaciones tienen la urgencia de asumir la conducción de los cambios requeridos en la cultura político-institucional, lo cual quiere decir cambiar su perfil.

Habría, sin embargo, que decir, que si las municipalidades como órganos de gobierno subnacionales han sido deficitarias y en muchos casos han sido entes paralizados que no alcanzan ni tan siquiera a justificar su existencia como unidades político-institucionales, las formas federativas y asociativas de municipalidades lo han sido más. Esto último debido, sobre todo, a la poca importancia que le concedieron las mismas municipalidades a estos entes, también por la cultura político-institucional que cuadra la visión de los políticos municipales y la ciudadanía local en general.

Además, las juntas directivas de las asociaciones, con frecuencia quedan separadas en términos operativos de las municipalidades, creando dificultades de articulación de intereses. Se produce, en general, el predominio de lógicas político-partidistas en los procesos de toma de decisiones.

En términos de deseabilidad podríamos decir que las asociaciones son las llamadas a conducir los procesos de negociación política y de concertación necesarios para instaurar las condiciones necesarias para la puesta en marcha de medidas de descentralización o de corrección de las medidas que han sido promovidas sin éxito en esa dirección.

En Costa Rica, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales, entidad que aglutina a la mayoría de las municipalidades del país como las Ligas y otras expresiones federativas, podrían jugar un papel protagónico, si logran constituirse en un sistema de actores intermediadores del proyecto de descentralización. Es claro que la idea de la descentralización para que resulte viable debe ser apropiada por los actores municipales y convertirse en el eje que estructure la práctica de las diversas formas asociativas de municipalidades, las cuales podrían pasar a constituirse en los propulsores de la descentralización en cada región.

En consecuencia, es importante ponderar las condiciones reales de actuación que tienen tales órganos y las características que muestran las formas de asociación, regionales o nacionales, que las aglutinan. Es fundamental con ese fin, establecer la disposición logística de tales entes de asociación y la capacidad infraestructural instalada que poseen. De esa manera, se puede conocer la viabilidad que presentan estos órganos como conductores de procesos de descentralización en los distintos niveles regionales.

La principal organización asociativa municipal del país es, sin duda, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual ha pasado a constituirse en los últimos años en el baluarte de las luchas municipalistas. Ciertamente que esta entidad ha estado marcada por los mismos males que históricamente ha padecido el régimen municipal costarricense. A pesar de no contar con todas las condiciones para desarrollar una gestión de estructuración de la voluntad colectiva de las municipalidades, esta organización ha comenzado a tener mayor presencia en el plano de las negociaciones ante el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.



A pesar de los intentos de crear alternativas de ordenamiento político-institucional, es evidente que las municipalidades no han podido fracturar el esquema vertical de tratamiento de «lo local» que ha promovido el modelo de Estado centralista, y favorecer con ello mayores niveles de democratización territorial. La sociedad local, por su lado, no ha estructurado una demanda explícita de descentralización y menos han planteado proposiciones de reanimación de la decaída democracia local. La UNGL es considerada por algunos como la llamada a dirigir el proceso de descentralización en el país.

## **Las innovaciones político-institucionales en el campo de la descentralización**

La transformación del aparato institucional ha sido el norte y la experimentación el medio que ha guiado la acción de políticas y equipos tecno-burocráticos en los ensayos de confección del modelo de Estado.

No obstante, la cultura político-institucional centralista que ha campeado durante décadas en toda la Región no admite cambios radicales en la forma de gestión pública. Los actores gubernamentales y los equipos técnicos no siempre facilitan las innovaciones y la ciudadanía, por su parte, tampoco. Las resistencias al cambio político-institucional son fuertes y sostenidas, de allí que el manejo de los tiempos y la experimentación de las iniciativas sea el rasgo por excelencia de las iniciativas de reestructuración institucional. Aún así son varias las iniciativas que en el campo de la transformación político-institucional se han venido desarrollando en la Región, con el nombre de “proyectos de descentralización”.

La modernización institucional que se plantea con la reforma del Estado ha exigido a las sociedad costarricense enfrentarse a la innovación y la experimentación. En efecto, la existencia de sociedades con alto déficit de integración social y las difíciles condiciones en que se ha intentado buscar la concertación social han llevado a que los cambios se hayan introducido de manera pausada y considerando las consecuencias de orden político. No obstante, la urgencia de salidas a la disfuncionalidad del modelo de gestión, y en general, al aumento de los niveles de ingobernabilidad, ha hecho que la experimentación esté a la orden del día en prácticamente todos los ámbitos político-institucionales.

Las propuestas de descentralización suponen modificaciones en los aparatos político-administrativos, las cuales pasan por la introducción de innovaciones y procesos experimentales.

Se identifican algunas novedades político-institucionales. En el campo de la salud se ha planteado, en la Administración Rodríguez, la conformación de las Juntas de Salud, las cuales constituyen un intento por incorporar la visión y la voluntad de los ciudadanos en la definición del diagnóstico sobre la problemática de la salud en su comunidad.

También se ha empezado a discutir la posibilidad de trasladar a las municipalidades la administración de la educación en los primeros niveles, sin embargo, no se ha logrado ir más allá de los enunciados y la declaración de voluntad de algunos actores gubernamentales.

