

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN LOCAL EN EL TRIÁNGULO DE LA SOLIDARIDAD

María Lorena Molina M.

María Cristina Romero S

Resumen

Se parte de una comprensión sinóptica de las orientaciones de la política social en los años noventa, y de las semejanzas y diferencias de los enfoques de los organismos internacionales. Destacamos algunas particularidades del ajuste estructural en Costa Rica, así como un rasgo común: haber generado acumulación en las minorías y exclusión social en las mayorías. Describimos la lectura del contexto, punto de partida de la estrategia de la política social llamada "Triángulo de Solidaridad", y se reconoce en ella el acento en la participación comunal en consonancia con las tendencias de la política social en los años noventa.

Analizamos los papeles protagónicos y subalternos de los actores sociales convocados en esta estrategia, así como la presencia o ausencia de consonancia entre los resultados y el punto de partida. Finalmente las conclusiones señalan fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

1. La política social en los años noventa

Dado que nos encontramos ante la génesis de un cambio de época y no en una época de cambios¹, la nueva agenda social debe instrumentarse dentro de un ámbito completamente nuevo, el mundo globalizado, el cual implica una reorganización del espacio mundial por medio de la interacción de los diferentes procesos internacionales que convergen en una realidad económica con ámbitos de integración global. Los procesos más evidentes son la globalización de los circuitos financieros, la consolidación y extensión de las redes supranacionales de información y comunicación, los crecientes eslabonamientos productivos promovidos por las empresas transnacionales y sus alianzas estratégicas, la nueva división internacional del trabajo y la supresión de las barreras culturales².

Las tres últimas décadas del siglo XX se caracterizan por la existencia de una estrecha relación entre las nuevas estrategias de acumulación capitalista (que

¹ En un cambio de época, la dimensión institucional (las "reglas del juego") del desarrollo es fragmentada por los cambios cualitativos y simultáneos en las relaciones de producción, relaciones de poder, experiencia humana y cultura. El sistema de ideas, sistema de técnicas e institucionalidad que han prevalecido en la época anterior pierden su vigencia, y un nuevo sistema de ideas, sistema de técnicas e institucionalidad son establecidos, bajo contradicciones, para prevalecer sobre otros sistemas de ideas, sistemas de técnicas e institucionalidades en la época emergente. Cuando la coherencia institucional (conjunto de las "reglas del juego") de una época histórica es fragmentada, tres tipos de coherencias particulares son también fragmentadas: (i) la coherencia contextual (conjunto de las "reglas del juego" del desarrollo), (ii) la coherencia organizacional (conjunto de las "reglas del juego" de una organización), y la coherencia gerencial (conjunto articulado de las "reglas del juego" de la gestión). De Souza Silva José (2001) Taller: "Hacia una nueva coherencia institucional para la gestión social en el contexto del cambio de época MAETS-ETS-UCR.

² Alejandro Dabot. "Tendencias y perspectivas de la economía mundial" en Comercio Exterior Vol. 47. No. 11 México, Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEX), noviembre de 1997, p 859 en Revista Sociedad Civil 1998, No. 2, p. 97.

emergen como respuesta a la crisis económica, la cual evidencia el agotamiento de los patrones de acumulación que estuvieron vigentes desde los años cuarenta) y la expansión de la pobreza y la exclusión social³. Esas nuevas estrategias se conocen como el Consenso de Washington⁴, el cual coloca al mercado como centro de definición de las soluciones a los problemas económicos y sociales, y que además presupone otra racionalidad en la lógica de funcionamiento del aparato estatal, esto es, un “Estado mínimo” en su intervención en la esfera de la producción y de la política social, pero un “Estado máximo” para apoyar los nuevos patrones de acumulación del capital. Sin embargo, la década de los 90 ha sido testigo de movimientos de la sociedad civil que plantearon que la ejecución de la vía ortodoxa del ajuste, lejos de promover crecimiento con igualdad, ha provocado un empobrecimiento creciente. Surge un “nuevo ideario” en las propuestas de los organismos internacionales en las que la pobreza y la participación social adquieren centralidad discursiva. En América Latina, la marcha de las medidas neoliberales de las dos últimas décadas no ha sido uniforme, pero existe un relativo consenso en cuanto a que la mayoría de los países sufre el impacto nocivo del ajuste neoliberal y de la reforma del Estado en las condiciones de vida de amplios sectores de la población latinoamericana. El énfasis neoliberal conduce a la privatización de los programas sociales, y la prestación de servicios implica transformar en mercancías una amplia gama de bienes que hasta ahora se habían generado para amplios sectores de la sociedad. Así por ejemplo, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) enfatizan un ajuste macroeconómico mediante la reducción de la demanda interna y la devaluación.

³ El conjunto de recetas recibió el nombre de “Consenso de Washington” por la coincidencia de recomendaciones de política económica formuladas por los organismos propulsores de las reformas, todos ellos domiciliados en la capital de Estados Unidos. El consenso consistía en diez ingredientes de política económica: a) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambios competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada (Williamson 1990) (1993) citado por Vilas (2000). En realidad el “consenso” resumió las recomendaciones de política de los programas de ajuste estructural que el Banco Mundial y el FMI estaban promoviendo (Ibidem)

⁴ Los propósitos del programa según el texto oficial (Primera Vicepresidencia: 1999:6) son: “Disminución de la pobreza (proyectos propuestos, elaborados y negociados por la comunidad) Ampliar la base democrática (en Asambleas de vecinos, mediante un proceso transparente se nombran Comisiones de Desarrollo Distrital y Fiscalías Ciudadanas) Equidad social (en la fase de ejecución participan empresas privadas, ONG’s, instituciones públicas, municipalidades y vecinos sin distinción. Contribución al proceso de descentralización (la estructura del triángulo, la interacción de las tres aristas, principalmente de los gobiernos locales, fortalece la razón de ser del régimen municipal y la descentralización de las instituciones públicas...) Reordenamiento institucional en el sector social (... hace que por si mismas las instituciones se ordenen no sólo pragmática sino presupuestariamente) Ruptura del clientelismo (las comunidades elaboran perfiles de proyectos que provocan cambios en su desarrollo)

