

## **DESCENTRALIZACIÓN Y CAMINO HACIA LA GOBERNANZA EN EL CANTÓN DE COTO BRUS**

Luis Fernando Fernández  
Maestría Regional en Desarrollo Rural.  
Universidad Nacional  
lfernad12@gmail.com

Rafael Evelio Granados  
Escuela de Ciencias Agrarias  
Universidad Nacional  
rgrana@una.ac.cr

Ricardo Rodríguez Barquero  
Escuela de Ciencias Agrarias  
Universidad Nacional

### **Resumen**

Este artículo se escribe en el marco de un nuevo proceso promovido por la Ley 8801 de Descentralización, que procura generar procesos de gobernanza cantonal, como una contra tendencia a una época de desaciertos, clientelismo político e ingobernabilidad que deslegitiman la eficacia de la intencionalidad centralista de Costa Rica. La nueva experiencia busca que los gobiernos locales generen un liderazgo para la coordinación con las instituciones públicas presentes en el cantón. El proceso requiere de información de alta calidad generada en la misma comunidad; así como de los consejos distritales, las asociaciones de desarrollo, las juntas de educación, las juntas de salud y otras organizaciones de actores sociales y productivas que participan en la discusión de los problemas locales, que aporten ideas y acciones para las soluciones, se promueva la innovación abierta y social, y se fiscalicen los flujos institucionales. La pregunta que surge del proceso es ¿Cómo el peso político e institucional que detentan los poderes de los Comités Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) para logra orientar el rumbo de los cantones y estimular la cooperación institucional para el desarrollo local?

**Palabras clave:** Descentralización, Ley 8801, gobernanza cantonal, instituciones públicas.

## Abstract

This article is written as part of a new process promoted by the 8801 law, about decentralization, which seeks to generate cantonal governance processes, as against a time trend of blunders and political patronage that delegitimize the effectiveness of centralist intentionality in Costa Rica. The new experiences look for local governments to generate leadership in coordination with public institutions present in the canton. The process requires high quality information generated at community level, district councils, development associations, boards of education, health boards and other productive organizations participating in the discussions of local issues, to provide ideas and actions for solutions, to promote open innovation and social and institutional flows are controlled. The question that arises from the process is: How does the political and institutional weight to hold the powers of the interagency coordinating committees for cantons influence the course of the cantons and encourage institutional cooperation in local development?

**Keywords:** Decentralization, Law 8801, cantonal governance, public institutions.

## INTRODUCCIÓN

La Ley de Descentralización No. 8801, del 2010, tiene como propósito “el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades para contribuir con la modernización del estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Artículo 2).

Esta ley viene a ser un punto de inflexión en la gestión y la administración del desarrollo local, porque permite establecer nuevas pautas o reglas de juego para orientar la gestión pública mediante la fiscalización y la participación social: “Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley” (Artículo 14). Agrega que “las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del concejo municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos”. Esta información

por medio de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), donde el alcalde preside, alimentará la planificación de los POAs institucionales.

Las modificaciones del Código Municipal de 1998 y esta nueva Ley 8801 se complementan y presentan en el nivel formal soluciones a la improvisación y clientelismo que han caracterizado las acciones institucionales y municipales en los últimos años. Por otra parte, los problemas de fiscalización directa de la Contraloría General, buscando colones aquí y allá, puede evolucionar al contar con actores locales que ejercen una fiscalización desde lo local y participan de la gestión de las políticas públicas. Las comunidades integradas al proceso podrían cumplir la función y apoyar un proceso de legitimación de eficacia que la institucionalidad en general ha venido perdiendo.

Este artículo presenta los principales hallazgos de un reciente proceso de cambio que se viene dando en el cantón de Coto Brus, cantón que ocupa uno de los últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano en Costa Rica. No obstante, las autoridades del cantón y las organizaciones sociales han asumido con ahínco y pasión un proceso de integración y participación para responder a las preguntas: ¿Cómo construir la visión y la estrategia de desarrollo del cantón? y cómo generar una mejor gobernanza cantonal, si desde los actores locales no hay claridad acerca de hacia dónde va el distrito y hacia dónde se dirige el cantón en lo relacionado con el desarrollo?