Las transformaciones de la institucionalidad estatal si bien pueden ser evaluadas como insuficientes, parciales o formales, la verdad es que han permitido fijar la atención en otro tipo de territorialidades (microterritorios) y dibujado nuevos escenarios en los cuales resulta más factible medir las insuficiencias del proceso de realización de la ciudadanía (o de materialización de derechos sociales y políticos), proponer fórmulas experimentales de fiscalización de las políticas sociales, elaboración de propuestas que atiendan la especificidad de cada territorialidad, y la promoción consensuada de estrategias de desarrollo social. De igual manera, se vislumbran mayores posibilidades de gestionar el cumplimiento de los derechos sociales en espacios que permiten la proximidad entre los demandantes de derechos y los responsables institucionales.

La tendencia de los distintos gobiernos a trasladar ciertas responsabilidades a las comunidades y órganos institucionales locales, puede permitir el establecimiento de formas de fiscalización de la gestión pública más efectivas, ya que el predominio de relaciones cara a cara y la delimitación territorial facilitan la transparencia político-administrativa.

Además, la vigilancia de la satisfacción de demandas, base de la estabilidad política, debe quedar en manos de los propios actores locales, y no en un centro administrativo alejado de las territorialidades concernidas. En Costa Rica, a pesar de la existencia generalizada de un sistema de política social

más abarcativo que el prevaleciente en el resto de los países de la Región, observamos que los derechos sociales no se han venido materializando en medidas concretas que posibiliten su realización. La precariedad de las políticas sociales y la insuficiencia de salidas «privadas» para los problemas socioeconómicos llevan a que los derechos sociales hayan tenido existencia real sobre todo en los textos institucionales.

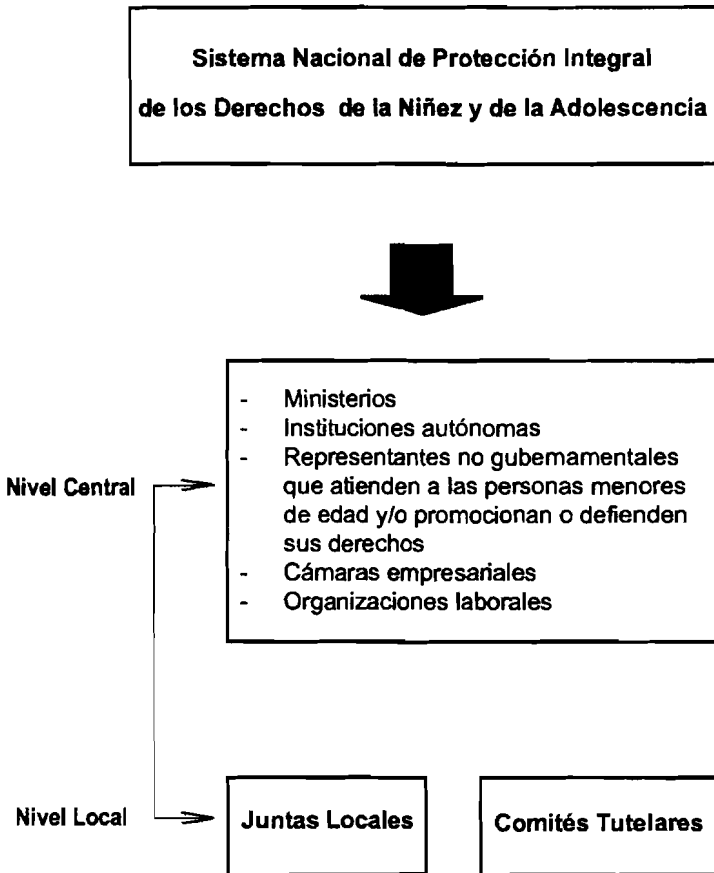
El sistema político-administrativo costarricense ha sido muy resistente a los cambios relacionados con la transformación del modelo centralista de gestión, sin embargo, en la actualidad identificamos algunas iniciativas que consideramos oportuno describir por su carácter inédito y porque pueden representar el inicio de un proceso de reestructuración institucional de mayor envergadura. Entre estos destacamos la constitución de los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer y los Consejos de Distrito.

## **Los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia**

Recientemente se ha creado un Sistema Nacional y un Sistema Local de Protección de Derechos que representa una innovación institucional de amplia trascendencia, sobre todo, si tomamos en cuenta que se trata de nuevas formulaciones de la relación demanda-satisfacción de servicios, y nuevas formas de interacción entre la comunidad y los distintos componentes del aparato institucional del Estado.

El Código crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la adolescencia el cual se conforma tal y como lo muestra la siguiente figura :

Figura No.1



Las juntas locales, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), son órganos de coordinación y adecuación de las políticas públicas en cada territorio. Su trabajo se centra en la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia por medio de campañas de información y capacitación, así como en la creación de redes de apoyo entre adolescentes, niños y niñas para lograr el cumplimiento de la legislación. Están compuestas por 6 miembros: representantes de la oficina local del PANI, del Ministerio de Educación Pública (MEP) y de la Municipalidad, tres miembros de la comunidad elegidos popularmente, un representante de la población adolescente, mayor de 15 años con voz y voto.