La selectividad y la focalización son los mecanismos de la política social dirigida a los grupos en riesgo social, a grupos vulnerables y a quienes viven en situación de pobreza con carencias extremas. En consecuencia, el gasto social se reduce y a su vez se restringen las funciones sociales estatales, pues se trata de transferir a la sociedad civil y al mercado aquellos servicios sociales que tengan carácter lucrativo. La naturaleza de los servicios sociales paulatinamente adquiere carácter privado, lo cual origina el llamado tercer sector, y se generan acciones neofilantrópicas a cargo de la sociedad civil. Las ONG del tercer sector se articulan como ejecutoras de la política social. En la dimensión política, la gobernabilidad, según el BM y FMI, implica la articulación de consensos en la definición de prioridades.

Desde el pensamiento cepalino, el estado tiene como función intervenir en el fortalecimiento de la competitividad y la búsqueda de la equidad, así como en la vinculación de grupos organizados de la sociedad civil y del mercado. En la dimensión política se plantea una ampliación de la democracia con una sociedad civil pluralista, constructora de consensos estratégicos que reconstruyen identidades vecinales, locales y regionales, y defienden derechos de la ciudadanía. El PNUD/BID apunta en su discurso a objetivos de la reestructuración referidos a la redistribución y reducción de la pobreza estructural, y da por sentado que el crecimiento del excedente económico permitirá la ampliación de programas sociales. La concepción de la política social combina elementos compensatorios y redistributivos, y por tanto está basada en criterios de selectividad y universalidad. El gasto social debe canalizarse hacia la satisfacción de las necesidades básicas; la estrategia por seguir se refiere a programas de generación de empleo, incorporación del sector informal a la economía y capacitación de la fuerza de trabajo. Señala una reducción en las funciones ejecutivas de la política social, y en consonancia, una ampliación de la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios con recursos públicos; en la dimensión política implica un reforzamiento de la democracia mediante la estabilidad jurídica, social y política. Con algunas diferencias, los organismos internacionales coinciden en los objetivos de la reestructuración económica referidos al crecimiento económico, el ajuste estructural, la lucha contra la pobreza y la reformulación del papel del estado. Las competencias estatales se manejan mediante focalización, descentralización y privatización; esta última adquiere significados neofilantrópicos y de lucro en el mercado. Así adquiere revitalización el tema de la participación, pero con un

significado instrumental y reduccionista, según Bauman, (2000) citado por Simionatto I. Y Vera Riberio (2001).

Un balance de las condiciones que existen en el país para enfrentar la pobreza demuestra lo siguiente:

1. un incipiente desarrollo de mecanismos para integrar a los grupos pobres a la producción, la inversión y el progreso técnico;
2. una débil generación de suficientes fuentes de empleo por parte del sistema económico;
3. un insuficiente desarrollo de la participación popular dirigida a que los grupos organizados puedan decidir sobre prioridades en la ejecución de proyectos y participar en la definición de políticas de bienestar para la población en su conjunto;
4. un débil desarrollo de la economía popular apoyada por organismos no gubernamentales;
5. algunos débiles intentos de reforma del estado para que sus instituciones sociales se desburocraticen, sean más eficientes y mejoren sus sistemas presupuestarios, con el objeto de contribuir a crear mejores condiciones de vida para los trabajadores, y
6. una ausencia de una voluntad política para imponer una estructura tributaria más justa.

2. Participación y política social

La preocupación por la participación no es reciente y surge periódicamente, vinculada a propósitos progresistas o conservadores. Durante la época del desarrollismo (años cincuenta y sesenta), la participación se relacionaba con procesos de cambio sociocultural, de construcción de intereses corporativos y como instrumento de compatibilización de conflictos. Cabe mencionar los conceptos de desarrollo comunal y participación comunitaria tan en boga en esa época, asentados en la búsqueda de soluciones según intereses comunes, a diferencia de la participación popular articulada en organizaciones colectivas de carácter clasista, como los sindicatos y los partidos políticos.

Según Tussie (1997), citado por Simionatto y Ribeiro (2001), el discurso participacionista se fortalece a partir de 1978 con el programa del BID de pequeños proyectos. Esta iniciativa se vinculó a las ONG, y en una segunda etapa, el BID reafirma la participación comunitaria con prioridades relacionadas con la erradicación de la pobreza y el fomento de la participación democrática. El

interés por vincular a la población organizada comunitariamente implica el desarrollo de mecanismos de información y consulta de opiniones e intereses, aunque ya no en partidos y sindicatos, sino en organizaciones comunales a las que se les asigna competencias en los programas para los pobres; esto muestra una tendencia hacia una participación despolitizada de la sociedad civil y, según Cecilio L.C. (1994), citado por Simionatto y Ribeiro (2001), corren el riesgo de que no consigan inscribir sus intereses como cuestiones sociales, objeto de las acciones de las políticas sociales, dadas las fragilidades políticas y culturales de estos grupos. En consecuencia, observamos que la participación de la sociedad civil y su fortalecimiento no pasa ya por las expresiones organizativas de sus intereses de clase, sino que se le asigna como tarea participar en controlar la corrupción, las arbitrariedades de las acciones estatales en la prestación de los servicios sociales, y en cogestionar obras comunales. Por lo tanto, el concepto del empoderamiento, como forma de distribución del poder y autogestión, adquiere relevancia para la supuesta consecución de transparencia y eficacia de los programas sociales. En esta lucha por construir mínimos consensos en torno a la solución de carencias inmediatas y controlar el accionar político-administrativo de quienes ejercen el poder, se enmascaran y esconden las verdaderas cuestiones estructurales que construyen la pobreza. Con ello, las organizaciones de la sociedad civil fragmentada se aproximan a la acción estatal en función de los programas de atención a la pobreza, principalmente.

