

Gobernanza y Desarrollo Territorial



307.12

P438g Pérez Bonilla, María Eugenia

Gobernanza y desarrollo territorial / María Eugenia Pérez Bonilla, Gabriel Coronado Guardia. – San José, C.R. : Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED, 2021.

1 recurso en línea (50 páginas) : PDF ; 1.34 Mb

ISBN 9789930614198

1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
I..Coronado Guardia, Gabriel II. Título

Créditos

Equipo editor

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Rubén Rojas Grillo

Mediación pedagógica

Ana Echeverri Echeverri

Especialista

Errol Vladimir Cunningham Madrigal

Edición y coordinación de producción

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Diseño gráfico e ilustración de portada

Wendy Naranjo Abarca. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepick.com

Diagramación de páginas internas

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore www.altdigital.co

Apoyo administrativo

Vilma Vargas Guzmán

Contenido

Presentación	5
Guía de uso del material didáctico	6
Objetivo general	8
Introducción general	9

UNIDAD I

Dinámica Social y Política de la Gobernanza Territorial	11
1. Gobernanza territorial y gobernabilidad: concepto, alcance e implicaciones en el contexto nacional	13
2. El poder, tipos de poder en las relaciones sociales en el territorio y la sociedad	35
3. Principales actores que inciden en la gobernabilidad del territorio, según oportunidades y contexto socio – cultural de la gestión territorial	38

UNIDAD II

La gestión del cambio territorial	47
1. Concepto: ¿Qué es y para qué sirve la “teoría del cambio”?	48
2. Niveles de la participación ciudadana para el desarrollo local – territorial, con miras a una acción colaborativa multi – actores	52
3. Escalas del desarrollo: central, regional y local	55
4. Mecanismos para garantizar el compromiso	58
5. Diálogo social, colaboración y consenso	60
6. Redes y plataformas multi actores: “asociatividad” multi actores	64

UNIDAD III

Liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial	75
1. Desarrollo del liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial.....	76
2. Factores críticos de éxito para actuar con liderazgo	78
3. Motivación y empoderamiento de la ciudadanía para la gobernanza, mediante un enfoque facilitador	81

Referencias	85
-------------------	----

Presentación

El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), ha desarrollado distintos procesos educativos en los municipios y gobiernos locales del país, procurando siempre, desde la óptica de los procesos de extensión universitaria, potenciar el “diálogo de saberes y sinergias” entre los diferentes “actores” y “agentes” locales, que contribuyan al fortalecimiento y democratización del tejido sociopolítico y comunitario de los territorios.

En concordancia con lo que establece nuestro objetivo general de creación, hemos promovido “estrategias y servicios de educación superior a distancia, formal y no formal, para el desarrollo integral y participativo territorial, garantizando calidad y equidad de oportunidades educativas mediante el fortalecimiento de la diversidad de actores y agentes en sus procesos de gestión comunal y prioritariamente municipal...”.

El presente material educativo responde a diversas iniciativas contempladas en el Plan Estratégico del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (FCMDL), vigente 2014 -2021 y a los resultados de la praxis educativa en los distintos territorios. Nuestro objetivo es consolidar experiencias y conocimientos que son resultados de los propios actores y agentes locales, de manera que se mejore la capacidad de gestión política territorial para la concreción de espacios y mecanismos para el fomento de la gobernanza en los cantones del país, y con ello sumar al desarrollo territorial en función del bienestar de los y las munícipes.

Asimismo, este tipo de iniciativas coadyuva en la construcción de una universidad más cercana de los intereses de las distintas comunidades y municipios del país.

Rubén Rojas Grillo
Director a.i.

Guía de uso del material didáctico

6

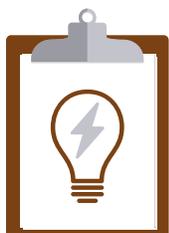
La metodología de este material está concebida como un proceso para la promoción del autoaprendizaje, por ello es de carácter teórico-práctico y propone el acercamiento a la temática mediante estrategias como consultas, investigaciones, ejercicios prácticos y diálogo con las personas involucradas en el tema de las municipalidades y las organizaciones locales.

El material *Gobernanza y Desarrollo Territorial*, dirigido a autoridades locales, funcionarios municipales, personas con liderazgos sociales y comunales, ha sido elaborado con el propósito de que la persona que lo estudie aprenda de manera significativa los conocimientos básicos para un ejercicio ético y apegado a la normativa institucional. Para ello, hemos estructurado el material a partir de actividades que le guíen en su proceso de aprendizaje y apropiación de cada una de las temáticas expuestas en este y, de manera especial, que usted pueda ampliar y ver otras miradas de los contenidos. Cada actividad está representada mediante un ícono o un título específico, ahora le invitamos a conocer el significado de la simbología para aprovechar mejor en su proceso de aprendizaje e interacción con el material:



Para comenzar

Siempre que encuentre este apartado, le estamos invitando a realizar una actividad para comprobar sus conocimientos previos a través de preguntas generadoras, las cuales le permitirán reconocer los aprendizajes que ya tiene sobre el tema que se expondrá.



Reflexión final

Aquí le estamos presentando una reflexión o conclusión sobre el tema, usted también puede tener la propia, es un recurso para afianzar lo visto en la unidad.



Actividades de autoevaluación

Cada vez que encuentre este icono, significa que debe realizar las actividades sugeridas y tiene el propósito de que usted se autoevalúe.

Objetivo general

8

Fortalecer capacidades para identificar oportunidades y obstáculos del desarrollo del territorio, potenciando las particularidades de la situación concreta en que se manifiesta la dinámica social, política, económica y ambiental y que permite una intervención constructiva, desde las posibilidades del capacitando, como gestor de cambio.

Introducción general

El presente material didáctico está dirigido a facilitar la mejor comprensión de la gestión política en la toma de decisiones en los territorios, con miras a poner en práctica una gestión del desarrollo territorial más eficaz. Nuestra intención es incidir en el desarrollo de la capacidad para trabajar y promover dinámicas colaborativas de diálogo, concertación y coordinación, entre los actores involucrados en la gestión territorial.

Se abordarán conceptos con un enfoque práctico, acerca de qué es la gobernanza territorial, cómo comprender las relaciones sociales y de poder que suceden alrededor de estos procesos. También se desarrollarán conceptos y formas de aplicación de la gestión del cambio territorial y el rol de la participación. Asimismo, se intentará ubicar en el contexto de la gobernanza los conceptos de gobernabilidad y la gestión del cambio, la importancia y el rol del liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial.



Unidad

I

Dinámica Social y Política de la Gobernanza Territorial

11

Objetivo de la unidad

Analizar la dinámica social y política del desarrollo territorial, con miras a una mayor gobernabilidad y gobernanza de este.

Temas

1. Gobernanza territorial y gobernabilidad: concepto, alcances e implicaciones, en el contexto nacional.
2. El poder, tipos de poder en las relaciones sociales en el territorio y la sociedad.
3. Principales actores que inciden en la gobernabilidad del territorio, según oportunidades y contexto socio – cultural de la gestión territorial.

Introducción

12

La primera parte de la Unidad I se refiere a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, y a la especificidad de cada uno de estos; lo anterior con miras a mostrar, tanto la diferenciación entre ambos, como su complementariedad. Justamente, al tratarse de dinámicas sociales y políticas, el papel de los actores, de sus estrategias y de los impactos en sus procesos de desarrollo son clave. Por ello, se recurre a caracterizar las capacidades de los actores, así como las variables e indicadores que se derivan de los conceptos subyacentes; con el propósito de proponer el desarrollo de capacidades, medir las intervenciones, con gobernabilidad y gobernanza, y sus efectos, en el desarrollo territorial.

La primera unidad de este material concluye con la referencia al concepto de desarrollo territorial endógeno, del cual se caracterizan sus elementos, se esbozan antecedentes y formas de proceder en la planificación local – territorial, en el caso de Costa Rica.



Para comenzar

El objetivo del siguiente ejercicio no es evaluativo, sino que busca explorar los conocimientos, experiencias y expectativas previas en relación con el tema de gobernanza y desarrollo territorial; para ello, le proponemos que, a partir de su experiencia personal y laboral, elabore los conceptos de gobernanza territorial y gobernabilidad, también brinde ejemplos de la realidad nacional para reforzar la comprensión de los conceptos planteados.

1. Gobernanza territorial y gobernabilidad: concepto, alcance e implicaciones en el contexto nacional

La gobernabilidad y la gobernanza aluden a formas de organización sociopolítica y de participación ciudadana, las cuales resultan de procesos complejos de evolución de las interrelaciones entre los diferentes actores presentes en un determinado territorio. Estas interacciones reflejan la dinámica de intereses en juego, en la búsqueda por acceder a ciertos bienes, servicios, estatus u otras condiciones que determinan el bienestar de individuos y comunidades.

La organización de la sociedad, para su subsistencia y reproducción, como especie y como comunidad, es un fenómeno que existe desde épocas no registradas por la historia escrita. Así, hay formas primitivas de organización social para la cacería, la recolección y la pesca, como para la elaboración de herramientas básicas.

Decenas de miles de años después, en occidente, se tiene registro histórico escrito de formas de organización compleja en la conformación de ciudades del Estado (Grecia antigua y el Imperio Romano), así como de mecanismos y espacios de participación para quienes habitaban la ciudad: los ciudadanos; claramente diferenciados y normados.

