



## Memoria

*Congreso Internacional de la red-ε-mun*

# IX *“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”*

Mayela Cubillo M.  
Arllery Rivera F.  
**Compiladoras**



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



**UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE  
TAMAULIPAS**

352.140.98

C749c Congreso Internacional de la red e – mun (9 : 2014 : San José, Costa Rica)  
Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento :  
memoria / Mayela Cubillo M., Arlery Rivera F., compiladoras. --1. ed.--  
[San José], C.R. : Universidad de Costa Rica, CICAP, 2015,  
1 disco óptico de computadora : col. ; 4 ¾ plg.

Requerimientos del sistema: PC Inte Pentium II o superior; 250MB  
de espacio disponible en disco duro; monitor SVGA de 16 bit a color; 800  
x 600 pixeles de resolución; mouse de Microsoft o compatible; 64 MB de  
memoria RAM; unidad de CD-ROM; Microsoft Windows 98 NT, Me  
2000—Programa Acrobat Reader para abrir archivo PDF

Sumario: Muestra las ponencias sobre los diversos ejes de investiga-  
ción en relación a temas municipales en América Latina

ISBN 978-9968-932-21-9

1. GOBIERNO LOCAL – AMÉRICA LATINA – CONGRESOS,  
CONFERENCIAS, ETC. 2. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN  
- AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,  
ETC. 3. INTERNET EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -  
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,  
ETC. 4. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES -  
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 5.  
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN - AMÉRICA LATINA  
- CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 6. DESARROLLO  
SOCIAL - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,  
ETC. I. Cubillo M., Mayela, comp. II. Rivera F., Arlery, comp. III.  
Título.

CIP/2736  
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica  
© CICAP  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Primera edición: 2015

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

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

## Presentación

Con el fin de contribuir al análisis y reflexión de las políticas públicas que diseñan y aplican los Gobiernos Locales, para promover el desarrollo económico, social y administrativo, en sus territorios, se creó la **red-E-mun**, el 29 de noviembre de 2001, a iniciativa de un grupo de investigadores y académicos de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México; de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica; de la Universidad de Camagüey, Cuba; así como de profesionistas, académicos independientes, servidores públicos e interesados en los estudios municipales de América Latina.

Para discutir, analizar y proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los Gobiernos Locales, se han llevado a cabo nueve encuentros internacionales:

- 1.- “Estudios y Experiencias Municipales. Sociedad Civil, Gobierno y Desarrollo Económico”. Puebla, México, octubre de 2002.
- 2.- “Desafíos de las Finanzas Municipales para el Desarrollo Democrático”, San José, Costa Rica, febrero de 2003.
- 3.- ”Estrategias de Desarrollo y Mecanismos de Participación” Camagüey, Cuba, febrero de 2004. Red de Estudios Municipales.
- 4.- “Políticas y Gestión Pública para el Desarrollo Municipal: Análisis y Perspectivas”, Tampico, Tamaulipas, México, octubre de 2006.
- 5.- “Hacienda Pública Local. Experiencias Exitosas en Recaudación”, Puebla, México, enero de 2008.
- 6.- ”Desarrollo Sostenible en los Espacios Locales: Políticas Ambientales y Gestión Municipal”, San Ramón de Alajuela, Costa Rica, febrero de 2009.

7.- “Nuevos Paradigmas, Mejores Gobiernos Locales: El municipio frente a la crisis económica financiera y la integración internacional”, Atlixco, Puebla, México, septiembre de 2010.

8.- Gobiernos Locales y Desarrollo Municipal, Teohuacán, Puebla, México octubre 2012.

El noveno encuentro, se realizó los días 22, 23 y 24 de julio del 2014 en las instalaciones del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP. Ente que patrocinó y organizó todo el Congreso.

El tema central del encuentro fue **“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”**.

*Los ejes alrededor de los cuales se presentaron las ponencias fueron:*

- Gobierno Digital, Gobierno abierto para el mejoramiento en la gestión pública local.
- Construcción de capacidades del talento humano para el manejo de las TIC.
- Uso de las tecnologías para el mejoramiento de la gestión local (herramientas e instrumentos).
- Construcción de las Políticas Públicas y desarrollo local, experiencias exitosas.
- Competitividad regional, competencias laborales y profesional.

Los objetivos del Encuentro fueron:

1. Aportar conocimientos y experiencias que propicien Gobiernos Locales competitivos.
2. Compartir experiencias exitosas para el desarrollo sostenible de las municipalidades.
3. Proponer alternativas para fortalecer la sustentabilidad municipal.
4. Discutir el rol de los gobiernos locales como promotores del desarrollo.
5. Discutir sobre las cualidades y herramientas que deben tener los alcaldes para su desarrollo y para propiciar la innovación en el desarrollo local.

La participación efectiva fue de:

- Cuatro Conferencias magistrales presenciales con Expertos de Costa Rica, México y Puerto Rico.
- Dos videoconferencias desde México
- Un Panel con Alcaldes de Costa Rica y México



- Cinco Mesas de trabajo, una por cada eje con la discusión de 49 ponencias presentadas y aceptadas por el Comité Científico del Congreso. Estas mesas de trabajo suscitaron muchas preguntas y amplios debates sobre los trabajos presentados.
- Un Debate estudiantil con 5 estudiantes, 3 de Costa Rica y dos de México.

El Debate estudiantil lleva el nombre de Juan José Mora Cordero, en memoria de un Municipalista Costarricense asesor legal de la municipalidad de Pérez Zeledón, autor de manuales para el mejoramiento en la gestión municipal, participante activo de la red de estudios municipales REDEMUN, desde 2004 hasta el 2010.

Al Encuentro asistieron más de 100 personas, cincuenta de las cuales provenían de las Universidades mexicanas de: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Autónoma de Tamaulipas, Autónoma de Baja California, de Oxaca, Tecnológica de Tijuana, de Guanajuato, Nacional Autónoma de México-UNAM, Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache. Veracruz, México.

Asistieron al evento además:

- La delegación del Municipio Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, México
- La Directora de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.
- Por Costa Rica, además de docentes, investigadores y estudiantes de la Universidad de Costa Rica, estuvieron presentes varios Alcaldes y funcionarios municipales.

Al finalizar el Encuentro los asistentes se refirieron muy positivamente la organización por cuanto se desarrollaron temas de actualidad, por el enfoque práctico de los mismos y la excelente conducción de los moderadores.

Al igual que en las ediciones anteriores el Congreso cumplió con los objetivos planteados. El resultado de la evaluación realizada al final del mismo reflejó un alto nivel de satisfacción de los asistentes por su organización, la calidad y profesionalismo de sus ponentes, y lo cercano a la realidad del municipio y fundamentalmente por las propuestas concretas que se realizaron a los municipios.

Para completar la información de esta reseña vea el programa del IX Congreso Internacional de la Redemun, el cual se cumplió en su totalidad.