Las juntas hacen parte importante de la gestión institucional de los derechos en la localidad. Actualmente hay 25 juntas, en: Heredia, Goicoechea, Liberia, Siquirres, Grecia, Alajuelita, Santa Cruz, Sarapiquí, Turrialba, Santa Ana, Gofito, Corredores, Curridabat, Alajuela, Desamparados, San Carlos, Tibás, San Ramón, Naranjo, Puntarenas, Pérez Zeledón, Cartago, Limón, Puriscal y Coto Brus. La idea es que cada cantón cuente con una Junta. Hasta la fecha han desarrollado proyectos en los que se ha invertido 50 millones de colones, financiados por el PANI.

Por su lado los Comités Tutelares están definidos como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionan en el marco de la Ley No. 3859 de 1967 sobre desarrollo de la comunidad. Se le han fijado tres objetivos:

-Colaborar con la asociación de desarrollo, en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad.

-Velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población.

-Funcionar como centro de mediación de la resolución de conflictos en esta materia, conforme con los procedimientos establecidos en el capítulo III del título III del Código.

En el ámbito local las diferentes asociaciones se organizan para conformar, hasta la fecha, cerca de 30 Comités Tutelares.

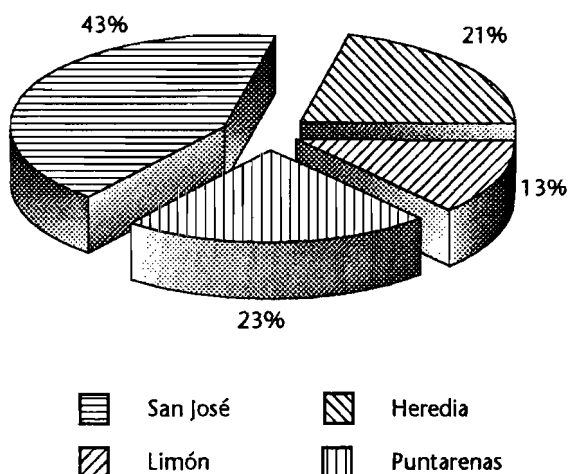
Podemos decir que hasta el momento la gestión de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia así como los Comités Tutelares, ha sido muy limitada, debido a que se encuentran, en general, en un estado embrionario.

## Las Oficinas Municipales de la Mujer

El Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) ha venido fomentando, a partir del Programa de Oficinas Municipales (PRONOM), el establecimiento de tales instancias en varios cantones del país, con el objetivo principal de "Promover acciones, planes y programas para la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres en el ámbito local-municipal".

En general se trata de una instancia en la que se ofrece información sobre los servicios y los derechos ofrecidos por las distintas instituciones. También se plantea el monitoreo de las políticas públicas a favor de la mujer en la localidad e incidir en los planes municipales conjuntamente con la Comisión de la Condición de la Mujer con el fin de que se incorporen los intereses y necesidades de las mujeres. De acuerdo con la información proporcionada por el INAMU en la actualidad hay 30 oficinas funcionando en el país y se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

**Gráfico No. 2**  
**OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER ESTABLECIDAS**  
**A NOVIEMBRE DE 1999**



## La experiencia de los Consejos de Distrito<sup>8</sup>

La experiencia de los consejos de distrito se puso en marcha, de manera sistemática, sólo hace unos cuantos años y ha sido presentado ante la opinión pública por algunos actores políticos y cuadros técnicos como una fórmula de descentralización. En ese sentido, resulta necesario reconocer los posibles cambios que se pueden haber dado en los estilos de gestión local de lo público, lo cual supone procesos de adaptación tanto en el campo político-administrativo como en el de las prácticas de vinculación de la sociedad local con las entidades gubernamentales.

Estas modificaciones que se han venido promoviendo de manera bastante tímida y sin trastocar el esquema centralista de gestión local han, sin embargo, introducido elementos novedosos que pueden crear condiciones para una resocialización de las colectividades locales y un repensamiento de las potencialidades de sus órganos de gobierno y de sus redes de "bienestar". Algunas de las modificaciones que ocasionaron las experiencias de los consejos de distrito, que han sido enlistadas por Buller y otros son: la participación extensiva y solidaria de la organizaciones de base sobre la base de un ejercicio de concertación; la variación de las formas orgánicas en la composición de los consejos de distrito; reconocimiento mutuo de las organizaciones en el distrito; toma de conciencia de los ciudadanos; e intercambio de experiencias interdistritales (Buller *et al*, 1998: 78 y 79).

Esta experiencia representa una de las pocas novedades que en el plano político-administrativo se han producido. A partir de una experiencia piloto realizada en las municipalidades de Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela se intentó modelizar un sistema de gestión que posibilitara una mayor participación de los distritos (unidades territoriales de menor escala). Las tres nociones que constituían el marco textual de esta iniciativa eran: modernización institucional, descentralización y participación ciudadana. La primera, como en el resto de las propuestas de descentralización que se han promovido en Centroamérica, constituye la referencia general del proyecto y parte del consabido "atraso" de los órganos municipales y en general de la

---

<sup>8</sup> En este punto se desarrolla de manera más amplia en el informe de investigación. Los procesos de adaptación de la gestión local en el contexto de los procesos de descentralización en Centroamérica que se llevó a cabo en FLACSO-CR.

forma de gestión de “lo local”. La segunda, está orientada a generar prácticas de contención del centralismo municipal; y la tercera, parte de reconocer que la incorporación de las poblaciones del distrito al diseño y ejecución de las políticas permite optimizar el uso de los recursos y garantiza una efectiva fiscalización de los actos públicos.