Durante la Edad Media en Europa y, para nuestros efectos cabe destacar España, la construcción y mantenimiento de ciudades y de vías de comunicación implicaba a grupos diferenciados de trabajadores; primero voluntarios, luego por obligación para asumir esas tareas. Producto de esto, se fueron estableciendo organizaciones comunales; como fueron los consejos vecinales, luego los consejos populares; posteriormente, los cabildos, con sus ayuntamientos, que durante el periodo de la colonia se crearon también en América.

Para el caso de Costa Rica, nos relata Meléndez (2013), la conformación de las ciudades representaba el aseguramiento del avance de la colonización y la verdadera fundación de la ciudad, era el momento cuando los vecinos constituían su cabildo, organismo de gobierno local, llamado a velar por la solución de los problemas principales, tanto de ordenamiento urbano, como de abasto, repartimiento de la tierra y demás necesidades comunitarias.

Fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX con la conformación de nuevas ciudades, con el inicio de la producción del café y de las exportaciones, el auge del comercio y de las artesanías y, posteriormente, el establecimiento

de los enclaves bananeros, cuando se vuelve más compleja la división social del trabajo, que se perfilan clases sociales claramente diferenciadas; las cuales se vinieron a sumar a los grupos oligárquicos, a los intelectuales y a los campesinos ya existentes; aunque estos también fueron parte de los procesos de cambio que venían dándose. Principalmente, surge una clase media pujante, interesada en más educación, salubridad, mejores servicios urbanos, de infraestructura, agua, alumbrado, etc. Los artesanos destacan en ocupaciones de zapatería, ebanistería, panadería, tipografía, costura y, por otra parte, aumenta la cantidad de peones en los cultivos y los obreros en las plantaciones, así como en la manufactura naciente.

Esta clase trabajadora, en particular la clase obrera, centra sus intereses alrededor de la disminución de la jornada de trabajo a ocho horas, el aumento de salarios, la seguridad y otros derechos laborales.

En el marco de estas necesidades, reivindicaciones y crecimiento de complejidad de la sociedad costarricense, fueron multiplicándose las organizaciones comunales, gremios, movimientos campesinos, sindicatos, confederaciones, nuevos grupos y partidos políticos, cooperativas, los cuales vinieron a enriquecer el capital social y a establecer nuevas modalidades de incidencia política y mecanismos de participación ciudadana. Lo cual comprendió el surgimiento de fuertes luchas cívicas, huelgas y conflictos políticos, incluso, uno armado.

En la segunda mitad del siglo XX fue de especial importancia el rol de la Universidad de Costa Rica, con los movimientos estudiantiles, el desarrollo de las investigaciones sociales, ambientales, políticas e históricas, que vinieron a fortalecer el entramado de las interrelaciones sociopolíticas y la apertura de nuevas modalidades de participación política y social de la sociedad civil.

Se destaca el surgimiento y desarrollo acelerado del interés por la problemática ambiental del país, asumido tanto en el marco de la gobernabilidad, como de la gobernanza. Lo primero, se dio bajo el sustento de leyes, instituciones, instancias formales, regionales y locales, para la participación ciudadana en asuntos ambientales de sus territorios. Lo segundo, principalmente, con la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales ambientalistas y la ampliación, en esta dimensión, de las actuaciones de las asociaciones de desarrollo comunal y otro tipo de organizaciones creadas especialmente para este fin. El papel de cooperación internacional fue decisivo en ese periodo, contribuyendo, en mucho, a fortalecer capacidades en la sociedad civil para mejorar la calidad de la participación ciudadana y la posibilidad de incidencia política de estas.

Otras dimensiones de la acción, hacia una mayor gobernabilidad y gobernanza, en las últimas décadas del siglo XX y lo que va del presente siglo, comprenden los esfuerzos por atender el carácter particularmente centralista del Estado costarricense y promover cambios legales, electorales, institucionales; así como el desarrollo de capacidades de actores estratégicos, para que la sociedad, como un todo, se mueva hacia la descentralización con gobernanza (Molina y Palmer, 2005).

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza

Si bien, comúnmente, se tiende a utilizar de forma indistinta estos dos términos para referirse a un único concepto; la realidad es que se trata de dos conceptos diferentes, aunque complementarios, como veremos a continuación:

15

La gobernabilidad

Una definición útil de gobernabilidad es la que nos aportan Vargas y Monge (2011), que textualmente la conciben como:

[...]la habilidad de gobernar. Por consiguiente, [...] se traduce [...] en la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Algunas reflexiones se desprenden de esta definición. En primer lugar, cabe destacar el término *habilidad*, el cual contiene elementos cognitivos, “saber hacer”, en este caso *saber hacer gobierno*. Ello conlleva tener un conjunto de conocimientos y tener la capacidad de ponerlos en práctica, de forma eficiente y eficaz. Más adelante se hará referencia a ciertos de estos conocimientos, así como al hecho que su puesta en operación permiten medir el grado de desarrollo de esa gobernabilidad, cuya meta se relaciona con altos niveles de democracia.

Otro concepto implicado es el de *comunidad política*; es decir, una organización establecida para el ejercicio del poder, con miras a gestionar los diferentes intereses de los actores a los cuales representa. Esto aplica a varios niveles de gobierno: local, regional (cuando corresponde), nacional e incluso aplica a ciertos organismos internacionales.

También cabe destacar dos ideas que se relacionan. Por una parte, el hecho que ese espacio de gobierno sea considerado legítimo por la ciudadanía y, por otro lado, que se permita el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Esto significa que a quienes les corresponde gobernar son legítimos ante quienes representan y que existe una disposición, por parte de la ciudadanía, de que estos ejerzan el poder de gobernar que les ha sido otorgado. Es un acuerdo social en dos direcciones.

El tema institucional está incluido en la definición que se analiza. El ejercicio del poder, de un determinado gobierno, se efectúa mediante un conjunto de instituciones, las cuales, como se sabe, están regidas por leyes, políticas, procesos y procedimientos claramente establecidos y, también, conocidos y aceptados por la ciudadanía.

Ser ciudadano y hacer gobierno conllevan una serie de derechos y deberes, los cuales están directamente vinculados a la existencia o no de la gobernabilidad y se aplican por igual a toda persona que sea ciudadana. Por ejemplo, el derecho al voto, el deber de pagar impuestos, el deber de conocer y cumplir la Ley.

Es necesario afirmar que la evolución de la democracia y de la gobernabilidad van aparejados al humanismo en desarrollo. Desde el siglo XVI, cuando la participación ciudadana sería la base para la obtención de mejoras políticas y el poder real tenía su origen en la soberanía del pueblo. Luego, en la Ilustración (S. XVII-XVIII), los derechos entran en la conceptualización de ciudadanía; pasando por la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como la revolución americana que culmina con el establecimiento de ciertos derechos y deberes de gobernantes y ciudadanos, mediante la Constitución del 17 de septiembre de 1787; hasta nuestros días cuando los derechos humanos han adquirido un estatus de obligatoriedad, en el plano internacional.

Esta evolución no ha estado exenta de conflictos, de gobiernos autoritarios, de retrocesos presentes hasta hoy en día, a pesar de que los Derechos Humanos parecieran ser un consenso bastante generalizado, principalmente en Occidente. El común denominador de estos cambios y, particularmente, de la gobernabilidad, ha sido la búsqueda de una participación cada vez más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos que se relacionan con su bienestar, el buen gobierno y su calidad de vida, en general.

Es aquí donde el concepto de gobernanza toma especial relevancia, pues un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de gobernanza. Y a su vez, la gobernabilidad es de alguna manera, una condición para promover una gobernanza democrática; mientras que, formas de gobernanza democráticas fortalecerán la gobernabilidad (Whittingham, 2010).

La gobernanza

La gobernanza comprende formas de interacción política, de carácter horizontal y colaborativa, entre los actores estratégicos de la sociedad civil y del Estado, principalmente, en los procesos de construcción de políticas públicas que afectan la ciudadanía, así como en la definición de reglamentos y procedimientos, en la aplicación de esas políticas. Esto sucede en el contexto de procesos multisectoriales: económicos, ambientales, sociales, administrativos y políticos, o a la vinculación de varios de estos. Puesto de manera simplificada, en una dictadura la gobernanza es nula o mínima. En una democracia existen potencialmente, diferentes grados de gobernanza. El enfoque de Gestión Política Territorial que impulsa el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local pone énfasis en el ejercicio democrático de la gobernanza, el cual incluye y beneficia a poblaciones en condiciones de desventaja social y económica.

El modelo de gobernanza actual viene a complementar algunas funciones que, tradicionalmente, eran exclusivas de los gobiernos y realizables en el marco de las estructuras del Estado; este modelo incorpora nuevos actores presentes en el territorio, dentro de espacios de diálogo y consenso, formales y permanentes, estableciendo relaciones de carácter colaborativo, multisectorial, con posibilidades reales de incidir en decisiones, políticas, servicios y acciones, bajo una dinámica de carácter participativo.

Una definición muy próxima a lo planteado la propone Whittingham (2010), de la siguiente manera:

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.

Como la misma definición de gobernanza lo insinúa, se trata del ejercicio de una práctica política que incide en una mejora de las formas de participación dentro del sistema político, dando mayor calidad a este y permitiendo mayor identidad y apropiación de las personas tanto de sus derechos, como de sus deberes.

Alcances e implicaciones de las prácticas de gobernabilidad y gobernanza y la posibilidad de medirlas

La gobernabilidad ha sido objeto de medición, lo mismo que la gobernanza. Para ello se han establecido variables e indicadores, que contribuyen a aportar una luz, en cuanto a cuáles conocimientos, habilidades, destrezas o valores están involucrados en estos procesos políticos.

