



ADMINISTRAR LO PÚBLICO 3



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

75

ANIVERSARIO
UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



351.07

A238a

Administrar lo público 3. – San José, C.R. : Universidad de Costa Rica,
Vicerrectoría de Investigación, CICAP, [2016?].
160 p. : il. col.

ISBN 978-9968-932

1. ADMINISTRACION PUBLICA – ESTUDIO Y
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACION PUBLICA – COSTA RICA.
3. ADMINISTRACION PUBLICA – ESTUDIO DE CASOS.

CIP/2990

CC/SIBDI.UCR

ADMINISTRAR LO PÚBLICO

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo

Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz

Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez

Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara

Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas

Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez

Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez

Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara

Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Oلمان Villarreal Guzmán

Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes

Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez

Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>

Tel.: (506) 2511-3748

Montes de Oca, San José, Costa Rica

Organización Certificada ISO 9001:2008

Contenido

Gobernabilidad democrática local: un caso de estudio Nancy Artavia Chacón Melvin Obando Villalobos	<u>10</u>
Simplificación de trámites en los otorgamientos de permisos municipales: caso Tibás y Vázquez de Coronado Cristiam A. Barquero Gamboa	<u>34</u>
Aproximaciones conceptuales sobre capital social y la utilidad del concepto para los operadores de las políticas sociales Mayela Cubillo Mora	<u>60</u>
Redefinir la forma en que se evalúa a las Municipalidades en Costa Rica Una perspectiva amplia e integral Sofía García Villegas Cristiam Barquero Gamboa	<u>68</u>
El papel del ente contralor en la modernización del servicio público: el caso del hidrógeno Esteban O. Mora Martínez	<u>82</u>
Factores Previos para la Gestión del Conocimiento en la Administración Pública Costarricense Héctor Pérez López-Portillo Jorge A. Romero Hidalgo Esteban O. Mora Martínez	<u>102</u>
Fomento de la creación de valor compartido en las MIPYME y emprendimientos en Costa Rica Juan Manuel Retana Céspedes	<u>133</u>
La defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia en la institucionalidad pública costarricense - Caso del Subsistema Local de Protección en el distrito de Pavas, 2009-2015 Arllery Rivera Fallas Leonardo Castellón Rodríguez	<u>145</u>

Vol. 3	Marzo – Agosto 2015	ISBN 978-9968-932	San José, Costa Rica
---------------	----------------------------	--------------------------	-----------------------------

Gobernabilidad democrática local: un caso de estudio

Nancy Artavia Chacón²

Melvin Obando Villalobos³

Resumen: El presente artículo pone el interés en una dimensión del gobierno local: su capacidad para generar legitimidad y consenso entre diferentes actores, del mismo gobierno y de su espacio territorial. Se estudia cómo en un caso concreto las divergencias de intereses y las desigualdades de poder presentes en las relaciones entre actores, generan dificultades para concretar consensos en el proceso de gobierno y esta situación repercute en la capacidad para articular los diversos actores de la localidad, lo que a su vez impacta en la gobernabilidad local y en el desarrollo de las comunidades. Este análisis se realiza tomando como base el caso de estudio de la Municipalidad de Moravia en la investigación titulada “Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en gobiernos municipales de Costa Rica: caso de estudio, Municipalidad de Moravia”, elaborado por Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas y Obando Villalobos (2012). A partir de este caso, se discutirá el efecto de esas circunstancias en la gobernabilidad local y por ende en la consecución de bienestar y el desarrollo municipal costarricense.

Palabras clave: gobernabilidad, gobernabilidad democrática local, gobierno local, gobernación, gobernanza, actores estratégicos.

Abstract: *This article is focused in an aspect of the local government: its capability to generate legitimacy and agreement among different actors, from the same government and its territorial space (o jurisdiction). A specific case is studied, in which the differences of interests and power inequalities of actors relationships, provoke difficulties to make agreements in the governing process and this situation has an affect on the capability to articulate the different actors of society, and at the same time, has an impact in the local governability and development of the communities. This analysis is based on the study case of the Municipalidad de Moravia, in the research named “Proposal of a management model to implement democratic governance in local governments of Costa Rica: study case, Municipalidad de Moravia”, made by Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas and Obando Villalobos (2012). The effect of these circumstances in local governability and the achievement of welfare and Costa Rican local development will be discussed, using this study case.*

Keywords: *governability, local democratic governability, local government, governing, governance, strategic actors.*

2 Licenciada en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, estudiante de la Maestría de Administración de Proyectos de la Universidad para la Cooperación Internacional.

3 Licenciado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y estudiante del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Introducción

Este trabajo parte haciendo referencia al concepto de gobernabilidad, para tomar una posición en cuanto a la divergencia de apreciaciones sobre dicho concepto. A su vez, ello permitirá establecer una propuesta de marco analítico de la gobernabilidad democrática local, que servirá de guía para el caso de estudio.

Una vez establecido el marco de referencia, se aprovecha parte del estudio realizado en el año 2012 en la Municipalidad de Moravia por Artavia Chacón y otros, tomando aspectos considerados de interés en el caso, a fin de plantear cómo se observa la gobernabilidad democrática local en esa dinámica de gobierno.

En particular, se centra la observación sobre los actores considerados más relevantes en el ámbito del gobierno local y se plantea cómo sus relaciones en un marco de normas, favorecen o no el involucramiento de diversos actores en la formulación de los planes y en la toma de las decisiones de ese gobierno, analizados desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática. En ese sentido, a pesar de que se reconoce que los resultados de la gestión del gobierno local (que se expresa, entre otros aspectos, en indicadores del desempeño administrativo, financiero y la prestación de bienes y servicios) también es relevante al estudiar aspectos de la gobernabilidad, en este trabajo solamente se pone el foco en las relaciones entre actores que inciden (o que desean incidir) en los proyectos y las decisiones del municipio.

Gobernabilidad: clarificación conceptual

Al revisar la literatura referente al concepto de gobernabilidad, se aprecia la divergencia que existe sobre ello; sin embargo, también se pueden encontrar líneas de trabajo que clarifican el concepto y zanján la confusión que se ha generado en el tema. Al respecto, Joan Prats (2001 y 2004) es clave a la hora de entender parte del debate; además, en su trabajo establece la diferencia entre términos que han sido utilizados indistintamente: gobernabilidad (*governability*), gobernanza (*governance*) y la acción de gobierno o gobernación (*governing*).

Particularmente, en este trabajo interesa clarificar la diferencia entre gobernabilidad y acción de gobierno para derivar posteriormente a otra noción de interés: *buen gobierno local*. Por sentido práctico, primero se clarificarán brevemente los conceptos de gobernanza y gobernación y posteriormente su relación con la gobernabilidad.

La gobernanza, de acuerdo con Prats (2001, p. 119), corresponde a un nuevo estilo de gobierno, “*distinto del modelo jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado*”. También este autor advierte de un uso nuevo y más amplio para el término, que refiere a formas de coordinación social diferentes, no limitadas a jerarquías sino de los mercados, de manera que en este caso gobernanza designa “[...] *toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y de las organizaciones entendidas como formas primarias de construcción del orden social.*”

No obstante las dos vertientes indicadas, en este trabajo, al hacer referencia a gobernanza se debe entender en términos de la primera acepción apuntada por Prats; es decir, un estilo de gobierno basado en redes de participación, con la intervención de actores públicos, privados y de la sociedad civil. (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 21; Mayntz, 2001) o bien, como “[...] *instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil)*[...]” (Prats, 2004; p. 81).

Por **gobernación** Prats se refiere al proceso de gobernar a través de las *organizaciones de gobernación* (2001, p. 119). El mismo autor aclara que el término se refiere a procesos de interacción entre actores

públicos y los grupos de interés o individuos implicados; de manera que gobernar, explica Prats, “*Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar... la interacción ente los actores políticos y sociales.*” (2001, p. 116).

“Kooiman considera que la gobernación puede verse como intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de intervención más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.” (Prats, 2001; p. 116; 2004, p. 83).

Tal como se aprecia, este concepto de gobernación corresponde a la gestión pública⁴ y según Prats, se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza, ya que esta es la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. (Prats, 2001; p. 116; 2004, p. 83).

En cuanto a la **governabilidad**, existen diferentes nociones del concepto⁵, pero se puede partir de lo que Joan Oriol llama una definición básica y minimalista de gobernabilidad, la cual es la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas; y agrega este autor, “[...] dicha concepción minimalista de la gobernabilidad no se aleja de la formulada por otros autores que, como Coppedge (1997), Prats (2000) o Altman y Castiglioni (2001), aceptan que la gobernabilidad obedece a la capacidad de aplicar institucionalmente decisiones públicas.” (Oriol, J. 2003; p. 249).

Entendida de esta manera, se aprecia que la gobernabilidad en un nivel básico implica la existencia de eficacia en la gestión de gobierno; es decir, se valora en cuanto a resultados del gobierno y ello implica eficacia de las políticas públicas y la gestión gubernamental.

Por su parte, Joan Prats (2001) plantea una concepción de gobernabilidad que supera esa definición básica:

“La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos (sic) son un factor importantísimo de la gobernabilidad.” (p. 120).

Tal como lo presenta este autor, la gobernabilidad va más allá de la noción de gobierno (acción de autoridades responsables de la dirección y control de las entidades gubernamentales y su interacción con actores sociales) y los resultados que este tenga. La gobernabilidad depende de la capacidad (y calidad) de creación y gestión de las redes de actores (gobernanza) y de la acción de gobierno o gobernación. (Prats, 2001, p. 116-116).⁶

4 En el sentido de Metcalfe, tal como lo explica Prats (Prats, 2004, pp. 82-83; 2001, pp. 116-117).

5 En Heredia (2002) se puede apreciar la diversidad de nociones que existen en torno al concepto de gobernabilidad; igualmente Prats (2001 y 2004) y Oriol (2003) hacen un breve análisis de la diversidad del tema. Para conocer el recorrido histórico de la gobernabilidad, se puede revisar la explicación que realizan al respecto Prats (2001 y 2004) y Oriol (2003). En sus aportes, estos autores hacen una revisión del concepto desde su origen con el informe de la Comisión Trilateral en 1975 hasta la discusión y visiones teóricas más recientes, realizadas tanto por algunos autores como por organismos internacionales como el PNUD o la Unión Europea.

