

# ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

# ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



351.07  
A238a2

Administrar lo público 2 : resultados de investigación  
y casos de estudio. – 2. ed. – (San José), C.R. :  
Universidad de Costa Rica, CICAP, (2014?).  
viii, 273 p. : il.

ISBN 978-9968-932-20-2

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO Y  
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO  
DE CASOS.

CIP/2705  
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica  
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.

Segunda edición: 2014

Diagramación, fotografía y montaje de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

# ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	vii
La Utilidad de la Metodología de Casos como Práctica Docente.....	viii
 <i>Caso de estudio.</i> La participación de una agenda política al desarrollo nacional costarricense: reflexiones desde el sector de ordenamiento territorial y vivienda; sector de ambiente, energía y telecomunicaciones.....	1
<i>M.Sc. Johanna K. Alarcón Rivera</i>	
 <i>Artículo.</i> Una perspectiva política del Modelo Organizacional de las Presidencias Ejecutivas en las Juntas Directivas de las instituciones autónomas en Costa Rica.....	19
<i>M.Sc. Claudio Alpízar Otoyá</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> La Administración Pública costarricense: ¿una construcción desde la teoría de sistemas?.....	45
<i>Dr. Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
 <i>Artículo.</i> El trabajo en equipo como estrategia didáctica basada en competencias: una propuesta de intervención en administración de empresas.....	69
<i>Dr. Luis Manuel Cerdá Suárez</i>	
 <i>Artículo.</i> Un análisis de la Política Pública en Educación en Costa Rica, período 2006-2012.....	81
<i>Dra. Mayela Cubillo Mora</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> Exigencias de la nueva gobernanza para las municipalidades.....	99
<i>Dr. Orlando J. Hernández Cruz</i>	

<b>Artículo.</b> Estudio recapitulativo. Evolución de las normativas de teletrabajo en Costa Rica ..... Dr. Ángel Ernesto Jiménez Bernardino	111
<b>Artículo.</b> Prospectiva de la investigación comparativa internacional entre Costa Rica y México, caso: certificación de competencias laborales, profesionales y docentes. .... Dr. Rodolfo Martínez Gutiérrez	135
<b>Caso de estudio.</b> Evaluación Modelo: una metodología para aprender haciendo evaluaciones ..... Lic. Carlos A. Montero Corrales Licda. Carol Peña Rojas	151
<b>Caso de estudio.</b> Estrategia de desarrollo para la reducción de la pobreza y la gestión del cambio climático en Costa Rica..... <i>M.Sc. Esteban O. Mora Martínez</i>	167
<b>Caso de estudio.</b> ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos para la implementación de un modelo relacional..... <i>Lic. Melvin Obando Villalobos</i>	195
<b>Caso de estudio.</b> Los Fideicomisos para el desarrollo de Obra Pública..... <i>M.Sc. Eduardo Rojas Gómez</i>	213
<b>Caso de estudio.</b> Alternancia política en Costa Rica: la "caja de pandora" ..... <i>Dr. Jean-Paul Vargas Céspedes</i>	223

# Caso de estudio. ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos para la implementación de un modelo relacional.

*Lic. Melvin Obando Villalobos<sup>1</sup>*

## Resumen

---

Aplicar la gobernanza democrática local como forma de gobierno, implica realizar cambios en los arreglos institucionales y organizativos de las municipalidades, así como en reglas formales e informales de participación; pues en este modo de gobierno se requiere un importante componente de participación ciudadana y de actores privados para que trabajen en conjunto con el gobierno municipal. En este artículo se parte de la "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), y a partir de allí se examinarán los principales retos que se deben enfrentar para aplicar un modelo de gestión democrático relacional que rompa el paradigma de la gerencia local vertical y autoritaria.

### *Palabras clave*

Modelo de gestión, gobernanza democrática local, participación ciudadana, gobierno municipal, gobierno relacional.

## Abstract

---

To apply local democratic governance as a form of government, involves making changes in the institutional and organizational arrangements of local governments, as in formal and informal participation rules; due to the fact that this kind of government requires an important component of citizen participation and private actors, to work together with the local government. This article is based in "Proposal of a model of management to implement democratic governance in local governments in Costa Rica: case of study: Municipalidad de Moravia", made by Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas and Obando Villalobos (2012), and from there, the main challenges

---

1 Melvin Obando Villalobos es docente de la Escuela de Administración Pública e investigador del CICAP, y Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica.

to apply a democratic model of management will be examine to break the paradigm of a local, vertical, authoritarian management.

## Key words

---

Model of management, local democratic governance, citizen participation, local government, democratic model of management.

## ¿Qué se entiende por gobernanza democrática local?

---

La gobernanza<sup>2</sup> es una forma de gobierno donde se recurre a reglas formales e informales para vincular a actores públicos, privados y de la sociedad para tomar decisiones en conjunto y participar en la ejecución conjunta de proyectos o políticas. Joan Prats (2001) se refirió a la gobernanza 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) (...)."

También Prats (2005, p. 135) reflexionó en que la gobernanza tiene una dimensión estructural y una dimensión dinámica o de proceso. Lo primero debe ser entendido como los arreglos institucionales que deben existir para favorecer las redes de actores públicos, privados y de sociedad civil, o dicho de otra manera, se trata de las reglas institucionales que permitan esa conformación; y por dimensión dinámica o de proceso, se refiere a las acciones o relaciones que resultan de la interacción de los actores en las diversas formas participativas, que en palabras de Prats, pueden acabar afectando a la dimensión estructural.