*Dra. Mayela Cubillo Mora*

*Directora*

*Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública*



# Contenidos

## Presentación

*Dra. Mayela Cubillo Mora* ..... vi

## “Factores de un estándar de competencia laboral para el teletrabajo en la función pública de México y Costa Rica”

*Rodolfo Martínez Gutiérrez, Rosa Eloisa del Valle Valenzuela y Ángel Ernesto Jiménez Bernardino* ..... 1

## El programa de desarrollo institucional (PRODIM) intermunicipal Una estrategia de complementariedad regional para el desarrollo local

*Mtro. Eduardo Enrique Leos Morales* ..... 21

## Programa Ecológico “Linares la Ciudad Más Limpia”

*Horacio Villalón Mendoza, Nemecio Dueñas Becerra y Arnulfo Williams Cantú* ..... 39

## Normatividad local de competitividad

*Enoc Alejandro García Rivera* ..... 48

## Vinculación del sector productivo con la educación mediante el diseño de estándar de competencia laborales

*Francelia Polanco Mayorquín, Dora Rocío Guerrero Muñoz y Lucila Villa Pérez* ..... 64

## La importancia de las buenas prácticas en la planificación, la gestión y el liderazgo ante los desafíos que afrontan las Municipalidades rurales fronterizas: Caso Municipalidad de Upala

*Franciny Herrera, Stephany González Barrantes y Evelyn Rivera Fonseca* ..... 88



<b>Diseño de un corredor turístico en los Municipios de La Sabana de Occidente en el Departamento de Cundinamarca, COLOMBIA.FASEI</b>	
<i>John Jairo Gil Toledo</i> .....	104
<b>Evaluación técnica y económica de un grupo de caprinocultores del Municipio de Abasolo, Guanajuato, México</b>	
<i>Jorge Pedro Rivera Sandoval, Juan Carlos Martínez González y Sonia Patricia Castillo Rodríguez</i> .....	117
<b>“Herramienta para la evaluación de las competencias de egreso de los estudiantes de la carrera de bachillerato y licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica”</b>	
<i>Kimberly Barquero Quirós, Joselyn Corrales Solís</i> .....	127
<b>La pertinencia de la certificación de oficios en la Ciudad de Tijuana B.C.</b>	
<i>Ma. de los Angeles Reyes Nevares, Santiago Gonzalez Velasquez y Imelda Yañez Ruiz</i> .....	151
<b>Desarrollo de un estándar de competencia para la instalación de sistemas fotovoltaicos en el estado de Baja California</b>	
<i>Patricia Alvarado Moran, Juan Antonio Alfonso Alvarez y Elvia Paulina Ochoa Carbajal</i> .....	171
<b>Eficiencia técnica, un modelo de función de producción frontera estocástica para los Estados de México</b>	
<i>Rosario Guzmán Garibay, Fernando Rubiera Morollón y Salvador Pérez Mendoza</i> .....	190
<b>Competitividad, profesionalización municipal y el proyecto Puerto de Matamoros en México</b>	
<i>Ruth Roux</i> .....	207
<b>La integración territorial, la competitividad y el desarrollo local del sector primario. Exploración y evaluación de la política agropecuaria en México 2011-2014</b>	
<i>Dr. Salvador Pérez Mendoza, Dra. Carmen Camacho Castro y Mtro. Martin Pérez Castillo</i> .....	223
<b>Índice de Competitividad Municipal: metodología y aplicación en Municipios Urbanos en México</b>	
<i>Sylvia Beatriz Guillermo Peón, Israel Gerardo García Pérez</i> .....	238



<b>“Elementos determinantes de los ejes de competencias transversales de cualificaciones en la función pública, caso comparativo de México y Costa Rica”</b>	
<i>Rodolfo Martínez Gutiérrez, Gaudy Calvo Valerio y Rodolfo Romero Ramírez . . . . .</i>	<i>268</i>
<b>Factores Convergentes de la Competitividad en la Equidad de Género en el Sector Cooperativo y Mipymes, Caso: Costa Rica y México . .</b>	<b>298</b>
<i>Rodolfo Martínez Gutiérrez, Mariana Monserrat Valenzuela Montoya y Roberto Burgueño Romero . . . . .</i>	<i>298</i>
<b>Propuesta de lineamientos político-administrativos para la implementación de políticas verdes en la Municipalidad de Montes de Oca</b>	
<i>Joselyn Umaña Camacho. . . . .</i>	<i>318</i>
<b>Federalismo y desarrollo social: Evaluación del impacto de la descentralización de los recursos del Ramo 033 en los municipios del Estado de Veracruz</b>	
<i>Carlos Absalón Copete, Beatriz Martínez Carreño . . . . .</i>	<i>345</i>
<b>“Competencias laborales en los gobiernos locales, aproximación a un estándar transversal en la función pública de Costa Rica y México”</b>	
<i>Rodolfo Martínez Gutiérrez, Cesar Alvarado Alvarado, Orlando Hernández Cruz y Cristiam Barquero Gamboa . . . . .</i>	<i>366</i>
<b>“Los municipios como miembros de redes regionales de innovación y el alcalde como gestor de desarrollo local”</b>	
<i>Dr. Roberto Fernando Ochoa García, Dr. Fausto Arturo Flores García . . . . .</i>	<i>391</i>
<b>Alternativas tecnológicas para el tratamiento de metales pesados en lixiviados de los residuos sólidos en tiraderos descontrolados, con fines de sustentabilidad</b>	
<i>Dra. Dora Manzur Verástegui, Dra. Elda Margarita Hernández Rajón y C Dr. Raúl Treviño Hernández . .</i>	<i>407</i>
<b>Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC’S) en el Municipio de Victoria, Tamaulipas, México: Situación actual y perspectivas</b>	
<i>Dr. Pedro Carlos Estrada Bellmann M.C. María Cecilia Montemayor Marín y Dr. Jorge Indalecio Castro Medina . . . . .</i>	<i>428</i>





**e-municipalidad: sociedad del conocimiento, educación y TICs, en la era de la integración digital**

*Gabriela Eugenia Padilla Sánchez / María García Leal*  
*Mauricio Hernández Ramírez / Fernando Leal Ríos* ..... 441

**“El uso de sistemas de información geográfica para analizar los impactos económicos, sociales y ambientales del crecimiento urbano: El Caso del Municipio de Mineral de la Reforma, Hgo, México”**

*Filiberto Hernández Monzalvo; José Velino Galeana Rodríguez; Israel Cacho Silva* ..... 456

**El uso de tecnologías en la gestión financiera municipal: la experiencia del órgano de fiscalización superior de Veracruz, México.**

*José Isaac Rodríguez Maldonado y José Martín Cadena Barajas* ..... 478

**Sistema de boletines informativos, para demanda específica municipal, con implementación basada en mensajería sms sobre telefonía móvil, propuesta técnica para su establecimiento, mantenimiento y retroalimentación**