### **Origen y significado del cambio**

El origen el cambio en la participación de diferentes actores estratégicos del cantón de Coto Brus se explica a partir de varios factores que han venido ocurriendo; entre los más importantes están los siguientes: a) inicio de un proceso de estímulo a la descentralización y búsqueda de un nuevo proceso de gobernanza a partir de la gestión de la nueva Ley 8801 en forma articulada a los mandatos del Código Municipal de 1998; b) un encuentro de una nueva correlación de actores locales comunales y actores políticos locales y nacionales de diferentes partidos políticos que buscan mayor transparencia ante el deterioro de la imagen de los políticos; y c) un proceso de reorganización del sector productivo frente a la profundización de la crisis cafetalera a finales de 2010 y principios de 2011, que estimularon la formación de un comité cívico cantonal que aglutina una visión plural del desarrollo cantonal. Son tres

factores que han facilitado una correlación de fuerzas interesada en impulsar una nueva calidad de gestión del gobierno local.

La creación de los CCCI como estructura operativa y directiva para la coordinación y el buen uso de recursos implica la apertura de la alcaldía y el consejo municipal para apoyarse en la cooperación universitaria pública, con el fin de lograr articular la experiencia y opinión de los actores del distrito en las acciones planificadas. Así se abren desafíos y muchas oportunidades para la gobernanza y el desarrollo integral local.

Se marca el inicio de un proceso de cambios con asidero en las relaciones tejidas entre los consejos de distrito, las asociaciones de desarrollo, las juntas de vecinos, las comisiones de salud y educación y otras organizaciones de productores locales. En el cantón, la discusión parte de cinco dimensiones: ambiental, económica-productiva, política-institucional, cultural y deportiva, y social; se analizan problemas importantes, sus causas, y frente a ello se busca la construcción de las soluciones con proyectos concretos, actividades para realizar, los responsables tanto locales como institucionales y los plazos, lo cual permite el ensamblaje de la visión y misión del distrito, para luego generar procesos de negociación entre todos los distritos, las instituciones y los macroproyectos cantonales y regionales.

El proceso planea el desafío de pensar hacia dónde avanza el cantón y cuáles son los ajustes que requiere el rumbo que lleva. Este origen y proceso establece ventajas y permite bajar costos de transacción, al trabajar con la representación de los consejos de distrito y las fuerzas vivas locales, permitiendo así flujos de información que a su vez estimulan nuevos flujos de acciones y flujos reales entre territorios, entre lo urbano y lo rural; se da, entonces, un proceso organizativo con perspectiva de cohesión social.

Las instituciones interesadas en participar están facilitando procesos de articulación de conocimientos técnicos con saberes comunitarios que favorecen la cooperación entre diferentes entidades, abrigando así nuevas oportunidades para la innovación social como un proceso de innovación abierto donde todos aportan a las soluciones.

Se rompe la perspectiva del desarrollo desde afuera y desde arriba, como única posibilidad. El top down tradicional pasa al network. Se pasa de la imposición de políticas públicas homogéneas a la diferenciación y la

incidencia en las políticas públicas desde lo local. Hay una nueva construcción desde la gestión que hacen las instituciones y los actores locales; se superan las visiones de la zona franca, el capital transnacional y la cooperación como únicas vías para articularse al desarrollo. Ahora importan más las visiones de desarrollo endógenas e inclusivas. La estrategia es producto de una visión y de políticas que establecen un rumbo construido de manera network en escala territorial a partir de un cambio planificado y la definición de territorio como relaciones de redes de actores.

En la estrategia para el desarrollo de Coto Brus, los factores del cambio están en el territorio y se inicia la definición en los consejos de distrito, a partir de la Ley de Descentralización y las opciones de relocalización productiva. Es, por lo tanto, como lo indicó Elis Furio (1996), una reacción a la teoría funcional que basa los cambios en los efectos de la globalización. Aunque la mayoría de los debates es global, la experiencia de Coto Brus establece una reacción desde los consejos de distrito y demás actores locales, cuyas visiones, políticas y acciones sirven de base a la coordinación interinstitucional, la definición de la estrategia operativa de las acciones, la organización y la planificación financiera de las instituciones.