Al enfatizar en el enfoque participativo de la gobernanza, se le puede llegar a enriquecer hasta el punto de podérsela caracterizar como una forma democrática, en la medida en que este estilo de gobierno propicia una intervención de actores privados y de sociedad civil en la toma de decisiones y en la ejecución y control de las acciones a nivel de gobierno. Si además llevamos esa gobernanza democrática a los gobiernos municipales, entonces estaremos ante algo que se denomina "gobernanza democrática local" (Conejero y Pizarro, 2007), donde se valora que los actores públicos del gobierno local pueden interactuar con los actores privados y civiles de la misma localidad para cambiar el estilo de gobierno burocrático, jerárquico, por uno cooperativo y relacional, donde los diversos actores pueden ser parte del proceso de toma de decisiones, a la vez que pueden promover en conjunto el logro de "(...) objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas." (Zurbriggen, 2011).

---

2 También conocida como *gobernanza moderna*.

Esta forma de gobierno implica un cambio de paradigma del estilo jerárquico de los gobiernos municipales, donde la toma de decisiones de la localidad recae sobre las autoridades legales, personificadas en el Concejo municipal y la Alcaldía, como ejecutor de los acuerdos del Concejo y administrador de las dependencias municipales.

Sin embargo, la gobernanza democrática local no es una propuesta que pretenda modificar la institución legal racional de las autoridades de gobierno locales, que son las figuras del gobierno representativo de los cantones; sino que la gobernanza democrática propone una apertura de estas autoridades para que se integren con los demás actores (privados y de sociedad civil), de manera que estos aporten propuestas y recursos para el ejercicio del gobierno local. En este sentido, como corresponde, las autoridades de gobierno local siguen siendo las que en última instancia toman las decisiones y ejecutan las acciones de gobierno por las vías legalmente establecidas, pero para tomar las decisiones y ejecutar las acciones, se habrá abierto a tomar la participación de los demás actores para generar propuestas consensuadas que apunten al desarrollo local. Aún más, tal como lo propuso Joan Prats (2005, p. 131), en este estilo relacional, el gobierno se ha de convertir en un “socio facilitador y cooperador” para incentivar la participación de los demás actores, lo que le otorga un importante rol de liderazgo a las autoridades del gobierno local.

Además, en cuanto a una especie de valor agregado de este estilo de gobernar, la apertura del gobierno para considerar la participación de los demás actores, mejorarían las propuestas en el sentido de que estas requerirían ser planteadas considerando no solo los intereses de los demás intervinientes, sino que las autoridades del gobierno local se habrán nutrido con una visión más cercana a la realidad de quienes en última instancia serán los receptores de los bienes y servicios que se generen, como resultado de las políticas y acciones del quehacer público; estos son, la ciudadanía y la parte privada.

## **Una propuesta de un modelo de gestión para implementar la gobernanza democrática local**

---

En el año 2012 Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas y Obando Villalobos desarrollaron una propuesta de un modelo de gestión para implementar la gobernanza democrática local como una forma de gobierno para las municipalidades costarricenses<sup>3</sup>.

De las líneas de ese trabajo se pueden extraer algunas consideraciones relevantes sobre las que se plantea su propuesta:

---

3 El trabajo se tituló “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” y correspondió al trabajo de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.



- La gobernanza democrática es una forma de gobierno relacional donde interaccionan actores públicos, privados y de sociedad civil (grupos organizados de la sociedad) para trabajar en conjunto para la toma de decisiones y la ejecución de acciones de interés público.
- El gobierno (local o nacional) no es el único llamado a atender los problemas sociales, económicos o de diverso tipo, sino que los diversos actores pueden colaborar de manera voluntaria y en conjunto para atender sus necesidades. (Artavia Chacón *et al.* 2012; p. 147)
- En el caso costarricense, los gobiernos locales<sup>4</sup> corresponden a la forma de gobierno más cercana a la ciudadanía. Esto se establece en el Código Municipal (artículo 4, inciso h de la Ley número 7794 del 30 de abril de 1998) y en ese sentido, se le atribuye a las municipalidades la responsabilidad de promover e integrar la participación ciudadana en su gestión de gobierno.
- A pesar de existir el fundamento legal para incorporar la participación ciudadana en los gobiernos locales, esta es escasa<sup>5</sup> y se reconoce que los intereses de los grupos organizados en ocasiones entran en conflicto con las autoridades del gobierno local.
- Aunque en Costa Rica se pueden encontrar experiencias de participación ciudadana (referéndum, cabildos, plebiscitos, planes de desarrollo o presupuestos participativos), no existen reales vivencias de gobernanza democrática local; es decir, no se cuenta con experiencias de redes de actores locales (públicos, privados y de sociedad civil) trabajando en conjunto por el desarrollo local (según los preceptos de la gobernanza democrática).
- Los autores examinaron casos de vivencias de gobernanza democrática en gobiernos municipales de otros países latinoamericanos, con experiencias positivas en esa forma de gobierno; de donde se notó algunas de las virtudes de este estilo relacional en la forma de gobernar.
- El propósito del trabajo de estos autores fue formular un arquetipo o guía de referencia que ayudara a llevar a la realidad de las municipalidades costarricenses el modo de gestión de la gobernanza democrática.

---

4 Para Costa Rica y en este artículo, se hará referencia de manera indistinta a gobierno municipal o gobierno local. Esto se debe a que la división territorial administrativa en Costa Rica se establece en cantones, cada uno de los cuales posee un gobierno municipal, que es el encargado de gobernar la localidad según los intereses sociales, económicos, políticos o de otra índole, de su territorio.