*Mtro. Telemática Juan José Garza Saldaña, Mtro. Telemática Arturo Medina Puente y Dr. Pedro Carlos Estrada Bellmann* ..... 500

**Influencia de las tecnologías de la información, en la competitividad en las regiones de México: Comparativo entre la zona metropolitana de Oaxaca y la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala**

*Prisca Ruiz Mayrén, Oscar Enríquez Páez*  
*Vo. Bo: Luis Enrique Bueno Cevada* ..... 517

**Portales de las administraciones locales: espacios para la mejora de la gestión pública”**

*Dra. Rosa Amelia Domínguez Arteaga, Gustavo Aguilera Izaguirre*..... 536

**Brecha digital limitante para el gobierno abierto en Municipios de Oaxaca, México**

*Socorro Moyado Flores* ..... 550

**Las tecnologías de la información y la comunicación organizacional en las Mypes del Valle de Mexicali**

*MI Miguel Ángel Morales Almada, MC Griselda Guillén Ojeda,*  
*MA Mariana Monserrat Valenzuela Montoya, Dr. Roberto Burgueño Romero* ..... 571



<b>“Las unidades promotoras de capacitación como estrategia de política de empleo y gestión empresarial: la UPC de Cimo en el Sur de Tamaulipas.”</b>	
<i>Dr. Roberto Fernando Ochoa García</i> .....	586
<b>Estrategias para la culturización ambiental: Limitante versus fortaleza para el desarrollo de organizaciones sustentables</b>	
<i>Dra. Laura Jiménez Ferretiz, Dr. Lorenzo Adalberto Manzanilla López de Llergo,</i>	
<i>Mtra. Nora Lizbeth Fuentes García</i> .....	604
<b>Las políticas públicas y el marco legal sobre el cambio climático en Tamaulipas</b>	
<i>Dr. Luis Moral Padilla, Dra. Carmina Elvira Elvira, Dra. Leticia Caloca Carrasco</i> .....	620
<b>“Gestión de un modelo de planeación regional y políticas territoriales de desarrollo local”</b>	
<i>Alejandro Adán Chávez Palma</i> .....	640
<b>Gobierno Abierto y Ciudadanía: Una revisión conceptual</b>	
<i>Liza Aceves López, Carlos Absalón Copete</i> .....	655
<b>Reserva territorial en la zona urbana</b>	
<i>Dr. Eusebio Arnulfo Cordero Méndez</i> .....	668
<b>“Remesas de tamaulipecos como una forma de participación ciudadana en el Altiplano Tamaulipeco”</b>	
<i>Dr. Jorge Alfredo Lera Mejía, Dra. María del Rosario Hernández Fonseca,</i>	
<i>Dr. Casimiro Benavides García</i> .....	688
<b>Diagnóstico de la educación ambiental en el municipio linaires, n.L., México, para el diseño de acciones ambientales educativas</b>	
<i>Ing. José Nemesio Dueñas Becerra, Dr. Horacio Villalón Mendoza</i> .....	715
<b>Programas sociales en Municipios Tamaulipecos marginados. Una perspectiva de género.</b>	
<i>Lucía Cecilia Cano Martínez, Guillermina de la Cruz Jiménez Godínez, Norma Alicia Nieto Reyes</i> .....	736



<b>“La planeación del desarrollo local. El caso del Municipio de Izúcar de Matamoros”</b>	
<i>Luis Enrique Bueno Cevada, Salvador Pérez Mendoza, Rosario Guzmán Garibay</i> .....	754
<b>La negociación política en la gobernanza democrática local</b>	
<i>Nancy Artavia Chacón, Jazmín Calderón Coto,</i>	
<i>Carlos A. Jiménez Rojas, Melvin Obando Villalobos</i> .....	773
<b>Transferencia de competencias a las municipalidades: Una comparación del marco político-jurídico entre Costa Rica y Puerto Rico</b>	
<i>Dr. Orlando J. Hernández Cruz</i> .....	796
<b>Los retos de la descentralización y la municipalización Una mirada al caso de Puerto Rico</b>	
<i>Palmira N. Ríos González, PhD</i> .....	820
<b>“El discurso de la política social y el desarrollo municipal: un caso de estudio”</b>	
<i>Ramiro Esqueda Walle</i> .....	835
<b>Mecanismos recomendados para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales de Costa Rica</b>	
<i>Raudin Esteban Meléndez Rojas</i> .....	851
<b>Escenarios posibles para la participación ciudadana en la Municipalidad de La Unión en el contexto de la nueva gobernanza</b>	
<i>Zintya Chacón Huamán, Luis Martínez Díaz, Karina Ulloa Salas</i> .....	869
<b>La infraestructura y el desarrollo de los territorios de México. Experiencia reciente para el estado de Sinaloa</b>	
<i>María Fernanda Meza Carrión, Ana Karen Catrip Pintor, Dr. Salvador Pérez Mendoza</i> .....	887
<b>Principales elementos que inciden en la competitividad de las franquicias de comida rápida en Tijuana, B.C., México</b>	
<i>Maria Virginia Flores Ortiz, Alfonso Vega López, Edgar Armando Chávez Moreno</i> .....	903



# Mecanismos recomendados para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales de Costa Rica.

**Raudin Esteban Meléndez Rojas<sup>1</sup>.**

Eje temático

**Construcción de las Políticas Públicas y Desarrollo Local, experiencias exitosas.**

Modalidad de trabajo:  
Avance de investigación.

1 Raudin Esteban Meléndez Rojas. Magíster Scientiae en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (UCR). Licenciado, Bachiller y Diplomado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Administración de Empresas con énfasis en Contaduría de la Universidad de La Salle. Contador Público Autorizado No. 6133. Instituciones de adscripción: Municipalidad de Montes de Oca (Auditoría Interna). Docente en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: [raudincr@gmail.com](mailto:raudincr@gmail.com)/ [raudin.melendez@ucr.ac.cr](mailto:raudin.melendez@ucr.ac.cr)

## Mecanismos recomendados para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales de Costa Rica.

*Raudin Esteban Meléndez Rojas.*

### RESUMEN DE LA PONENCIA.

#### Planteamiento del problema:

Mediante investigaciones preliminares realizadas por el proponente, se determinó que el tema de la gobernanza democrática es un campo de la administración pública que requiere de aportes teóricos y metodológicos a nivel nacional, que estén orientados a legitimar el accionar municipal con mecanismos efectivos de participación de los ciudadanos.

Por este motivo, con la realización de este documento, se persigue como objetivo general propiciar la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país, mediante la utilización de mecanismos transparentes de participación ciudadana.

Se busca que con estos mecanismos recomendados, se genere una visión de futuro en el país, con un modelo de administración pública centrado en la participación, el interés del pueblo, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos nacionales; evitando a toda costa que la participación sea banalizada o que se transforme en un instrumento para legitimar lo ilegítimo.