En cuanto a las mediciones relacionadas con la gobernabilidad, sobresalen algunos temas, que pueden ser objeto de desarrollo de capacidades, tales como:

18

- Políticas públicas (tipología técnica, normativa, institucional, conceptual).
- Gestión institucional para el buen gobierno, financiera y administrativa.
- Marco normativo, jurisprudencia, según los niveles de gobierno, seguridad jurídica.
- Modelos de desarrollo. Modalidades de promover el desarrollo económico y social y cómo relacionarse con sus agentes. Desarrollo sustentable. Desarrollo tecnológico.
- Participación social. Capital social. Redes y plataformas multi actores. Alianzas público – privadas.
- Cohesión social, cómo promoverla y darle sostenibilidad.
- Planificación y control de resultados. Rendición de cuentas. (Gestión del desarrollo)
- Información, innovación y comunicación.
- Descentralización.
- Entre otros.

La gobernanza por ser una práctica dinámica genera procesos de aprendizaje en todos los actores participantes. La persona funcionaria institucional aprende de los diferentes actores de la sociedad civil, sobre sus perspectivas y visiones, sobre sus expectativas y necesidades, sobre la manera como les afecta -positiva o negativamente- la ejecución de las políticas, normativas y cumplimiento de diferentes deberes y derechos. Por su parte, el sector empresarial y las distintas organizaciones de la sociedad aprenden sobre la racionalidad de dichas políticas y regulaciones, sobre el contexto sociopolítico donde fueron establecidos, a fin de cuentas, sobre la vigencia o no, de este entramado; inclusive, sobre los beneficios que pueden aportar a la sociedad, como un todo.

Temas presentes en los procesos de gobernabilidad, también lo son en los de gobernanza; tales como:

- Participación.
- Incidencia política.
- Capital social.
- Capacidad organizativa y de gestión.
- Capacidad de conocer, interpretar y de articulación con el entorno.
- Capacidad para identificar y atraer recursos del entorno, para así poder posicionar y colocar productos internos hacia afuera.
- Rendición de cuentas.
- Eficiencia.
- Eficacia.

Otra área de aprendizaje para todos los actores que intervienen en los procesos de gobernanza y de la gobernabilidad, es el desarrollo de destrezas blandas y valores; como son:

- Comunicación eficaz.
- Manejo de diferencias y resolución de conflictos.
- Relación entre las personas y organizaciones públicas y privadas.
- Generación de diálogos, construcción del consenso, negociación y la concreción de acuerdos.
- Liderazgo.
- Equidad.
- Tolerancia a las diferencias.
- Flexibilidad.
- Respeto a los derechos de cada uno.

Ninguno de los conocimientos, habilidades, destrezas o valores mencionados es exclusivo, o son los únicos de uno u otro concepto de gobernabilidad o gobernanza, aunque los que se han mencionado sí son relevantes en el ejercicio de estas.

A continuación, se incluyen algunas definiciones textuales de algunos de estos conceptos que consideramos fundamentales en términos de posibles indicadores para la medición la gobernanza y la gobernabilidad en el ámbito local (Whittingham,2010):

Cuadro 1

Indicadores de la gobernanza y gobernabilidad

Concepto	Indicadores
<p>Capital Social:</p> <p>Son las redes, normas y confianza, que constituyen la capacidad requerida por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sostenibles; dentro de un medio ambiente socioeconómico cambiante. Capital Social se refiere a las instituciones, relaciones y normas, que definen la calidad y cantidad de interacciones sociales en una sociedad dada. Este término tiene su foco en la sociedad civil, diferenciándola del Estado y el mercado. Parte importante del capital social es la existencia de valores como el respeto, la confianza, la solidaridad y la cooperación entre comunidades y dentro de la misma comunidad.</p>	
<p>Participación:</p> <p>Se refiere a la posibilidad que tiene cada persona de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia y respeto de los derechos de libertad de expresión y asociación.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Representación y rol de nuevos grupos de interés en la planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que los afectan. Por ejemplo: el nuevo rol del sector privado en la prestación de servicios públicos, programas ambientales, creación de empleo, etc.; de igual manera los nuevos roles de la Sociedad Civil y las ONG en la realización de programas municipales, gerencia de entidades públicas y mixtas, etc.• Densidad de organizaciones de base comunitaria.

Concepto	Indicadores
<p>Equidad:</p> <p>Se refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objetivo deben ser los miembros más vulnerables de la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales. • Porcentaje de votantes, analizados por género y estrato socioeconómico. • Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel. • Utilización del referendo para tomar decisiones críticas. • Derecho de asociación.
<p>Rendición de cuentas:</p> <p>Se refiere a la responsabilidad de quienes han recibido un poder, el supuesto básico es que quienes son gobernados delegan voluntariamente su poder. Por ende, se refiere a la necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos. • Destinación de recursos dirigidos a poblaciones vulnerables. • Existencia de “Acciones afirmativas”, para reducir/aminorar inequidades históricas. • Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja. • Representación de las mujeres. • Cifras de desempleo. • Índice de pobreza.
	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas. • Empleo de medios mecanismos y sistemas propios del “Gobierno Abierto”. • Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos. • Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son claras y oportunamente comunicadas. • Grado de delegación de autoridad. • Grado en el que las quejas y reclamos son atendidos por la administración.

Eficiencia:

Se refiere al logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer, se hace sin desperdiciar recursos.

- Utilización económica de fondos, mano de obra y otros recursos.
- Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico.
- Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza.
- Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas en bienestar, sobre la población total.
- Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.

VARIABLES SECUNDARIAS:

Estas son la capacidad de respuesta, innovación administrativa y gerencial, asociaciones público-privadas, interacción estado-ciudadanos-ONG, administración descentralizada, creación de redes y desarrollo del recurso humano.

Capacidad de respuesta:

Puede considerarse como una medida de la variable principal rendición de cuentas, porque se refiere a la capacidad de los líderes y servidores públicos para responder a las necesidades de los ciudadanos; sin embargo, también está relacionada con equidad y eficiencia. Puede ser reconocida por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia la ciudadanía que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración.

- Existencia de mecanismos para determinar las preferencias y necesidades de la gente, por ejemplo: encuestas, foros públicos, líneas de teléfono de servicio al cliente, etc.
- Existencia de mecanismos de participación de los ciudadanos en la implantación y realización de planes, programas, proyectos y presupuestos participativos, por ejemplo: la existencia de un consejo consultivo, audiencias públicas, etc.
- Existencia de mecanismos de evaluación que permitan saber si las metas y fines de programas y proyectos se alcanzan y si estas impactan las poblaciones determinadas como beneficiarias.
- Presencia de procedimientos sencillos para asegurar acciones de respuestas justas y rápidas a las quejas y reclamos del público.

Concepto	Indicadores
----------	-------------

Innovación administrativa/gerencial:

Esta puede ser una subvariable de eficiencia; se refiere a reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, por ejemplo: cambios en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etc.

Asociaciones público-privadas:

Esta puede ser considerada una subvariable de participación; se refiere a la existencia de un vínculo activo de trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado en los programas locales.

- Disponibilidad de información que le permita a la ciudadanía interactuar, criticar, y sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas por los constituyentes.
- Las estructuras y procedimientos burocráticos se han mejorado para orientarlos a estándares de servicio, tales como eficiencia, efectividad y economía.
- Generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas.
- Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la pobreza, etc.
- Aplicación de técnicas de nueva gerencia, tales como gerencia de la calidad total, nuevas tecnologías, sistematización, etc.
- Creación y puesta en marcha de políticas e incentivos para promover la participación del sector privado en el desarrollo.
- Presencia de iniciativas de sectores de la economía para mejorar la eficiencia de la burocracia local, por ejemplo: mejoramiento de la tecnología, programas de entrenamiento, etc.
- Integración de los sectores privado y público en la implantación, financiación y realización de programas y proyectos públicos.
- Privatización de servicios públicos.

Interacción Estado-Ciudadanos-ONG:

La interacción entre el gobierno y la ciudadanía puede ser considerada una subvariable de participación. Se refiere a la comunicación abierta entre organizaciones no gubernamentales, el gobierno y la comunidad como un todo.

- Presencia y alcance de esfuerzos de cooperación entre los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad.
- Existencia de mecanismos que permitan la consulta entre el gobierno local y sus constituyentes en asuntos de interés general.
- Existencia y alcance de proyectos que son el resultado de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de voluntariado.

Administración descentralizada:

Esta variable puede ser considerada un componente de eficiencia. Se refiere a la habilidad de la administración local para delinear y delegar responsabilidades, así como para asegurar el cumplimiento de dichas responsabilidades.

- Presencia de líneas claras de delimitación y de delegación de responsabilidades.
- Presencia de sistemas de evaluación que provean retroalimentación sobre resultados en las tareas delegadas.
- Existencia y alcance de autonomía en los grupos responsables de tareas delegadas.
- Consistencia entre la estructura jerárquica y los grupos delegatarios de tareas particulares.

Creación de redes:

Se refiere a la habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades; el fin último es el fortalecimiento del sistema más amplio y la creación de capacidad estructural. Esta variable está relacionada de cerca con participación y eficiencia.

- Número de redes intergubernamentales.
- Número de redes regionales, intra – locales.
- Número de redes de interacción internacional (por ejemplo, de un país con otros países de la región).
- Alcance de la complementariedad de recursos en la red.
- Intercambio y cooperación tecnológica.
- Promoción de intereses y agendas comunes.
- Intercambio de aprendizajes, capacitación y entrenamiento.