5 Al respecto, se pueden ver los estudios de "*La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*" del Proyecto Estado de la Nación (2001), el documento de la "*Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*" (Vargas-Cullell, Rosero-Bixby, & Seligson, M., 2006) o el "*Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2010*" de la Contraloría General de la República (2011),

Una vez considerados esos aspectos, es necesario mencionar que la propuesta de Artavia Chacón *et al.* (2012; p. 405-423) procura ser un modelo que coadyuve a superar los paradigmas tradicionales de gestión burocrática, por medio de un estilo de gobierno relacional. Con ello en mente, los autores definieron siete pilares que reúnen condiciones necesarias para implantar la gobernanza democrática como forma de gobierno en una realidad municipal. Los pilares propuestos por esos autores son<sup>6</sup>:

**El orden social y político** (el régimen y las relaciones): tal como se planteó en la propuesta, este pilar se refiere al régimen político y al ambiente de orden sociopolítico del gobierno local. En ese sentido, en el trabajo de referencia se explica que esto debe considerar el estilo de gobierno y si existen relaciones de conflicto y protesta entre los diversos actores, o bien si se dan alianzas y cooperación entre ellos para buscar el bienestar general. Y citan los autores, "En suma, además del régimen, comprende el cómo se comportan políticamente los actores en un espacio de toma de decisiones." (p. 407). Además, a este pilar se relaciona de manera intrínseca con la cultura democrática y el perfil de la clientela política.

**Existencia de una sociedad civil organizada y fuerte:** al respecto, los autores proponen valorar:

*"(...) cómo están estructurados los distintos actores en el gobierno local, si su comportamiento es democrático y si tienen incidencia en el gobierno. Se considera que una sociedad civil organizada radica en la capacidad de unir intereses, concertar voluntades y encaminarse en proyectos comunes. La fortaleza estará en función de esa capacidad de asociación de la ciudadanía en capitalizar voluntades y esfuerzos para emprender acciones en conjunto."* (Artavia Chacón et al., 2012, p. 408).

Este pilar se puede considerar complejo, ya que se vincula diversos aspectos sustantivos relacionados todos con la sociedad: autorregulación de la sociedad civil (control ciudadano), asociación y articulación de actores, redes de actores autónomos políticamente, confianza entre los actores, disposición a la concertación y a la toma de decisiones compartidas, disposición a la cooperación y uso de recursos compartidos, fortaleza de alianzas entre actores, disposición para la autogestión comunitaria y la corresponsabilidad y, actitud y ambiente favorables hacia el reto el cambio.

**Comunicación. Lenguaje común, comprensible entre los diferentes actores:** se refiere a utilizar un lenguaje (código) comprensible para todos los actores, elemento considerado clave

---

6 Para comprender con mayor detalle los elementos considerados en los pilares, en la propuesta de los autores se desarrolló explicativamente cada elemento de manera teórica en el capítulo cuatro del documento, titulado: "Los componentes fundamentales de la gobernanza democrática" (páginas 183 a 233).

para la comunicación, "(...) que propicie el entendimiento de los otros actores a la vez que fortalezca su sociabilidad." (Artavia Chacón *et al.*, 2012, p.410).

Este pilar se asoció a la posibilidad de que exista información accesible y continua (transparencia), rendición de cuentas y disposición y actitudes de los diversos actores hacia la comunicación entre ellos (voluntad).

**Existencia de reglas de participación flexibles:** los autores plantearon que es necesaria la existencia de reglas o mecanismos institucionales que permitan la participación de los actores en su relación con las autoridades políticas. Según ellos, las reglas deben acompañarse de otros elementos como la existencia de tiempo y espacios para participación, que exista equilibrio de poder entre los actores para su vinculación en relaciones horizontales, una disposición de los diversos actores al aprendizaje social y que los procesos de interacción entre los actores sean claros y transparentes.

**Credibilidad en procesos de participación:** según los autores, este es un pilar considerado fundamental, pues se refiere a la creación de confianza necesaria en las redes de actores para invertir recursos e iniciativas en proyectos conjuntos. Este pilar se apoya en los siguientes elementos: apertura de las autoridades de gobierno a las formas de participación, colaboración de las autoridades para reforzar la participación, disponibilidad de los diversos actores al aprendizaje social y que existan actitudes y ambiente favorables al cambio.

**Capacidad de las autoridades públicas para sostener el estilo democrático:** este pilar se vinculó a la capacidad, legitimidad y madurez de cultura democrática en las autoridades locales (en inclusive en la ciudadanía) para que en la gestión pública de lo local se mantenga el estilo de relaciones acordes con la gobernanza democrática. Este es un pilar que se definió reforzado con: autoridades locales favorables al desarrollo de la democracia local, estabilidad y fortaleza del gobierno local, rendición de cuentas y transparencia y la fortaleza de la cultura democrática para mantener las relaciones de gobernanza inclusive ante cambios de las autoridades políticas (transitorias).

**Capacidad de solución de problemas:** este pilar se planteó como la capacidad de las redes de actores (públicos, privados y de la sociedad civil) para resolver problemas bajo un estilo democrático, altamente participativo. Es un pilar reforzado con la orientación a los resultados y el pensamiento estratégico, sistémico y sinérgico.

Finalmente, los autores consideraron que los pilares tienen como ejes transversales la participación ciudadana, la orientación hacia el bienestar general y la existencia de liderazgo para la administración del riesgo y la incertidumbre de las complejas relaciones de actores.