6 Un autor que difiere de esta concepción de gobernabilidad como cualidad de un sistema social, es Luis Aguilar (2007), quien, basándose en el libro de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) indica que “*Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, [...] El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe organizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla,*

Ya en este nivel, la gobernabilidad nos ofrece otra condición, la existencia de diversos actores que participan en el proceso y que son parte del sistema social donde se dan interacciones y se presenta la acción del gobierno.

Al llegar a este punto, es necesario aclarar que la gobernabilidad no es intrínseca a los sistemas democráticos. Esto es así, ya que un sistema social puede contar con capacidad de aplicar decisiones públicas eficientes y eficaces y tener en el proceso la intervención de actores; pero todo ello sin necesidad de que el proceso se produzca en un sistema democrático.

De esta manera se separa la gobernabilidad (como noción genérica) de la **gobernabilidad democrática**, la cual es la que se da cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores se produce conforme con un sistema de reglas y fórmulas democráticas. (Prats, 2001; p. 133).

En este trabajo, se considera la **gobernabilidad democrática**; es decir, la que funciona en un régimen democrático, en el sentido de poliarquía de Dahl⁷, tal como lo plantean Joan Prats y otros autores (Prats 2001 y 2004, Oriol 2003; Heredia 2002). En este sentido, Prats señala que *“La gobernabilidad democrática se dará solo cuando la toma de decisiones de autoridad y resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.”* (2001; p. 104).

Ahora, trabajando sobre esta concepción democrática de gobernabilidad, se pueden retomar las ideas de Joan Oriol, pues al respecto indica:

“En su vertiente analítica, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde esta perspectiva, un grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los ‘trade-offs’ existentes entre diseños alternativos. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto (a) serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y (b) será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas.” (Oriol, J. 2003; p. 250).

Desde esta perspectiva, y a partir del análisis ofrecido por Joan Prats Catalá y Joan Oriol Prats, se extrae que la idea de gobernabilidad democrática tiene ciertos elementos característicos: **a)** la presencia de actores estratégicos; **b)** es un proceso que debe involucrar legitimidad (actuación dentro del marco institucional, participación y representación efectiva de necesidades); **c)** requiere que las políticas públicas estén orientadas al desarrollo humano (bienestar de la sociedad); **d)** lo que a su vez lleva implícita la eficacia en la gestión de gobierno.⁸

ordenarla y coordinarla. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo (sic) con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada al conflicto y a la crisis.” (Aguilar, 2007, pp. 5-6). Sin embargo, la consideración de los autores de este trabajo es que esta visión de gobernabilidad referida por Aguilar más bien coincide con la definición minimalista de gobernabilidad de Joan Oriol (2003) y está muy relacionada con la noción de gobernación que plantea Prats (2001 y 2005). Es debido a esto, que en este trabajo se adopta la propuesta de Joan Prats, en el sentido de que la gobernabilidad es una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos.

7 “La democracia debe satisfacer, de modo general aunque no pleno, los siguientes estándares: participación efectiva, la igualdad de voto, la posibilidad de un entendimiento informado, el ejercicio del control final sobre la agenda y la inclusión de adultos. A su vez la satisfacción de estos estándares exige un sistema institucional: (1) a cargo de representantes electos, (2) que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes, (3) que garantiza la libertad de expresión, (4) que provee información alternativa, (5) que permite libertad y la autonomía asociativa y (6) que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.” (Dahl, 1998; citado por Prats, 2001. p. 134). Sobre esta noción de democracia, también se puede ver el aporte que realiza Guillermo O’Donell en su obra *“Democracia, Agencia y Estado”*, publicada en el año 2010 (Capítulo I, páginas 23 a 45).

8 Las características de legitimidad y eficacia también están presentes en el análisis sobre la gobernabilidad que realiza Raimundo Heredia (2002), a partir de la exposición teórica de varios autores.

Todo esto involucra gobernanza y gobernación; es decir, serán las relaciones de los actores estratégicos, por medio de las instituciones democráticas, las que deben facilitar la canalización efectiva de demandas para obtener resultados favorables al desarrollo, que se materializarán en las políticas públicas.

Los componentes de la gobernabilidad democrática

Una vez aclarada la noción que se toma en este trabajo sobre gobernabilidad democrática, corresponde hacer referencia a lo que se ha reconocido como sus componentes.

a) Se entiende por **actor estratégico** a:

“[...] todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. [...] Sin recursos suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico.” (Prats, J. 2001; p. 120).

Al valorar la gobernabilidad democrática en la dimensión social, la existencia de los diversos actores que componen la sociedad y se relacionan con el gobierno, son relevantes. Esto conlleva no depender de las acciones directas que el gobierno realice para mejorar la gobernabilidad, sino de las acciones que implementen, en conjunto, la red de actores que conforman la sociedad.

El poder⁹ es importante para los actores e implica que las relaciones entre ellos pueden ser controladas o dominadas por aquellos actores con más recursos de poder. De hecho, en la idea de Prats, un actor será estratégico si tiene la cuota de poder suficiente para participar e influir en las reglas, toma de decisiones y solución de conflictos.¹⁰

Además, es claro que la participación de más actores involucra la potencialidad de existencia de conflictos; sin que ello sea algo negativo *per se*; ya que en el espacio de conflicto se puede generar la oportunidad para mejorar situaciones y relaciones, cuando se lleva como un proceso de debate, de divergencia, negociación, deliberación... que puede conducir a distintos resultados según sean su desarrollo y la metodología utilizada para gestionarlos. (Esquivel Guerrero, Jiménez Bautista y Esquivel-Sánchez, 2009; p.3).

Al respecto, Prats (2001; p. 124) sostiene que hay muchos conflictos que lejos de poner en crisis la gobernabilidad, mediante su solución positiva contribuyen a la adaptabilidad y fortalecimiento de las fórmulas de gobernabilidad existentes.

En este sentido, la existencia de diferentes actores estratégicos y los conflictos entre ellos, no conlleva a una ingobernabilidad del sistema; al contrario, si dichos conflictos son tratados de forma correcta, es decir, se evitan las orientaciones competitivas de ganar-perder y se sustituyen por una visión de consenso y una búsqueda de consecución de acuerdos que satisfagan, en la medida de lo posible, a todas las partes, estos conflictos surgidos entre la interacción de actores pueden llegar a enriquecer la gobernabilidad.

9 *“Poder (Macht) es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad.” (Weber 1922/1957, p. 152; citado por Dahl, 1974; p. 3). De acuerdo con Esquivel Guerrero et al. (2009; p. 7) el poder es “... la potencialidad que tiene una o ambas partes para hacer algo en un sentido que pueda favorecerle, en ese momento o en un futuro, para conseguir objetivos específicos o para superar las resistencias de la otra parte.”*

10 *Esto lo consiguen de diferentes maneras “... desde el cambio en la coalición gobernante, la provocación de la crisis ministerial, la votación de no confianza, la moción de censura, la reforma constitucional o legislativa, etc. ... hasta la subversión, la guerra, la violencia, el terrorismo, la movilización social, la agitación ideológica, la búsqueda de alianzas internas e internacionales...” (Prats, 2001).*

b) Legitimidad

Acá se entiende la legitimidad en dos ámbitos generales: la actuación dentro del marco institucional y la participación y representación efectiva de necesidades ciudadanas.

El marco institucional refiere a la existencia de reglas, procedimientos o fórmulas, tanto formales como informales (North, 1993) para el sistema social y que rige el comportamiento de los diversos actores estratégicos; o dicho de otro modo, debe regular o mediar las relaciones entre los diferentes actores¹¹.

Entonces, en un primer plano, habrá legitimidad cuando los actores operan dentro del marco de las reglas formales e informales que les rigen.

Pero además, bajo un sistema democrático, la legitimidad está asociada a aspectos políticos. En el caso de las autoridades públicas (gobierno), se relaciona con la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación (Aguilar, 2007). Lo primero tiene que ver con las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano (Ziccardi, 1996); lo segundo, con la representación de los intereses sociales (y no particulares) y lo que Nuria Cunill examina como *responsividad*, que se da cuando los gobiernos adoptan las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos (Cunill, 2000).

Pero este segundo aspecto no aplica solo para el gobierno, sino también para todos los actores estratégicos: ¿A quién representan y para qué? Esta es una pregunta clave, pues orienta el tema de la legitimidad a un aspecto de si los actores estratégicos en democracia abogan por los intereses de grupos dominantes, o bien si actúan en nombre de la sociedad y lo que se ha dado a llamar el desarrollo humano.

c) Políticas públicas orientadas al desarrollo de la sociedad

Es de consenso en los diversos autores que tratan el tema de la gobernabilidad democrática, que esta debe ser capaz de producir desarrollo. Así, claramente Prats enuncia: *“La gobernabilidad no es un fin en sí misma, sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, de manera que sirva para orientar políticas.”* (Prats, 2001; p. 131).

Como cualidad de un sistema social, la gobernabilidad debe orientarse a la sociedad. En este sentido, involucra la capacidad de los actores estratégicos para procesar las demandas correctas; es decir, las que atañen a los intereses y necesidades sociales para que sean traducidos en políticas públicas favorables al bienestar social.

Las políticas públicas en este sentido, parten del desarrollo humano, entendido como un proceso por el cual se amplían las oportunidades de las personas; esencialmente en *“disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para poder lograr un nivel de vida decente”*; pero sin dejar de considerar que las oportunidades no se limitan a las citadas, sino que son infinitas y pueden modificarse en el transcurso del tiempo (Torres Solé y Allepuz Capdevila, 2009; p. 548). Al respecto, cabe citar lo que el PNUD define como desarrollo humano:

“El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. De esta manera el desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades

¹¹ *“Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente.”* (Prats, 2001; p. 124).

esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.” (PNUD, 2000b; p. 17).