Los consejos de distrito originan una característica del desarrollo endógeno que se relaciona con la pluralidad de trayectorias de decisión y acción, lo cual se traduce en diversas formas de gobernabilidad y gobernancis que dan lugar a diversas alternativas de uso de los recursos. Esta situación aumenta las necesidades de mantener una red cantonal y regional organizada y de cuyas sinergias depende la eficacia del modelo de gestión territorial y el cambio en función de la visión y las políticas que dan el rumbo de desarrollo regional.

### **Endogeneidad e identidad**

El desarrollo de Coto Brus comprende acciones que tienen relación con las empresas, las coaliciones de empresas, cooperativas y sindicatos de productores y la necesidad de crear o fortalecer la identidad. El sector privado y social es indispensable para generar una base productiva y la identidad regional concebida con la participación de muy diversos actores y la población. Por lo tanto, el diseño de la visión y las políticas del desarrollo regional de Coto Brus es con nuevas formas de participación, según las restricciones de la Ley de Descentralización. Godard y otros señalan que “el desarrollo endógeno

crea nuevos actores y la interacción aporta a la construcción de alternativas de cambio (Godard, 1987).

Entonces, en Coto Brus se promueve un cambio apoyado en las capacidades locales. Estas capacidades son atributos o características de los diversos actores y forman el capital sinérgico del territorio y la región, según las palabras de Sergio Bosier<sup>1</sup>. Deben existir relaciones para producir una simbiosis entre las alternativas productivas y la identidad regional. Es la identidad regional la que se utiliza para la movilización del potencial regional y de los organismos y personas involucradas en la gestión. Para Cuadrado, la justificación de este proceso está en la política de descentralización (Cuadrado, 1995).

Al iniciarse el cambio en Coto Brus surge una reacción al modelo de desarrollo concentrado y se plantea la importancia del desarrollo endógeno y de los actores del distrito. Es una opción metodológica para un desarrollo endógeno autoconcentrado, también conocido como difuso, sustentado en los recursos locales. En palabras de Garafoli (1997), quien plantea una fuente de impulsos internos, un tejido social endógeno, de carácter relevante, donde se dan encuentro factores culturales, organizativos y empresariales.

¿Cómo determinar el desarrollo endógeno de Coto Brus?

Revisar el modelo en germinación que se da en Coto Brus obliga a dar atención a algunos elementos que son determinantes en el proceso, entre los que están: la visión de desarrollo, la organización en red, la capacidad de innovación, la percepción de la identidad, las organizaciones sinérgicas y la capacidad para construir políticas para el desarrollo local.

---

<sup>1</sup> En términos simples, el desarrollo bien entendido es un fenómeno de orden cualitativo en tanto que se le trata de alcanzar mediante acciones de orden cuantitativo. El autor propone apoyarse en el concepto de capital sinérgico para potenciar y articular nueve formas de capital, casi todas de carácter intangible, a fin de colocar a un territorio en el sendero virtuoso del desarrollo. Se trata de cuestiones cognitivas, simbólicas, culturales, sociales, cívicas, etc., que parecen vincularse más estrechamente con una contemporánea concepción del desarrollo que la construcción de infraestructura u otras acciones materiales que, valiosas en sí mismas, no evolucionan con el desarrollo (Sergio Bosier, 2004).

### Cuadro 1: Principales determinantes del desarrollo de Coto Brus

Determinantes	Principales características
Definition de desarrollo	Acción de política pública para el desarrollo de localidades y el cantón de Coto Brus, como una visión construida a partir de los consejos de distrito.
La organización en redes clave para el logro de resultados en el nivel de problemas y construcción	El principal factor de éxito está determinado por la calidad de la organización de los consejos de distrito y las redes con asociaciones de desarrollo y otros actores locales y organizaciones productivas. Estudio de soluciones.
Integración del sistema que comprende el consejo de distrito y las otras organizaciones distritales.	La dinámica comunal responde a la gestión que realiza el consejo de distrito. Las relaciones se establecen a partir de este, y es quien coordina. El consejo de distrito responde a la integración de los actores y valores comunales y los límites que establece la ley de descentralización y el Código Municipal.
Capacidades e innovación	Es la organización de los actores en los Consejos de Distrito, donde se establecen las relaciones entre actores, para dar impulsos al cambio, la generación de información y de oportunidades, el establecimiento de acuerdos y nuevos proyectos y emprendimientos productivos; es en esta escala local- comunal de la descentralización que se desarrollan nuevas opciones de cambio.