Un aspecto relevante de la propuesta de los autores (que particularmente es de sumo interés en el planteamiento de este artículo) radica en que la forma de gobierno de la gobernanza

democrática local debe ser construida y que el propósito de este estilo de gobierno es lograr el desarrollo humano a través de un gobierno legítimo y eficaz. (Artavia Chacón *et al.* 2012; p. 423).

Una vez que en la propuesta se establecieron los pilares, los autores de referencia pasaron al planteamiento de un modelo de varias etapas para llevar a cabo la estrategia de implementación de la gobernanza democrática como modelo de gestión relacional (Artavia Chacón *et al.* 2012; pp. 404 y 424-464). Esas etapas son:

- I. **Examen de condiciones de la gobernanza democrática:** se propuso que una acción de implementación de la estrategia de gobierno basado en la gobernanza democrática, debe iniciar por una adquisición de conocimientos y sensibilización en las autoridades locales y de los actores ciudadanos y privados que se puedan involucrar, donde se den a conocer las implicaciones y características de este estilo de gobierno.
- II. **Etapas de contextualización:** se refiere a un ejercicio de valoración de las condiciones particulares de la localidad y del gobierno local. Esto debe realizarse para reconocer necesidades, recursos y otro tipo de condiciones que pueden particularizar la dinámica de las relaciones de actores en torno a la participación. Asimismo, se trata de un autoexamen donde el gobierno local tendrá un punto de partida para ejecutar las demás acciones de acuerdo con su realidad contextual y capacidad de acción (tipo de región, presupuesto y recursos materiales y humanos, condiciones sociales, económicas, geográficas, políticas, etc.).
- III. **Etapas de diagnóstico:** en este momento se realiza un examen para conocer cuál es la condición del gobierno local con respecto a la gobernanza democrática. Para ello, los autores propusieron la aplicación de una encuesta de percepción para valorar la participación ciudadana en la municipalidad, realizar una valoración de las cuotas de poder de los actores más relevantes que tienen relación con el gobierno local, un examen de las experiencias de participación que se han tenido en la localidad<sup>7</sup> y finalmente, con la ayuda de una "Matriz de madurez para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos locales"<sup>8</sup> que fue desarrollada por los autores, se plantea

---

7 En el documento los autores sistematizaron la experiencia de diagnóstico llevada a cabo en su caso estudio en la Municipalidad de Moravia. Para ello se puede ver el capítulo 6 de la propuesta; asimismo en el capítulo 8 dejaron plasmados el resultado de la encuesta aplicada en esa municipalidad e incluyen el formulario trabajado para tales fines. El capítulo 7 se dedicó a un ejercicio de mapeo de las cuotas de poder de los actores más relevantes en relación con el gobierno del cantón sujeto a estudio, así como una mirada a experiencias de participación vividas en el cantón de estudio y; el capítulo 9 recoge una matriz desarrollada por los autores para ayudar a diagnosticar las variables identificadas como necesarias para llevar el modelo de la gobernanza democrática a la práctica.

8 La matriz referida se desarrolló en el capítulo 9 de la propuesta de los autores y se fundamentó en 30 elementos que los autores consideraron necesarios para poder llevar la gobernanza democrática a la práctica en una realidad concreta, los cuales a su vez se expusieron en el capítulo 4 de su trabajo, denominado "Los componentes fundamentales de la gobernanza democrática".

establecer una condición de los aspectos vinculados a la gobernanza democrática local, como forma de gobierno.

- IV. **Etapa de orientación:** según lo planteado por los autores, en esta etapa inicia el ejercicio de participación donde se debe vincular a los diversos actores de manera plena, para en conjunto determinar un plan de acción, el cual se esbozaría a partir de los resultados del diagnóstico aplicado. De esta manera, esta etapa de orientación debe resultar en un plan de acción, con estrategias a corto, mediano y largo plazo, para adoptar un estilo altamente participativo como dinámica de tomar decisiones a nivel local, generar políticas públicas locales y realizar proyectos en conjunto (autoridades locales públicas con actores privados y de sociedad civil).
- V. **Etapa de ajuste:** una vez definida la estrategia o plan de acción en la etapa de orientación, el siguiente paso sería llevar a la práctica dichas acciones para ajustar el estilo de gobierno a las propuestas de la gobernanza democrática local. En este punto, vale hacer mención que los autores establecieron lo que llamaron una “imagen objetivo del modelo”; la cual es tener como centro de toda acción del gobierno local el desarrollo humano y las políticas públicas locales, con la participación horizontal de actores públicos (principalmente el gobierno municipal), privados y de sociedad civil. Esa imagen se presenta como un esquema de alianzas, identificación de necesidades y demandas, formulación de propuestas, todo para lograr un gobierno que sea legítimo (por la intervención directa de los diversos actores) y eficaz (por integrar más recursos, concertar acuerdos y voluntades y atender los problemas o prioridades reales, de acuerdo con lo que se defina en la participación conjunta).<sup>9</sup>
- VI. **Reflexión y aprendizaje:** esta etapa y la siguiente son importantes en el modelo, ya que este se plantea como un proceso cíclico, de aprendizaje y mejoramiento continuo. En esa línea, los autores determinan que la reflexión y el aprendizaje son parte de la madurez que se pueda ir adquiriendo en el proceso de aprendizaje social que implica adoptar un estilo de gobierno participativo. En esta etapa, la cultura democrática se enriquecerá y se podrá reflexionar sobre los ajustes que se deban realizar a las dinámicas participativas<sup>10</sup>.
- VII. **Etapa de evaluación:** el modelo cumple el ciclo con la evaluación, la cual complementa a la reflexión y el aprendizaje, ya que tiene por propósito revisar los logros y resultados, además de la identificación de posibles mejoras. Con esto se propone llevar la reflexión

---

9 Al respecto, se recomienda ver la “Estrategia de gobierno participativo” plasmada en las páginas 30 y 31 del documento, así como “la imagen objetivo del modelo” en las páginas 460 a 462 del trabajo de Artavia Chacón *et al.* (2012).