El Código municipal anterior estipulaba la creación de consejos de distrito, sin embargo, no constituyeron una alternativa, pese a que hubo algunas iniciativas. Es con este proyecto que se reactiva tal mecanismo y que se generan dinámicas que tienden a modificar la escena local.

Los consejos son órganos cuya jurisdicción es el distrito y la cabecera es el caserío designado por la municipalidad. “Con esta estructura se ha promovido la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil en un proceso integral de desarrollo que cubre a todas las comunidades, población y sectores distritales. Su funcionamiento estuvo regulado por lo establecido en los artículos 63, 64 y 65 del anterior Código Municipal” (*ibid*: 77).

El proceso de constitución de los consejos tiene diferentes momentos: uno anterior a la experiencia de Pérez Zeledón, que fue el proyecto de planificación del desarrollo local en el cantón de Hojancha y luego el Plan piloto de Puriscal, Alajuela y Pérez Zeledón. Esta primera experiencia de Hojancha fue auspiciada por “Compañeros de las Américas” (una ONG que se dedica a financiar experiencias de desarrollo local) con apoyo de la Fundación Ford, y tenía como objetivo promover un modelo de desarrollo local. Esta experiencia sirvió para que se planteara un proyecto experimental de Consejos de Distrito ante la AID. De esa forma, los funcionarios de Compañeros de las Américas con sede en Washington redactaron los términos de referencia para desarrollar la experiencia en Costa Rica a partir de 1994. Inicialmente, además de Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela; se había pensado escoger otros dos cantones, pero la experiencia sólo se concretó en tres<sup>9</sup> .

La propuesta de dicho proyecto coincidió con la política general que venía planteando la AID, la cual promovió el impulso de un proceso de reconfiguración institucional del Estado.

---

9 Entrevista realizada a Luis Angel Acevedo, ex-asesor de Compañeros de las Américas.



Por otro lado, está el apoyo técnico-logístico que recibieron las comunidades y los gobiernos locales, sobre todo, en Pérez Zeledón, de parte de los funcionarios del proyecto. El involucramiento directo de personal técnico que creía firmemente en la idea de la descentralización es uno de los elementos que hicieron posible este experimento. En efecto, este pequeño grupo de actores intermediarios de la idea de la descentralización, vehicularon una visión transformadora de la gestión local.

La participación de actores políticos a nivel nacional, como el diputado o a nivel local como los miembros del consejo municipal y los síndicos, determinaron en buena medida las posibilidades de éxito de las experiencias. Es bien conocida, la participación protagónica del diputado Ottón Solís en el caso de los consejos de distrito del Cantón de Pérez Zeledón.

Ya desde hacía algún tiempo se había pensado en crear un mecanismo que posibilitara al mismo tiempo "modernizar" la municipalidad y fortalecer la participación ciudadana, sin embargo, no se había encontrado una modalidad que permitiera lograrlo en un marco jurídico adecuado. "Ya se había pensado antes en la idea, lo que no se tenía era cómo cristalizarla, cómo poder crear una figura que tuviera acceso a un recurso público, pero que estuviera amparado jurídicamente para poder dárselo, porque en este país únicamente a las Asociaciones se les puede bajar recursos, porque ellas están constituidas legalmente. A ningún otro grupo organizado se le puede dar recursos por la sencilla razón de que ellos no tienen un marco jurídico que los respalde, y por ahí se pueden perder muchísimos recursos que un grupo bien organizado puede desarrollar en sus comunidades. Se crea esta figura respaldada por la municipalidad; o sea, son órganos dependientes de la municipalidad, y a través de ella se le pueden bajar recursos y ellos pueden ejecutar, que es lo más importante, y no estarían tocando el recurso, sino ejecutando la obra; elaboran el proyecto, lo presentan a la municipalidad y ellos bajan el recurso"<sup>10</sup>.

FODESAF se vinculó posteriormente a la experiencia, dado el éxito obtenido. En efecto, FODESAF es un elemento más que se suma al grupo de fomento

---

10 Entrevista realizada a Benedicto Solís, quien fuera director ejecutivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, en

de la creación y refuerzo de los consejos de distrito. Se partió de reconocer que este tipo de iniciativa podría resolver de alguna manera el problema de eliminar la intermediación burocrática que hace que "... del 100% de los recursos que salen directamente del fondo a las unidades ejecutoras para que lleven a cabo sus programas, sólo un 30% estaba llegando directamente al beneficiario"<sup>11</sup>. Tal consideración lleva a la institución a plantearse la búsqueda de mecanismos que permitieran llegar directamente a las comunidades; de esa manera se empieza a gestar "la política de desarrollo local" de FODESAF en el año 95.