Identidad y cultura	Los consejos de distrito ofrecen un cambio organizado que adopta sus responsabilidades políticas y funcionales en el marco de la identidad y la cultura comunal, local y regional. Se armonizan la visión y la misión, las políticas y las opciones con las tradiciones, los valores y la experiencia histórica del territorio, con la creación de un enfoque de desarrollo local desde y para el distrito.
El consejo de distrito y el cantón	El consejo de distrito y el cantón del cual forma parte es un territorio de actores con diversos intereses. La identificación con los intereses comunales es una necesidad y posteriormente con los cantonales y regionales dado que los procesos son intra e interregionales. La integración y la identidad van de la mano.
	El consejo de distrito y el cantón del cual forma parte es un territorio de actores con diversos intereses. La identificación con los intereses comunales es una necesidad y posteriormente con los cantonales y regionales dado que los procesos son intra e interregionales. La integración y la identidad van de la mano.

<p>Integración de empresarios, agricultores familiares y trabajadores</p>	<p>Las empresas y la agricultura familiar y los trabajadores son el soporte de los sistemas de producción local. La unión de estos en un organismo distrital unido al consejo de distrito, posibilita crear un sistema integrado, reducir costos y definir una estrategia productiva local y regional. Surge la necesidad de mejores los flujos urbano-rurales mediante la cooperación.</p>
<p>La articulación en una política local con participación de los organismos del estado y la gestión municipal</p>	<p>La construcción de la política pública local, con un liderazgo municipal, requiere integrar las visiones, políticas y diversidad de trayectorias provenientes de los consejos de distrito. Esta integración genera una visión y un rumbo del desarrollo local y regional, y al mismo tiempo, una gestión descentralizada por el origen del diseño de la política pública. En esta escala de diseño se establece un programa directivo, operativo y funcional de nivel municipal coordinado con la administración pública, desde un modelo de desarrollo cantonal.</p>

Fuente: elaboración propia

En la construcción del cuadro 1 se tienen presentes las enseñanzas de Antonio Vásquez Barquero (1998, 1999) y Francisco Albuquerque (1990,1997), así como la perspectiva de un desarrollo endógeno respaldado por políticas públicas y actores locales. En un proceso de cambio local y regional se requiere del estudio de los factores y del contexto que dan impulso al cambio regional. Este es un análisis integral en que hay dos alternativas metodológicas: un estudio tradicional integral, donde se analizan las diferentes

dimensiones (social, política, económica, ambiental, cultural), o un estudio de las diversas dimensiones de las alternativas de cambio seleccionadas en los consejos de distrito.

## **Los sistemas de producción local**

Para Vásquez Barquero se deben reconocer los sistemas de producción locales como una forma de organización de la producción que permiten mejorar la competitividad de las empresas y territorios (Vásquez, 1999). Werner Sengenber y Frank Pyke (1993) señalan que el éxito de la economía local reside en su organización, pero en la organización conjunta de las empresas.

El conocimiento de las empresas locales es con propósitos de integrarlas en redes, especialmente las pequeñas empresas, de acuerdo con su especialización, y buscar que funcionen con encadenamientos locales y con formas de interacción que faciliten la cooperación, el aprendizaje, la innovación y nuevos emprendimientos productivos. Las redes y las cooperación locales de las organizaciones permiten hacer frente a los desafíos de la apertura y la competitividad.

Lo que se propone es la asociación productiva por sector productivo territorial y su integración. Garafoli (1997) señala que las capacidades técnicas y organizativas se basan en: acumulación de conocimientos, reproducción de capacidades de organización, habilidades profesionales, soluciones técnicas, eficiencia colectiva y ventajas competitivas.