Concepto	Indicadores
<p>Desarrollo del recurso humano:</p> <p>Se refiere a la realización sostenida de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos con el objetivo de promover su eficiencia y orientación al servicio; esta variable se utiliza también para medir gobernabilidad. Para el caso de Costa Rica, se referiría al grado de aplicación de la Carrera Administrativa Municipal, u otro sistema que cumpla una función similar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y la gerencia de este. • Existencia de un programa sostenido de reclutamiento y selección basada en el mérito y las capacidades. • Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local. • Clasificación y plan de compensación basado en el principio de igual salario por igual trabajo.

Fuente, basado en Whittingham, 2010

Alcances e implicaciones en el contexto nacional: un desarrollo territorial integral

Los procesos de gobernabilidad y gobernanza adquieren un carácter concreto y de especial relevancia en el marco del desarrollo territorial de Costa Rica.

De partida se va a optar por concebir el desarrollo territorial como un desarrollo endógeno/local e integral:

En forma sencilla, se puede decir: es un desarrollo desde adentro, de abajo hacia arriba, desde los territorios; es decir, desde los espacios geográficos, históricos, culturales (identidad y valores), políticos, económicos y sociales, más cercanos a las comunidades y a los actores y agentes estratégicos que las conforman: políticos, económicos y sociales. Ello, mediante procesos de diálogo, negociación, consenso, entre actores; en los que el liderazgo juega un papel clave. Es de carácter multisectorial y sucede en interacción, complementariedad y coordinación, con otros niveles del desarrollo: regional y nacional, e incluso global.

Es conveniente acotar que existen múltiples acepciones del concepto de desarrollo; tales como desarrollo integral, desarrollo sostenible, desarrollo sustentable, desarrollo humano, desarrollo económico territorial (DET), desarrollo cultural, desarrollo social. Cada concepto pone énfasis en algún aspecto o en varios, a la vez.

Por desarrollo endógeno integral se quiere entender un proceso que es multidimensional. Es una síntesis del desarrollo social, del desarrollo económico territorial y del desarrollo cultural; en el cual el papel de los gobiernos locales es clave. Esto debido a su cercanía a la ciudadanía y a su problemática, además por el alto potencial que posee este nivel de gobierno para articular acciones entre actores territoriales, así como entre estos y otros actores; en especial, con instancias intermedias y nacionales del resto del Estado.

Coinciden, la mayoría de las definiciones sobre desarrollo, en que casi todas destacan aspectos presentes en la siguiente definición, sobre desarrollo social:

Proceso que busca alcanzar una mayor calidad de vida de la población, mediante una sociedad más igualitaria, participativa e inclusiva, que garantice una reducción en la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales y áreas geográficas, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política, ambiental y cultural del país, en un marco de seguridad, respeto y promoción de los derechos humanos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017).

En cuanto a la definición de Desarrollo Económico Territorial (DET), puede entenderse como:

Un aumento sostenido del acceso de las personas o grupos a las oportunidades que les permitan lograr su pleno potencial humano; y esto sucede si aumentan las oportunidades de ingresos, provenientes del empleo o del auto empleo (*Ídem*).

Por su parte, la dimensión cultural es un factor clave de un desarrollo integral. Afecta a cada individuo y en cada actor estratégico que interviene; en términos de los valores, actitudes, motivaciones y acciones presentes en todas las interrelaciones sociales de una comunidad, localidad – territorio. El elemento de identidades, compartidas o no, juega un papel primordial como aspecto dinamizador de los procesos sociales.

Una definición apropiada de desarrollo cultural es la siguiente:

“Un proceso a través del cual un estado -o cualquier ámbito territorial, incluyendo el municipio, la comunidad y en una escala más reducida, el barrio- incrementa la participación de la población en la vida cultural y promueve la creatividad de todos los ciudadanos. De igual modo define su identidad y diversidad, ajustándose a las condiciones históricas concretas de su contexto y a un proyecto de un futuro mejor. . . . el desarrollo cultural reviste características de proceso, en el cual deben actuar un grupo de factores implicados, llámese Estado, Gobierno, o asociaciones municipales, comunales u otras, que tengan prestigio o influencia en las decisiones” (Fernández, 2010).

27

El desarrollo territorial endógeno e integral como estrategia

El desarrollo es un proceso de cambio planificado, es un desafío que requiere de estrategias de transformación positiva y compartida; mediante relaciones de diálogo, negociación, consenso, entre actores, lo cual se logra con liderazgo; por lo tanto, involucra la presencia y desarrollo de capacidades múltiples. Las ciudades, países y regiones construyen sus historias a partir de la sus recursos humanos (profesionales, técnicos, personas capacitadas en oficios), de las condiciones de sus recursos naturales (áreas para explotación de turismo, para la extracción de minerales o energía, para la producción de ciertos bienes y servicios, etc.), en función del nivel de organización social y de la capacidad de liderazgo de los actores locales (instituciones políticas y sociales reconocidas y respetadas por la sociedad, organizaciones líderes en sus áreas de incumbencia). Y esos recursos se relacionan con las demandas y la situación de sus territorios vecinos y del resto del mundo (Fundación DEMUCA, 2009).

Expertos en el campo del desarrollo territorial cuestionan el enfoque del desarrollo territorial endógeno, por considerarlo centrado, casi que exclusivamente, en la dimensión del desarrollo económico. No obstante, este término puede complementarse con un enfoque integral, que incorpore lo social, lo político, lo ambiental, incluso, lo geográfico.

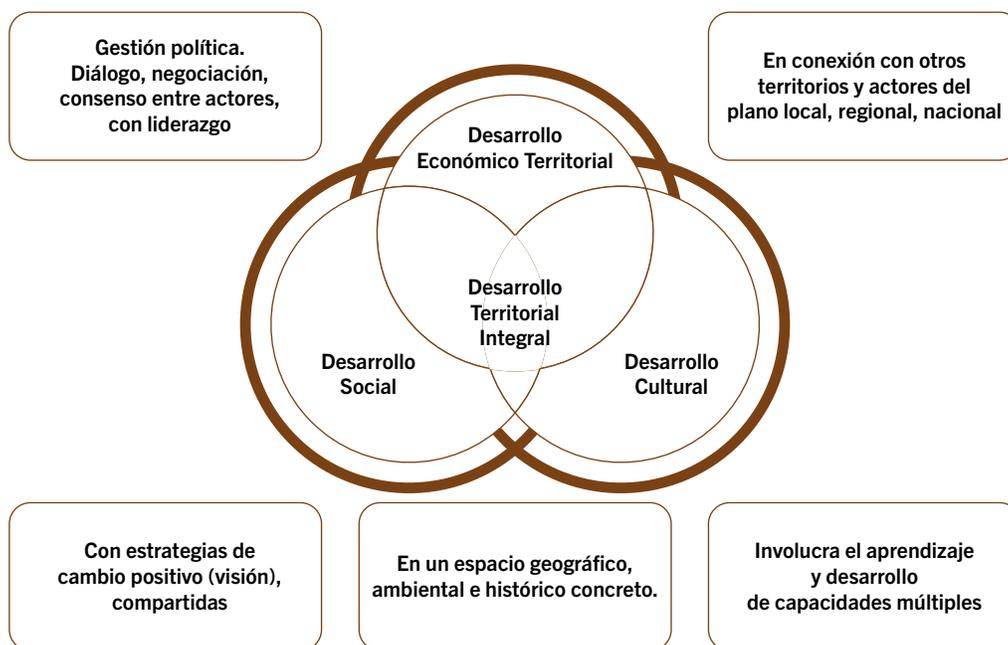
A lo largo de la historia, el concepto de “desarrollo” ha ido evolucionando; lo cual es posible, y es lo que aquí se ha expuesto. Plantearse un desarrollo endógeno integral tiene algunas ventajas, dado que se pone el énfasis en un impulso auto gestado en

el territorio; claramente coordinado con el desarrollo gestado en otras dimensiones; ya sea regionales, nacionales o, incluso, globales. Es por ello, por lo que es más apropiado hablar de una estrategia, no tanto de un concepto. También es importante porque resulta ser un enfoque que empodera y es más proactivo, ya que impulsa a los actores territoriales a ser “gestores” activos de su desarrollo; no así, receptores pasivos de las políticas y recursos que puedan venir del plano regional, nacional o global. Por el contrario, llama a aprovechar y revalorizar todos los activos territoriales; al tiempo que busca conocer y aprovechar las oportunidades del entorno.

En la siguiente figura se busca destacar los elementos y dimensiones que están presentes en el desarrollo territorial, endógeno/local e integral:

Figura 1

Desarrollo territorial: endógeno/local e integral



Fuente: elaboración propia, 2019

Aparentemente, hay dos caminos para el desarrollo, ya sea desde el nivel nacional hacia el territorio, o desde el territorio hacia afuera. Sin embargo, el desarrollo endógeno integral propone un encuentro a medio camino entre estas dos alternativas, incluyendo el nivel intermedio de la región, cuando es necesario. Son procesos que deben ser complementarios, los cuales deben aprovechar y producir sinergias entre los activos y capacidades existentes en los diferentes ámbitos de desarrollo.

... desde esta perspectiva el desarrollo busca un objetivo múltiple, que requiere coordinar eficiencia económica, equidad social (distribución igualitaria de la riqueza producida en el presente) y equilibrio ambiental (reproducción sostenida de los recursos naturales y biológicos de la humanidad de cara al futuro). Ello, en el marco de reglas de juego institucionales que promuevan la democracia, la participación ciudadana y la confianza entre actores” (Fundación DEMUCA, 2009).