Así, el desarrollo o bienestar social (pensado a partir del desarrollo humano) involucra los aspectos que se requieran en diferentes ámbitos (sociales, políticos, económicos, culturales, etc.) para alcanzar un nivel de la sociedad donde las personas gocen de calidad de vida, lo que refiere no solo a las condiciones básicas, sino también a otros derechos y garantías de la sociedad en sus diversos ámbitos de relaciones.

d) La eficacia en la gestión de gobierno

El logro del desarrollo social en el marco de la gobernabilidad democrática no solo involucra políticas adecuadas o pertinentes, sino que también requiere la eficacia en la gestión de esas políticas.

Aquí se reconocen dos espacios para la eficacia en la gestión del gobierno: en las decisiones (política) y en las acciones (administrativa).

En cuanto al primer aspecto, no obstante, aunque se atribuya al gobierno la responsabilidad de las decisiones de las políticas (que ellas sean adecuadas y coherentes con la necesidades del desarrollo humano), debe quedar claro que bajo la noción de gobernabilidad democrática que se analiza en este trabajo, esas decisiones no son exclusivas del gobierno, sino que se requiere de la participación de los diversos actores estratégicos existentes.¹² Tal como lo indica Prats, *“La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectado a sus procesos de “governance” y de gobernación.”* (Prats, 1996; citado en Prats 2001, p. 118); lo que quiere decir que involucra las redes de actores y la acción gubernamental.

Con respecto al segundo aspecto, referido a las acciones, las políticas públicas se materializan en la gestión pública a través de la entrega de bienes y servicios a la sociedad. Para comentar esto, conviene aprovechar parte del planteamiento de Aguilar (2007) cuando indica que en el ejercicio del gobierno puede suceder que *“sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social.”* Esto quiere decir, siguiendo a Aguilar, que para ver a las buenas decisiones transformadas en buenas acciones (bienes y servicios), además de claridad en los propósitos directivos, se requiere de capital humano, componentes técnicos y científicos en la labor administrativa; esto es, herramientas y capacidades operativas suficientes para generar los resultados requeridos en la gestión.

En esencia, la eficacia en la gestión, se puede resumir como la capacidad directiva del proceso de gobierno, que parte de un ejercicio político y se concreta en la dirección eficaz de su acción administrativa para la entrega de bienes y servicios a la sociedad.

12 Si bien es cierto, la gobernabilidad no debe ser necesariamente impulsada desde los gobiernos, son estos los que deben abrir los espacios requeridos para que la sociedad organizada o cualquier otro actor público, privado o de la sociedad civil, se involucre en los procesos decisorios de política pública. Además, el gobierno (como autoridad pública responsable de la acción de gobernar) debe promulgar la interacción entre estos actores y mediar entre los posibles conflictos que puedan surgir de esa interacción. Sin embargo, cuando el gobierno no propicia esos espacios o bloquea la participación, los diversos actores pueden recurrir a diferentes mecanismos para presionar a ser escuchados (espacios de opinión pública, marchas, protestas, etc.).

Recapitulando, al unir estos componentes descritos, se puede hablar del sentido de la gobernabilidad democrática:

“Un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.” (Prats, J. 2001, pp. 103-104).

Así, en la idea de Prats, la gobernabilidad supone legitimidad pues los actores se comportarán conforme con las reglas del sistema democrático, que implica el respeto a las normas y derechos fundamentales de los ciudadanos (Prats, J. 2001; p. 120). Requiere además, la presencia de esos actores estratégicos que canalizan los requerimientos de un desarrollo social e incluye también la eficacia de las políticas y la acción de gobierno.

Finalmente, vale mencionar que el debate, el conflicto, las luchas de poder o las alianzas entre los actores no suponen ingobernabilidad; sino más bien que ello es parte del juego democrático, cuando esas interacciones conllevan la actuación legítima de los actores (dentro del marco de reglas) hacia la búsqueda de desarrollo humano. El reto de este juego o proceso democrático está en lograr los acuerdos que se transformen en las políticas y acciones en pro del desarrollo social.

Un marco analítico para la gobernabilidad democrática local

La gobernabilidad democrática local comprende los elementos antes comentados, pero se circunscribe al espacio de los gobiernos locales (municipales), pues allí se ubica un sistema social y político en el cual se puede analizar la cualidad de gobernabilidad (o ingobernabilidad).

En este trabajo se adopta la noción de gobernabilidad democrática local propuesta por el Centro Regional de Latinoamérica y el Caribe de Gobernabilidad Local y Descentralización:

“La gobernabilidad local es diferente a los procesos de descentralización, aunque los procesos de descentralización pueden ser parte de su dinámica. La gobernabilidad local cubre un aspecto más amplio de temas y de actores que influyen en la planificación y los procesos decisivos en materia política, económica y social. La gobernabilidad local está dinamizada por la calidad de la interacción y relación entre gobierno y gobernados, la capacidad para identificar y lograr metas colectivas, la habilidad de garantizar derechos individuales y articular derechos y obligaciones colectivas y la articulación de procesos multifacéticos que involucran instituciones, estructuras, sistemas, recursos, normas, prácticas, actores y relaciones. Al mismo tiempo, la gobernabilidad local también se nutre de otros elementos propios a la dinámica local tales como patrones o enclaves políticos, el ordenamiento territorial, los arreglos institucionales, los niveles de descentralización, los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana y la capacidad de producir y administrar recursos.” (Centro Regional LAC – Gobernabilidad Local y Descentralización, 2009; citado por Centro Regional LAC, 2010, p. 11). (El subrayado ha sido agregado).

Una rápida mirada a este concepto evidencia que en el espacio local también se pueden identificar los componentes de la gobernabilidad democrática (presencia de actores, reglas, interacciones, planificación y procesos de decisión, legitimidad – participación y representación – y gestión de gobierno).

Sin embargo, antes de pasar a un marco analítico de la gobernabilidad democrática local, se presenta un concepto más que utilizará en este caso de estudio: **buen gobierno local**.

De acuerdo con Jokin Alberdi (s.f.), para la cooperación internacional “buen gobierno” corresponde a la:

“Forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.”

Haciendo una adaptación de esa noción expuesta por Alberdi, en este trabajo al hablar de *buen gobierno local*, se estará haciendo referencia a un gobierno que actúa con eficiencia y eficacia en su gestión, esto implica el aspecto más operativo del gobierno local; es decir, la parte que se ocupa de los resultados (prestación de servicios, recaudación de impuestos, planificación y ejecución de proyectos); pero además cumple con la responsabilidad de transparencia y rendición de cuentas sobre su desempeño y el uso de sus recursos; incorpora la participación de la sociedad civil y sus acciones se enmarcan legítimamente dentro del marco institucional que le rige. En concreto, *buen gobierno local*, incluye aspectos de gestión administrativa y política y la observancia de la ley.¹³

Una aclaración relevante es que la forma en que aquí se propone al buen gobierno local difiere de la gobernabilidad democrática local, en el sentido de que el primero se referirá a una cualidad de la gobernación, que se reconoce como una parte de gobernabilidad (la cual involucra gobernación y gobernanza). De esta manera, en este trabajo estas nociones no deben ser tomadas como equivalentes, pues se plantea el buen gobierno local como una dinámica más acotada, donde pueden existir formas de participación de la sociedad civil, pero no formas de gobernanza como se propone en el concepto de gobernabilidad democrática. Para enfatizar esto último, se aclara que no toda forma de participación de la sociedad civil puede ser catalogada como una forma de gobernanza¹⁴, de manera que el hecho de tener un buen gobierno local (en la forma en que se plantea) no implica que el gobierno actúe involucrando a los actores estratégicos de la localidad para la toma de decisiones y ejecución de acciones a favor del bienestar social (según lo propone la dinámica de gobernanza).

Aclarados los conceptos relevantes, ahora cabe preguntar: **¿qué se propone analizar para valorar la gobernabilidad democrática local?**

Para el caso de estudio presente en este documento, se considerarán los siguientes aspectos:

Criterios de análisis	¿Qué analizar?
Actores estratégicos	Reconocimiento de los actores estratégicos que actúan en el espacio local. Rol de los actores en el gobierno local. Cuotas de poder en intereses de los actores. Conflictos, luchas de poder, alianzas, mecanismos de coordinación, consenso y negociación (relaciones entre los actores).
Institucionalidad para la gobernanza	Reglas y procedimientos (formales e informales) para la toma de decisiones en el gobierno local. Posibilidad de los diferentes actores para participar en las decisiones del gobierno local (en el diseño, implementación y control de políticas públicas).

13 Para la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, buen gobierno se caracteriza por participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia, y sensibilidad. (En: <http://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>).

14 Al respecto, se puede ver el análisis del concepto de gobernanza que realizan Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas y Obando Villalobos (2012, pp. 143-153).

Criterios de análisis	¿Qué analizar?
Representación y legitimidad en la participación de actores	Representación efectiva de los intereses de los munícipes por parte de los diferentes actores. Aceptación social de las decisiones tomadas en el seno del gobierno local. Actuación legítima de los actores dentro del marco institucional.
Desarrollo social local	La forma en que se relacionan los actores estratégicos de acuerdo con sus reglas y procedimientos, ¿coadyuva a la generación de desarrollo local? (capacidad de concertar acciones orientadas al desarrollo). Deben verse los planes generados (y cómo se ha llegado a ellos) y los resultados que se han obtenido con su aplicación. Incluye la capacidad para definir estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial. Promoción del desarrollo humano y el bienestar social.
Eficiencia y eficacia del gobierno local	Desempeño del gobierno local en la provisión de servicios y valoración de los munícipes en la calidad de dichos servicios. Uso de instrumentos de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes y las políticas públicas. Existencia y calidad de la infraestructura básica, así como de espacios públicos (áreas verdes, espacios culturales y de recreación) y gestión ambiental. Gestión financiera, presupuestaria, organización interna, desempeño del personal, equipamiento tecnológico y otras condiciones organizacionales que intervienen en la acción del gobierno. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, por medio de los cuales se ofrece información de los resultados de la gestión y se asume responsabilidad sobre ello.