Los que sustenta la cooperación y la creación de redes en el nivel de territorios y localidades es la existencia de una escala de valores compartida que genera sinergias a partir de la confianza, el mutualismo, la solidaridad y la reciprocidad. La confianza y los otros valores creados entre los actores son esenciales para la cooperación y el soporte de los sistemas productivos locales y regionales. La construcción de valores es fundamental para estimular procesos de innovación y para la creación del emprendedurismo. Esto se complementa con el desarrollo organizativo y la identidad cultural. En referencia a los distritos industriales italianos, fundados en el indigenismo, Peyke y Senbenberger(1993) puntualizan que estos mismos pueden reactivar el debate sobre el desarrollo, al preocuparse por la organización social. Plantean lo siguiente: “ Nos llevan a poner de relieve cosas como la organización no jerárquica, la autonomía, la cooperación, las redes locales y regionales, la ac-

tividad empresarial competente y la diferenciación de estructuras industriales.” En el caso del cantón de Coto Brus, los productores pudieron exponer sus principales problemas y definir los mecanismos de solución desde lo local, apoyados desde la intervención institucional según sea la demanda.

### **La experiencia de la innovación social en Coto Brus**

El desarrollo local y regional propuesto, desde la perspectiva metodológica e instrumental, de este documento, es para un proceso innovador, donde cada actor tiene una función y cada entidad de la administración pública la oportunidad de un trabajo local y regional, integrado, coordinado y en función de una visión, las políticas y un rumbo definido con identidad territorial.

El proceso de cambio local y regional responde al marco de la Ley de Descentralización, la cual propone bases para la participación ciudadana y la fiscalización y el reconocimiento de la opinión de los ciudadanos. No obstante, esta ley es un mandato formal y racional que estimula concertación de diferentes visiones y perspectivas locales, las políticas y la estrategia de los consejos de distrito, las asociaciones de desarrollo, otros actores y los consejos municipales.

La innovación social surge de un proceso sinérgico en el que se encuentran y se constituyen nuevas estructuras de coordinación, nuevas alianzas, acuerdos básicos para el desarrollo de proyectos, se reducen costos de transacción y se mejoran desde servicios sociales y procesos culturales, hasta nuevos encadenamientos productivos y emprendedurismos.

### **La innovación en el centro del modelo de cambio regional**

La innovación incrementa los desequilibrios y facilita la capacidad de cambio de las regiones. Sigue vigente la teoría de causación circular acumulativa y existen diferentes tipos de regiones y modelos (De Mattos, 1984). Cuadrado (1995) distingue las regiones siguientes: las adaptativas y las dependientes. En las primeras, según el autor, la innovación obedece a la selección de tecnología apropiada de acuerdo con las necesidades; y en la segunda, la innovación responde a tecnologías externas de empresas subsidiarias de transnacionales.

Para Cuadrado hay fases en el proceso de innovación que responden al ciclo de incubación, explotación y creciente competencia (Cuadrado, 1995). El

proceso de cambio local procura crear un entorno innovador concebido en la participación, la cohesión social y la integración de los actores locales y regionales. Este proceso es encubado mediante el desarrollo de sistemas de innovación, la capacitación y la inversión, una vez diagnosticado e identificado el potencial innovador y los actores que pueden actuar en las regiones.

El cambio requiere un conocimiento de los mercados, acceso a sistemas de investigación-desarrollo y capacidades para hacer emprendimientos. Se requiere en los niveles local y regional un sistema de innovación y como señalan Montero y Morris (1999), la innovación tecnológica es “un aprendizaje continuo y acumulativo de las firmas, para mejorar los productos, los procesos y la competitividad”, en un marco de innovación abierta (Chesbrough, 2009).

### **La construcción cantonal y regional**

En la construcción de los gobiernos locales y regionales periféricos se mantiene la importancia del Estado. Sergio Bosier plantea la relevancia de revivir el Estado por la necesidad de disponer de acciones y políticas regionales. Es la política de descentralización la que hace posible esta relegitimación y la atención de las demandas comunales (Bosier, 1986,1988,1990,1991,1998,1999).

Por lo tanto, la descentralización es para fortalecer la construcción regional, y se demanda una concertación del Estado con la región y las localidades. Pero el proceso no es fácil, se requiere abrir un diálogo entre locales para integrarlos y luego articular el intercambio con instituciones; desde luego, no se debe dejar de lado la estrategia, el conocimiento ni la creatividad; Sergio Bosier(1988) se refiere a este tema cuando anota que las regiones deben ser reconstruidas política y socialmente.