Lo anterior supone:

- Poner en relieve y aprovechamiento de recursos locales (capital humano, capital económico, emprendimiento, conocimientos, innovación, recursos materiales, capacidades profesionales, etc.) y poder destacar y posicionar lo que les distingue de otros territorios (cuáles son sus ventajas competitivas).
- Incluir a los diferentes actores capaces de contribuir con el desarrollo inclusivo del territorio; reconociendo sus diferentes visiones, criterios, necesidades, aportes. Para lo cual es necesario crear espacios políticos de diálogo, concertación, mediación de diferencias y establecimiento de acuerdos territoriales.
- Buscar el control local del proceso de acumulación.
- Recomponer las cadenas de producción, desarrollando complementariedades entre las actividades del territorio.
- Minimizar la dependencia de procesos y decisiones exógenas.
- Generar capacidad innovativa.
- Identificar las oportunidades que ofrece el entorno y saber aprovecharlas.
- Buscar formas de reaccionar, pertinentemente, ante las amenazas externas a la producción local.
- Promover el crecimiento y desarrollo de las empresas locales existentes, reforzando capacidad innovativa, de control sobre los mercados, y la capacidad gerencial; lo que implica activar las energías productivas, organizativas y creativas del territorio.
- Promover el aprendizaje social (es decir, aceptar nuevas formas de organización y desarrollar el aprendizaje de nuevas destrezas de interrelación).
- La habilidad para introducir formas específicamente locales de regulación social.

- Buscar la descentralización de las decisiones a la localidad.
- Fortalecer interacciones sociales, institucionales, pautas culturales, particularmente valores, nuevas habilidades y relaciones de poder favorables al desarrollo territorial; negociando y pautando acuerdos de desarrollo compartido.
- Crear sinergias (el todo es más que la suma de las partes) es la clave.
- Innovar.

Para el caso de Costa Rica el enfoque de desarrollo territorial endógeno tiene una especial importancia, por el hecho de ser un país fuertemente centralizado, en donde las decisiones de las principales políticas que rigen la vida económica, social, ambiental y cultural, se toman en instancias del Gobierno Central. Las inversiones de mayor magnitud, el empleo y, en general la actividad económica, se concentran en la región central, del Gran Área Metropolitana (GAM) De allí que promover, de forma decidida, un enfoque de desarrollo territorial endógeno e integral tiene varias ventajas; entre las que destacan:

- a. se motiva a los actores territoriales a crear e innovar opciones de desarrollo desde sus localidades.
- b. se incrementa el empoderamiento de las comunidades, de sus organizaciones y emprendimientos.
- c. se fortalece a interlocutores territoriales para dialogar y negociar mejoras en la forma y lógica, de cómo fluyen los recursos y decisiones.
- d. opciones de desarrollo que emergen desde los territorios facilita la generación de innovaciones, de dinamización de la economía y aprovechamiento, mejor y mayor, de recursos territoriales de diferente índole: naturales, culturales, tecnológicos.

En Costa Rica se han impulsado iniciativas que han incluido varias de estas características del desarrollo territorial endógeno e integral. Tal es el caso de algunos gobiernos locales que, desde la primera década del presente siglo, impulsaron procesos de desarrollo humano integral. En estos procesos se incorporaron, participativamente, a las comunidades en el análisis de su desarrollo, en la construcción de propuestas para promoverlo a partir de sus localidades, en el establecimiento de acciones para el desarrollo de capacidades, de fortalecimiento de organizaciones locales - comunales y de procesos habilitadores para la inclusión de género, de grupos etarios (juventud, niñez y adultos mayores); así como de diferentes dimensiones del desarrollo: social, económico, ambiental y cultural. Como ejemplo, se puede hacer mención del cantón de Escazú, del cantón de Belén y del cantón de Hojanca.

Otras experiencias que han impulsado un desarrollo territorial endógeno integral ha sido el caso del desarrollo rural territorial impulsado por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), con miras a establecer espacios de gobernanza en territorios de menor grado de desarrollo, en los cuales actores estatales, centrales – regionales – locales, planifican, coordinan e implementan diferentes iniciativas productivas gestadas desde la ruralidad.

El desarrollo territorial endógeno /local en el contexto nacional

31

En párrafos anteriores se ha afirmado que el desarrollo endógeno territorial es una estrategia que comprende el cambio, de manera consciente y planificada, en una dinámica de gobernanza.

Los cambios positivos de desarrollo que se experimentan en un territorio, por lo general son el resultado de decisiones y acciones, que fueron concebidas en el marco de una estrategia. Por ejemplo, obsérvese cambios concretos de la realidad nacional:

Cuadro 2

Cambios planificados del desarrollo cantonal en Costa Rica

Situación anterior	Situación posterior	Variación positiva
6,3% de la población vive en cantones de desarrollo humano alto, durante el año 2010.	8,6% de la población vive en cantones de desarrollo humano alto durante el año 2014.	2,5%
5 cantones se ubican en la categoría de desarrollo humano alto, durante el año 2010.	8 cantones se ubican en la categoría de desarrollo humano alto, durante el año 2014.	3 cantones
2,0% de la población vive en cantones con un desarrollo humano bajo, durante el año 2010.	0,9% de la población vive en cantones con un desarrollo humano bajo, durante el año 2013.	1.1.%

Fuente: Elaboración propia, 2019

Cuando se observan cambios como los anteriores, o como otro sucedido en la Región Chorotega respecto a la disminución de la pobreza extrema, entre el año 2018 y el año 2019, en un 3.38%; la pregunta inmediata que se viene a la mente es ¿cuáles fueron las políticas que se emitieron y aplicaron y en cuál dimensión del desarrollo, o en cuál nivel de acción (local, regional o nacional), para que tales cambios se produjeran?

Si bien se sabe que políticas adecuadas en el plano nacional, relacionadas principalmente con la dimensión educativa, impactan en ciclos positivos del desarrollo humano; también se ha demostrado que las políticas diferenciadoras y específicas en el plano de las comunidades, de lo local y del territorio, vienen a hacer más pertinentes, eficaces y a apalancar positivamente dichas políticas.

El uso de mediciones previas a la aplicación de políticas es una práctica que se viene realizando en diferentes dimensiones del desarrollo (especialmente en educación y salud), con el propósito de disponer de evidencia científica que sustente y pronostique con mayor objetividad el funcionamiento eficaz de las estrategias de desarrollo y correspondientes inversiones. Ese grado de especificidad solo es factible local y territorialmente, mediante la intervención de actores territoriales estratégicos. Por lo que las políticas deben ser muy propias a cada territorio. Son pocas, aunque importantes, las que funcionan en el plano de toda una nación.

La viabilidad de crear estrategias compartidas e integradas resulta factible en un país como Costa Rica, el cual dispone de un denso entramado institucional y un alto grado de capital social, en general. Ello es cuanto más necesario, por tratarse de un país fuertemente centralizado, tanto económica, como social y políticamente; lo cual explica, en buena parte, el hecho de que en el Gran Área Metropolitana se concentre la mayor parte de la población, la actividad, los ingresos, los empleos de calidad; es decir, las mejores condiciones de desarrollo, en los diferentes ámbitos, que posibilitan una mayor calidad de vida a los habitantes del territorio. En cuanto al funcionamiento del Estado nacional, este lo hace, principalmente, por medio de políticas sectoriales y las decisiones presupuestarias que se toman en San José. Aunque se ha vuelto a instaurar el desarrollo regional y se han creado las direcciones regionales desde MIDEPLAN, sus efectos aún son de bajo impacto.

Algunas consecuencias de esta estructura es que el país muestra una economía fraccionada y territorialmente desigual respecto a niveles de vida, y en temas tan sensibles como el porcentaje de población en situación de pobreza se mantiene por encima del 20% (y la pobreza extrema, por encima de un 5%), desde hace una década.

En la siguiente tabla se muestra la distribución porcentual de hogares en pobreza para el promedio nacional, así como para cada región de planificación, para los años 2018 y 2019:

Cuadro 3

Costa Rica: Distribución porcentual de los hogares. Por año y nivel de pobreza

Zona y región de planificación	2018					2019				
	Total	No pobres	Pobres			Total	No pobres	Pobres		
			Total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema			Total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Total	100,00	78,94	21,06	14,72	6,34	100,00	79,02	20,98	15,14	5,84
Zona										
Urbana	100,00	80,48	19,52	13,92	5,60	100,00	80,23	19,77	14,34	5,43
Rural	100,00	74,89	25,11	16,81	8,30	100,00	75,83	21,17	17,23	6,93
Región de planificación										
Central	100,00	83,30	16,70	12,28	4,43	100,00	83,01	16,99	12,68	4,32
Chorotega	100,00	74,04	25,96	17,16	8,80	100,00	79,74	20,26	14,84	5,42
Pacífico Central	100,00	74,27	25,73	16,93	8,79	100,00	70,21	29,79	20,67	9,11
Brunca	100,00	67,76	32,24	22,18	10,05	100,00	69,21	30,35	21,11	9,24
Huetar Caribe	100,00	72,55	27,45	17,41	10,04	100,00	70,76	29,79	20,34	8,90
Huetar Norte	100,00	71,33	28,67	19,37	9,30	100,00	72,41	27,59	18,70	8,89