Elaboración propia a partir de: Prats, J. (2001, pp. 121-133), Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2007) y Centro Regional LAC (2010).

Los aspectos presentados en el cuadro anterior no pretenden ser exhaustivos¹⁵, sino que ofrecen un marco de análisis general que servirá de guía para el caso de estudio que acá se discute.

Asimismo, se aclara que este trabajo se centra - tal como se indicó en la introducción - en la capacidad para generar legitimidad y consenso entre diferentes actores, de manera que se analizan las divergencias de intereses y las desigualdades de poder presentes en las relaciones entre actores y cómo estas generan dificultades para concretar consensos en el proceso de gobierno. De esta manera, el análisis referente a la eficiencia y eficacia del gobierno local no se incluye en este trabajo, ya que escapa al alcance de estas páginas y no corresponde al foco del estudio.

Relaciones entre actores y gobernabilidad democrática local: gobierno municipal de Moravia

El cantón de Moravia es el número 14 de la provincia de San José (creado mediante la Ley No. 55 del 1 de agosto de 1914) y tiene una superficie de 28,6 km². Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2011, el cantón posee 56.919 habitantes (1,32% de la población total del país), de los cuales el 53% corresponde a población femenina y el 47% restante a población masculina. Territorialmente se divide en tres distritos administrativos: San Vicente posee la mayor concentración urbana del cantón; San Jerónimo es el distrito segundo del cantón de Moravia y se caracteriza por ser agrícola; La Trinidad posee varios lugares de desarrollos urbanísticos y viviendas de interés social.

¹⁵ Una propuesta de análisis más detallada puede verse en la elaborada por la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano (2007).

El gobierno municipal de este cantón fue analizado en el año 2012 por Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas y Obando Villalobos, como parte del cumplimiento de objetivos del proyecto de investigación titulado “*Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en gobiernos municipales de Costa Rica: caso de estudio, Municipalidad de Moravia*”. Parte de dicho trabajo consistió en realizar un mapeo y análisis de los diferentes actores que participaban (en ese momento) directa o indirectamente en la toma de decisiones dentro del gobierno local de Moravia; asimismo, se buscó conocer los objetivos de la participación de cada actor y los diferentes proyectos en los que estaban interesados. De esta manera, los autores del estudio buscaban realizar un análisis de las cuotas de poder con que contaban cada uno de los actores sociales involucrados, así como la relación de influencia que existía entre ellos.

De acuerdo con Artavia Chacón *et al.* (2012; p. 290) por medio de este ejercicio se logró un acercamiento a las respuestas de interrogantes relacionadas con el gobierno local, tales como: ¿Quién tiene mayor influencia en la toma de decisiones? ¿Quiénes forman coaliciones o alianzas estratégicas? ¿Quiénes mantienen conflictos de poder?

El mapeo de actores en la Municipalidad de Moravia

Para ese estudio en específico, se tomaron en cuenta actores tanto internos – a nivel de gobierno local - como externos – sociedad civil -. Aquí se presenta de manera breve la caracterización de los principales actores de la Municipalidad de Moravia considerados en el caso de análisis¹⁶:

- **Concejo Municipal:** cuerpo colegiado conformado por siete regidores de elección popular, dividido en dos fracciones, una de apoyo al alcalde (tres regidores) y otra de oposición (cuatro regidores). De acuerdo con el Código Municipal, es el órgano representativo responsable de fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme con el programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal.
- **Alcaldía:** máxima autoridad administrativa del Gobierno Municipal, que es elegida por voto popular. En el caso de Moravia, el Alcalde (2011-2016) pertenece al Partido Liberación Nacional (PLN). Sus funciones se establecen en el artículo 17 del Código Municipal, entre las que se encuentran asistir, con voz pero sin voto a todas las sesiones del Concejo Municipal, debe sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo y tiene poder de veto sobre los acuerdos. Además, debe presentar al Concejo un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, presentar los proyectos de presupuesto en forma coherente con el Plan de Desarrollo Municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.
- **Síndicos y Concejos de Distrito:** Síndicos municipales: son personas elegidas por voto popular para representar al distrito ante el Concejo Municipal (se elige propietario y suplente). En el caso de la Municipalidad de Moravia existen tres síndicos, ya que son tres los distritos del cantón: San Vicente, La Trinidad y San Jerónimo. **El Concejo de Distrito** es una organización político-comunitaria. Es un órgano integrado por cinco miembros de elección popular (el síndico de cada distrito, es uno de ellos). Los Síndicos representan a los Concejos de Distrito ante el Concejo Municipal, pero es importante tener presente que su participación en el Concejo Municipal, es con voz pero sin voto.
- **Oficina de la Mujer, de la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor:** las Oficinas Municipales de la Mujer “*se conciben como un mecanismo necesario para incidir en el diseño de las políticas públicas en el ámbito local, que permitan una sociedad más justa y equitativa*”¹⁷ La Oficina de la Mujer de la

16 El trabajo de Artavia Chacón *et al* (2012, pp. 248-270 y 290-325) ofrece mayor detalle sobre los actores y las dinámicas observadas en sus relaciones en el gobierno local de Moravia.

17 Tomado de: http://www.inamu.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=387

Municipalidad de Moravia fue subdividida en dos: la Oficina de la Mujer y la Oficina de la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor; de manera que además de las políticas hacia la mujer, se atienden a otros ámbitos familiares.

- **Comité Cantonal de la Persona Joven:** estos comités surgieron del artículo 24 de la Ley General de la Persona Joven, el cual delega en las municipalidades la responsabilidad de integrar y conformar los Comités Cantonales de la Persona Joven con la participación de los distintos sectores de juventud del cantón. Debe elaborar y ejecutar propuestas locales que contribuyan a la construcción de la política nacional de las personas jóvenes bajo los fines y principios de la Ley de la Persona Joven (Ley No 8261).
- **Comité Cantonal de Deportes y Recreación:** creados por el Código Municipal y regulados en los artículos 164 al 172. Estos Comités son un ente adscrito a las municipalidades y funcionan como la máxima autoridad rectora, deportiva y recreativa del cantón. Tiene como finalidad la promoción, planificación, organización, dirección, administración, evaluación, el control, fiscalización, y financiación de las actividades del deporte y la recreación en el cantón.
- **Consejo Técnico de Fuerzas Vivas (CTFV):** organización civil que trabaja en pro de la comunidad de Moravia, articulando esfuerzos para maximizar los recursos y el conocimiento. Este se considera un actor importante dentro del cantón debido a que está conformado por profesionales de instituciones que operan en el cantón y es presidido por un funcionario del Ministerio de Salud. Busca promover el desarrollo social, económico y cultural para toda la comunidad, a través del gobierno local, instituciones u organizaciones capaces de satisfacer las necesidades sociales tales como educación, seguridad, niveles económicos aceptables, recreación, cultura y calidad de vida en general.
- **Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Moravia (UCAMO):** es uno de los actores sociales más importantes del cantón ya que su misión es facilitar capacitación a los asociados y colaborar con el impulso de proyectos a nivel cantonal. Asimismo, su propia esencia de sociedad civil es de importancia para hacer escuchar los intereses, necesidades y proyectos que surgen de las comunidades. Reúne a 17 asociaciones de base comunitaria de Moravia y busca facilitar capacitación a los asociados y colaborar con el impulso de proyectos a nivel cantonal.
- **Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Moravia:** se conforma por los trabajadores municipales que son asociados al sindicato. Su interés en la participación, principalmente está vinculada a los temas de ámbito laboral que son de interés para el gremio.
- **Asociaciones de Desarrollo Integral:** corresponden a 17 asociaciones de base comunitaria, orientadas a temas culturales, de seguridad comunitaria y otros temas de interés que surgen entre los habitantes de los barrios del cantón. Estas asociaciones se vinculan a temas de su comunidad pero a la vez están asociadas a la UCAMO, de manera que allí se agrupan para tratar aspectos de interés cantonal.
- **Otras organizaciones que trabajan en el cantón:** existen otras organizaciones que operan en el cantón y que pueden desarrollar vínculos con la municipalidad o asociaciones de orden comunal, tal como la Cruz Roja de Moravia, el Club Rotario o Club de Leones. Asimismo,

para temas puntuales pueden aparecer organizaciones de carácter ambiental que pueden participar o incidir en temas que les interesan y se vinculan con aspectos del cantón. No obstante, estas otras asociaciones mostraban un menor acercamiento a la municipalidad para aspectos vinculados a las decisiones del gobierno local, por lo que no fueron consideradas en el estudio de cuotas de poder.

En particular, interesa evidenciar que en el caso del gobierno local de Moravia, al momento del estudio (2012), el gobierno local mostraba un perfil de “Gobierno dividido” (Cruz, s.f.) ya que el Alcalde tenía el apoyo de los Regidores de su mismo partido (PLN), pero ellos representaban minoría en el Concejo, dado que los restantes 4 Regidores habían configurado una coalición de oposición (dos del Partido Acción Ciudadana, uno del Movimiento Libertario y uno del Partido Accesibilidad Sin Exclusión). Esta configuración permitía observar un interesante juego político entre la coalición de oposición y el partido oficialista, cuando los proyectos del Alcalde eran llevados para conocimiento y aprobación del Concejo.

Reglas formales e informales para las relaciones de actores en la Municipalidad de Moravia

Se debe tener en cuenta que en Costa Rica la participación ciudadana a nivel local se encuentra establecida en el Código Municipal (Ley 7794 de 1998), en su artículo 5, el cual dice: *“Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. [...]”*. Además, existe normativa en el país que obliga a las entidades públicas a rendir cuentas a los ciudadanos (la Constitución Política¹⁸, la Ley General de Control Interno y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos) e igualmente otras regulaciones que consideran la participación ciudadana en los municipios (Ley Orgánica del Ambiente, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades¹⁹).