Una vez lograda la integración, se discute el marco de las acciones, las políticas y la gestión. El gobierno como parte del Estado mantiene en las regiones diversos programas, proyectos y acciones. Una primera opción de esa relación concertada es coordinar las actividades y la inversión; a este proceso se le llama integración utilizando las facultades que la Ley de Descentralización otorga a los municipios. Esta primera fase de coordinación posibilita una segunda, la de articular la gestión de la administración pública a la visión, políticas y estrategia regional, que se construye con las trayectorias de acción de los consejos de distrito, proceso llamado de participación. En el tercer

proceso todos los actores desde cada responsabilidad van a cumplir su tarea, ahora planificada con visión y teniendo claro el modelo de desarrollo que se quiere, proceso llamado de acción. Es aquí donde se genera información de calidad para orientar los PAOs desde las instituciones.

La primera fase es de concertación, coordinación e integración y la segunda es de construcción y participación de la visión local y regional y de las políticas locales y regionales. En la primera fase la región es dependiente y en la segunda, es autodeterminada. Esto implica un cambio en las reglas del juego y el comportamiento regional de instituciones públicas. Es en la segunda fase donde opera la visión regional. Es el paso de una región fragmentada a otra como afirma Sergio Bosier, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región” (Bosier, 1988;1991; 1996).

### **La integración y la participación para el de desarrollo local**

Los antecedentes de la coordinación y el clientelismo de años anteriores al proceso dejan antivalores y dificultades para legitimar un proceso. El proceso requiere de un llamado desde los consejos municipales y consejos distritales para armar nuevas redes y atraer actores que no están políticamente motivados a participar. Esta primera etapa es de integración de actores alejados por diversas razones.

Se estimula la integración a un proceso local, donde se busca responder a las demandas en los consejos de distrito y las organizaciones locales. Pero sobre todo, se crean las bases para la innovación y el cambio. En esta primera fase, se dificulta el proceso, por ser a la vez un proceso impuesto desde arriba. Se sigue presentando una reacción al top downs; la participación no es clara, existe una desconfianza permanente. Algunas instituciones aún continúan con una visión ofertista; la cultura precedente sigue imponiéndose a cada paso. La cultura organizacional centralista se opone y se da poco crédito a los esfuerzos de unos y otros.

La primera fase es también un proceso educativo de aprendizaje, de asentar la participación y de reconocimiento de las representaciones y el liderazgo. En esta fase, el flujo de información a los consejos de distrito y las organizaciones de base está fundamentado en una metodología y técnicas que aseguran posibilidades tanto para el reconocimiento de las reglas institucionales y presupuestos, como para la canalización de las demandas. Esta integración

define qué temas son sometidos a la dinámica de la participación con la intervención de las instituciones públicas, para así poder medir y evaluar la eficacia de la participación en términos de resultados e impactos. Y como lo plantea Marc Pares (2009), en términos simbólicos y relaciones, como lo son la generación de redes sociales y de una mayor cultura política de participación.

No obstante, se van capitalizando redes de actores, coaliciones productivas, coaliciones ambientalistas, coaliciones varias que demandan de participación. Es posible, como se observa en Coto Brus, que al final la participación se haga masiva y demande más espacios de participación y la fiscalización aparezca con una función comunitaria y ciudadana.

En la segunda fase, se enfatiza la fiscalización de las redes distritales (líderes de asociaciones de desarrollo, consejos distritales y coaliciones productivas) y el llamado desde ahí a la participación ciudadana, la cual se concibe como lo señala Marc Parés "... como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público" (Parés, 2009). La participación en los consejos de distrito pasaría de la fase deliberativa a la que se restringe en la primera fase, a una fase de decisión y gestión local. De las demandas públicas, a la gestión local y regional, gubernativa, garantizándose así el paso de la política institucionalizada a la consideración de lo contencioso, canalizada por medio de los municipios.