10 Según lo planteó Joan Prats, en la gobernanza, cuando se entra en la dimensión dinámica o de proceso (las acciones o relaciones que resultan de la interacción de los actores), puede dar como resultado que se modifique la dimensión estructural, o sea, los arreglos institucionales que se dan para favorecer las redes de actores públicos, privados y de sociedad civil bajo un esquema de gobernanza.

a una mayor profundidad para definir acciones concretas orientadas a la mejora continua.

Llegado a esto, el modelo vuelve a iniciar el ciclo nuevamente con el examen de las condiciones de la gobernanza democrática, la contextualización y un rediagnóstico de la gobernanza democrática, para luego realizar una reorientación de las acciones a tomar y continuar con las etapas sucesivas.

Como método o proceso, el modelo es simple, descriptivo y aporta los aspectos generales que se deben considerar para la implementación. Pero en el fondo, el valor del modelo está en los pilares, los cuales a su vez se erigen a partir de componentes vinculados a la gobernanza democrática. Estos elementos o componentes son fundamentales en la propuesta de los autores y representan la esencia de su aporte, ya que para llegar a ellos se partió de una reflexión básica y esencial:

“(...) si se requiere un esfuerzo para construir ese estilo participativo relacional, es válido cuestionarse: ¿Qué se necesita para construir una forma real de gobernanza democrática?” (Artavia Chacón *et al.* 2012; p. 180).

El alcance de este artículo no permite abarcar los elementos identificados y descritos por los autores<sup>11</sup>; sin embargo, sí se puede recurrir a ellos para examinar cuáles son los principales retos de la implementación de un modelo relacional, tal como el propuesto por estos autores.

## **Retos para la implementación de un modelo relacional**

---

La propuesta de Artavia Chacón *et al.* (2012) corresponde a un modelo para alcanzar un estilo de gobierno relacional. Formas de gobierno de este estilo han sido vividas con éxito en gobiernos municipales de diversas localidades de América Latina<sup>12</sup>, pero en el caso costarricense todavía no se ha logrado llegar un nivel de madurez en los gobiernos locales que permita reconocer reales formas de gobernanza democrática local.

---

11 Los elementos se desarrollan en el capítulo 4 de la propuesta de los autores, titulado “Los componentes fundamentales de la gobernanza democrática” y se hace referencia a ellos en los capítulos 9 y 10, titulados “Matriz de madurez para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos locales” y “La construcción del modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en gobiernos municipales costarricenses”.

12 Uno de los referentes mejor documentados es el modelo de gobernanza democrática vivido en la Municipalidad de Caguas de Puerto Rico. Al respecto, se puede ver la obra de Leonardo Santana Rabell, Zoraida Santiago Centeno y Ángel Rivera Ortiz, de año 2007, titulada “La gobernanza democráticas en Caguas: una nueva forma de gobernar”.

Aplicar una forma de gobierno como el del modelo propuesto por los autores que se han venido reseñando, implica superar retos que en realidad son bloqueos para alcanzar la gobernanza democrática como forma de gobierno a nivel local.

Esta sección se dedica presentar siete retos, los cuales son considerados los relevantes por representar los de la primera línea de acción para madurar hacia un gobierno relacional; no obstante, se aclara que el orden en que se presentan es solamente para fines expositivos y no corresponde a una priorización de ellos.

## **Primer reto: Romper el paradigma de gobierno jerárquico burocrático**

Tal como se ha señalado en este artículo y también fue reseñado por los autores que sirven de base para este análisis, la gobernanza democrática no pretende cambiar el gobierno representativo, sino que busca un cambio a hacia un estilo de gobernar más horizontal, de una manera relacional donde los actores privados y de sociedad civil sean socios y colaboradores de las autoridades del gobierno local.

No obstante, el tipo de dominación legal racional que hemos heredado del pensamiento de Max Weber (1944) nos ha llevado a crear estructuras de gobierno autoritarias y rígidas, que se mantienen en el tiempo y difícilmente cambian para adaptarse a nuevas formas de sociedades más exigentes en el tema de participación en los procesos de vínculo democrático en la relación gobierno y representados.

Claramente este gobierno jerárquico y burocrático tiene ventajas para el que gobierna, ya que en esta dinámica son las autoridades legalmente instituidas las únicas con potestad de participación en los procesos de toma de decisiones (pero no por ello, son eficientes en esos procesos), por lo que se pueden evitar el costo implícito de tener que integrar a otros actores en el proceso, lo que es algo complejo en sí mismo.

Es un estilo arraigado en las mentes, no solo de quienes ejercen la dominación legal (en el sentido weberiano), sino también en la misma sociedad ya habituada a la forma tradicional de gobernar.

Romper el paradigma jerárquico burocrático implica cambiar la estructura y la dinámica del gobierno. Por estructura ha de entenderse cómo está conformado el gobierno, qué tantos niveles o instancias existen entre los actores privados y de la sociedad para acceder a las autoridades con capacidad para tomar las decisiones de gobierno. También hace referencia a las normas que dan vida a esa estructura y que podrían limitar (o servir de pretexto) al acercamiento de las autoridades con los demás actores. Por cambio en la dinámica, se entiende la manera en que las autoridades dejen de visualizarse como los que están en la cumbre de la pirámide de las decisiones y en su lugar, atiendan a una relación más horizontal con los demás actores.