Lo anterior implica una obligación legal sobre el tema de la participación ciudadana en las municipalidades; no obstante, al respecto ni el Código Municipal ni las otras normas especifican la forma en que esa participación se debe llevar a cabo.

Sin embargo, el Código Municipal sí establece (artículo 49) la posibilidad de que los funcionarios municipales y los particulares puedan participar como asesores en las sesiones de las comisiones especiales que el Concejo puede conformar. Además el Código crea otras instancias de participación, tales como los Comités Cantonales de Deportes, pues estos son espacios de participación ciudadana a nivel cantonal y distrital regulados en los artículos 164 al 172 del Código y que se conforman por diferentes representantes comunitarios, aunque son oficialmente nombrados por el Concejo Municipal.

También se establece en el Código Municipal la posibilidad de que en los municipios se recurra a formas de participación como cabildos, plebiscitos, audiencias ciudadanas. En ese sentido, en 1998 se publicó por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, mediante Reglamento No. 204 del 21 de octubre de 1998, el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, el cual es una guía para que las municipalidades elaboren sus reglamentos para la realización de plebiscitos, referendos y cabildos, de acuerdo con lo dispuestos en el artículo 4, incisos g y j del Código Municipal. (Oreamuno Vignet, Arguedas Molina, Vargas Chavarría.2010).

Aunque las municipalidades deben establecer su propio reglamento para la participación ciudadana, específicamente en el caso de la Municipalidad de Moravia, este no ha sido creado. No obstante, en el Acuerdo

18 La rendición de cuentas se incorporó en el artículo 11 de la Constitución Política, en una reforma realizada en el año 2010.

19 En el inciso g) del artículo 3, establece el principio de “Democratización” en la descentralización, que literalmente indica: *“La descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y organización de los gobiernos locales y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.”*

606 del año 2007, el Concejo Municipal de Moravia aprobó una “Norma técnica” para mejorar la asignación de partidas a proyectos solicitados por las comunidades. En dicha norma, se instó a que se activaran a través de los Concejos de Distrito los espacios de participación ciudadana para identificar y promover proyectos para financiamiento y se estableció que la Municipalidad apoyaría el proceso de capacitación y adiestramiento de los miembros de los Concejos de Distrito, síndicos y en general representantes de las comunidades para su participación en los procesos relacionados con los proyectos de desarrollo económico y social. (Artavia Chacón *et al.* 2012).

Según explican Artavia Chacón y otros (2012), en esta “Norma técnica” se acordó que las solicitudes de financiamiento a presentar por las comunidades deberían presentarse a través de los Concejos de Distrito; y si un proyecto se aprueba, la comunidad beneficiaria debería nombrar un responsable que sería el enlace con el Concejo de Distrito, como encargado de informar a la comunidad y solicitar la información que considerara necesaria para cumplir su función. La vigilancia de la ejecución del proyecto estaría a cargo del Concejo de Distrito y contaría con enlaces y acompañamientos de autoridades de la Municipalidad; entre otros aspectos.

Por otra parte, el gobierno municipal que tiene a cargo el período 2011-2016 estableció en el Plan de Desarrollo Cantonal de mediano plazo la visión institucional del Alcalde (2011), como “*Hacer del Cantón de Moravia, el mejor lugar para vivir en Costa Rica*”, para lo cual en el Plan se abarcan los siguientes ejes: gestión administrativa, gestión tributaria y financiera, gestión operativa, gestión ambiental, gestión para igualdad y equidad de género, gestión social, seguridad ciudadana y paz social, gestión de derechos humanos, gestión en accesibilidad, gestión en competitividad e innovación y gestión cultural.

Es importante tener en cuenta que el plan contempla la realización de algunas formas de participación ciudadana, tales como instaurar una cultura organizacional de “puertas abiertas” para garantizar la participación ciudadana (p. 28), el fortalecimiento de los Concejos de Distrito para una mayor participación en la toma de decisiones (p. 29), aplicar la elaboración de presupuestos participativos (p. 30), involucrar a los diversos actores interesados en aportar en el tema de infraestructura vial (p. 34), elaborar un plan participativo para el tratamiento de residuos sólidos; así como otros mecanismos participativos.

En cuanto a las reglas informales, lo que se observó en el caso del municipio de Moravia con respecto a las relaciones entre grupos de la sociedad civil y miembros del Concejo, fue que existía un acercamiento principalmente entre los dirigentes de la UCAMO y del CTFV con Regidores que formaban parte de la coalición de oposición. De esta manera, estos grupos canalizaban sus intereses a través de estos contactos. No se observaron similares canales informales de comunicación entre el Alcalde y estos grupos, pero sí entre el Alcalde y el presidente de Comité Cantonal de Deportes, a la vez que el Alcalde manifestaba un compromiso en su plan de gobierno con este Comité.

Sobre todos los aspectos mencionados en esta parte, es importante indicar que a pesar de lo que establece la normativa nacional en lo referente a participación y los aspectos particulares de Moravia en ese mismo sentido, al momento del estudio no existían formas en la que los actores de la sociedad civil de Moravia pudieran incidir o participar directamente en las decisiones del gobierno local, ni en sus planes o programas. Su rol participativo estaba orientado a recibir la rendición de cuentas y los mecanismos informativos de transparencia (participación pasiva). En caso de llevar propuestas al gobierno local, estas debían canalizarse a través de los Concejos de Distrito (que tenían baja incidencia en las decisiones del gobierno local) o través de acercamientos informales con integrantes del Concejo Municipal, que no les otorgaba certeza para que sus intereses o propuestas fueran atendidos. También sus propuestas podían ser presentadas al Alcalde, pero de igual manera, no existía compromiso de que ello sería considerado.²⁰

²⁰ Tanto en el caso de UCAMO como en el del CTFV se alegaba el haber presentado al Alcalde documentos con propuestas elaboradas por ellos (sobre aspectos de evaluación de la gestión municipal y un plan de manejo de residuos sólidos por la

En suma, en términos de gobierno local, el estilo observado en Moravia coincidía con una forma de gobierno con el monopolio en las autoridades formales, específicamente el Concejo Municipal y el Alcalde (ambos, como órganos representativos de elección democrática) y una baja incidencia, en términos de participación, de los demás actores de la sociedad civil.

Desigualdades de poder y desarticulación de actores sociales

En el caso del estudio de Artavia Chacón y otros, se realizó un ejercicio de observación en el seno del Concejo Municipal y se aplicaron entrevistas semiestructuradas a diferentes representantes de los actores identificados como relevantes y que, al menos potencialmente, podían participar (o tener algún interés en participar) en las decisiones y acciones del gobierno local. En el estudio se indagó sobre experiencias de participación que se habían tenido en administraciones previas en el cantón y en el proceso de generación del Plan de Desarrollo Cantonal de mediano plazo 2011-2016; además, se observó en el Concejo lo que fue el conflicto por el proceso de aprobación del presupuesto municipal para el periodo 2013. Posteriormente, se tomó como herramienta el software del método MACTOR²¹ para realizar una valoración de las relaciones de fuerza entre cada uno de los actores involucrados (Artavia Chacón *et al*, pp 252-325).

Los aspectos más concluyentes del estudio señalan:

En el caso del Alcalde Municipal, su poder proviene del control de la función pública que realiza (y es un actor elegido por voto popular). El Código Municipal le dota de potestad para formular los proyectos y controlar la disposición de los recursos municipales, además cuenta con autoridad jerárquica sobre funcionarios municipales. Esto le concede claras ventajas con respecto a los demás actores del juego político.

Una situación similar ocurre con los miembros del Concejo Municipal. Los regidores también son escogidos por elección popular, el Código Municipal los faculta para fijar las políticas y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme con el programa de gobierno inscrito por el Alcalde. Sin embargo, la división del Concejo en dos bloques llevó a que el Concejo se estudiara como dos grupos separados y cada uno de ellos con cuotas de poder distintas. De esta manera, en el estudio se llegó a la conclusión de que en el gobierno municipal de Moravia existía, al momento de análisis, una divergencia de intereses y desigualdades de poder en el “Gobierno dividido”, ya que la coalición de oposición se perfilaba como el actor con mayor control sobre las decisiones del gobierno local.

Este gobierno dividido influía en los proyectos del Alcalde, pues a pesar de que esta autoridad controlaba una serie de recursos que le daban una reconocible cuota de poder, al contar con apoyo de minoría en el Concejo, tenía dificultades para lograr llevar adelante sus proyectos (dado que generalmente se producían conflictos con la oposición).

Por otra parte, se evidenció que los Síndicos y Concejos de Distrito poseían una cuota de poder baja. A pesar de que ellos están habilitados por el Código Municipal, estos actores no cuentan con suficiente influencia para defender sus proyectos. Al tener únicamente voz y voto en las sesiones del Concejo Municipal, se les limitaba la participación en la toma de decisiones. De esta manera, si una de sus propuestas no era de prioridad para los grupos con más poder, no lograban que su propuesta fuese aprobada (este hecho fue particularmente evidente en la discusión del proyecto de presupuesto del municipio para el periodo 2013).

UCAMO y una propuesta sobre el plan de desarrollo cantonal por parte del CTFV), pero ambos grupos indicaban que ellas no fueron consideradas por el Alcalde. Este reclamo, a su vez llevaba a un distanciamiento entre estos grupos y el Alcalde.

21 El programa MACTOR (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones) fue elaborado por Michael Godet y busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados.

En cuanto a este rol de baja influencia de los Síndicos y Concejos de Distrito, cabe recordar que corresponden a actores de importancia por cuanto tanto en el Código Municipal como en la “Norma técnica” aprobada en el año 2007 por la Municipalidad de Moravia, ellos son el enlace entre la ciudadanía y el gobierno local. No obstante, tal como se indica, en este caso no se les había reconocido ese valor y en consecuencia este hecho los limitaba para impulsar proyectos de índole comunitaria.