En el caso de Costa Rica, ante el predominio de la política macroeconómica en la que los criterios de eficiencia prevalecieron sobre los de equidad, se originaron movimientos de diversos grupos sociales que intentaron reacomodarse a las nuevas circunstancias, aunque tratando de mantener los logros del desarrollo alcanzado a lo largo de los años; este intento se ha denominado el “ajuste a la tica”, tal como es reconocido por el PREALC en el Informe La deuda social en Costa Rica, 1990, donde se resalta la capacidad del estado costarricense para “llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social, que fue distribuido 'equitativamente' entre los principales grupos sociales del país: elevado gasto social en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social”.

Observamos, pues, que la aplicación del ajuste estructural en Costa Rica no se llevó a cabo por la vía ortodoxa para que condujera a radicales privatizaciones, aunque sí se condujo por la vía heterodoxa hacia reducciones del gasto social, sobre todo en infraestructura y cobertura de servicios, a una disminución de la

planilla estatal mediante la llamada “movilidad laboral” y al no aumento del empleo en el sector público, al traslado de competencias ejecutorias a organizaciones laborales (p.e. ICE y CCSS) y a organizaciones comunales y ONG en materia de política social.

Además de estas medidas, en diversos campos de la política se abren espacios para la participación comunal, en materia de protección de derechos de la niñez y la adolescencia, en protección ambiental, en seguridad ciudadana, o en gestión de riesgo y en salud, para citar algunos ejemplos. Durante el período gubernamental 1998-2002, la principal estrategia de carácter participativo desde el punto de vista de la comunidad y de articulación con la gestión estatal nacional y local, ha sido el triángulo de la solidaridad. Esta estrategia se estructura a partir de la lectura que el grupo hegemónico en el gobierno realiza del contexto, y cuyos principales rasgos, expresados en documentos oficiales (Plan de Gobierno: 1998, llamado “Soluciones para todos”), se resumen seguidamente.

3. El contexto desde la lectura gubernamental

La aproximación y síntesis diagnóstica señala en el texto oficial del Plan de Gobierno (1998-2002) que Costa Rica ha enfrentado en forma menos dramática los efectos del nuevo orden internacional; no debe dejarse de lado la existencia de una serie de limitaciones que de una u otra forma influyen en que el crecimiento económico no haya alcanzado su sostenibilidad, y con ello el desarrollo humano presente variaciones a lo largo de los últimos años; entre estas se destacan el crecimiento acelerado de la deuda interna y las rigideces legales para enfrentarlo; los recurrentes déficits comerciales y fiscales; la pérdida de acceso a la asistencia externa debido a las clasificaciones alcanzadas a nivel mundial; la pérdida de calidad en la prestación de servicios públicos básicos; el deterioro de la infraestructura básica agudizado por la presencia de fenómenos naturales catastróficos; el bajo impacto de los programas educativos regulares en cobertura y promoción; la ausencia de información periódica y sistemática que evalúe el impacto del accionar del estado; la pérdida de credibilidad del ciudadano en la institucionalidad pública y el bajo nivel de participación social.

Costa Rica posee una de las más altas tasas de empleo de América Latina; no obstante, es necesario prestar atención a la tendencia creciente en la tasa de desempleo abierto, que pasó del 4,1% en 1993 al 6,2% en 1996, y que mostró una recuperación en 1997 al situarse en un 5,7%. (Estado de la Nación, 2000). La fuerza de trabajo femenina se ha caracterizado por una creciente incorporación al

mercado de trabajo, pero en condiciones inequitativas, según reflejan los datos de 1997, donde las mujeres mostraban una tasa de desempleo abierto del 7,5% y los hombres un 4,9%; un comportamiento similar mostró la tasa de subutilización total (12,3% y 15,2% respectivamente). Además, el ingreso promedio de los hombres es aproximadamente un 20% superior que el percibido por las mujeres.




Las estimaciones más recientes indican que aproximadamente uno de cada cinco hogares costarricenses se encuentra en condición de pobreza. El sector de salud, presenta como limitaciones persistentes una carencia de sistemas de información, problemas prácticos para el traslado de recursos humanos del Ministerio de Salud a la CCSS, largos períodos de espera para atención médica, deterioro en la calidad de los servicios, alto costo de consulta y medicinas, reaparición de enfermedades erradicadas y evasión y retraso en pago de cuotas del Seguro Social. En materia de vivienda, entre los principales problemas se destacan la necesidad de una reestructuración integral de las entidades del sector, la definición de criterios homogéneos de ordenamiento territorial, la ausencia de sistemas integrales de información de beneficiarios y el potencial desvío de recursos públicos asignados a atender grupos prioritarios. Las manifestaciones sobre la situación de inseguridad ciudadana en el país se han agudizado en los últimos tiempos; se justifican en hechos tales como la inestabilidad social, el ascenso de la delincuencia y la criminalidad, el crecimiento del narcotráfico a nivel interno y externo, el incremento de la violencia y la agresión, la carencia de recursos, la poca capacitación y el mal equipamiento en los cuerpos de seguridad y vigilancia, limitantes para el control de armas, problemas en la administración actual de la justicia, y la sobrepoblación penitenciaria.

Adicionalmente, la violencia intrafamiliar adquiere en los últimos años relevancia como fenómeno social; en este sentido toma un carácter público que permite conocer la magnitud del fenómeno; asimismo, se torna evidente que la población infantil, las mujeres y ancianos constituyen las principales víctimas de este flagelo, y que el fenómeno está presente en los hogares, indistintamente de su condición socioeconómica.