Llegar a un estado de estas relaciones horizontales (en cuestiones de equidad del poder político) entre los diversos actores públicos, privados y de sociedad civil, representa un cambio de paradigma que debe ser realizado para poder visualizar una forma real de gobernanza democrática local.

## **Segundo reto: Enfoque al bienestar general**

La noción de bienestar general hace referencia a condiciones sociales en las cuales hay beneficios que favorecen a la mayoría de las personas. En este sentido, implica buscar acuerdos sociales o políticos sobre lo que conviene y, en la medida de lo posible, beneficiar a la mayor parte de la sociedad. (Artavia Chacón *et al.* 2012; p. 83).

El enfoque al bienestar general entonces consiste en que las decisiones del gobierno local se deben tomar en función de los aspectos propicios para generar condiciones de bienestar para la generalidad de la sociedad.

Este bienestar general entra en conflicto con los intereses particulares y las acciones que buscan generar beneficios exclusivos para ciertos sectores o grupos; asimismo, conlleva que las decisiones deben tener conciencia de si ayudarán a condiciones de bienestar y cuáles serán esos beneficios.

El enfoque al bienestar general implica dos aspectos sustantivos: a) controlar a los grupos que cuentan con la capacidad de imponer su voluntad sobre otros y b) lograr el consenso en la divergencia de intereses. En el primer sentido, se trata de lograr un equilibrio en las relaciones de poder, a la vez que se canalicen las participaciones de los diferentes grupos hacia la adquisición de una conciencia solidaria, de manera que no se pretendan intereses egoístas, sino de orientación a generar beneficios sociales, independiente si las acciones son económicas, políticas, culturales, de género o cualquier otra índole. El segundo aspecto, versa sobre el ejercicio de conocer y reconocer los intereses de los diferentes grupos involucrados directa o indirectamente en las decisiones o acciones del gobierno local, de manera que los diversos intereses sean puestos sobre una mesa para buscar entre los participantes un consenso que logre, en la medida de lo posible, beneficios para todas las partes, pero ante todo, el bienestar general.

Claramente, la orientación al bienestar general implica en un sentido amplio, un aprendizaje social que derive en la creación de una conciencia colectiva solidaria, que determine las acciones de los diversos actores en función de la satisfacción de los ansiados beneficios sociales.

## **Tercer reto: Vencer el temor al control de lo público**

La democracia tiene varios costos para quienes gobiernan, uno de ellos es el escrutinio público, que va aparejado a la rendición de cuentas y la transparencia.



Las autoridades públicas pueden sentir como una amenaza a sus funciones el hecho de que existan grupos sociales que pidan cuentas sobre las acciones de gobierno.

Estudios como “*La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*” del Proyecto Estado de la Nación (2001), “*Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*” (Vargas-Cullell, Rosero-Bixby, & Seligson, M., 2006) o el “*Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2010*” de la Contraloría General de la República (2011), han evidenciado que las prácticas de rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales de Costa Rica son débiles; y aunque en el discurso frecuente de las autoridades se habla de estos aspectos, la situación no parece haber variado en los años recientes.

La contrariedad de estas evidencias está en que un estilo de gobierno relacional demanda una mayor participación de los actores privados y de sociedad civil, de manera que las autoridades públicas estarían bajo la mirada constante de estos otros actores, los cuales exigirían respuestas del gobierno en cuanto a su accionar.

En esta lógica, es necesario que los gobiernos locales realicen verdaderas acciones de rendición de cuentas e implementen los mecanismos necesarios para incrementar su transparencia (provisión de información). Claro está, el temor al control vertical de la sociedad (*accountability*, en términos de O’Donell), deben ser superados.

Entonces, el reto está en establecer estrategias para superar esta pobre práctica de la rendición de cuentas y la transparencia, a la vez que los grupos sociales asuman con conciencia la importancia de ser parte responsable del control del gobierno local, lo que a su vez conlleva generar en la ciudadanía la capacidad de interactuar con su gobierno local como vigías de la gestión.

Visto de esta manera, el reto del temor al control de lo público tiene dos vertientes: la primera es de parte de las autoridades que se resisten a la responsabilidad de mostrar los resultados de su gestión y la segunda en que los grupos sociales sean políticamente responsables como observadores activos de la gestión de los intereses locales. En ambos casos, esto implica un cambio sustancial en la cultura política costarricense, que está marcada por la apatía o el desinterés por los asuntos de gobierno y la rendición de cuentas.

#### **Cuarto reto: Generar nuevas instituciones participativas**

En lo referente a la gobernanza (moderna) desde la perspectiva de Joan Prats (2005, p. 131), el gobierno debe tornar a un rol de *socio facilitador y cooperador* con los demás actores públicos, los privados y de la sociedad civil. Esto implica que a nivel de las reglas o normas de participación y responsabilidad, deben existir instituciones que permitan nuevas dinámicas participativas y que

el gobierno (que está sujeto al principio de legalidad) cuente con el amparo institucional para ejercer ese rol que se necesita en el gobierno relacional.

Por instituciones se entienden las reglas que delimitan o definen las formas de interacción humana (North, 1993); así, una norma es una institución, pues pone en reglas los aspectos que deberán considerarse para las relaciones de las personas. De esta manera, este reto está en reformar o replantear la manera en que se concibe y se regula la participación ciudadana y de actores privados con el gobierno local.