En el caso de los grupos organizados de la Sociedad Civil del cantón de Moravia²², el poder procede de diversas fuentes: el respaldo de la ciudadanía, que en su mayoría – al menos la comunidad organizada- se sienten identificados con dichas instituciones y ello les da la posibilidad de producir movilizaciones sociales. Asimismo, estas organizaciones comunitarias se refuerzan con el respaldo que obtienen de otro tipo de instituciones que han apoyado su gestión (como la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, universidades públicas o distintas ONG que operan en el cantón), e igualmente relevante para ellas es el conocimiento y capital humano que les colabora y les genera un gran valor.²³

Por otra parte, aunque en el estudio se tomaron en cuenta diferentes actores internos de la Municipalidad, como lo fue Oficina de la Mujer y el Sindicato de Trabajadores, así como otras instancias de la Municipalidad tal como el Comité Cantonal de la Persona Joven y el Comité Cantonal de Deportes y Recreación, se constató que estos actores poseían influencias bajas. Sus funciones en el rol del gobierno municipal están determinadas por Ley y a la vez son grupos que no buscan ejercer alguna influencia en diferentes aspectos del gobierno local, sino que se circunscriben a sus funciones o propósitos específicos.

En el caso del Sindicato de Trabajadores, este cuenta con un recurso de poder valioso, ya que ejerce una influencia importante en el ámbito administrativo y operativo municipal. A pesar de ello, no es un actor que busca formar parte de la toma de decisiones a nivel político dentro del Gobierno local (excepto, cuando la decisión afecta al interés de sus agremiados).

En cuanto al balance de poder o influencia de los diferentes actores citados, en resumen se puede indicar que:

- En el caso de estudio, la figura del Alcalde Municipal y del Concejo Municipal –claramente dividido en dos-, se determinaron como los actores que contaban con mayores relaciones de fuerza y a su vez, mayor capacidad de bloqueo hacia los demás actores. (Artavia Chacón *et. al*, 2012, p; 324).
- La Unión Cantonal de Moravia era otro actor con recursos que le otorgaban capacidad de influencia, sin embargo, dado que las reglas formales e informales del gobierno local de Moravia no le permitían incidir en las decisiones y acciones del gobierno local, la UCAMO debía participar a través de los Concejos de Distrito y no tenía otro mecanismo formal para influir en el gobierno (su influencia se realizaba por canales más informales a través de miembros del Concejo).
- Los Síndicos eran invisibilizados en el Concejo y no tenían influencia en las decisiones. Aunque son institucionalmente un órgano de participación ciudadana (por eso su interés en la participación es alto), en la práctica sus aportes no eran vinculantes para las decisiones del Concejo y los planes del Alcalde; e inclusive en cierta medida su participación en el Concejo era casi simbólica. Si bien su posición con respecto a la participación era apoyada por el Código Municipal, ellos no contaban con fuerza para hacer que su participación fuese efectiva en las decisiones del gobierno local. (Artavia Chacón *et al*, 2012).

22 Los autores del estudio consideraron a dos principales actores de la sociedad civil del cantón: la UCAMO y el CTFV.

23 Tanto la UCAMO como el CTFV contaban con personas con formación profesional y experiencia en la función pública o en el ámbito académico, que eran miembros activos de estas organizaciones o les colaboraban con asesores en proyectos específicos.

- El CTFV era un actor con menor capacidad de influencia que la UCAMO, pero es importante anotar que este actor estaba más vinculado a otras institucionales de la localidad, por lo que su interés en participar en el gobierno local no era muy fuerte. Sin embargo, se mostraba desconfiado con el Alcalde y tenía un mejor acercamiento con integrantes de la coalición de oposición del Concejo (igualmente, en la UCAMO se observaba ese mismo alejamiento con el Alcalde).
- Los otros actores, tenían poco interés y poca influencia en participar. Principalmente debido a que su propósito estaba determinado en normas y sus labores estaban incluidas por el Código en el rol del gobierno; de manera que sus intereses de algún modo ya estaban considerados en el Plan de Desarrollo.
- La participación en las decisiones del gobierno local de Moravia estaba determinada por la formalidad de las normas. En este sentido, predominaba lo que podría llamarse un estilo de gobierno de élite, dado que los órganos representativos monopolizaban la toma de decisiones y los espacios de participación para los otros actores eran reducidos.
- Por otra parte, existía un ambiente conflictivo en el seno del Concejo (el cual era evidente en las sesiones de Concejo Municipal). Se notó que los actores no contaban con herramientas para la negociación política, de manera que predominaba el más fuerte. Lo anterior se manifestaba como dificultad para lograr consensos y por ende se afectaba el proceso de toma de decisiones.

La importancia de la gobernabilidad democrática local en la consecución del desarrollo humano local

En el caso del desarrollo para el cantón de Moravia, la estrategia a seguir se plasma en los planes estratégicos, planes de presupuesto y en el plan de desarrollo urbano.

A la fecha del estudio, el plan de desarrollo urbano no se había realizado y más bien representaba un tema de discusión y diferencias entre los actores del Concejo. Sin embargo, en cuanto a los demás planes, existía una queja de parte de los actores de la sociedad civil, ya que, a su consideración, no se les había participado activamente en ello. Especialmente, este era el caso del Plan de Desarrollo Cantonal de mediano plazo 2011-2016.

Aunque en el Plan se indica que existió un proceso de consulta a la ciudadanía por medio de talleres participativos, tanto la UCAMO como el CTFV alegaban que la participación no había sido significativa. Más en concreto, el CTFV reclamó que de su parte se había presentado una propuesta formal al Alcalde para que fuese incluida en el Plan, pero ella no había sido tomada en cuenta. Por su parte, en la UCAMO se reclamaba que de manera similar ellos habían presentado al Alcalde una serie de indicadores y criterios considerados pertinentes para la planeación y evaluación de resultados, pero de igual manera no habían sido incorporados.

Este reclamo de parte de los actores de sociedad civil pone en evidencia que su participación en la planeación del desarrollo local era reducida y en su defecto (y según su alegato), el Plan de Desarrollo correspondía a una reformulación del plan de gobierno propuesto por el Alcalde durante su periodo de candidatura, alimentado con el aporte técnico de profesionales de la Municipalidad, lo que a su criterio, los convertía en el “Plan del Alcalde”.

A pesar de estos reclamos, en un ejercicio realizado durante el estudio con el CTFV, se determinó que los participantes tenían coincidencia con puntos establecidos en el plan de gobierno del municipio, de manera que aunque existía el reclamo por parte del CTFV de no haber sido tomados en cuenta en la formulación

del Plan, sí existía una aceptación de su parte (o al menos concordancia) con las propuestas de desarrollo formuladas en el Plan de Desarrollo Cantonal de mediano plazo 2011-2016.

En el caso del Concejo, el Plan pasó por el proceso formal de aprobación que debe seguir una vez que el Alcalde lo hizo de su conocimiento. Con respecto a los demás actores, una vez aprobado el Plan por el Concejo, el Alcalde realizó un proceso de socialización de este para darlo a conocer a los distintos interesados (una acción informativa).²⁴

En lo referente a la planeación presupuestaria, al momento del estudio, Moravia no contaba con experiencias de presupuestos participativos. Por el contrario, durante la formulación y discusión del plan de presupuesto para el periodo 2013, los Síndicos y otros actores reclamaban no haber sido considerados en la definición de prioridades para el presupuesto y en particular los Síndicos alegaron que las propuestas de los proyectos de las comunidades que se canalizan a través de los Concejos de Distrito, no habían sido consideradas en la formulación presupuestaria. De hecho, durante el proceso de formulación y aprobación del presupuesto para el periodo 2013, las diferencias en el seno del Concejo habían caldeado ánimos al punto de que no se llegó a acuerdo sobre la propuesta presentada por el Alcalde para su aprobación y finalmente el plan de presupuesto no fue aprobado por el Concejo, por lo que la Contraloría General de la República ordenó la asignación del mismo presupuesto del periodo 2012 para el periodo 2013, para ese gobierno local.

Con respecto a estos hechos, se aprecia que aunque el debate, el conflicto y el disenso también son parte del juego democrático y la presencia de ellos no necesariamente implica ingobernabilidad, cuando los actores no logran acuerdos y ello impide o afecta la consecución de los planes que se realizan en pro del desarrollo local, se pone en evidencia que existe un riesgo asociado al bienestar de los munícipes, que son en última instancia los que se ven afectados con los desacuerdos que inciden negativamente en los proyectos del gobierno local.

Adicionalmente, algo que ya también se ha planteado es que la dificultad de que otros actores se sumen activamente a los procesos de decisión sobre las áreas de planeación del desarrollo local, es un aspecto relevante. En este sentido, Artavia Chacón *et al*, indican que:

“Los gobiernos locales no deben ser el único actor que tome decisiones, ni tampoco el único que las ejecute; es decir, el gobierno local no debe estar en el centro ni en la cumbre de las decisiones, sino que debe ser un cooperador más para el logro de los fines. El propósito fundamental de la gestión local en este esquema [de gobernanza democrática] es el ser humano, su desarrollo integral y la formulación de políticas locales que alcancen el bienestar general. (2012; p. 29).

Asimismo, recordando las ideas de Joan Prats (2001) sobre la gobernabilidad democrática, los problemas en torno a ello se han acrecentado en los últimos años, en parte debido a la caída de la confianza en las instituciones y los liderazgos políticos. Ello llevaba a Prats a explicar que la gobernabilidad democrática requiere que todos los actores estratégicos se interrelacionen para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, de manera que se les permita formular sus expectativas y estrategias; siempre en un marco de

24 En el mismo estudio realizado por Artavia Chacón y otros, se aplicó una encuesta de percepción de la participación ciudadana en el cantón de Moravia, a setiembre de 2012. Uno de los aspectos consultados a los munícipes fue la opinión del grado de representatividad de los intereses ciudadanos por parte de las autoridades municipales. Al respecto, el resultado indica: “... se puede apreciar la opinión de los entrevistados con respecto al grado de representatividad de los intereses ciudadanos por parte de las autoridades municipales. En este caso, el 26% de los munícipes optaron por “mucho”, un 52% expresaron que sienten poco representados sus intereses y el 19% consideraron que no existe una representatividad de sus intereses ciudadanos. [...] De acuerdo con estos resultados, se observa que la mayoría de los munícipes del cantón de Moravia consideran que la representatividad de sus intereses ciudadanos es poca o inexistente por parte de las autoridades municipales.” (2012, p. 342). En cuanto a la formulación del Plan de Desarrollo, la misma encuesta revelaba que un 89% de los munícipes indicó que nunca o casi nunca había participado en el proceso de formulación del plan de desarrollo cantonal. (p. 349). En el caso del proceso del presupuesto, el 87% indicó nunca haber participado, más un 4% que indicaba casi nunca haber participado.

reglas y de procedimientos formales e informales.²⁵ Es decir, una forma de subsanar la pérdida de credibilidad en las instituciones y los liderazgos políticos es legitimando las decisiones públicas por medio de la participación.