A partir de este resumen, el gobierno se planteó los siguientes factores como principales orientaciones de políticas que se definan en materia social, para el futuro próximo y el mediano plazo: contemplar las diferencias regionales que se presentan en el país, dado que las áreas rurales presentan mayores condiciones de pobreza, sin dejar de lado la situación de focos urbanos en similar condición; asegurar que los recursos asignados a los servicios sociales sean dirigidos a

satisfacer las necesidades de los más pobres, sin desviarse hacia otros grupos de población, para lo cual la disponibilidad de sistemas de selección de beneficiarios adquiere especial relevancia; mejorar los niveles de productividad de la fuerza laboral con mayor vulnerabilidad debido a su bajo nivel educativo, con especial énfasis en la atención de grupos específicos, tales como menores de edad que no completan el segundo ciclo de educación, trabajadores agrícolas, mujeres jefes de hogar y otros; realizar las transformaciones institucionales que eviten la ejecución descoordinada de los programas sociales por parte de diversas instituciones del gobierno central y descentralizadas, y la definición de un sistema de indicadores sociales que facilite la evaluación de los programas en cuanto a su costo-beneficio y su impacto.

ETAPAS DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

I 	Es un proceso dirigido desde la dirección TRIÁNGULO SOLIDARIDAD hacia <ul style="list-style-type: none">• MUNICIPALIDAD• COMUNIDAD• INSTITUCIONES LOCALES	ROLES/ACTORES					
		Hegemónico	Estado Central DTS	Subalternos	<ul style="list-style-type: none">• Municipalidad• Org. Comunales		
II Asamblea de Vecinos Distrital	<ul style="list-style-type: none">• Es una convocatoria abierta apoyada por líderes locales y representantes institucionales dirigida por funcionarios DTS• Se clasifican representantes por sector y se informan sobre el proceso• Se nombra la Fiscalía	Hegemónico	DTS Municipalidad Enlace Inst. Locales	Subalternos	Vecinos eligen Fiscalía Ciudadana		
		Facilitador	D.T. Solid.	Asesores	Enlaces diput. istit.		
III Taller de Planificac. Participativa	Se realiza el planeamiento estratégico participativo (aprender-haciendo) <ul style="list-style-type: none">• Se identifican perfiles de proyectos• No hay una interpretación crítica de las causas de los problemas	Acompañan	Consejo Municipal	Protagonistas	Repres. Comunales		
		IV 	<ul style="list-style-type: none">• Negociación en tres niveles: comunal, municipal, institucional y político mediado por la DTS• Construcción de consensos y acuerdos expresados en la Carta de Compromisos	Hegemónicos	Instituc. Estatales	Subalternos	Repres. Comunales
				V 	<ul style="list-style-type: none">• Búsqueda de la credibilidad mediante la Carta de Compromisos en el Cantón	Hegemónico	Gobierno
			Org. Comunales				
VI Gestión y monitoreo ?	<ul style="list-style-type: none">• Es una etapa insuficiente diseñada aún• Los acuerdos tomados por proyectos, quedan bajo responsabilidad de diversos actores sin que exista claridad de quién asume el nivel gerencial y el monitoreo para la rendición de cuentas.	Se esperaría un rol protagónico de la Municipalidad y de la Fiscalía Ciudadana, pero parece no existir capacidad instalada para el cumplimiento de esta labor.					

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de la Dirección del Triángulo de la Solidaridad y observación participante en el proceso, 2000

4. El triángulo de la solidaridad: estrategia de gestión local

Con este panorama diagnóstico y las orientaciones políticas, emerge la estrategia triángulo de solidaridad como respuesta a “un cambio sustantivo en la forma de gobernar y como un nuevo esquema que garantice el establecimiento de oportunidades para que todas las personas logren una calidad de vida digna.” Desde la perspectiva gubernamental, el Triángulo de Solidaridad se sustenta en el convencimiento de la necesidad de gobernar con y para las personas; busca devolver la credibilidad de las personas en la función pública con el objeto de mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas reales de la población, las familias y las comunidades, integrando tres partes en el proceso de trabajo: las organizaciones comunitarias, las municipalidades y las instituciones de gobierno. La estrategia del triángulo de solidaridad es la denominación de la tecnología social de gestión interinstitucional – comunal en el espacio local, conducida desde la Dirección del triángulo de solidaridad (D.T:S.). Esta dirección fue creada mediante el decreto ejecutivo No. 27076 del 5 de junio de 1998, y modificado mediante decreto No. 27842-C del 5 de mayo de 1999, como instancia del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, según consta en los documentos oficiales del programa. La cobertura geográfica y social abarca como población meta aquellos cantones en condiciones de pobreza y bajo índice de desarrollo social.⁵ El objetivo general es poner en marcha el programa con la capacitación de sus tres actores, principalmente en aquellas comunidades que mantienen bajos índices de desarrollo social, con el fin de fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten su desarrollo humano y el fortalecimiento del proceso de descentralización municipal.

Las etapas y el papel de los actores que participan en la ejecución de la estrategia se resumen en el siguiente esquema:

En la segunda etapa que corresponde a la planificación comunal participativa, la asamblea distrital de vecinos es convocada por los responsables regionales de la dirección del Triángulo, los representantes o enlaces institucionales, los políticos locales y los líderes comunales. Los medios empleados para convocar son: las mantas, los boletines y la invitación personal. En este evento, los “representantes comunales” son informados acerca del

⁵ Se toma como base la observación participante de las autoras de este artículo en la experiencia del Cantón Turrialba (octubre 1999 y el registro de datos de fuentes documentales hecho por Molina E. Y Yorleny Valverde (1999) así como la dirección de un curso taller de investigación (1999) cuyo referente fue la Dirección del triángulo de solidaridad y las entrevistas realizadas a los facilitadores de la DTS.

proceso que se seguirá; se elige a los miembros de la Comisión de desarrollo distrital, se clasifican los representantes por sectores y se efectúa un inventario de los problemas del distrito; igualmente se realiza el nombramiento de los miembros de las contralorías ciudadanas. El decreto de creación de la Dirección del triángulo de solidaridad identifica 15 sectores cuyos criterios de clasificación son aportados por las autoras, y las denominaciones que contiene cada categoría clasificatoria corresponden al texto oficial (1999: art.9). Los sectores que determinan la definición de prioridades y la distribución de los asistentes a la Asamblea de Vecinos son los siguientes:

Grupos Prioritarios: infancia y juventud, mujeres organizadas, adulto mayor, población con discapacidades.