Para lograr estas reformas o replanteamientos, se necesita una apertura de las autoridades a las diversas formas de participación. Son las autoridades las que en última instancia aprobarán o promoverán la aprobación de las reformas necesarias, a fin de permitir la interacción entre el gobierno local y los actores privados y de la sociedad civil.

Esta institucionalidad apela a definir vías formales que darán la legalidad requerida al gobierno relacional, a la vez que servirían de base para perpetuar las dinámicas de participación, al margen de las autoridades de gobierno, que son transitorias (y pueden cambiar las dinámicas, según la orientación de sus políticas o intereses).

Al respecto, la Contraloría General de la República (2011) indicó que:

*"Los ciudadanos requieren seguridad jurídica para insertarse en los procesos de formulación y discusión de los programas y proyectos que se desarrollan en el cantón liderados por el gobierno local, considerando las necesidades que perciben sus municipios. Asimismo, deben tener claridad de cómo participar en la priorización, distribución y ejecución de los proyectos y sus respectivos recursos, velando conjuntamente por el desarrollo equilibrado de los pueblos.*

*Ahora bien, durante el año 2010, únicamente los gobiernos locales de Alajuela, Barva, Belén, Curridabat, Desamparados, Goicoechea, Grecia, Heredia, Sarapiquí y Valverde Vega, contaron con reglamentación para la participación ciudadana, lo cual representa apenas un 14,5% de los gobiernos locales evaluados."* (p. 66).

Estos reglamentos se crean en respuesta a una motivación establecida en el artículo 5 del Código Municipal, que reza: "(...) las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local." No obstante, cabe aclarar que crear estos reglamentos no es una obligación legal de los gobiernos locales, lo que muestra la poca influencia de la normativa actual por generar estas instituciones participativas.

Cabe mencionar que actualmente en Costa Rica se encuentran instituidas formas como los cabildos, referéndums y plebiscitos; sin embargo, ello no ha sido suficiente para que los gobiernos locales sean más abiertos a la participación de actores privados y de sociedad civil de manera

colaborativa con el gobierno local, sino que tal como lo expone la Contraloría General de la República (2011), son mecanismos participativos poco utilizados.

También es de valor considerar que las reglas de participación deben considerar tanto alternativas formales como informales. En este sentido, cabe hacer mención de las ideas consideradas por Artavia Chacón *et al.* (2012, p. 212) elaboradas a partir de los planteamientos de Ortiz (2011) y Dávila (1993), quienes se refirieron al riesgo que existe con respecto a que las reglas pueden restringir los procesos participativos, ya que las autoridades pueden usar su poder para adaptar los procesos participativos a sus esquemas y normas (restrictivas), excluyendo así la intervención de ciertos grupos, o limitándoles en sus formas de participación.

Por tanto, se considera que tanto el que se definan o redefinan las instituciones participativas, como que se deje espacio para que las reglas sean flexibles y existan tanto alternativas formales como informales, son aspectos cruciales para que exista una real dinámica de interacción entre los diferentes grupos de actores que intervienen en los asuntos de la localidad. Por tanto, aplicar los ajustes en estos temas, son asuntos de prioridad para la gobernanza democrática local.

## **Quinto reto: La concertación de los actores**

Ya se ha dicho que dirigir las decisiones y acciones de los gobiernos locales hacia el bienestar general representa un reto importante, pero también es otro reto el lograr que los actores públicos, privados y de sociedad civil se unan para concertar sus acciones y decisiones hacia los intereses de la localidad, en función del bienestar general.

Reunir a los actores y crear redes de cooperación, a pesar de la divergencia de sus intereses o ideologías, es uno de los aspectos vitales para el estilo relacional de la gobernanza democrática. Reunirlos es una primera parte que puede presentar dificultades, el segundo nivel de dificultades está en administrar el conflicto entre los actores y lograr el consenso entre sus posiciones, intereses o ideologías.

Si esta concertación entre los actores no se alcanza en las dinámicas participativas, entonces en vez de lograr gobiernos más eficientes y eficaces la hora de solventar los problemas de la localidad, se pueden entrar en una crisis de gobernabilidad local. El resultado negativo de una divergencia entre los actores, es la protesta y el conflicto, en lugar de las alianzas para la cooperación para el bienestar general, que es lo que se pretende en la gobernanza democrática.

De esta manera, un reto del cual se debe tener una conciencia clara en la gobernanza democrática, es justamente esta realidad de que se deberá trabajar en las relaciones potencialmente conflictivas entre los actores, los cuales son lo que darán vida a la cooperación y la participación en pro del bienestar de la localidad.

El conflicto no es un aspecto ajeno a las dinámicas participativas, por ello las relaciones entre los actores fue un tema analizado por Artavia Chacón *et al.* (2012, pp. 193-203) y entre los aspectos valorados, se puede extraer que para abordar este reto se debe trabajar en identificar a los actores, ayudarles a encontrar motivos para asociarse, crear relaciones de confianza, redes de cooperación y administrar los conflictos para que las alianzas puedan permanecer.

Estos temas son vitales en la idea de la gobernanza democrática, debido a que las redes de actores son ejes claves en el la existencia del gobierno relacional.

## **Sexto reto: Permanencia en el tiempo**

Tal como lo recalcaron Artavia Chacón *et al.* (2012, p. 224), la gobernanza democrática debe crearse y esa creación no se produce en un corto o mediano plazo, sino que debe ser un proceso continuo que debe trascender administraciones de gobierno, por lo tanto no debe fundamentarse en una política de una administración particular, por un periodo determinado, sino que debe cimentarse en acciones con visión a largo plazo y enraizarse en la cultura política de los diferentes actores.<sup>13</sup>

Para garantizar la permanencia en el tiempo del estilo relacional basado en la gobernanza democrática, debe existir un aprendizaje social, un cambio en los paradigmas burocráticos, un cambio institucional y un desarrollo creciente de la cultura democrática por parte de los diferentes actores.