El objetivo básico de esta propuesta se plasma en tres objetivos secundarios, que son los siguientes:

- 1) Exponer una breve reflexión sociológico-política en torno a la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país.

- 2) Recomendar un conjunto de mecanismos para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país.
- 3) Brindar pautas generales para la creación de una cultura democrática en Costa Rica.

Este documento se constituye en un esfuerzo que podría generar conocimientos útiles y prácticos para aplicarlos a las instituciones que conforman el Régimen Municipal Costarricense, si así se deseara.

## **PALABRAS CLAVE:**

Gobernanza democrática, participación ciudadana, Gobiernos Locales.

## **Mecanismos recomendados para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales de Costa Rica.**

*Raudin Esteban Meléndez Rojas.*

Mediante investigaciones preliminares realizadas por el proponente, se determinó que el tema de la gobernanza democrática es un campo de la administración pública que requiere de aportes teóricos y metodológicos a nivel nacional, que estén orientados a legitimar el accionar municipal con mecanismos efectivos de participación de los ciudadanos.

Por este motivo, con la realización de este documento, se persigue como objetivo general propiciar la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país, mediante la utilización de mecanismos transparentes de participación ciudadana.

Se busca que con estos mecanismos recomendados, se genere una visión de futuro en el país, con un modelo de administración pública centrado en la participación, el interés del pueblo, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos nacionales; evitando a toda costa que la participación sea banalizada o que se transforme en un instrumento para legitimar lo ilegítimo.

El objetivo básico de esta propuesta se plasmó en tres objetivos secundarios, que son los siguientes:

- 1) Exponer una breve reflexión sociológico-política en torno a la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país.
- 2) Recomendar un conjunto de mecanismos para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país.



3) Brindar pautas generales para la creación de una cultura democrática en Costa Rica.

De esta forma, el problema de investigación se planteó por medio de un objetivo general, tres objetivos específicos, así como por tres preguntas de investigación asociadas a esos objetivos secundarios, que son las siguientes:

- a. ¿Cuáles son los aspectos sociopolíticos del país que incidieron en la existencia de una fuerte tradición centralista en Costa Rica?
- b. ¿Cuáles son los mecanismos necesarios para la aplicación exitosa de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país?
- c. ¿Cómo se puede iniciar un cambio en la cultura del país, que incorpore a la participación ciudadana como un eje fundamental en la gestión de los asuntos públicos?

Las respuestas derivaron de inmediato en la necesidad y la posibilidad de describir un conjunto de estrategias que permitan propiciar la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales costarricenses, mediante la utilización de mecanismos transparentes de participación de la ciudadanía.

## 1.1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS SOBRE LA REFLEXIÓN SOCIOLÓGICO-POLÍTICA EN TORNO A LOS GOBIERNOS LOCALES

A pesar de que los gobiernos locales han estado presentes en latinoamérica antes que los propios Estados, es durante los últimos veinte años aproximadamente que el tema ha sido el objeto de un intenso análisis, en miras de alcanzar la comprensión del fenómeno político y social que circue a estas organizaciones civiles.

Navarro, Jaenz, Rodríguez y Araya (2000) señalan que *“Costa Rica es un país de tradición centralista; sin embargo, en el momento de nuestra independencia y en los años inmediatos que siguieron a ese acontecimiento, no existía propiamente un Estado tal y como lo entendemos y concebimos en la actualidad. La institución política más importante en aquel entonces la constituyó, en realidad, el ayuntamiento o municipalidad. En este contexto, se explica el amplio campo de acción que tuvieron los gobiernos municipales del período independentista, ya que sobre ellos recayeron funciones tan importantes como la educación, policía, obras públicas y caminos, como no había un gobierno central fuerte al cual recurrir, las comunidades tenían que decidir por si mismas y tomar las acciones requeridas para proveerse de los servicios públicos indispensables.*

*La necesidad de un gobierno central fuerte, que se sobrepusiera a los localismos y diera unidad al Estado, haciendo respetar sus normas legales, llevó a Don Braulio Carrillo en el periodo 1836-1841, a tomar*



*medidas a favor de la centralización política. Lo anterior explica el por qué desde un período tan temprano, el desarrollo institucional del Estado Costarricense, se fundamentó sobre un gobierno fuerte, el cual condicionó un modelo simplista de organización municipal plasmado en las Ordenanzas Municipales de 1862 y 1987, posteriormente legitimado en la Constitución Política de 1871.*

*Otros factores han actuado en beneficio del centralismo, uno de ellos es la preocupación que surge a partir de 1948 por el desarrollo nacional. En efecto, para impulsar el desarrollo económico nacional, fue necesario concentrar los recursos disponibles en centros específicos para la realización de obras que demandaban una gran inversión y cuyos beneficios se distribuían a través de toda la sociedad. En consecuencia, ventajas de índole económica y técnica, estimularon el proceso centralizador y produjeron, consecuentemente, un debilitamiento de los Gobiernos Locales.”*

Considerando lo expuesto por estos autores, resulta claro que se ha generado una tensión entre la política pública nacional versus la política pública local. En nuestro país ha predominado un fuerte centralismo burocrático, evidenciado con la enérgica concentración de poder, tanto económico, como técnico y político, por parte de los organismos que se encuentran adscritos al Poder Ejecutivo. Esto ha provocado que las municipalidades hayan sido relegadas a un segundo plano dentro del discurso del Estado costarricense.

Meléndez Rojas (2008) en su “Propuesta de un Método de Auditoría Administrativa para ser aplicado en las Organizaciones del Régimen Municipal Costarricense”, señala que se han presentado importantes cambios en el entorno (no ajenos al Estado mismo), “ (...) que han propiciado la creciente demanda de la ciudadanía por tener una mayor participación en la toma de decisiones locales (...) Asimismo, las ineficiencias de un Gobierno Central prácticamente anquilosado e incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población (...) han inducido a un repensamiento del papel de los gobiernos locales, en el que estos entes cuenten con autonomía de facto, donde puedan responder de una manera ágil y oportuna a las demandas de los municipios y donde éstos tengan un grado de participación en las decisiones propias del ejercicio institucional”.

Sobre este punto, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas señala en el documento: Administración Pública y Desarrollo (2004) que: “Los gobiernos deberán prestar especial cuidado en lograr una combinación adecuada de centralización y descentralización de la administración pública para promover el desarrollo centrado en el ser humano. La descentralización puede ser una manera clave de promover la eficacia de los servicios públicos, la equidad y la rendición de cuentas. Se ha comprobado que la gobernanza descentralizada, que se está promoviendo en varios países, facilita la participación de las personas y las comunidades a nivel de base en la lucha contra la pobreza, con el apoyo de otros agentes nacionales, regionales e internacionales...”