Este reforzamiento participativo en el gobierno local supone creación de capital social, de manera que la pertenencia a un espacio territorial común ayude a generar confianzas y visiones de identidad de los diversos actores, de modo que, a pesar de sus diferencias (y heterogeneidad), se promueva en conjunto la formulación de políticas de desarrollo, “[...] *de manera participativa, solidaria y colectiva.*” Y de esta forma, el capital social que lleva a integrar a los diversos actores estratégicos se convierte en un instrumento que potencia su capacidad para “[...] *convertirse en actores de su propio desarrollo.*” (Figueroa R., 2009; p. 79-82).

Así, las redes de actores se construyen con capital social y ello ha de favorecer el desarrollo local, mediante el trabajo de todos los actores de la localidad. Y en este sentido, tal como lo señala Bravo (2007, p. 17), la búsqueda de estrategias de desarrollo local debe involucrar a actores públicos tales como autoridades locales, regionales y algunas instancias del gobierno central; actores sociales, que podrían ser empresas, organizaciones de la sociedad civil²⁶, universidades u otras instituciones y organismos que operan en el espacio local.

¿Cómo inciden estos aspectos en la gobernabilidad local?

Lo primero a considerar es algo que ya se ha mencionado en este trabajo: no se debe confundir ingobernabilidad con democracia y equilibrio de poderes o debate en democracia. El hecho de que existan divergencias de intereses entre cada uno de los involucrados y que estos lleven a conflictos, no es un indicador de ingobernabilidad (más bien está contemplado en el juego democrático). En este sentido, el reto radica en que a pesar de las diferencias, los distintos actores puedan lograr acuerdos orientados a formular políticas públicas para el desarrollo humano local.

La gobernabilidad implica que el ejercicio del poder de los actores se realice dentro del marco de la legitimidad, en el respeto a las reglas formales e informales. Pero además, un juego de democracia implica que debe existir un espacio propicio para la participación de los diferentes actores, sin importar los desequilibrios de poder (en este sentido, la institucionalidad debe ocuparse de equilibrar el poder, de manera que se permita la participación de los distintos actores).

En el caso de estudio, las divergencias de intereses y de poder, así como de posibilidades (de acuerdo con el marco de reglas) para participar activamente, ha hecho que los actores que cuentan con un menor grado de influencia se estén desplazando a un segundo plano, quedando rezagados sus intereses y los de los grupos o personas que representan. Un ejemplo claro de esto es lo que ha pasado con las organizaciones de la sociedad civil. Estos son actores con un fuerte potencial, pues abarcan a varias instituciones de orientación

25 Sobre este mismo tema, Figueroa (2006; p. 75) cita a Cruz en lo siguiente: “La gobernabilidad democrática también es un componente del desarrollo humano porque se proyecta como un atributo de la sociedad civil para dotarse de un sistema político capaz de sacar adelante sus objetivos de desarrollo. La gobernabilidad democrática, pues, es la capacidad de los actores políticos estratégicos para presentar y ejecutar decisiones políticas mediante cauces institucionales y reglas de juego establecidas en los regímenes democráticos. (Cruz C.N., 2001).”

26 En el caso de Moravia, es importante rescatar que la “Encuesta de percepción de la participación ciudadana en el cantón de Moravia, a setiembre de 2012” aplicada por Artavia Chacón y otros (2012) y analizada en su estudio (p. 351), reveló que los municipios de Moravia entrevistados indicaban que al surgir algún problema en su comunidad, primero acudían en su mayoría a familiares y amigos (39% del total), 20% indicaron acudir primero a la Municipalidad y un 19% indicaron acudir primero a las asociaciones comunitarias. Adicionalmente, el mismo estudio indicó que un 49% de las personas entrevistadas indicaron que la mejor forma de promover sus intereses y hacer valer sus derechos frente a la Municipalidad, era a través de la comunidad organizada (p. 353). A pesar de estas muestras de confianza hacia la comunidad organizada, el mismo estudio reveló que “... solo un 6% de los municipios participa en asociaciones de desarrollo del cantón... lo que lleva a inferir que la confianza en estos grupos no se transforma en una vinculación de las personas a ellos; y esto a su vez implica un desaprovechamiento de ese potencial existente en las comunidades.” (p. 353). Adicionalmente, solo un 3% de los municipios indicó participar con la Municipalidad en proyectos, decisiones o a través de algún grupo organizado (p. 356).

social del cantón, cuentan con excelente capital humano y un amplio conocimiento de las necesidades de la comunidad; sin embargo, en el gobierno local no existía un espacio incluyente que les permitiera dar un mayor aporte en la toma de decisiones.

En este último aspecto, las autoridades del gobierno local tienen la responsabilidad de promover una interacción sana entre los diferentes involucrados. De acuerdo con Blanco y Gomà, (2003). *“Los gobiernos locales deberían reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes y apostar por el fortalecimiento del resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo.”* Es decir, aprovechar las facultades con que cuentan y servir como facilitadores para el bienestar colectivo. Esto implica que la municipalidad debe actuar reconociendo, respetando y alentando la participación de nuevos actores del espacio local (Ziccardi (1996).

Además, es importante que no haya actores que se impongan sobre los demás, pero también importa que el potencial de influencia de algunos actores sea utilizado para el bienestar colectivo. En virtud de lo anterior, se realza la necesidad de identificar a los actores con más poder y fortalecer las capacidades de los que están en condiciones de desventaja, para que puedan empoderarse y asumir un rol activo en la participación.

Sin embargo, no todo queda en manos de las autoridades de los gobiernos locales. También resulta importante recalcar en este punto la visión de Prats al respecto:

“El grupo que quiere proteger o incrementar su poder relativo puede utilizar diferentes tácticas: fortalecer sus recursos de poder y efectividad, buscar nuevas alianzas, socavar el poder de los otros grupos, conseguir recursos de poder diferentes de los que le son característicos (sindicatos que consiguen propiedad de empresas; iglesias que crean o influyen en partidos políticos; empresarios que controlan medios de comunicación...), ordenar sus recursos con más eficacia mediante el fortalecimiento organizativo... (Coppedge: 67). El grupo que quiere ser reconocido como actor estratégico puede pretender encontrar su espacio dentro de la matriz institucional mediante la modificación de alguna fórmula específica de la misma [...]” (2001, p; 125).

En este sentido, la responsabilidad para incorporar a más actores al proceso de gobernabilidad local es compartida. Debe existir un compromiso por parte de todos los sectores involucrados, no es únicamente una cuestión de interés de los gobiernos locales (a pesar de que estos deben tomar un rol de líderes y facilitadores). Los demás actores tanto privados como de la sociedad civil, deben encontrar también la manera de involucrarse en la toma de decisiones a nivel local, de ser ciudadanos activos, fomentar la creación de redes de actores y alianzas estratégicas para conseguir un mayor nivel de poder e influencia en los asuntos trascendentales del gobierno municipal.

Para lograr esto, tanto las redes como las autoridades del gobierno deben estar abiertas a procesos de interacción flexibles, con formas de participación donde se puedan delimitar los objetivos, definir los problemas de manera abierta y transparente, con un énfasis en el reconocimiento de todos los actores, sus percepciones, preocupaciones y preferencias. Se requiere entonces de la existencia de confianza entre los miembros y una fuerte disposición a la cooperación, así como un desprendimiento de los intereses propios y una evolución hacia la búsqueda de intereses colectivos. (Artavia Chacón *et. al.*, 2012).

Conclusiones

Ya en el planteamiento del caso de estudio se han ido dejando aspectos conclusivos con respecto a la gobernabilidad democrática local; de manera que en esta sección, se resumen algunas cuestiones que se desean puntualizar:

La gobernabilidad democrática local implica la presencia de actores estratégicos que actúan legítimamente en un marco de reglas (formales e informales), donde se dan espacios de debate, conflictos, consensos, que buscan lograr acuerdos sobre lo que se visualiza a favor del desarrollo humano local; que a su vez se han de traducir en políticas públicas y acciones del gobierno municipal. Este es un proceso social que requiere gobernanza (relaciones de actores diversos) y que además, se rige en un sistema democrático, por tanto incluye participación y responsabilidad sobre los resultados y agrega una exigencia sobre la gestión del gobierno: su eficiencia y eficacia.

En el caso de la Municipalidad de Moravia, se reconoce que al momento de estudio en la localidad operaban diferentes actores, con mayor o menor influencia política; pero no todos ellos podían participar en los planes o las decisiones del gobierno local. Su participación estaba condicionada por las normas, las cuales a pesar de establecer un mandato de participación activa de la ciudadanía, no favorecían su materialización en mecanismos incluyentes de participación; lo que se ha evidenciado en la inexistencia de procesos más abiertos y de involucramiento de otros actores estratégicos (distintos a las autoridades locales, que tienen el monopolio de las decisiones), para propender hacia formas de gobernanza local.

Además, en el caso se observaron conflictos y diferencias en el seno del gobierno local, pero ello no se distingue en el tono de un caso de ingobernabilidad, sino como parte de un juego democrático. Sin embargo, sí se cuestiona que esas diferencias y la baja capacidad de negociación política entre integrantes del Concejo y el Alcalde, afectó el resultado del proceso de gobierno (en generación de consensos toma de decisiones), lo cual fue evidente en el caso de la falta de acuerdo para aprobar el plan de presupuesto de ese gobierno para el periodo 2013.