La permanencia en el tiempo, depende de la madurez de los actores para continuar con esta experiencia democrática a pasar de los fracasos o desilusiones que se vivan, producto de los procesos participativos.

Las transiciones de gobierno pueden variar significativamente en su modo de actuar con respecto a los procesos participativos; es por ello que se deben crear los mecanismos institucionales para fortalecer la continuidad en las acciones participativas, pero también en el plano de las relaciones informales y las alianzas entre los actores, debe existir el aprecio por el valor de la participación democrática de la gobernanza, para que este estilo sea continuado en el tiempo.

Lograr esta continuidad es uno de los aspectos que se debe tener en cuenta, a la hora de iniciar un plan de acciones para la implementación de un modelo relacional en un gobierno local.

---

13 En el caso del Municipio de Caguas en Puerto Rico, la experiencia acumula cerca de doce años de trabajar de manera cooperativa entre los diferentes actores para el desarrollo local.

## Sétimo reto: Liderazgo

A consideración del autor de este artículo, este es el primer reto a superar para implementar un modelo gestión basado en la gobernanza democrática local.

Pero cabe aclarar, no se trata de un solo liderazgo, sino de varios. ¿Quiénes serán los que lleven el estandarte de un movimiento orientado a convencer sobre los beneficios de un estilo de gobierno relacional? ¿Quiénes transmitirán el conocimiento para llevar a la práctica la gestión de redes, acciones de cooperación, creación de alianzas públicas, privadas y de sociedad civil? ¿Quiénes dirigirán las acciones para la concertación de los actores? ¿Quiénes persuadirán sobre los beneficios y la necesidad de la orientación hacia el bienestar general? ¿Quiénes serán los responsables de mediar en los conflictos de los diversos actores?

El líder debe "(...) crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella." (Ismael Blanco y Richard Gomà, 2003; citados por Artavia Chacón *et al.* 2012, p. 225).

Contar con este liderazgo es el primer punto a considerar para una estrategia relacional. Formar estos líderes que sean capaces de convencer e involucrar a otros en el proceso de formación de la gobernanza, es crucial para el éxito de la aplicación de la gobernanza democrática local como modo de gobierno.

Es oportuno aclarar que este liderazgo no debe recaer exclusivamente en las autoridades del gobierno local, sino que todos los actores involucrados en el proceso deben tomar parte activa de este proceso de convencimiento, confianza y apoyo a las dinámicas participativas.

Si hay un aspecto en que se debe trabajar con fuerza desde el inicio, es en identificar y formar a los líderes que llevarán a la práctica las complejas y diversas tareas de encaminar al gobierno local hacia la gobernanza democrática.

## ¿Cómo superar esos retos?

Tal como se ha presentado, la propuesta de Artavia Chacón *et al.* (2012) ofrece un visión analítica de la gobernanza democrática local; además aportaron herramientas y definieron los pilares y un modelo para su aplicación. En este artículo se analizan retos que se consideran prioritarios para iniciar con el proceso de implementación del modelo relacional aportado por los autores de referencia; sin embargo, se aclara que estos son solo una parte de las variables consideradas por esos autores en su propuesta.

Los siete retos propuestos, son esenciales a la hora de reflexionar sobre las necesidades básicas que se han de considerar a la hora de encaminarse a modelos de gobierno local altamente participativos, de manera que dan una luz sobre las acciones y conciencias a crear al iniciar el proceso de implementación de un estilo de gobierno basado en la gobernanza democrática.

¿Y cómo superar esos retos? El primer paso está en el reconocimiento claro de ellos existen. El segundo, en emprender las acciones necesarias para desarrollar una estrategia integral para tomar las acciones que permitan abrir el camino para el cambio hacia el nuevo modelo.

Reconocer los actores participantes, identificar y afianzar los liderazgos, llevar a cabo un proceso de convencimiento para superar los temores a las dinámicas participativas, proponer los cambios institucionales que rompan la rigidez de los paradigmas jerárquicos, definir las reglas participativas, reunir a los actores en redes de cooperación y concertación y orientar sus visiones hacia el bienestar general. Son todos aspectos requeridos para ir estructurando las bases para un gobierno local erguido en función de la gobernanza democrática.

## Referencias

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) Contraloría General de la República. (2011). *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2010*. San José, Costa Rica: Publicaciones CGR.
- 4) North D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Páginas 7- 75. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura de México.
- 5) Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 (2001) págs. 103-148 . Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1º 08036 Barcelona, España.

- 6) Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna). ISBN: 84-7351-169-7 - NIPO: 329-05-023-6.
- 7) Proyecto Estado de la Nación (2001). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- 8) Vargas-Cullell., Rosero-Bixby., & Seligson, M (2006). *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. LAPOP 2006*. Centro Centroamericano de la Población de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- 9) Santana, L., Santiago, Z., Rivera, Á., & Miranda, W. (2007). *La gobernanza democrática en Caguas: una nueva forma de gobernar*. Caguas, Puerto Rico.
- 10) Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva. Tomo II. "Origen del Estado Racional"*. Pp.1047-1076. Traducción de José Medina Echavarría, Séptima reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México.
- 11) Zurbriggen, C. (julio-diciembre, 2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos*. No. 38, 39-64. Obtenido desde <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11519271002>