Como se observa, muchos son los elementos que limitan la gestión de los Gobiernos Locales, al punto que incluso hacen a la ciudadanía dudar de la institucionalidad de estos entes. Uno de ellos es el nivel de legitimidad y democratización participativa. La participación social en los asuntos





de la administración pública municipal ha sido endeble, producto de muchas decisiones históricas y políticas a través de casi dos siglos. Los mecanismos de democracia representativa han sido mediatizadores y por ende, separan al individuo del ejercicio del poder. Lo común han sido los procesos de concentración y exclusión social.

El municipio es, en esencia, “... *el órgano de gestión que mayor legitimidad necesita por parte de los ciudadanos y que es más directamente responsable de la gestión de los problemas urbanos...*” (Palacios, 1996, p. 45), pues su condición local le convierte en la primera célula de la organización política de un país, motivo por el que recae en él la responsabilidad de determinar la problemática comunal y suministrar concomitantemente soluciones articuladas en una relación inmediata con el Estado. Sin embargo, se ha evidenciado que los canales de comunicación a nivel de gobiernos municipales y ciudadanía en nuestro país han resultado deficitarios y endebles, derivando tal situación en una pérdida de contacto entre el municipio y la ciudadanía que consecuentemente produce un distanciamiento de los munícipes respecto de los asuntos que atiende la administración municipal.

A pesar de que la participación ciudadana es declamada y que múltiples esfuerzos se han efectuado alrededor de este tópico, resulta manifiesto que los procesos de concentración y exclusión política e incluso social se siguen practicando. Al respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública del Perú manifestaba, en su obra “*Estudios de la administración pública: conceptos, realidades y propuestas*”, publicada en 1974, la importancia e interés en modificar sustancialmente la concepción tradicional, centralista y residual que, a nivel latinoamericano, se tenía de los gobiernos locales, pues la práctica de asignarle a los gobiernos locales las funciones que los gobiernos centrales dejaban de hacer se estaba convirtiendo ya en una costumbre aceptada socialmente, e igualmente expusieron que la “... *realización más inmediata de una plena participación entre la colectividad nacional y su gobierno, se presenta positivamente en el caso de los gobiernos locales...* [pues] *es a este nivel de gobierno donde existe una demanda de la colectividad nacional y una posibilidad de participación responsable para la construcción de una nueva sociedad...*” (Instituto Nacional de Administración Pública, 1974, citado en Campero y Vidal, 1976, p. 422).

Deben entonces los detentores del poder político en nuestro país tener presente que si “...*el proceso de cambio que impulsa la devolución de sus verdaderas responsabilidades a los gobiernos locales, que en realidad es el estímulo de autodeterminación comunitaria, se sigue dando hasta sus últimas consecuencias, tanto más que la profesionalización del gobierno local (indispensable), será necesario un proceso de reeducación de la misma comunidad para que entienda cuáles son sus responsabilidades y derechos, qué se espera de ella y cómo se debe elegir a quienes tendrán la responsabilidad de servirla.*” (Palacios, 1996, p. 21)

A partir de esta breve reflexión sociológico-política en torno al papel de las municipalidades en el país, se procede a la descripción de los mecanismos recomendados por el proponente para la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales nacionales.



## 1.2. MECANISMOS RECOMENDADOS PARA LA APLICACIÓN DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DEL PAÍS.

En este punto se proponen algunos aportes que podrían propiciar la aplicación de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales del país, orientados a legitimar el accionar municipal con la utilización de mecanismos transparentes de participación ciudadana. No obstante, es importante aclarar que con este aporte el proponente no pretende agotar el debate de una temática tan amplia e importante que justificaría por sí mismo la realización de futuras investigaciones atinentes con el tema.

### 1.2.1. Estrategias que permitan lograr el desarrollo de competencias en las autoridades y los funcionarios municipales.

El Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas (2004) señalan que para la revitalización de la administración pública, y consecuentemente para el adecuado ejercicio de la gobernanza democrática en los Gobiernos Locales, se requiere de recursos humanos capaces, dotados de las aptitudes, formación, competencias para el diseño de la política pública local, incorporando la participación directa del público *“(...) no sólo en las intervenciones de la Administración sino también en la definición de sus objetivos y en la vigilancia y evaluación de sus resultados”*. De esta forma, para articular la participación ciudadana en un Gobierno Local, se requiere de la existencia de áreas y funcionarios especializados y competentes que la promuevan.

En el país han sido escasos los esfuerzos de formación y capacitación del personal municipal, que se han centrado básicamente en propuestas cortoplacistas y poco articuladas. Y aunque la formación del personal municipal a nivel universitario es importante, debe estar acompañada de un mejoramiento de los niveles salariales, que muestra dramáticas diferencias entre una y otra municipalidad. Es competencia de las municipalidades fomentar y participar en los programas de entrenamiento y capacitación del personal municipal; y participar, apoyar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de la carrera profesional municipal.

Asimismo, se necesita agregar valor a la función municipal, para que restaure el prestigio para sus funcionarios, y el respeto ante la comunidad a la cual debe servir.

El nuevo funcionario municipal con vocación a la participación ciudadana, debe poseer un liderazgo social, con capacidad de manejar adecuadamente las diferencias y conflictos entre los diversos actores de la comunidad.

Es necesario que las autoridades y funcionarios municipales sean además comunicadores sociales, competencia que les permitirá mantener canales de comunicación para coordinar las acciones



municipales con las organizaciones comunitarias que actúan en los diferentes campos del accionar social. Asimismo, se requiere el mantenimiento de los canales de comunicación con las instituciones del Gobierno Central, que son las responsables de la normativa, regulación y adscripción de recursos. Para el caso del sector privado, las corporaciones municipales deben mantener a las empresas privadas informadas de la normativa municipal y estimularlas a participar en actividades comunales.

En el tema de la contratación del personal en las municipalidades, se recomienda la existencia de procedimientos de contratación para los funcionarios públicos municipales basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento del público y deben estar debidamente publicadas, tanto en sus requisitos como en los resultados finales de los concursos, para garantizar la transparencia y la selección por idoneidad.

### 1.2.2. Construcción social de política pública local bajo el método prospectivo.

La construcción social de políticas públicas locales se enfocan en el diseño de los instrumentos de largo plazo que son utilizados por las municipalidades para el ejercicio estratégico de sus actividades y deberes. Entre ellos se podrían destacar: Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local, Plan Regulador Municipal.

Antes de referirnos propiamente a la construcción social de políticas públicas locales, es importante definir y comprender el concepto de prospectiva desde el enfoque de sistemas sociales. La prospectiva es definida por Michel Godet (1995), en su obra *De la Anticipación a la Acción*, como: “(...) una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles. En las sociedades modernas, la anticipación se impone a causa de los efectos conjugados de dos factores principales: en primer lugar, la aceleración del cambio técnico, económico y social requiere una visión de largo plazo... en segundo lugar, los factores de inercia relacionados con las estructuras y los comportamientos exigen sembrar hoy para cosechar mañana.” Nótese que el concepto de prospectiva implica el estudio del futuro, y por ende, de una visualización de escenarios futuros para una región, localidad, país u organización en el mediano o largo plazo.