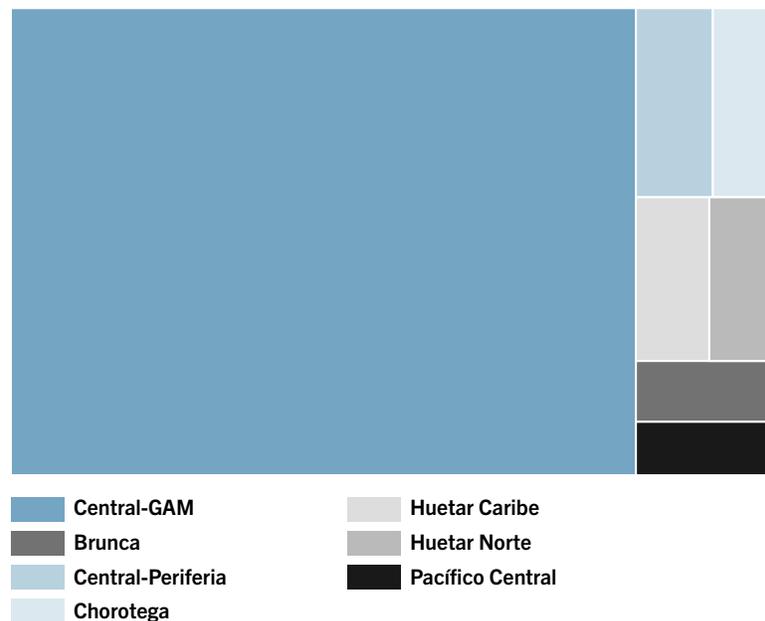
Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2018 y 2019.

Llama la atención del cuadro anterior, que si bien el porcentaje total de pobreza nacionalmente se mantiene por encima del 20%; no obstante, hubo una disminución leve. En el plano regional se puede observar una reducción, casi generalizada (salvo para la Región Pacífico Central), de la pobreza extrema. La más fuerte de estas disminuciones sucedió en la Región Chorotega.

En cuanto a la distribución de la actividad económica, por región del país, la figura 2 nos muestra la fuerte concentración que se da en la Región Central (GAM).

Figura 2

Tamaño de la actividad productiva por región. Año 2017

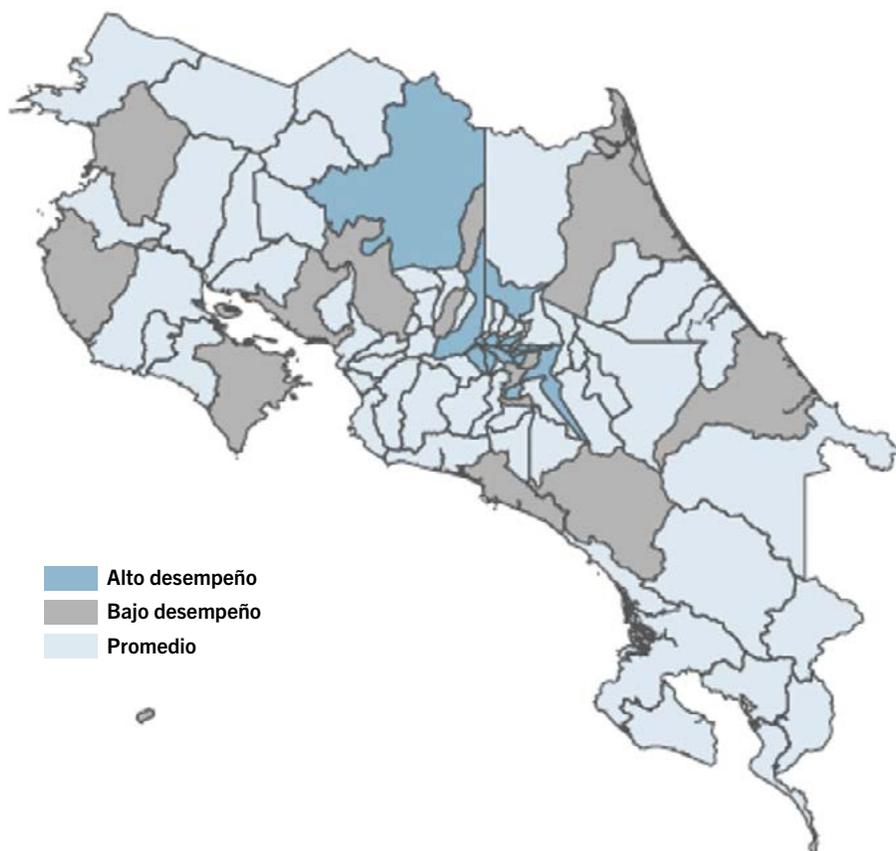


Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Algo similar muestra el mapa de la figura 3, en la cual se puede observar el desempeño económico, por cantón; estos se catalogan en tres grupos: alto desempeño, desempeño promedio y bajo desempeño, con los siguientes criterios: porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral y porcentaje de empresas grandes, para el periodo 2005 – 2017.

Figura 3

Costa Rica: Distribución de los grupos económicos, según cantón



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019

2. El poder, tipos de poder en las relaciones sociales en el territorio y la sociedad

El desarrollo se basa en dinámicas con un sustento fundamentalmente político. Se dice esto porque, como ya se ha afirmado, en la base de los acontecimientos históricos, culturales, económicos y sociales se producen relaciones sociales, de poder; las cuales conducen a decisiones y acciones que inciden en la distribución de los distintos tipos de recursos, en la construcción de estrategias de desarrollo. Y es la calidad de tales políticas y estrategias, así como la capacidad de liderazgo y

compromiso en su implementación, las que determinan el grado de desarrollo de una sociedad. Las estrategias y políticas que se seleccionan son las que dan sentido al tipo de desarrollo que se obtenga.

La gestión política territorial (comunitaria, local o regional) comprende encuentros y desencuentros entre actores, incluyendo el surgimiento de conflictos. De allí la importancia de que los actores adquieran la capacidad de manejar las diferencias, construir consensos y establecer acuerdos.

Los liderazgos juegan un rol central en los procesos de desarrollo territorial. Líderes positivos son considerados agentes de desarrollo capaces de generar propuestas de concertación y diseñar las actuaciones necesarias para alcanzarlas.

Entonces puede afirmarse que quienes lideran y se convierten en agentes de desarrollo tienen una misión clave en estos cambios del territorio. Puede considerarse que constituyen una condición necesaria, indispensable del desarrollo territorial. Más adelante se va a desarrollar el tema del liderazgo; sin embargo, al abordar la dimensión política del desarrollo es un aspecto que debe destacarse. Ello por cuanto, el desarrollo requiere conducción, mediación, facilitación, así como un conjunto de otras capacidades; todo esto en un marco constructivo, de compromiso y de permanencia. Son estas características, propias de las personas que lideran, quienes, además, pueden fortalecer sus capacidades mientras lideran y orientar el liderazgo hacia resultados cada vez más eficaces.

Se ha afirmado que tomar en cuenta la variable “poder” resulta clave, tanto en la comprensión de la dinámica socio económica del territorio y el nivel local; como también si se plantean diversas modalidades de intervenciones para promover iniciativas de desarrollo y cambio.

Tipos de poder

Se puede definir poder como un fenómeno multifacético que determina la capacidad de influir o controlar personas o eventos para obtener determinados resultados (Hiemstra, 2012). Cuando se habla de “multifacético” se refiere a que el poder se expresa en dimensiones políticas, económicas, sociales, psicológicas, etc. Existe una conocida tipología del poder, útil para establecer sus diferentes manifestaciones, niveles, escalas, que se adoptará para el presente análisis; la cual servirá después para realizar diagnósticos, caracterizaciones y valoraciones útiles para las intervenciones que buscan incidir en la gobernanza y la gobernabilidad del territorio.

El poder debe analizarse desde diferentes perspectivas. Ya sea según la escala desde la que se trate, de acuerdo con los espacios donde suceda o la manera (tipo) cómo se manifieste. A continuación, se describe en qué consisten cada una de estas situaciones:

Escalas

- *Global* = son todas las formas de poder supra nacional, tales como las ONU, etc.
- *Nacional* = el Estado nacional, con sus poderes, leyes y mecanismos de control.
- *Local* = todas las estructuras de poder, comenzando por el gobierno local y las instituciones que han logrado diversos grados de descentralización; así como las organizaciones de la sociedad civil.

Espacios

- *Cerrado* = son espacios para la toma de decisiones y el control a cargo de grupos políticos formales, élites, burócratas, tecnócratas y cualquier otra agrupación que ejerce el poder a “puerta cerrada”, sin la inclusión de otras personas que pueden resultar afectadas por dichas decisiones y ejercicio del control.
- *Invitado* = es la participación pública que se origina desde cualquier autoridad de gobierno, nacional, supra nacional u ONG.
- *Creado* = son espacios ganados al control autoritario, a través de la demanda y la movilización para diversos grados de ejercicio del poder por parte de actores sociales.

Tipos

- *Visible* = es el poder político que podemos “ver” en las leyes, estructuras, instituciones mediante las cuales las personas que las controlan ejercen su poder sobre los demás.
- *Oculto* = es el poder que ejercen personas poderosas, mediante la manipulación de instituciones, con agendas ocultas, y de manera informal.
- *Internalizado* = son formas de control o dominación de las personas a través de su cultura, creencias y valores.