Actividad laboral: economía laboral, agricultores organizados.

Sectores de actividad institucional: educación, salud, cultura y deportes, infraestructura de obras públicas.

Acción comunal: desarrollo comunal, gestión del riesgo, vecinos no organizados, organizaciones religiosas

En esta etapa, la participación provocada de los actores comunales se caracteriza como consultiva para ir sentando las bases de los consensos mínimos en torno a las posibles soluciones ante las carencias inmediatas. En esta instancia los funcionarios de la DTS comparten datos sobre el distrito, obtenidos de fuentes documentales o institucionales en la etapa preparatoria conocida como mapeo social, con lo cual se configura un panorama general del distrito que ayudará a la identificación de prioridades distritales y potenciales fuentes de recursos. En esta etapa de micro planificación estratégica participativa, los papeles de los actores involucrados se modifican⁶, en tanto que los funcionarios y consultores de la DTS se constituyen en facilitadores del proceso mediante la capacitación basada en el método "aprender haciendo". Ahora bien, ¿qué aprenden los actores comunales? Aprenden a hacer un análisis del contexto distrital mediante la técnica FODA, a inventariar problemas según sectores predefinidos en el decreto de creación del triángulo de solidaridad, y a plantear ideas de soluciones, que darán origen a perfiles de proyectos distritales. Además, mediante el ejercicio del derecho al voto, escogen 5 proyectos prioritarios, pues este es el número que la DTS les define como tope. Podemos afirmar que, en esta etapa, los actores comunales adquieren protagonismo al decidir sus prioridades locales, aunque con un "techo": la sectorialización, que se predefine desde el decreto de creación de la DTS. Por otra

parte, en forma congruente con los límites de la acción estatal, no existe en este proceso de aprendizaje análisis de causas generadoras de los problemas locales, ni la imaginación de opciones que trasciendan lo inmediato.

Asimismo, al lado de ese “protagonismo para decidir prioridades locales” y de la oportunidad de adquirir aprendizajes, observamos un gobierno local sin agenda, sin protagonismo, con representantes institucionales que escuchan y ofrecen datos cuando se les consulta, y cuyas decisiones están sujetas a los presupuestos institucionales definidos centralizadamente.

De acuerdo con lo investigado por Molina y Valverde (2002:214) en la experiencia desarrollada en Guácimo, la satisfacción del 95% de los participantes en el taller de planificación es muy alta.

En la cuarta etapa, referente a la negociación de acuerdos, los actores comunales en calidad de negociadores plantean los proyectos escogidos para solucionar los problemas del cantón, los cuales ya implican negociaciones previas de consecución de recursos, con las organizaciones comunales y la municipalidad. Los funcionarios de las instituciones analizan la viabilidad técnica y financiera, y los niveles superiores del aparato estatal deciden políticamente sobre los proyectos que se ejecutarán. Es quizá en esta etapa en que se manifiestan con más claridad las tensiones entre procesos de microplanificación participativa vs. procesos político-presupuestarios de un aparato estatal centralizado, cuyas disposiciones legales y administrativas presuponen el cumplimiento de requisitos para la ejecución de acciones, o bien para plantear modificaciones presupuestarias. Ello, sin duda, demora los procesos y probablemente genera falta de credibilidad en las comunidades.

La quinta etapa de gestión y “monitoreo” o seguimiento de la ejecución de los acuerdos implica el concurso de múltiples actores; es el mismo presidente de la república quien firma las “cartas de compromisos”, y crea así un simbolismo para recuperar credibilidad. Además, entran en el juego de la ejecución de los acuerdos la vicepresidenta de la república, la diversidad de instituciones implicadas en las cartas de compromiso, y en consecuencia, se involucran funcionarios de diversos ámbitos que deben asumir el nivel operativo de los acuerdos. Adicionalmente, los funcionarios regionales de la Dirección del triángulo de alguna manera también “monitorean”, pues ellos continúan actuando como enlaces en las respectivas comunidades, y finalmente, los gobiernos locales; las fiscalías ciudadanas también tienen competencias en esta labor de seguimiento. Las fiscalías adquieren relevancia especial desde el discurso formal, pues

constituyen el ente auditor de carácter ciudadano; sin embargo, como observan Molina E. y Valverde (2001), la falta de experiencia y conocimientos básicos para desempeñar las funciones las restringen significativamente, en especial si las personas elegidas no tienen acceso o no forman parte de las redes de contactos políticos clientelistas, para tener información y ejercer influencia; en consecuencia, el asunto de la rendición de cuentas en el ámbito local continúa siendo un importante anhelo, con lo cual se observa que el protagonismo escapa y excede las posibilidades de los actores comunales.

Cabe observar que en la descripción oficial de la estrategia triángulo de solidaridad, la etapa de gestión y monitoreo aún está insuficientemente diseñada, pues los acuerdos tomados por proyectos quedan bajo la responsabilidad de diversos actores, sin que exista claridad con respecto a cómo se debe conducir el proceso gerencial, el monitoreo y la rendición de cuentas por proyectos.