De acuerdo con uno de los encargados de la experiencia en Pérez Zeledón las autoridades de Asignaciones Familiares conocieron la experiencia y "se convencieron de las bondades del modelo y al conocer lo que estaba sucediendo en el campo, ellos decidieron trasladarle recursos a esta municipalidad y a otras muchas más. Lo que pasa es que con carácter de éxito encontramos sólo a Pérez Zeledón; en Puriscal la cosa medio resultó, no fue una buena experiencia"<sup>12</sup>. Desde 1996 la Dirección Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares ha venido apoyando a algunas municipalidades que tienen en funcionamiento consejos de distrito por medio de los Convenios de Cooperación Financiera. "El propósito de esta cooperación es la de consolidar un programa especializado en el financiamiento de iniciativas de desarrollo local, en donde el consejo de distrito es el ente responsable de la ejecución de los proyectos seleccionados por las comunidades, que a su vez tienen el control y la auditoría social mediante el avance de las obras". (Buller *et al*, 1998: 47).

Al intervenir FODESAF con apoyo financiero se terminó de perfilar una estrategia de creación de consejos de distrito, ya que se ponía como condición para el traslado de fondos la constitución de estos órganos. De acuerdo con Benedicto Solís quien fue Director Ejecutivo de la UNGL, las municipalidades estaban con los brazos cruzados y no tenían posibilidad de rellenar los huecos del municipio y en esas condiciones FODESAF expresó que habían recursos que se podían bajar hacia las comunidades; pero que para poder obtenerlos se tenían que constituir los Consejos Municipales de Distrito. De esa manera, la UNGL se dió a la tarea de negociar con las municipalidades para que

---

11 Entrevista realizada a Ricardo Velásquez, funcionario de FODESAF.

12 Entrevista realizada a Carlos Chang, ex-asesor de la experiencia de los Consejos de Distrito para el cantón de Pérez Zeledón.

crearan los Consejos de Distrito y esos fondos les fueran trasladados. Pero no todas lograron ese objetivo; porque para poder bajar ese recurso, necesariamente tenía que constituirse esa figura legal<sup>13</sup>.

En cuanto a la forma del nombramiento, debemos decir que en un principio se establecía que el consejo de distrito iba a estar presidido por el síndico del lugar. Este a su vez iba a nombrar un representante y luego el Presidente Municipal y el Ejecutivo nombrarían las otras tres figuras, para conformar las cinco personas que iban a integrar los Consejos Municipales de Distrito. Benedicto Solís dijo al respecto que se insistió en que " se le diera mayor participación a los partidos políticos; o sea, que no fueran conformados los Consejos Municipales de Distrito por el partido que estuviera en el poder en ese momento, porque seguiríamos con el eterno problema del centralismo, donde se arrastra la línea del Gobierno, Asamblea Legislativa, municipalidades...con el agravante de que quien está en el poder es quien va a manejar la situación y los recursos, y éstos no iban a ser distribuidos como se pretendía. De ahí que se les obligó a las municipalidades a que con la conformación de los Consejos Municipales de Distrito, estuviera bien distribuida la parte política, para no incurrir en errores que posteriormente no harían sostenible el proyecto. Esto ha venido a darle una mayor credibilidad de parte de la ciudadanía, y a demostrarle al gobierno que las municipalidades son capaces de manejar recursos y hacer obras comunales" <sup>14</sup>.

FODESAF también planteó algunas exigencias respecto a la conformación de los consejos, con lo cual se crearon algunos problemas, tal y como lo reconoció el señor Velásquez, cuando manifestó que por este asunto muchas municipalidades reaccionaron negativamente. Se proponía que la municipalidades que quisieran ingresar a este proceso, debían conformar los Consejos en Asambleas, donde se convocara a todas las "fuerzas vivas" de la comunidad para que eligieran 4 de los 5 miembros. Esto porque se partía de que se debía respetar la figura del síndico como presidente del Consejo de Distrito, ya que cumplía una función estratégica al constituir la correa de transmisión entre la municipalidad y la comunidad. Esto se hizo, pero nada más en nueve municipalidades; porque el resto dijo que con esas condiciones no trabajaban<sup>15</sup>.

---

13 Entrevista realizada a Benedicto Solís, ya citada.

14 Entrevista realizada a Benedicto Solís, ya citada.

15 Entrevista realizada a Ricardo Solís, ya citada.

A pesar del ofrecimiento de fondos y del reconocimiento que empezó a obtener la experiencia de los consejos de distrito en Pérez Zeledón, la respuesta de las municipalidades no fue todo lo positiva que se imaginó. Al respecto Ricardo Velázquez declaró que la respuesta había sido "Fatal, porque de 81 municipalidades que tiene este país, en el año 97 sólo 9 nos dijeron sí; o sea, un 10% de las municipalidades. Ya para el año 98 se han incluido 25 municipalidades; lo cual demuestra, de alguna manera, un cambio de mentalidad. Dije fatal el 10% porque estábamos poniendo condiciones para trasladar esos recursos, que de alguna manera al Ejecutivo Municipal, al Presidente Municipal y al Concejo Municipal les significaban pérdida de poder en las comunidades; porque ellos ya no iban a tener el papel protagónico en la distribución de recursos, sino que ahora ese papel lo iban a tener directamente las comunidades. Esto porque la municipalidad va a ser un ente canalizador de los recursos, ya que por mandato legal, Asignaciones Familiares no puede trasladar directamente los recursos a Asociaciones de Desarrollo o Juntas de Educación; tiene que utilizar una instancia estatal, y esa instancia nos pareció que tiene que ser la municipalidad. Entonces, ahí empieza la primera resistencia de la municipalidad, una especie de: "A mí me traen los recursos y yo los distribuyo porque tengo muchos compromisos políticos; y si no, lo siento, no quiero trato con ustedes" <sup>16</sup>.