Por su parte, Medina y Ortegón (2006) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) señalan que *“Es un proceso de anticipación y exploración de la opinión experta proveniente de redes de personas e instituciones del gobierno, la empresa y las universidades, en forma estructurada, interactiva y participativa, coordinada y sinérgica, para construir visiones estratégicas de la ciencia y la tecnología y su papel en la competitividad y el desarrollo de un país, territorio, sector económico, municipio, empresa o institución pública. La prospectiva es una disciplina para el análisis de sistemas sociales, que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo científico y tecnológico en la sociedad”*.



Como puede observarse, las administraciones públicas están afrontando retos provocados por cambios en su ambiente de trabajo, especialmente en el campo de la tecnología, disponibilidad y uso de recursos, y de las rápidas transformaciones que se están experimentando en el entorno político, económico, social y tecnológico en el que están inmersas, por lo cual requieren de enfoques que trabajen en función de la construcción del futuro deseado por las sociedades. Según Eleonora Masini (enfoque de Previsión Humana y Social), la prospectiva trata de pensar alternativas, encontrar caminos y dar los pasos necesarios para construir el futuro deseado en una sociedad. Esta construcción del futuro de un Gobierno Local, territorio o país, puede y debe constituirse en un ejercicio participativo e inclusivo de los distintos grupos que conforman la colectividad.

La construcción social de política pública local bajo el método prospectivo implica una amplia variedad de tipologías de actores que participan en el ejercicio prospectivo. Los actores implicados en el proceso de construcción social son definidos por Miklos, Jiménez y Arroyo (2008) como:

*“La sociedad, constituida por los ciudadanos/habitantes (en general); la colectividad/comunidad, constituida por las personas físicas o morales interesadas en forma directa para realizar una construcción social de políticas públicas (políticos y tecnócratas) y los mediadores (expertos, especialistas, burocracia). La sociedad es el referente abstracto del ejercicio prospectivo, nos remite a la sociedad como un todo, la colectividad/comunidad son personas o grupos interesados concretos en el desarrollo económico y social del (...) territorio local o focal; pueden ser promotores, agrupaciones civiles, patrocinadores, personas, etcétera, que hacen posible el ejercicio prospectivo (...), los mediadores constituidos por los responsables políticos, los grupos de control, los expertos (...) y los especialistas en el tema (...) que coordinan las actividades del ejercicio prospectivo o informan de modo significativo a la comunidad”.*

Estos autores consideran que la prospectiva *“(...) puede intervenir en los procesos de participación ciudadana, ya sea en la recopilación de información, en la consulta, en la concertación o en la acción ciudadana. La extracción de información involucra a todos; la consulta y la concertación al gobierno (s) y a la comunidad (colectividad, sociedad y expertos), y la participación, sobre todo a los implicados (colectividad)”.*

Siguiendo las recomendaciones de la Guide Pratique pour la Prospective Régionales en Belgique (2003), citado por Miklos, Jiménez y Arroyo (2008); en el cuadro siguiente se sintetizan los objetos y las acciones de un ejercicio de construcción social de política pública local:



### Cuadro No. 1:

#### Acciones previas para organizar un ejercicio de construcción social de políticas públicas locales bajo un enfoque prospectivo.

Objeto	Acciones
Organización formal	<ul style="list-style-type: none"><li>-Identificar a la comunidad implicada.</li><li>-Identificar a los grupos de trabajo.</li><li>-Construir un comité de pilotaje.</li><li>-Reclutar especialistas y expertos.</li></ul>
Procesos de decisión.	<ul style="list-style-type: none"><li>-Definir el tipo de gestión.</li><li>-Precisar el tipo de plan de acción.</li><li>-Definir el objeto de cada grupo.</li><li>-Determinar y programar las formas de interacción.</li><li>-Determinar y programar los productos a obtener.</li></ul>
Obtención de financiamiento.	<ul style="list-style-type: none"><li>-Identificar promotores.</li><li>-Identificar patrocinadores.</li><li>-Procurar financiamiento.</li><li>-Identificar los recursos necesarios.</li><li>-Obtener y administrar financiamiento (s).</li></ul>

Fuente: *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político (2008).*

Sin considerar estos aspectos, el ejercicio de prospectiva y construcción de políticas públicas no puede sustentarse.

Para concluir con el mecanismo de construcción social de políticas públicas en el ámbito local, se requiere que los diferentes actores comprendan un bagaje de conocimientos básicos sobre dos grandes conceptos que en este punto se interrelacionan: la prospectiva y la participación ciudadana. La utilización de la prospectiva requiere el dominio de una serie de materiales básicos para su aplicación (enfoques metodológicos), y en el campo de la participación ciudadana, se requiere que los diferentes actores sociales participen en el dialogo social para la producción de imágenes de futuro, que considere las convergencias/divergencias de los actores involucrados.



### 1.2.3. Ejercicio de la planificación y presupuesto participativo.

Planificar de manera participativa busca que el proceso de reflexión y toma de decisiones para la realización del plan-presupuesto municipal cuente con el aporte de la comunidad. La forma más simple de comprender el presupuesto es como la expresión financiera del plan anual operativo. Por ende, debe existir una estrecha vinculación entre la planificación anual de la municipalidad y el presupuesto municipal.

La planificación participativa implica que las decisiones acerca del futuro de la municipalidad sean tomadas por varias personas de la comunidad y de la municipalidad, quienes decidirán sobre los proyectos primordiales y el destino de los recursos municipales; y no como ocurre actualmente, donde solamente algunos funcionarios municipales son los que trabajan en el diseño del plan anual operativo y el presupuesto.

El presupuesto participativo permite mejorar la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público. Además impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, fortaleciendo el tejido social. Y desde el punto de vista del control social, genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.

Este nuevo enfoque de la planificación anual participativa permite que los integrantes de una comunidad hablen de sus problemas, busquen la forma de resolverlos y se lleguen a un acuerdo sobre las posibles soluciones. Esto es a su vez deberá ser un derecho y una obligación para todos los ciudadanos y ciudadanas. Tal y como lo señala el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas (2004), independientemente de que una administración pública opere a nivel nacional, regional o local *“(...) esa gran variedad de intereses y necesidades públicas que deben atenderse de modos diversos y complejos hace que sea muy deseable que esos “públicos” se comprometan, intervengan y participen plenamente en la determinación, planificación, aplicación, vigilancia y evaluación de la administración pública”*. De esta forma, las autoridades y funcionarios municipales, así como las dirigencias sociales, deben de participar en la construcción de decisiones inclusivas y consensos.