Del diagnóstico a los resultados

La estrategia triángulo de solidaridad es el soporte clave de la política social en el actual período 1998 - 2002, al cual le asigna el carácter participativo tan subrayado por los organismos internacionales. Se ha destacado la identificación de los sectores de actividad que constituyen el marco de la definición de prioridades locales, reclasificados con criterios nuestros. Ahora nos interrogamos: ¿Cuál es la concordancia entre prioridades de las acciones de los proyectos negociados mediante el triángulo de solidaridad desde la lectura del contexto efectuada por el gobierno? ¿Qué resuelven las acciones? ¿Cuáles aprendizajes derivan en términos de una acción gubernamental que convoca la participación de la ciudadanía en un contexto de centralismo en la toma de decisiones y de un régimen democrático representativo? ¿Cuáles amenazas y oportunidades identificamos en términos de una política social de gestión local participativa? Los efectos de la aplicación de la estrategia del triángulo ha trascendido la frontera nacional y ha generado interés en otros países latinoamericanos como Argentina, desde la Fundación Cóndor (organización que trabaja en proyectos sostenibles en el norte del país), y en Brasil (Boletín de Prensa del triángulo de solidaridad, 5/9/01). Asimismo, dos representantes del gobierno de Uruguay visitaron obras realizadas dentro del marco de la estrategia en zonas de riesgo (Boletín de prensa 26/09/01 triángulo de solidaridad). De acuerdo con los consultores del BID, en una evaluación realizada por este organismo internacional durante más de dos meses, entre abril y junio del 2001, expresaron: “No hay duda alguna que en las áreas en

donde el triángulo de solidaridad ha sido implementado, este ha tenido éxito en ser un programa efectivo a la hora de satisfacer las necesidades de la comunidad de bajos recursos sin crear burocracia adicional”. Asimismo, manifiestan: “Hemos observado la disminución del costo de muchas de las obras, no solo dentro del programa triángulo de solidaridad, sino también fuera del mismo, donde el impacto demostrado de los trabajos ejecutados repercuten en proyectos similares en todo el país. Incluso, los contratos para los proyectos del BID también se han visto afectados y han experimentado una reducción sustancial”. Otro aspecto importante es que los proyectos del triángulo cuentan con un grado alto de aporte comunitario. Los 31 proyectos revisados por los consultores del BID contaron con aporte comunitario. Este aporte, en la mayoría de los casos, fue sustancial, y usualmente llegó a representar toda la mano de obra no calificada necesaria en el proyecto, lo cual significa aproximadamente un 30% del valor del proyecto. (Boletín de Prensa, 19-10-01) triángulo de solidaridad. Una evaluación realizada por UNIMER (2001) arroja información sobre la percepción de las comunidades estudiadas acerca de los principales logros obtenidos mediante la ejecución de la estrategia. Se consultaron personas de las comunidades de Abangares, Barranca, Paraíso, Sarapiquí, Golfito y Guácimo; el 94,9% eran de nacionalidad costarricense, con una participación casi equitativa entre hombres y mujeres y con una menor representatividad de jóvenes de 15 a 24 años (18,6%). En primer lugar, los consultados consideran que la principal ventaja del triángulo consiste en mejorar la calidad de vida. El 80% de los entrevistados participó en alguna fase del proceso; de ellos, el 56% participó en la fase correspondiente a la Asamblea de vecinos, y el resto se distribuye en las distintas fases; asimismo otra ventaja indicada consiste en que la ejecución del triángulo incrementó la participación de la Municipalidad en los asuntos comunales. En cuanto al tipo de obras que ha realizado el triángulo en las comunidades consultadas, podemos observar que casi el 50% de estas pertenecen al área de educación e infraestructura. Una evaluación general del programa desde la comunidad da como resultado que un 40% de los consultados plantea la labor como buena, y un 19% como muy buena, lo cual significa que dos tercios de los entrevistados ven favorablemente la labor del triángulo en la comunidad de la cual forman parte; el tercio restante se ubica con opiniones no tan favorables, con un 22% regular, un 11% como mala, un 4% como muy mala y otro 4% NS/NR, de manera tal que a partir del estudio realizado UNIMER llega a las siguientes conclusiones: al triángulo de solidaridad se le percibe como un proyecto de la Administración actual, con un claro

involucramiento de la Primera Vicepresidencia de la República. En la ejecución del proyecto se identifica en primer lugar a las organizaciones comunales y municipalidades; en segundo lugar al IMAS, MEP y MOPT, y en tercero al INA, INVU e IDA. El beneficio personal resultante para quienes participaron directamente en el Programa radicó en: ser tomados en cuenta, conocer mejor la comunidad, sus problemas y soluciones, y desarrollar un mayor grado de solidaridad y preocupación por el resto de los habitantes de la comunidad.

Con respecto a la percepción general del programa, predomina una valoración positiva en tanto que este mejora la calidad de vida de la comunidad, la une y la capacita para resolver más rápido sus problemas; integra el esfuerzo del gobierno, municipalidades y la comunidad y logra un rol más activo de los municipios. Además, forma líderes y da oportunidad de participación a jóvenes, mujeres y personas más humildes. Ha logrado concretar obras en educación, infraestructura, vivienda y salud. El triángulo debería representar una forma de enfrentar los problemas comunales y extenderse a otros cantones, reforzándose aún más el énfasis en las oportunidades para jóvenes, mujeres y personas humildes. La creación de la Secretaría técnica del triángulo de solidaridad mediante decreto ejecutivo No. 27076-C (La Gaceta 5 de junio de 1998), permitió dotar a la estrategia triángulo de Solidaridad de un ente que la promoviera y la llevara adelante. En este contexto, la secretaría surge como órgano responsable de apoyar, asesorar, informar y analizar para apoyar la toma de decisiones y la promoción, capacitación, comunicación, divulgación y ejecución de acciones en materia de desarrollo humano y solidaridad. La transformación de la Secretaría de triángulo a Dirección de triángulo de solidaridad, como órgano del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, mediante decreto ejecutivo No. 27842, La Gaceta 5 de mayo de 1999, constituyó una medida importante en tanto la estrategia puede adquirir mayor estabilidad como parte de una institución, en este caso, como Dirección del Ministerio de Cultura, responsable de procurar mecanismos de participación social que le permita a la sociedad civil, a las municipalidades y al sector público identificar sus prioridades y soluciones en materia de desarrollo humano. En palabras de Astrid Fischel, Primera Vicepresidenta 1998-2002, la institucionalización del triángulo le permite a este firmar convenios con distintas instituciones de gobierno para poder llevar a cabo una serie de actividades, proyectos y programas. El respaldo político con el que cuenta la Estrategia gubernamental triángulo de solidaridad en la administración Rodríguez Echeverría constituye un factor clave para su viabilidad política. Si bien el triángulo de