FODESAF, con base en esta experiencia conformó una estrategia de intervención en la experiencia de los Consejos de Distrito y definió un modelo de asignación de recursos para los Consejos de Distrito que consistió en repartir los recursos dentro del distrito, utilizando el Índice de Desarrollo Social del Distrito, que es el que más peso tiene con un 40%; la capacidad de gestión de la comunidad (que se mide a través de la participación comunitaria, el número de organizaciones, el grado de respuesta, etc.) con un 30%; luego un 20% para población y un 10% para el territorio.

En el esfuerzo por asumir un papel protagónico en la gestación y respaldo de nuevas experiencias de consejos de distrito FODESAF desarrolló labores de coordinación con otras instituciones. Aparte de FODESAF hubo participación de otras instituciones de gobierno. Participó el MOPT en lo que se refiere a mantenimiento de caminos (coordinó con la municipalidad y las comunidades para efecto de lastreo y bacheo de caminos en mal estado).

---

16 Entrevista realizada a Ricardo Velázquez, ya citada.

En el 97 participaron 9 municipalidades que ejecutaron 633 proyectos por un monto de 21,2 millones de dólares. En el 98 se incorporaron 20 municipalidades para desarrollar proyectos por un monto disponible de 23 millones de dólares (Buller *et al*: 47).

Estas experiencias se desarrollaron con el propósito de eludir lo político-partidista y de hacer prevalecer una racionalidad político-institucional pluralista, apoyada en una razón "más técnica". Aun así es muy difícil que se impongan los imperativos técnicos cuando los recursos pasan por lo político. Existe la necesidad de definir un sustrato logístico que se apoye más en los criterios técnicos y menos en la voluntad política circunstancial, así como en la obligatoriedad de una visión transgubernamental.

El otro actor que se agrega a esta experiencia es la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual respalda las experiencias que se pusieron en marcha con el proyecto y además, motivaron a otros gobiernos locales para que repitieran la experiencia en otras regiones. En ese sentido se desarrolló toda una labor de promoción, pero desde una posición de exterioridad respecto a las experiencias en marcha. Se observa, entonces, que el sistema intermediario de actores de la idea de la descentralización y modernización municipal a partir de la estrategia de los consejos de distrito son de distinto origen y además, se van transformando en el tiempo.

Los consejos de distrito representan el punto más cercano entre el proceso de toma de decisiones y la sociedad civil. Podría pensarse que constituyen los gérmenes de microesferas de lo público-local. Se pretendía desde el inicio "que estas estructuras se convirtieran en el eje de la planificación de un proceso de desarrollo local en donde las organizaciones de la sociedad local distrital adquirieran un compromiso de participación colectiva en una planificación de base" (*Ibid*: 77). La idea que a veces se maneja de lograr una "descentralización" desde la sociedad civil parece que estuvo muy presente en quienes pusieron en marcha este proyecto, sin embargo, da la impresión que no siempre dejaron claro la diferencia entre ésta y la vigorización de la participación ciudadana. Es indiscutible que ambas están muy relacionadas, pero no son lo mismo.

Además, la distinción entre sociedad civil y Estado que generalmente se realiza, para distinguir los planos de la toma de decisiones y de la no

participación en la toma de decisiones, en la vida cotidiana no resulta tan nítidamente clara, y en el caso de la dinámica de la sociedad local, resulta aun menos evidente. Con las nuevas propuestas de participación de las colectividades en algunas de las actividades de la gestión pública de lo local los planos se superponen. Se empieza a realizar una forma de política a la vez institucional y no institucional.

Las colectividades locales que nunca fueron más que un dato para los "decididores" de un momento a otro empiezan a tener en sus manos instrumentos de participación en la definición del peticionario local y en general en la definición de la agenda ciudadana local. Este es un proceso que no ha estado exento de grandes obstáculos ni de errores, pero que enseña a las colectividades las posibilidades de realización de una gestión de lo público local más participativa y por tanto más democrática. En síntesis, tiene la virtud de que visibiliza las posibilidades de una gestión local participativa que armonice energía social y procesos de toma de decisiones y de ejecución de políticas. En otras palabras, una acción pública local y no una política pública local en el sentido restrictivo que la han planteado las corrientes administrativistas. Se trata de lograr el desencadenamiento de la energía social de la localidad a partir de una estrategia que si bien va de arriba hacia abajo puede lograr incorporar a la comunidad en la gestión de los servicios.