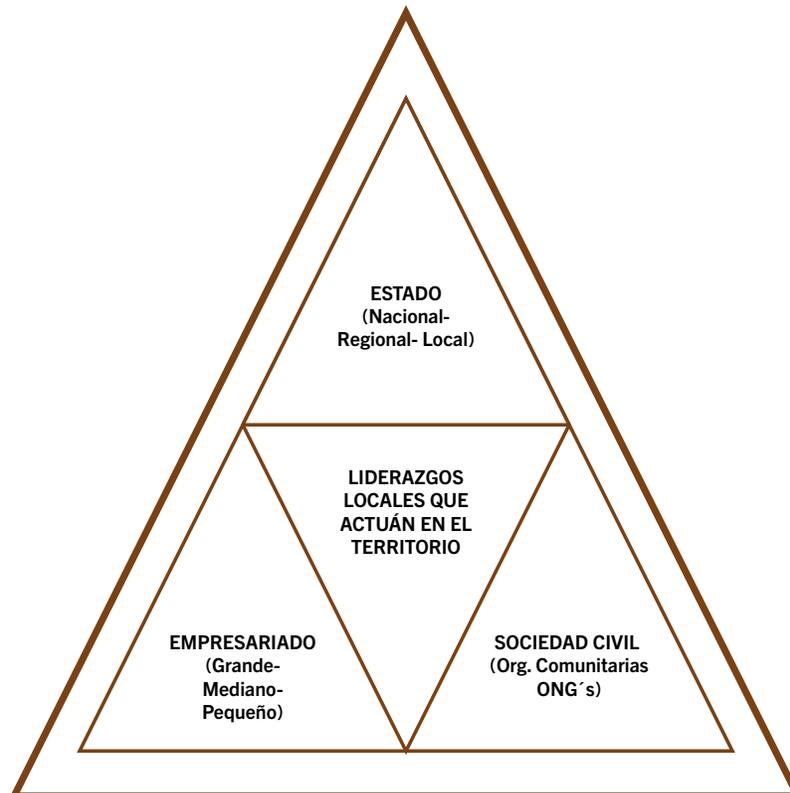
3. Principales actores que inciden en la gobernabilidad del territorio, según oportunidades y contexto socio – cultural de la gestión territorial

Los principales actores que inciden en la gobernabilidad y gobernanza del territorio comprenden una amplia gama de individuos que representan organizaciones, empresas, instituciones públicas y privadas, o incluso líderes que tienen peso por sí solos.

Es útil establecer una tipología de actores que conforman el tejido social en el territorio, de allí que en la siguiente figura se proponen cuatro diferentes grupos de actores:

Figura 4

Principales tipos de actores del desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia, 2020

Más detalladamente, estos grandes tipos de actores comprenden:

- Los actores políticos (del Estado): funcionarios del poder central autónomo, los del plano local o regional, los partidos políticos; así como los gobiernos de los territorios indígenas.
- El sector privado (empresariado): entidades con fines de lucro, como son, el empresariado, pequeño, mediano grande y transnacional, en los sectores de comercio y servicios, industrial y agrario. Las entidades financieras presentes o con alcance en el territorio. Empresas consultoras.
- Organizaciones de la sociedad civil:
 - Las organizaciones de base comunitaria, como asociaciones, ONG, clubes, comités específicos.
 - Academia.
 - Cámaras.
 - Redes.
 - Los gremios: profesionales, sindicatos.
 - Las cooperativas.
 - Las federaciones y confederaciones (organizaciones de segundo y tercer grado).
- Liderazgos territoriales: puede tratarse de miembros de una familia de alta influencia en el territorio. Puede ser alguna persona con liderazgo religioso o cultural. Cada localidad o territorio cuenta con liderazgos propios, quienes tienen un peso por sí mismos.

Estos diferentes actores conforman la sociedad territorial y puede tratarse de actores que son parte propiamente de ese territorio, como también, puede tratarse de actores que inciden en el espacio territorial, pero son externos al mismo. Ya sean del sector público, públicos no estatales o del sector privado, de niveles intermedios -regionales-, nacionales o, incluso, del plano internacional. Todos, en conjunto, desarrollan un determinado entramado de relaciones, entre las cuales sobresalen las relaciones desiguales de poder; cuyo origen puede ser cultural – histórico, económico o político institucional.

Estas categorías es necesario retomarlas en el nivel práctico, cada vez que se realiza un análisis de actores y del poder, con miras a conocerlas e integrarlas, según corresponda.

Es cada vez más frecuente la existencia de espacios de gobernanza, donde actúan varios de estos actores al mismo tiempo; este trabajo conjunto, alrededor, ya sea de la consecución de algún proyecto futuro, de la necesidad de aplicación de una determinada política o normativa o la resolución de alguna problemática específica al territorio, les conduce a crear alianzas público – privadas de forma natural y, por consiguiente, con mayores posibilidades de que sean duraderas.

Dichos actores manifiestan su poder, indistintamente y de diferentes maneras, en los procesos de gobernanza. Esta temática será desarrollada, mediante un enfoque práctico, en el manual de construcción de la gobernanza; sobre todo, de cara al rol que juegan en estos procesos.

El territorio y sus activos

Desde la perspectiva económica el territorio es el lugar donde:

Las personas y las empresas establecen relaciones; donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad. Representa el área de encuentro de las relaciones de mercado y de las formas de regulación social, que determinan formas diferentes de organización de la producción y distintas capacidades innovadoras que conducen a una diversificación de los productos que se venden en el mercado, no solo sobre la base de los costos relativos de los factores (DEMUCA, 2009).

Las relaciones de poder y las relaciones sociales entre actores de un territorio guardan un estrecho vínculo con las diferentes condiciones y activos (haber) de ese territorio.

El desarrollo territorial demanda conocimiento del territorio, de los liderazgos, de los diferentes actores, de los recursos existentes naturales y de otro tipo, de la cultura o diferencias (particularidades) culturales, de las características de la población, de la geografía. A fin de cuentas, requiere conocimiento y análisis de aquello que sea necesario para impulsar iniciativas de desarrollo territorial.

Estos procesos de crecimiento humano suceden en espacios geográficos e históricos concretos, es decir, en un territorio, en una localidad, en una región o nación. El territorio es algo más que una unidad de análisis; pues comprende áreas de sociabilidad, memoria, patrimonio cultural, identidad, sistemas ambientales, factores de producción y ecosistemas específicos. De allí que es necesario comprenderlo y analizarlo desde varias dimensiones o perspectivas.

Claro está que se trata de un espacio físico, con características geográficas, las cuales tienen una fuerte influencia sobre las dinámicas económicas, culturales y sociales.

Las características geográficas y ambientales comprenden aspectos como:

- Localización
- Relieve
- Hidrografía
- Recursos naturales
 - Renovables:
 - Potenciales
 - En explotación
 - No renovables
 - Potenciales
 - En explotación

Otro factor clave que debe considerarse y analizar es la población de un territorio. Entran en juego aspectos como:

Demografía descriptiva	Demografía dinámica	Otros aspectos
<ul style="list-style-type: none"> ● Sexo y estructura de edades, ● Indicadores: edad de trabajar, población económicamente activa (PEA), tasas de dependencia, sectores de actividad, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Natalidad, mortalidad, tasa de crecimiento ● Saldo migratorio 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fenómenos que entran en juego en la economía de un territorio y que en el momento de analizarlo es necesario conocer son los siguientes: ● Lo que se vende fuera del territorio (base económica). ● Niveles de ingreso. ● Los niveles de consumo de bienes y servicios. ● Las empresas.

En el territorio se experimentan, de manera simultánea, y en estrecha relación con la vida económica, las dinámicas sociopolíticas. Es decir, la sociedad como tal. Esto requiere de la coordinación de actores y ámbitos de decisión. Porque ninguna instancia gubernamental (por importante y poderosa que sea) puede resolver las cuestiones que preocupan a las comunidades en forma individual y aislada, solamente estrategias compartidas e integradas pueden alcanzar los objetivos formulados (DEMUCA, 2009).

El análisis de esta dimensión debe contemplar las relaciones entre personas, quienes son por naturaleza desequilibradas. En ello entran en juego aspectos como los siguientes:

La estructura de clases

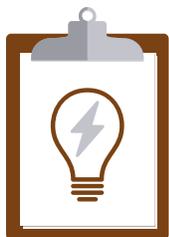
- ¿Quiénes controlan la actividad básica?
- Las relaciones de éstos con el mundo externo

Los actores locales

- Los liderazgos locales
- Las relaciones entre la base económica y los liderazgos locales

Se ha afirmado, en varias ocasiones, la importancia que tiene la dimensión cultural en la delimitación de un territorio. No solo porque es producto de un fenómeno particular y distintivo de un territorio, sino también porque constituye una fuerza motora de su desarrollo. Es un activo fundamental, de allí que se le denomina capital cultural. Este capital comprende las características que le confieren identidad al territorio, como son:

- Maneras particulares de hacer las cosas.
- Tradiciones (positivas) que le confieren ventajas.
- Tradiciones (negativas) que impiden la innovación y la adopción de nuevos comportamientos y que es conveniente identificar, y promover su superación.



Reflexión final

Entre los aspectos fundamentales que se revisaron en esta unidad destaca el hecho de que el avance de la sociedad humana, si bien no es lineal ni exento de conflictos y retrocesos, da fe de más altos grados de desarrollo hacia un proceso de democratización, con mayores niveles de participación de diferentes estratos de la ciudadanía.