solidaridad nace como la “bandera” de un partido político para su campaña, no hay que negar que es una importante iniciativa impulsada desde el Estado para promover participación entre los diversos actores involucrados. En este sentido, el respaldo político del que disfruta el triángulo es aprovechable en términos de impulsar la estrategia por el mejor camino y legitimarla en pro del mejoramiento de mecanismos democrático participativos del desarrollo social. Existen iniciativas para que las municipalidades y asociaciones de desarrollo comunal institucionalicen el mecanismo participativo del triángulo de solidaridad. La posibilidad de que las municipalidades se hagan cargo de la conducción de procesos de microplanificación distrital y comunal representan una gran oportunidad en el tanto que, como gobiernos locales, puedan captar más fielmente el sentir de sus comunidades por encontrarse más cerca de ellas. La apertura de las instituciones del Estado para apoyar iniciativas en diversas comunidades en las cuales se implementa el triángulo, constituyen un espacio que necesita ser ampliado para fortalecer los procesos de gestión local; sin embargo, la existencia de un estado altamente centralizado, que tiende a concentrar el poder y la toma de decisiones, se convierte en una fuerte amenaza para el triángulo de solidaridad, pues se ven minados algunos de los principios fundamentales sobre los que se sustenta la estrategia, a saber: fortalecimiento de democracia participativa; toma de decisiones en manos de las comunidades; participación de las comunidades y municipalidades en el manejo de los recursos; comunidades como protagonistas del proceso; partir de las necesidades reales de la población; planificación participativa; control ciudadano, y el fortalecimiento de los gobiernos locales. En tanto el estado centralizado sea el financiador, diseñador, implementador, supervisor y evaluador, se le resta importancia a la participación de otros actores. El éxito de la Estrategia triángulo de solidaridad radica en que las comunidades logren apropiarse consciente y críticamente de ella. No obstante, la existencia de una cultura de la no participación plena muy arraigada, porque predomina la elección de representantes, impide que todas las personas sean conscientes e interioricen la importancia de la participación ciudadana, la organización y actuación comunal para beneficio propio y de los demás, y por lo tanto se vea el triángulo como medio para obtener algunos beneficios, generalmente de infraestructura. La estrategia triángulo de solidaridad surgió como parte de la campaña electoral de un partido político, con lo cual se plantean interrogantes acerca de la sostenibilidad. El hecho de que el triángulo de solidaridad haya surgido como uno de los pilares de un partido político para su campaña electoral,

genera una reflexión con respecto a que, una vez finalizado el período de gobierno, exista la posibilidad de que se le ponga punto final a una estrategia que, aún con sus deficiencias, puede propiciar cambios importantes en las comunidades. De esta manera, una vez más, muchas iniciativas que en un momento dado se comenzaron a impulsar, quedarían truncadas sin la posibilidad de crecer y mejorar. Diversos actores manejan el triángulo como una iniciativa para la descentralización, y esta, a su vez, como sinónimo de participación. No obstante, se considera que en nuestro país no puede hablarse todavía de una real descentralización, pues como lo señala Rivera (1997) lo que existe son condiciones de descentralidad; por otra parte, la descentralización no necesariamente involucra la participación ciudadana, del mismo modo que la participación ciudadana no implica la descentralización.

Las limitaciones del Estado centralizado a las que se ha hecho referencia inhiben cualquier iniciativa de participación ciudadana y empoderamiento local, debido a las dificultades de la concentración del poder en manos del estado. Específicamente, en el caso de la estrategia gubernamental triángulo de solidaridad, se puede constatar que algunos de los pilares fundamentales sobre los que se sustenta, se ubican en el extremo opuesto de lo que representa la centralización estatal; por tal razón, el centralismo puede generar restricciones para hacer realizables las aspiraciones de una forma distinta de gobernar. En virtud de lo anterior, a continuación se exponen algunos elementos considerados claves para el desarrollo de la Estrategia triángulo de solidaridad, y los obstáculos que con los que se encuentran dentro del marco de un estado centralizado.

El triángulo de solidaridad plantea como uno de sus principios fundamentales la construcción y fortalecimiento de una democracia participativa. De esta manera se persigue “transferir” el protagonismo a la sociedad civil, lo que implica una participación “real” con influencia en la toma de decisiones. Esto requiere el fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación ciudadana que permitan el acceso al poder, al planteamiento y ejecución de proyectos. La tendencia a la centralización limita su desarrollo a plenitud, por cuanto en lugar de favorecer espacios de participación los cierra; dado su excesivo protagonismo, relega a un segundo plano a los ciudadanos, que se quedan sin voz ni voto para decidir, y no les resta más que apegarse a las leyes y reglamentos impuestos por la jerarquía.