Esto ha llevado a la vez a otorgarle voz a las subcolectividades locales, las cuales también definen un sentido específico de sus necesidades y de su identidad territorial. Esta nueva situación representa toda una modificación en las formas de actuación de las sublocalidades de frente a la gestión municipal, ya que, en general, siempre ha sido vista como ineficiente y totalmente externa a las comunidades.

Resulta evidente, que para sociedades locales acostumbradas a que la responsabilidad de la gestión de "lo público-local" descansa sobre las distintas expresiones del Poder Central o en en gobiernos locales con poco poder de decisión, pocos recursos y pocas aptitudes en el quehacer político-institucional, la determinación de hacer llegar la decisión del destino de los recursos a representantes de comunidades no deja de constituir una gran novedad y una modificación en el escenario local. Es claro que esta estrategia de redistribución de las responsabilidades de la gestión de los fondos de las partidas específicas representó de hecho un acercamiento mayor de los

recursos a las comunidades, dejando la impresión de que se sobrepasaba la tradicional rivalidad existente entre las municipalidades y las asociaciones de desarrollo por las partidas. Sin embargo, las dudas aparecen cuando se plantea la capacidad que tienen los responsables directos de administrar los fondos.

En todo momento se buscó incorporar a los líderes locales, considerando que el líder puede nuclear las colectividades. "Al plantear el líder comunal la posibilidad de la elaboración de proyectos y la consecución de recursos, logra reunir a todos los grupos de su comunidad, y obviamente ellos aceptan ese reto que el líder les hace, de ahí que se genere el proyecto y vengan los recursos para la comunidad"<sup>1</sup>. Esta propuesta que en un inicio fue recibida con recelo por las asociaciones de desarrollo ha sido finalmente digerida por estos órganos. Las asociaciones han venido participando y eso resulta novedoso, porque "...través de la historia ha existido un divorcio entre lo que es desarrollo comunal y municipalidad (los dos se pelean el derecho del Gobierno Local)... los mismos diputados han propiciado esta brecha. Ahora, esto más bien logra unirlos, busca la homogeneidad entre asociación y municipalidad, lo que facilita el desarrollo de los proyectos comunales" (*Idem*). Algunas de las dificultades que se han presentado tienen que ver, por un lado, con la complejidad de la tarea de clasificar y jerarquizar las demandas, de manera tal que se le dé forma al petitorio sublocal primero, y luego local; y por el otro, con la capacidad, experiencia y disponibilidad en términos de tiempo de los representantes de distrito para codificar las demandas sublocales. En general, los síndicos han tenido que realizar un esfuerzo especial y han tenido que dedicar una considerable cantidad de tiempo que, por ley no resulta retribuable. Los consejos de distrito no están pensados como instancias formalizadas de gestión pública, por tanto, no hay retribuciones permanentes y no hay protección "laboral". Al respecto, Rojas y Castro han dicho que "...la cercanía con los ciudadanos y la atención de gran cantidad de demandas individuales y grupales, ha significado para los síndicos un incremento del tiempo que dedicaban a los asuntos municipales. Hasta ahora, algunos de ellos han podido hacer frente a ese cambio por circunstancias personales, como el hecho de ser pensionados, o agricultores y comerciantes independientes, que pueden distraer parte de su tiempo laboral, gracias a la ayuda familiar" (Rojas y Castro, 1996: 102).

---

17 Entrevista realizada a Benedicto Solís, ya citada.

A pesar de todos los límites que impone un esquema político-institucional de matriz centralista a una experiencia como esta de los consejos que representa una transformación, focalizada, *de facto*, se puede apreciar un conjunto de novedades en el plano de lo técnico-operativo de la gestión de "lo local", en la forma de la "política local" en esos contextos, y en los procedimientos de participación ciudadana. Podemos decir que se están desarrollando nuevas gramáticas político-administrativas que sin llegar a ser paradigmáticas pueden permitir la generalización de un lenguaje técnico-político distinto, y la solidificación de prácticas de gestión local más cercanas a un modelo de democracia directa y de ciudadanía activa.

No hay, sin embargo, un contexto conceptual que acompañe las innovaciones que se han pretendido realizar que resulte asimilable por parte de los "operadores" de la acción y por parte de la comunidad misma. Es claro, sin embargo, que se requiere de la circulación de un "lenguaje común" que tenga no solamente posibilidad de ser vehiculado por los operadores de la "transformación" sino también que pueda resultar perceptible por parte de la sociedad local, aunque para ello se requiera todo un esfuerzo de aprendizaje, y finalmente, de resocialización en una cultura político-administrativa distinta.

El éxito de estas experiencias, por tanto, supone un proceso de recolonización de las esferas de decisión en el nivel local y, la realfabetización de los políticos locales y de la comunidad en general de acuerdo a los términos de una nueva cultura político-institucional. Es esta dinámica la que puede analizarse a partir del par innovación/adaptación. En buena medida una innovación desfocalizada en el plano político-institucional pasa por una transformación de la visión de mundo de los políticos que hacen parte del esquema centralista de los procesos de toma de decisión nacional y de gestión de "lo público" y la generación de procesos de resocialización política. En este sentido es interesante lo que señala Ricardo Velásquez, cuando dice "Yo siento que hay políticos que ya han cambiado su mentalidad (y otros que deben hacerlo) porque esto es un proceso que así lo exige, sobre todo porque hay elementos exógenos como la globalización, que inciden no sólo en el manejo de la política social, sino en la solución a los problemas que surgen. Aquí no hay nada que descubrir, todo está inventado, lo que hace falta es ponerse a trabajar"<sup>18</sup>.