Para este caso en específico, se propone una valoración desde la lógica de buen gobierno local, más coincidente con la noción de gobernabilidad en el sentido minimalista (propuesto por Joan Oriol), que versa sobre aspectos de acción del gobierno, pero no incluye formas de gobernanza, tal como se plantea desde la concepción de gobernabilidad democrática caracterizada por Joan Prats. No obstante, se considera que el buen gobierno local se puede analizar con un marco de análisis como el aquí utilizado; pero con la salvedad de que el buen gobierno local observa la participación de la sociedad civil en un grado de menor exigencia que la gobernanza.

En el caso de la inclusión de más actores al proceso de gobierno local, se plantea que se requieren adecuar las reglas formales e informales para generar procesos de gobernanza. Esto exhorta a pensar en nuevas formas participativas y mecanismos de inclusión de otros actores (¿cuáles mecanismos son pertinentes para la participación activa de grupos de sociedad civil y actores privados?). Tema que puede ser abordado en otros estudios.

Además de las reglas, se plantea que el liderazgo para crear procesos participativos de gobernanza es crucial (Obando, 2014; p. 210) y, en ese sentido, las figuras unipersonales como el Alcalde, son esenciales para propiciar o liderar el involucramiento de otros actores.

Finalmente, es propicio preguntar: ¿Quién es el responsable del desarrollo estratégico y del bienestar de las comunidades? (Blanco y Gomà, 2003b, p. 24). Ciertamente, de acuerdo con la normativa costarricense, esa responsabilidad recae sobre todos los munícipes y no solo sobre las autoridades del gobierno local (aunque los intereses de los munícipes son gestionados a través del gobierno municipal). Esto implica que la sociedad de la municipalidad en su conjunto, debe aprender a procesar las demandas correctamente y a su vez esto también requiere aprender a enfrentar situaciones abiertamente conflictivas (Ziccardi, 1996), en el marco de la gobernabilidad democrática.

Referencias

- Aguilar, J. (s.f.). Los desafíos de la municipalidad en el Siglo XXI. Charla dictada para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM en la Conferencia inaugural del IX Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2010-2016.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. En: XII Congreso Internacional del CLAD, República Dominicana.
- Alberdi, J. (s.f.). Buen Gobierno. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. En: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24> Consultado el 1 de mayo de 2015.
- Alfaro, R. (2007). *El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*. Cuadernos para la ciudadanía. Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia, Asociación Ciudadana Activa. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Alonso, J. (1998). Democracia. Conceptos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alvarado, R., & Pérez M. (2004). *El Gobierno Local en Costa Rica. # 1. Organización Política y funciones*. Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo. Serie Administrativa Municipal N°1. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Obtenido desde: http://www.ifam.go.cr/docs/goblocales_1.pdf.
- Andrews, M. y Shah, A. (2008). Capítulo 3: Evaluación del desempeño de los gobiernos locales en los países en desarrollo. En: Serie sobre sector público, buen gobierno, responsabilidad y rendición de cuentas. Prestación de servicios públicos, editado por Anwar Shah. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A Bogotá, Colombia.
- Arriaga, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES. Dirección de Gestión y Desarrollo Local. CEPAL, Santiago de Chile.
- Artavia Chacón, N., Calderón Coto, J., Jiménez Rojas, C. y Obando Villalobos, M. (2012). *Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos municipales de Costa Rica, a partir del caso de estudio: Municipalidad de Moravia*. (Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998). Ley 7794 del 30 de abril de 1998: Código Municipal. Vigencia de la norma: 18 de mayo de 1998.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003a). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26. (Jun. 2003). Caracas.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003b). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2003, pp. 5-42. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.
- Bravo, O. (2007). La dimensión política del desarrollo local. Quórum Académico, vol. 4, núm. 1, enero-junio 2007, pp. 13-30. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. [En línea] <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199016808002>> ISSN 1690-7582
- Centro Regional LAC. (2010). Guía básica: Instrumentos de diagnóstico de capacidades políticas y de gestión en gobernabilidad local y descentralización. Centro Regional para América Latina y El Caribe del PNUD, Ciudad de Panamá, Panamá.
- CGR. Contraloría General de la República de Costa Rica. (2011). Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2010. Sexto informe, agosto 2011. DFOE-DL-IF-17-2011. CGR, San José Costa Rica.
- CGR. Contraloría General de la República de Costa Rica. (2013). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2012. Octavo informe, agosto 2014. DFOE-DL-IF-11-2013. CGR, San José Costa Rica.

- CGR. Contraloría General de la República de Costa Rica. (2014). Contraloría General de la República de Costa Rica (agosto 2014), Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2013. Noveno informe, DFOE-DL-IF-2014. CGR, San José Costa Rica.
- Conejero E., & Pizarro E. (2007). *En busca de la gobernanza democrática local*. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid, España.
- Cruz, J. (s.f.). Informe final: la gestión política y las dinámicas municipales en Costa Rica. Décimo octavo informe de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Comisión Nacional de Rectores y Defensoría de los Habitantes. Programa Estado de la Nación, Comisión Nacional de Rectores. San José, Costa Rica.
- Cunill, N. (2000). El control social sobre la Administración Pública: Precisando límites en un tema difuso. En: CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Venezuela: CLAD.
- Cunill, N. (2004). La democratización en la administración pública. Los mitos a vencer. En política y gestión pública. Fondo de Cultura económica. Argentina: pp. 52-69.
- Dahl, R. (1974). "Poder", en Sills. David (ed.), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 8. Aguilar. Madrid, España.
- Esquivel Guerrero, J., Jiménez Bautista, F. y Esquivel-Sánchez, J. (2009). La relación entre conflictos y poder. *Revista de Paz y Conflictos*, núm. 2, 2009, pp. 6-23. Universidad de Granada, Granada, España.
- Figueroa, R. (2006). La gobernabilidad local en la democracia contemporánea. Cuadernos de Administración, núm. 34, enero, 2006, pp. 61-96. Universidad del Valle, Cali. Colombia. [En línea] <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020897003>> ISSN 0120-4645.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (2007). Marco analítico de gobernabilidad local. San José, Costa Rica.
- Heredia, R. (2002). Gobernabilidad: una aproximación teórica. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11. Oct. 2002.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM. (2006). Código Municipal con comentarios e índice analítico. San José, Costa Rica: Dirección Jurídica IFAM.
- Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Municipal (2011). Ideario sobre la descentralización en Costa Rica / Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José, Costa Rica: UNED, IFAM, 2011.
- León, J.C. (2010). Gobierno de proximidad: alternativa ciudadana de buen gobierno, el caso de México. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 nov. 2010.
- North D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Páginas 7- 75. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura de México.
- Mayntz, R. (octubre, 2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. 1-8. Obtenido desde <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- Municipalidad de Moravia. (2012). Plan de desarrollo municipal de mediano plazo 2011-2016. [En línea] http://www.moravia.go.cr/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6:plan-de-desarrollo-municipal&Itemid=221
- Obando, M. (2014) ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos de la implementación de un modelo relacional. Páginas 195-212, en: Administrar lo Público II: resultados de investigación y casos de estudio, 2. ed. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Universidad de Costa Rica. CICAP-UCR, San José, Costa Rica.
- O'Donnell, G. (2010). Democracia, agencia y estado. Prometeo Libros, Capítulo I, pp. 23-45.
- Oreamuno Vignet, Arguedas Molina, Vargas Chavarría (2010). Análisis legal de la participación ciudadana en Costa Rica. Disponible en: www.ifam.go.cr/PaginalFAM/docs/PRODUCTOS%2520FOMUDE%25202006-2011/R4-Productos/P16%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520de%2520normativas%2520sobre%2520participaci%25C3%25B3n%2520ciudadana/01%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520Legal.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cl
- Oriol, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 14-15

- (2003). Págs. 239-269. *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.*
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo No. 10 (2001). Págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.*
- Prats, J. (2004). Por una gobernabilidad democrática para la expansión de la libertad. En: *La ilusión del buen gobierno*. Bernales Alvarado, Manuel Ernesto y Flores García, Víctor, Compiladores, UNESCO – MOST Montevideo, Julio, 2004. (págs. 71-122).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2011). Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica; Universidad de Costa Rica. San José, C.R.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2010a). Informe final: Evaluación del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica” (Proyecto No. 631010-PNUD/F073 ONU-HABITAT). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2010b). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Publicado por el PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México. ISBN: 84-7114-902-8 (paper).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2004). Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina. Documento realizado por el Proyecto Regional “Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina”. Diciembre 2004, Bogotá, D.C.
- Ramírez, P. (1996). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Alicia Ziccardi (coord.). Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-setiembre, 1996, pp. 317-320.
- Rojas, O. (2008). Evolución del Régimen Municipal en Costa Rica (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Programa Estado de la Nación para el Desarrollo Humano Sostenible, Consejo Nacional de Rectores.
- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Subirats, J. (2009). Estrategias de las entidades locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas. El nuevo papel de los Gobiernos Locales. Ponencia realizada el 6 de julio de 2009 en el encuentro: Retos del municipalismo en un Estado cooperativo. Plan Estratégico FEMP Siglo XXI. Federación Española Municipios y Provincias, FEMP. San Lorenzo de El Escorial, Madrid. España.
- Torres, T. y Allepuz, R. (2009). El desarrollo humano: perfiles y perspectivas futuras. *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27, núm. 2, agosto, 2009, pp. 545-561. Asociación Internacional de Economía Aplicada, Valladolid, España.
- Wilde, A., Narang, S., Laberge, M. y Moretto, L. (s.f.). Guía del usuario para medir la gobernabilidad local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo.
- Ziccardi, A. (1996). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En: Ziccardi, Alicia (coordinadora). *La tarea de gobernar: los gobiernos locales y las demandas ciudadanas*. IISUNAM Miguel Ángel Porrúa. México 1996, pp. 13-37.