La segunda fase de visión y gestión del territorio al establecer redes distritales de asociaciones de desarrollo y consejos de distrito lleva a un sistema estable de participación, lo cual aumenta la calidad de la democracia. Una participación que forma parte de una red de relaciones coordinada e integrada a una visión y una gestión directiva, operativa y funcional cantonal. Establecido el sistema local y regional, en esta segunda fase, los actores asumen su rol en la red de relaciones.

Así, la estrategia de cambio y gestión local y regional se enmarca en la democracia participativa porque en las dos etapas del proceso se involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. La experiencia en Coto Brus procura ir más allá de las formas representativas de la participación para la conversión de los comités de distrito, asociaciones de desarrollo, coaliciones productivas e instancias involucradas en la deliberación cantonal y en las decisiones.

En de esperar una tercera fase para la construcción de planes de desarrollo distrital integral. Este instrumento es el que toca llevar a la práctica mediante la acción que articula una coordinación con fuerzas vivas del distrito, es decir asociaciones, juntas, comités, consejos y coaliciones las cuales desde su accionar buscan coordinar lo propuesto con las instituciones y nacen nuevos acuerdos e instrumentos integrados a los CCCI. De ahí que el resultado sea fruto de un trabajo de equipo y de gran coordinación, el cual solo será exitoso si tiene el seguimiento requerido desde la labor del gobierno local y de las redes tanto interinstitucionales como del distrito, las cuales han sido deliberativamente constituidas por directivos de asociaciones, coaliciones y consejos de distrito. La experiencia avanzada en estas acciones revela la carencia de capacidades de gestión local para facilitar estos procesos.

## **Conclusiones**

Este artículo parte de un atributo de los municipios: la Ley de Descentralización, N° 8801, por ser un punto de inflexión en la gestión y la administración del desarrollo local y que abre espacios para la integración y la participación de los actores estratégicos para el progreso y fortalecimiento de la gestión municipal<sup>2</sup>.

Los procesos de cambio local se inician con acciones de desconcentración del gobierno central y de las instituciones autónomas, que se integran en el nivel municipal, y se toma en cuenta las necesidades que se establecen en el nivel contencioso. Es esencial la coordinación interinstitucional alrededor del presupuesto y las actividades operativas por consejo de distrito y en el nivel local.

Para fortalecer el proceso iniciado con la ley, en la práctica deben pasarse funciones de las instituciones autónomas a los poderes del territorio, ayudando a una mayor legitimación del gobierno, dado que quienes participan

---

<sup>2</sup> El Estado de la Nación, 2005. "Undécimo informe: Estado de la nación en desarrollo humano sostenible". Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica, con base en datos de la Asamblea Legislativa, señala las siguientes decisiones para aumentar los ingresos de los municipios (Ley 7509) de 1995, elección de alcaldes (Ley 7794) de 1998, Ley de control de partidas específicas con cargo a presupuesto (Ley 7755). Ley 7898 da mayores competencias a los municipios sobre los planes reguladores, el Voto No 5445 -99 de la Sala Constitucional reafirma la autonomía municipal, la Ley No 8105 del 2001 que autoriza a los municipios a crear Consejos Municipales de Distrito; Ley 8106 del 2001 asigna el 10% de los ingresos ordinarios del gobierno a los municipios. Ley 8173 del 2001, Ley general de los Consejos Municipales de Distrito, y la que hace referencia a la eficiencia pública No 9489, mecanismos de control de las actividades de los municipios (Estado de la Nación, 2005). Se fortalecen los municipios y se hacen estudios para analizar la descentralización con el fin transferir funciones a éstos, como los que lleva a cabo FOMUDE, la GTZ y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

en la coordinación interinstitucional son nombrados por el gobierno central o en las instituciones autónomas y no detentan un poder propio. El cambio, propuesto en esta estrategia para Coto Brus, implica pasar de la desconcentración y coordinación interinstitucional, a una función deliberativa y más decisoria de los consejos de distrito, consejos municipales, asociaciones de desarrollo y coaliciones productivas.