---

18 Entrevista realizada a Ricardo Velásquez, ya citada.



Las innovaciones en términos político-administrativos requieren de un contexto en el cual exista en primer lugar, un discurso del cambio que sea verosímil, que sea promovido por actores que tengan bien definido el aspecto logístico, una base material suficiente como para respaldar las acciones tendientes a crear una imagen positiva de la nueva situación, y para provocar cambios efectivos en el sentido pretendido. Los procesos de adaptación que los actores sufren como consecuencia de la introducción de innovaciones en las prácticas de gestión van dejando una estela de resultados de variable tipo y evidencian los logros o los límites de los procesos de recolonización político-administrativa.

En el caso de los consejos de distrito este proceso se pone en evidencia a partir del comportamiento de ciertos actores y de ciertos procedimientos. Ya desde las primeras experiencias quedó claro que las colectividades presentan un comportamiento diferenciado de adaptación de frente a la innovación. Esta diferencia tiene que ver ciertamente con la manera como se combinaron los factores anteriormente mencionados. En otro sentido, también tiene que ver con las distintas formas de adaptación local a las condiciones de experimentación que planteaba el proyecto. Por otra parte, el contexto infraestructural y la memoria organizativa de las comunidades hicieron que en algunos casos la iniciativa tuviera cierta acogida mientras que en otros casos no. En algunos contextos locales la propuesta fue abortada al poco tiempo de haber sido puesta en funcionamiento.

Los consejos de distrito pueden verse como un intento de crear algunos niveles, si bien moderados, de reformulación de la gestión de "lo público-local", pero en un contexto de centralismo nacional y local institucionalizado. De todas maneras, estas experiencias si bien no tienen un contexto de descentralización que los valide o al menos les proporcione legitimidad ante los ojos de los ciudadanos, han representado una innovación en el ámbito político-institucional.

## **Acotaciones finales**

En conclusión, podemos decir que esta experiencia expresa la puesta en práctica de una fórmula de transformación del esquema político-institucional que planteaba la combinación de la modernización institucional con la descentralización.

Es indiscutible que una idea de la descentralización que no se apoye en un sustrato material adecuado y en un marco logístico suficiente tendrá menos posibilidades de realización, por tanto la inyección de fondos y la elaboración de una propuesta coherente constituyen el contexto de arranque de cualquier acción que busque rediseñar el esquema centralista de gestión de "lo local". Por otro lado, la modificación del esquema de gestión de "lo local" en algunas de sus dimensiones –no en todas-, no representa por sí misma una expresión de descentralización en sentido estricto, ya que por encima y por debajo de esta experiencia pueden favorecerse procesos de reafirmación de prácticas centralistas. Podríamos decir que a nivel macro, es evidente que el modelo centralista sigue gozando de magnífica salud y a nivel micro, si no se logra la articulación del proceso de toma de decisiones a la participación ciudadana, lejos de favorecer procesos de descentralización y de democracia local, se estarán reforzando fórmulas de centralismo a escala territorial más reducida. Podríamos decir que la oferta de modernización institucional y descentralización procura la recolonización político-administrativa de la municipalidad. Se intenta poner en práctica una forma diferente de gestión de "lo local", mas lo cierto del caso es que con mucha frecuencia se tiende a reintroducir las prácticas centralistas y los estilos tradicionales de hacer política. Todo esto sin embargo, se presenta como una clara demostración de lo difícil que resulta desarrollar un sentido simbiótico entre la innovación y el contexto en el cual se procura generar los cambios.

La experiencia de los consejos fue promovida, primero en tres cantones y luego en diferentes regiones, sin embargo, los resultados fueron distintos. La fórmula: apoyo político, recursos, más capacitación y disposición de la sociedad civil fue la que determinó que en algunos casos este ensayo funcionara y en otros no. En la primera etapa, las experiencias tal y como se mostró en el informe evaluativo realizado por los mismos animadores de este proyecto presentaron resultados dispares<sup>19</sup>. No obstante, se aprecia que el proceso de asimilación de la experiencia ha sido progresivo, de manera tal que ha ido poco a poco sedimentándose y visibilizándose ante los ojos no sólo de la comunidad sino del resto de los actores municipales del país. Entre los límites que han señalado los actores que participaron en la

---

19 Véase Carlos Chan y otros.. *Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil*. Compañeros de las Américas, Agencia Internacional para el Desarrollo y la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo. San José. 1996.

conformación y apoyo de las experiencias de los consejos de distrito están los de tipo jurídico y los político-partidistas. Se considera que el esquema jurídico prevaleciente impone restricciones a las municipalidades, a los consejos de distrito y a las mismas comunidades para desarrollar una gestión local adecuada; y por otra parte, se admite que en las municipalidades se frenan iniciativas como consecuencia de una reacción al "otro" partido.