La toma de decisiones en manos de las comunidades es otro componente esencial de la democracia participativa, esto es, el hecho de que las personas

tomen sus propias decisiones, aquellas que consideren pertinentes para enfrentar la situación problema. Precisamente dentro de sus responsabilidades está el analizar críticamente los factores que se tejen alrededor de esa situación, y así en conjunto decidir respecto del destino que van a seguir en comunidad. Entra aquí en juego la cuestión del poder, pues construir una democracia participativa conlleva devolver el poder al pueblo y su protagonismo en la toma de decisiones, para participar activamente en la solución de sus propios problemas. Sin embargo, esta tesis no sería válida en un modelo centralizado, por cuanto la concentración de poder que este modelo presenta resta posibilidades a las comunidades de participar en las decisiones más importantes. Estas decisiones son tomadas desde el nivel central según sus propios criterios e impuestas a la sociedad para su debido acatamiento.

La participación de las comunidades y municipalidades en el manejo de los recursos constituye otro factor. Se supone que en una democracia participativa como la que plantea el triángulo de solidaridad, los principales actores deben tener una significativa participación en el manejo de los recursos, identificando y administrando hacia donde deben dirigirse estos y en qué porcentaje deben hacerlo. Sin embargo, el funcionamiento del estado centralizado le permite definir dónde se van a utilizar los recursos y en qué forma. En la distribución de recursos no se contempla la participación ciudadana en manera alguna, sino que esta distribución se realiza con base en las apreciaciones del poder central, aunque este no conozca realmente cómo está el panorama y se corra el peligro de una mala asignación y utilización de los recursos.

Comunidades protagonistas del proceso: En el marco del triángulo de solidaridad, los miembros de las comunidades asumen un rol protagónico, pues se cree en la potencialidad de los individuos para participar activamente en la definición de estrategias que propicien el mejoramiento de su calidad de vida. Se constituyen así las personas en los actores más importantes. Por tal razón deben tener plena injerencia en la determinación de las prioridades locales, iniciativas y proyectos, tanto en su planeamiento como en su ejecución y evaluación. La posición del estado centralizado es bastante contradictoria en este aspecto, por cuanto normalmente las personas no son tomadas en cuenta para el diseño e ejecución de políticas; únicamente se les provee de servicios como “beneficiarios” que son del Estado, sin reconocer que son sujetos participantes con derechos, poder y conocimiento para expresar sus necesidades y sugerir formas de

lograrlas. De esta manera se estaría limitando la posibilidad de promover sujetos activos, cuanto estos son “obligados” a vivir en la pasividad.

Partir de las necesidades reales de la población se logra mediante el triángulo de solidaridad; se busca solucionar los problemas fundamentales que aquejan a la comunidad. Para esto es indispensable trabajar con base en aquellas situaciones que las personas definan como prioritarias, para que las acciones y estrategias seleccionadas en conjunto logren reflejar los intereses y necesidades reales de los ciudadanos. Así se tendrían comunidades que definirían sus necesidades y construirían su propio desarrollo. En una estructura centralizada, por el contrario, las prioridades de intervención son definidas desde el estado, con lo cual se corre el peligro de que las decisiones se aparten de las necesidades inmediatas y específicas de la gente, además que se irrespetan las particularidades de cada región y sus propios ritmos de desarrollo. Se generan entonces políticas que se presumen beneficiosas para todos los sectores de la población, sin realizar un análisis de sus características específicas.

El principio de planificación participativa supone la articulación de esfuerzos entre todos los actores en el proceso del triángulo de solidaridad, para que el trabajo en conjunto permita realizar una revisión más exhaustiva de la situación de las comunidades, por parte de instituciones, municipalidades y las comunidades mismas, de tal manera que la coordinación solidaria permita un tratamiento satisfactorio de las demandas. En contraposición, el centralismo no brinda espacios para que esa planificación se realice de manera participativa, ni para que se articulen las acciones de los diferentes sectores de la sociedad. El estado es quien asume todas las funciones: planifica, diseña, ejecuta, sin reconocer verdaderamente los aportes que puedan provenir de otras instancias, y concentra así el poder de decisión y ejecución.

Para ejercer el control ciudadano, además de participar activamente en la priorización de necesidades y planteamiento de proyectos, las comunidades deben asumir la importante función de evaluar y fiscalizar la realización de los procesos. En el marco del triángulo de solidaridad se prefiere la acción de las fiscalías ciudadanas como los órganos encargados de velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los diferentes actores, en beneficio del desarrollo de la comunidad. No obstante, en el contexto del centralismo estatal, su acción perdería legitimidad, pues el control es ejercido exclusivamente por el estado; como se ha mencionado en párrafos anteriores, este no ofrece espacios

para la participación ciudadana; por ende, si no se tiene acceso a las decisiones, con mucho menos razón se tendrá a su evaluación.

Para el fortalecimiento de los gobiernos locales, en la Estrategia triángulo de solidaridad es importante el fortalecimiento de la acción de las municipalidades, pues estas representan un importante medio para facilitar y articular el desarrollo local, promoviendo la participación activa de todos los actores. Esto se ve obstaculizado debido a que el estado centralista presenta dificultades para trasladar competencias a los gobiernos locales, restándoles poder y legitimación ante el municipio. En resumen, se puede decir que en este contexto, la Estrategia del triángulo de solidaridad se presenta como una alternativa para transformar los patrones centralistas que se reflejan en la poca participación que asumen las comunidades, lo cual se convierte en uno de los principales desafíos para el triángulo, como política propulsora de este proceso, que de una u otra forma persigue el desarrollo del país. Una de las vías para alcanzar esto es partir de un proceso de descentralización, entendido por el triángulo como el reconocimiento de la autonomía del gobierno local y el poder que se le desea otorgar a la organización civil para que sea gestora de su propio desarrollo. Esto se ve favorecido por el proceso de fortalecimiento en el que se ven inmersas las municipalidades, las cuales por el ámbito de sus competencias se convierten en un actores clave para asumir en un futuro el proceso metodológico del triángulo de solidaridad como tecnología organizacional.