El proceso requiere liderazgo, por lo cual se plantea una etapa de acuerdos y concertación entre actores, coordinación e integración de actores civiles e instituciones públicas que ofrecen proyectos y presupuestos con los consejos de distrito y las organizaciones locales que demandan bienes y servicios. En este proceso se fortalece la organización y las capacidades de innovación y la red local y cantonal. Esto posibilita la transición a una gestión local centrada en los consejos de distrito. En ambas fases, es central el papel del municipio y los alcaldes para garantizar la gestión y la administración. Los municipios pueden apoyarse en organizaciones y empresas especializadas para llevar cabo la realización de los proyectos. Sin embargo, debe quedar claro que es fundamental en todo este proceso la capacitación y la formación de capacidades de gestión como mecanismo que facilite la gestión de los productos y servicios requeridos a partir de las necesidades sentidas y que se propicie, además, una real y efectiva participación/acción de todos los actores del cantón en la construcción del desarrollo.

La visión y la administración del desarrollo local son construidas en un proceso participativo, donde la identidad es clave para promover valores y la cultura regional en lo cual se asume, como un proceso de aprendizaje y de educación política de la población y de fortalecimiento de la gestión municipal; en esta estrategia se tiene la democracia participativa como el eje central y los resultados son los que dan legitimidad y facilitan la gobernanza local y regional.

## **Bibliografía**

- Albuquerque, F. C. De Mattos y R. Jordan. 1990. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Chile: ILPES/ONU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano.
- Albuquerque, Fco. 1997. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Chile: ILPES.

- Albuquerque, Fco. 1997. Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local. Chile: ILPES.
- Bosier, Sergio. 1986. Los procesos de descentralización y desarrollo regional en un marco sinérgico. Chile: ILPES.
- Bosier, Sergio. 1988. Palinpseto de las regiones como espacios socialmente construidos. ILPES, Chile 56 p. Revista de la CEPAL N°35.
- Bosier, Sergio. 1989. “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”. Revista EURE, , XXIII, N°69, Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Bosier, Sergio. 1990. “La descentralización, un tema difuso y confuso”. Revista Interamericana de Planificación. SIAT, Guatemala.
- Bosier Sergio. 1997. “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”. Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales XXIX. Madrid, España.
- Bosier, Sergio. 1999. El desarrollo territoriala partir de la construcción del capital sinérgico: una contribución al tema del capital intangible y del desarrollo. Chile: ILPES.
- Bosier, Sergio. 1979. “La planificación del desarrollo regional en América Latina. Seminario Estrategias nacionales de desarrollo regional. Bogotá, Colombia.
- Bosier, Sergio. 1989. “Impuesto de las regiones como espacios socialmente construidos” en E. Laurelli y A. Rofman, Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en crisis. , Buenos Aires: Ediciones CEVR.
- Cuadrado, R. J. 1995. “Planteamientos y teorías dominantes sobre crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”. Revista EURE, XXI, N° 63, Santiago, Chile.

- Chesbrough, H. 2009. *Innovación abierta*. Barcelona, España: Plataforma Editorial
- El Estado de la Nación. 2005. *Undécimo informe: Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación
- De Matos, Carlos. 1984. *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. Santiago, Chile: ILPES.
- Furio Blasco, Elies. 1996. “Desarrollo territorial y procesos de innovación: los milieux innovateurs”. *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXVIII. Madrid, España.
- Furio, Elies. 1996. *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona, España: Ariel Editorial.
- Garafoli, G. 1997. “Rural development and diffuse industrialization. University of Bari and Pavia. Italia: learning from italian experience.
- Gordard, O. , J.P. Ceron, K. Vinaker y S. Passoris. 1997. “Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local”. *Estudios Territoriales*, N°24, Madrid, España.
- Montero, C. y P. Morris. 1999. *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno: Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación*. Programa de Innovación Tecnológica, Ministerio de Economía, Chile.
- Pares, M. 2009. “Participación y evaluación de la participación” en P. Marc (coordinador). *Participación y calidad de la democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa.*, España: Editorial, Ariel.
- PYKE, F. y W. SENGENBERGER. 1993. *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III Distritos industriales y regeneración económica local*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona.

Vásquez B., Antonio.1998. “Desarrollo endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales”. Revista Cuadernos del CENDES. Caracas, Venezuela.

Vásquez B., Antonio.1999. “Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local”. Revista Cuadernos del CENDES, Año 16, No. 40. Caracas, Venezuela.