Para que el ejercicio de la planificación y el presupuesto participativo se lleven a cabo, se requiere de la voluntad y decisión política, con el fin de dar paso a la apertura de la participación ciudadana. El gobierno y los funcionarios municipales deben promover la existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del plan presupuesto municipal. El Gobierno Municipal debe crear mecanismos reglamentados y espacios a la ciudadanía para habilitar su participación en el tema de presupuesto público.



Además, es necesario que la comunidad cuente con una red de asociaciones civiles, y la participación de cada ciudadano debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización que lo represente. De esta forma, su representación en las comisiones de presupuesto participativo que se formen al efecto, debe ser con base a elección democrática en asambleas ampliamente participativas, abiertamente convocadas con suficiente anticipación, asegurando la transparencia y fomentando la confianza en el proceso por parte de la sociedad, desde su inicio. Asimismo, debe existir credibilidad de que los documentos de presupuestos generados sean tomados en cuenta por el Alcalde o Alcaldesa Municipal, y por los miembros del Concejo Municipal.

#### 1.2.4. La Auditoría Ciudadana como medio de participación y control social.

La auditoría ciudadana es definida por Oyhanarte y Niilus (2007) en su obra: Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina, como *“(...) una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática. Los destinatarios del proyecto son la ciudadanía y sus gobiernos locales, quienes, a partir de un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de las deliberaciones y opiniones de la propia comunidad, tienen la posibilidad de desarrollar capacidades que les permiten identificar acciones tendientes a mejorar ciertas prácticas que hacen a la calidad de la democracia”*.

La idea de auditar la democracia tiene antecedentes en la Universidad de Essex y en el Centro de Derechos Humanos en Gran Bretaña, quienes señalaron la importancia de que una evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana.

Para la correcta ejecución de este instrumento, es necesario conocer el concepto de auditoría. Meléndez (2008), citando a los autores John W. Cook y Gary M. Winkle (1993) en su obra Auditoría, define a la auditoría como: *“...un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con los informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados. El fin del proceso consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como determinar si dichos informes se han elaborado observando principios establecidos para el caso”*. El autor antes citado considera que la Auditoría es un proceso sistemático para obtener evidencia, para lo cual deben de existir conjuntos de procedimientos lógicos y organizados que le permitan al auditor recopilar la información.

Un criterio similar expone Gustavo Cepeda Alonso (1997) en la Obra: Auditoría y Control Interno, al señalar que la función de auditoría: *“Comprende la revisión y verificación, con base en pruebas selectivas, de las transacciones, documentos, comprobantes, registros, libros, informes, incluyendo la inspección física de activos con el fin de obtener evidencia comprobatoria”*.



Como se puede observar, en el ejercicio de la auditoría, se deben contrastar datos de la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento.

Debido a que los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a los ciudadanos y son el primer ámbito donde se ejercita la democracia, se convierten en el escenario ideal para ejercer la auditoría ciudadana como práctica de transparencia y control social.

Dentro de las experiencias latinoamericanas más exitosas donde se ha aplicado la auditoría ciudadana, se destaca el caso de Argentina, con el programa PAC (Programa de Auditoría Ciudadana). Las autoras Oyhanarte y Niilus (2007) señalan que *“A los efectos de la implementación de las auditorías ciudadanas en Argentina, se focaliza la atención en cuatro prácticas democráticas por considerar que están ubicadas en la base de la construcción de una nueva institucionalidad democrática: la cultura cívica democrática, la participación ciudadana en las políticas públicas, el trato al ciudadano y la rendición de cuentas”*.

Las autoras antes mencionadas describen seguidamente la metodología de implementación del PAC en Argentina:

a) Selección del municipio.

El PAC estableció, al inicio, algunos criterios básicos para seleccionar los municipios beneficiarios. Sin embargo, la selección final del municipio responde a que el gobierno local acepte participar de la experiencia y adhiera a sus objetivos principales, las motivaciones y razones que impulsaron a realizar una evaluación de la calidad democrática.

b) Sensibilización.

Se visitó el territorio local al efecto de profundizar la comprensión sobre los propósitos de la Auditoría Ciudadana. Se realizaron encuentros con el equipo de gobierno, legisladores locales, organizaciones intermedias, cultos, cámaras empresarias, consejos de profesionales. Una intensa difusión por medios de información pública tiene lugar en esta etapa para convocar a la población al lanzamiento del PAC.

c) Lanzamiento local.

Describen que el lanzamiento local consistió en un acto público – con cobertura de medios locales y provinciales- en el que se presentó el Programa a la comunidad y en el cual se firmó un Acuerdo de Adhesión, documento que pone explícitos los compromisos que asumen la unidad ejecutora y el gobierno local para el efectivo desarrollo del proceso.





d) Constitución del Foro Cívico – Talleres participativos.

Las autoras describen que se realizó un taller en dos episodios para constituir y organizar el Foro Cívico. Además se realizó una tarea de asistencia técnica a los Foros Cívicos, brindándoles información especializada, tales como guías para la formulación de proyectos y talleres.

e) Trabajo de Campo.

Manifiestan que una vez obtenido el acuerdo sobre el instrumento metodológico, comenzó la recolección de los datos a partir de los indicadores revisados y corregidos por el foro cívico. Para que el trabajo de campo sea exhaustivo y participativo se requiere, en gran medida, del nivel de colaboración y compromiso que se establezca entre el equipo ejecutor de la auditoría, el enlace local y los integrantes del foro cívico.

f) Presentación y difusión del Informe Preliminar.

Señalan que toda la variada y valiosa información obtenida a partir de la investigación de campo es organizada y clasificada por cada responsable de región quien elabora un Informe Preliminar de Resultados y lo presenta al Foro Cívico. *“A partir de allí, se difunde y es el momento para que gobierno y comunidad avancen en la elaboración de reflexiones y propuestas...”*

g) Audiencia Pública – Informe Final.

Sobre este punto, las autoras señalan que *“El segundo hito relevante del proceso es la realización de una Audiencia Pública en la que se pone a consideración de la ciudadanía el Informe Preliminar con el fin de que comunidad y gobierno presenten propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos. Las intervenciones y propuestas presentadas en la Audiencia Pública completan el Informe Final de la Auditoría Ciudadana que publica el PAC y se difunde en el municipio”*.

Este proceso concluye con la implementación de las recomendaciones derivadas del Informe Final de la Auditoría Ciudadana. Asimismo, se desarrollan acciones de **cooperación** orientadas a brindar herramientas para que la comunidad y el Gobierno local puedan llevar a la práctica los proyectos que se proponen encarar.

Los impactos del Programa de Auditoría Ciudadana en Argentina han sido sumamente positivos, por lo cual se considera que nuestro país podría estudiar este caso particular y adaptarlo a nuestros municipios, iniciando con un plan piloto, en aquellos Gobiernos Locales que manifiesten el deseo y la viabilidad política para implementarlo.



### 1.2.5. Creación de una cultura democrática en la población.

Las autoras Oyhanarte y Niilus (2007) brindan algunas recomendaciones para que los ciudadanos del municipio se identifiquen y comprometan con una cultura democrática como valor en sí mismo. Muchos autores han enfatizado en la necesidad de iniciar un proceso de reeducación de la misma comunidad para que entienda cuáles son sus responsabilidades y derechos bajo un enfoque participativo.

Entre las posibles estrategias que se pueden trabajar para crear una cultura democrática en la población local, se destacan la concientización de la ciudadanía sobre el conocimiento de los derechos ciudadanos y del ejercicio responsable que se puede hacer de ellos. Además se debe fomentar el respeto por las normas, y el debido cuidado por lo público. La ciudadanía debe conocer los espacios y mecanismos de participación existentes en el municipio.

Asimismo, se requiere de la construcción de redes ciudadanas que fomenten la participación de los munícipes en organizaciones políticas y sociales, donde existan generaciones de relevo en los espacios locales. Se requiere fomentar un liderazgo juvenil desde lo local.

Es claro que los Gobiernos Locales tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y por ende enfrentan desde perspectivas directas los obstáculos para dicha tarea. No obstante, el trabajo cotidiano con la población permitiría el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación más estrechos y por lo tanto de mediana o larga duración.

## CONCLUSIONES

Debido a que nuestro país se ha caracterizado por un fuerte centralismo burocrático, evidenciado con la enérgica concentración de poder, tanto económico como técnico y político, por parte de los organismos que se encuentran adscritos al Poder Ejecutivo, las municipalidades han quedado históricamente relegadas a un segundo plano dentro del discurso del Estado benefactor costarricense. No obstante, los cambios en el entorno (no ajenos al Estado mismo), las ineficiencias de un Gobierno Central prácticamente anquilosado e incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población y la creciente demanda de la ciudadanía por tener una mayor participación en la toma de decisiones locales, entre muchos otros factores, han inducido a un repensamiento del papel de los Gobiernos Locales, en donde la gobernanza democrática permita que éstos entes cuenten con mayores capacidades y puedan responder de una manera ágil y expedita a las demandas de los munícipes y donde la democracia prime en el ejercicio institucional.

Asimismo, si la ciudadanía desea ser parte de un proceso de reivindicación popular y fortalecimiento de su papel como órgano de educación ciudadana y democracia, no debe conformarse con que se determinen espacios de participación, pues igualmente se requiere de un conjunto



importante de esfuerzos para que dichos espacios sean verdaderamente explotados. Sobre esto, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas concluye en el documento: Administración Pública y Desarrollo (2004) que: *“Se ha comprobado que la gobernanza descentralizada, que se está promoviendo en varios países, facilita la participación de las personas y las comunidades a nivel de base en la lucha contra la pobreza, con el apoyo de otros agentes nacionales, regionales e internacionales”*. La relación entre los vecinos y sus problemas comunales se deberá desarrollar siguiendo canales institucionales que no sean obstáculos a la comunicación y a la participación, sino más bien, vías adecuadas para su desarrollo.

Si el proceso de cambio que impulsa la devolución de sus verdaderas responsabilidades a los Gobiernos Locales se sigue dando hasta sus últimas consecuencias, así como la profesionalización del Gobierno Local (indispensable), será necesario un proceso de reeducación de la misma comunidad para que entienda cuáles son sus responsabilidades y derechos, qué se espera de ella y cómo se debe elegir a quienes tendrán la responsabilidad de servirla. Como lo señala Souza, la educación jugará un papel trascendental, ya que formará las nuevas generaciones de ciudadanos comprometidos con el desarrollo humano sostenible en el ámbito local, nacional y mundial.

De esta manera, se considera que con los aspectos descritos en esta ponencia, se podrían generar conocimientos útiles para aplicarlos a las instituciones que conforman el Régimen Municipal Costarricense, si así se deseara. No obstante, nuevamente se aclara que este aporte no pretende agotar el debate de una temática tan amplia e importante, que justificará la realización de futuras investigaciones atinentes al tema de la gobernanza democrática.

Con esta propuesta pragmática, se pretendió generar un aporte al cúmulo de conocimientos teóricos y prácticos que el país requiere con urgencia, sobre todo cuando los cambios que se proponen dentro de los futuros procesos de cambio, modernización y Reforma del Régimen Municipal Costarricense, requerirán de la mayor cantidad de instrumentos conceptuales y metodológicos para su análisis.

Sin embargo, como no escapará a su propio conocimiento de la realidad y experiencia, todas las buenas intenciones y los mejores instrumentos técnicos terminan dependiendo de la voluntad política.



## BIBLIOGRAFÍA

- Campero, G y Vidal, J. (1976). Teoría General de Sistemas y Administración Pública. San Pedro, Costa Rica: Editorial EDUCA.S.A.
- Cepeda Alonso, Gustavo. (1997). Auditoría y Control Interno. Colombia: Editorial Mc Graw Hill Interamericana S.A.
- Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas (2004). Administración Pública y Desarrollo. Nueva York: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas (2004). La Revitalización de la Administración Pública como una medida estratégica para el desarrollo humano sostenible: perspectiva general. Nueva York: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Cook, J. y Winkle, G. (1993). Auditoría. México: Editorial Mc Graw Hill Interamericana S.A.
- De Souza José et al (2001). La dimensión Gestión en la construcción de la sostenibilidad institucional. En Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional. Brasil: Proyecto Nuevo Paradigma.
- Flores, Gilberto et al (1984). Administración Pública. Perspectivas Críticas. San José: Ediciones ICAP.
- Godet, Michel (1995). De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva y Estrategia. México: Ediciones Alfaomega, S.A.
- Godet, Michel et al (2000). La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica. Cuarta Edición. Paris: Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. España: Prospektiker, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
- Medina y Ortegón (2006). Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Meléndez, R (2008) Propuesta de un Método de Auditoría Administrativa para ser aplicado en las Organizaciones del Régimen Municipal Costarricense. Memorias del V Encuentro Internacional de Estudios Municipales. Puebla, México: Colegio de Economistas del Estado de Puebla de Zaragoza.
- Meoño S, Johnny (2001). Crisis Nacional, Estado y Burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura pública? Cartago, Costa Rica: Editorial Tecnológica de Costa Rica.



- Miklos, Tomás et all (2008). *Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político. Instrumentos para la acción*. México: Editorial LIMUSA, S.A. Grupo Noriega Editores.
- Navarro, F., Jaenz, L., Rodríguez, S., Araya, Y. (2000). *Diagnóstico Preliminar del Régimen Municipal Costarricense. Trabajo Comunal Universitario*. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica: Escuela de Administración Pública.
- Oyhanarte, M y Niilus, P (2007). *Auditorías ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina*. Brasilia: Memorias del Foro Regional: Reinención del Gobierno en América Latina.
- Palacios Echeverría, A. (1996). *El Pueblo por el Pueblo*. San José, Costa Rica: Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa. S.R.L.