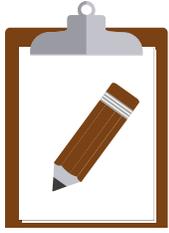
La historia de Costa Rica, principalmente, después del inicio de la República, es un claro ejemplo de ello. El desarrollo económico, social y cultural fue aparejado del surgimiento de múltiples organizaciones comunales, gremiales, movimientos campesinos, sindicatos, confederaciones, nuevos grupos y partidos políticos, cooperativas, los cuales establecieron diferentes vías de incidencia en el devenir político del país.

Respecto a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza se destaca que son dos conceptos diferentes y, a la vez, complementarios. Por gobernabilidad se entiende, en resumen, la capacidad de un gobierno de garantizar un funcionamiento eficaz de la institucionalidad, en términos organizativas, administrativo y constitucional.

Por su parte, la gobernanza, involucra la participación de actores estratégicos, en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público. Una sana gobernabilidad promueve e incentiva el ejercicio de la gobernanza.

Otro concepto analizado es el de territorio como espacio político, en el cual la práctica de la gobernanza es un medio privilegiado para promover el desarrollo local - territorial. Entendido este como una estrategia para actuar, más que como una definición conceptual.

El impulso del desarrollo territorial demanda tener en consideración la dinámica política que se da en el territorio (actores e intereses explícitos e implícitos), la situación objetiva en varias dimensiones: económica, social, cultural, ambiental, geográfica. Es necesario analizar, estratégicamente, los activos existentes, los retos que enfrenta, las oportunidades presentes en este territorio, para impulsar su desarrollo desde adentro y hacia afuera.



Actividades de autoevaluación de la unidad I

44

Actividad 1

A continuación, con el objetivo de reforzar los conocimientos adquiridos en torno al tema de gobernanza y desarrollo territorial, se le invita a llevar a cabo el siguiente caso hipotético.

Caso de estudio

Si en un territorio marino – costero del país, los actores institucionales del plano nacional y regional, así como organizaciones de pescadores, organizaciones no gubernamentales ambientalistas, con cooperación internacional, y otros actores territoriales, emprendieran una iniciativa de protección de la biodiversidad marina – costera, al tiempo que impulsan una mejora en la economía, vida social y cultural de este territorio; ¿podría usted responder, con una explicación precisa, a las siguientes preguntas?:

1. ¿En cuáles elementos concretos del caso brindado se refleja que esta se trata de una situación de gobernanza?
2. ¿Cuáles características tiene este proceso para que pueda calificarse de desarrollo: a) endógeno y b) local o territorial?
3. Del conjunto de variables e indicadores (propuestas en los primeros apartados de esta Unidad 1), ¿cuáles seleccionaría usted y por qué, para evaluar el grado de gobernanza, de esta experiencia seleccionada?

Actividad 2

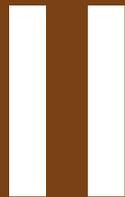
Seguidamente, le sugerimos realizar y reflexionar a partir del siguiente ejercicio, con el fin de repasar los conceptos que se han revisado a lo largo de esta unidad didáctica y mejorar nuestras habilidades para reconocerlos y ponerlos en práctica durante la vida cotidiana. Se le presenta en la columna (A) una serie de enunciados relacionados

con la dinámica social y política de la gobernanza territorial y en la columna (B) se le ofrecen conceptos o ejemplos que se asocian a cada enunciado. Coloque el número que corresponde a la opción correcta dentro del paréntesis (sobran 2 conceptos de la columna B).

Columna A	Columna B
<p>Realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público.</p>	<p>() Participación</p>
<p>Habilidad de gobernar, cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.</p>	<p>() Creación de redes</p>
<p>Conjunto de instituciones, relaciones y normas, que definen la calidad y cantidad de interacciones sociales en una sociedad dada y requeridas por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sostenibles.</p>	<p>() Gobernanza</p>
<p>Acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objetivo deben ser los miembros más vulnerables de la sociedad.</p>	<p>() Desarrollo social</p>
<p>Responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los delegados. Necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.</p>	<p>() Rendición de cuentas</p>
<p>Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer se hace sin desperdiciar recursos.</p>	<p>() Desarrollo endógeno</p>
<p>Posibilidad de cada persona de ser considerada en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. Se construye sobre la base de la existencia y respeto de los derechos de libertad de expresión y asociación.</p>	<p>() Eficiencia</p>

Columna A	Columna B
<p>Sucede desde adentro, de abajo hacia arriba, desde los territorios; es decir, desde los espacios geográficos, históricos, culturales, políticos, económicos y sociales, más cercanos a las comunidades y a los actores estratégicos que las conforman. Ello, mediante procesos de diálogo, negociación y consenso, entre actores.</p>	<p>() Equidad</p>
<p>Busca alcanzar una mayor calidad de vida de la población, una sociedad más igualitaria, participativa e inclusiva, que garantice reducción en la brecha entre grupos sociales y áreas geográficas, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política, ambiental y cultural del país.</p>	<p>() Capital social</p>
<p>Aumento sostenido del acceso de las a las oportunidades que les permitan lograr su pleno potencial humano; y esto sucede si aumentan las oportunidades de ingresos, provenientes del empleo o del auto empleo.</p>	<p>() Administración descentralizada</p>
	<p>() Desarrollo económico local</p>
	<p>() Gobernabilidad</p>

Unidad



La gestión del cambio territorial

47

Objetivo:

Reconocer el papel e importancia de la gestión del cambio, para la construcción de un proceso de mejoramiento y transformación de las actuales modalidades de toma de decisiones de política pública en los territorios, integrando las aspiraciones de los diferentes actores.

Temas:

1. Concepto e importancia práctica de la teoría del cambio (TdC).
2. Niveles de la participación ciudadana para el desarrollo local – territorial, con miras a una acción colaborativa multi –actores.
3. Escalas del desarrollo: central, regional, local.
4. Mecanismos para garantizar el compromiso.
5. Diálogo social, colaboración y consenso.
6. Redes y plataformas multi actores: “asociatividad” multi actores.



Para comenzar

Con el objetivo de iniciar el análisis alrededor del tema de la gestión del cambio territorial, le invitamos a reflexionar sobre las siguientes interrogantes, a partir de su propia experiencia:

- ¿Qué entiendo por cambio territorial?
- ¿Cuáles dimensiones del desarrollo debería incluir en un proceso de cambio territorial?
- ¿Cuáles herramientas pude utilizar para generar un cambio a nivel local?
- ¿Recuerdo alguna situación concreta en la cual me sea posible afirmar que se dio un proceso de cambio local? Describa la situación.

1. Concepto: ¿Qué es y para qué sirve la “teoría del cambio”?

El fenómeno del “cambio” está muy vinculado a la discusión sobre el desarrollo territorial y las manifestaciones de gobernabilidad y gobernanza en el mismo. Típicamente, cuando nos proponemos un proyecto o programa o cualquier iniciativa que incida en el desarrollo, estamos de manera explícita o implícita, queriendo cambiar algo en la realidad, sea social, económica, ambiental, institucional, etc., donde actuamos; para lo cual, nos hemos propuesto planificar, o sea, vemos una “situación-problema”; también una posible situación deseada (objetivo-meta, visión) y ejecutamos una estrategia para alcanzarla.

Cuando esto se hace en un contexto de múltiples y diversos actores, como es el caso en el desarrollo local y territorial, nos enfrentamos a la incontrovertible realidad de que existen muchas percepciones y opiniones sobre el problema (s) y su posible solución. Ahí es donde se hace necesario tomar en cuenta las posibles “teorías del cambio” que tienen los diferentes actores, sobre cuáles perciben, son las causas del problema, así como sus posibles soluciones.

La teoría del cambio se define como la comprensión que tienen las personas de cómo se produce el cambio. Estamos hablando de cómo las personas explican esa situación problema; cómo se imaginan que puede ser la situación deseable si se logra una mejora, y cuáles son las vías para lograrlo. Dicha teoría del cambio va a ser altamente variable, de una persona a otra, y de un grupo a otro, según el contexto y problema del que se trate.

¿Cómo se manifiesta la TdC?

49

La teoría del cambio (TdC) se manifiesta como un conjunto de asunciones y supuestos sobre la realidad, y tiene los más diversos orígenes posibles; *desde el sentido común* y conocimiento empírico de las personas; pasando por los prejuicios e ideologías; hasta las fuentes de conocimiento experto o científico. Cuando se consulta a un grupo de individuos, pongamos por caso en una comunidad cualquiera, donde existe un alto desempleo, sobre cuál es su causa y cómo enfrentar más eficazmente dicho problema, la respuesta de éstos puede ser muy diferente, pasando por la amplia variabilidad de opiniones y supuestos que tengan dichas personas.

La utilización de la TdC se hace relevante como un recurso para que los actores clave involucrados en el desarrollo de la gobernanza del territorio local; puedan construir de manera colaborativa, mediante un diálogo horizontal y contando con la información y el conocimiento necesario y relevante, una explicación de los fenómenos o problemas que se presentan para comprender e intervenir. El proceso de construir, en forma colaborativa, una TdC, como parte de un ejercicio de planeamiento de un proyecto; desarrollo de pensamiento estratégico o simplemente para la generación de aprendizaje en un grupo, es muy significativo y útil para promover procesos de desarrollo social; y constituye un paso fundamental en la creación de *plataformas colaborativas multi actores*.

La aplicación de la TdC

En las siguientes páginas expondremos cómo se elabora la TdC para enfrentar determinada problemática que afecta el desarrollo, y cómo ello ayuda a que los actores tengan una comprensión compartida de dicha realidad y puedan construir una visión común del cambio en el área que corresponda del desarrollo local - territorial; y por lo tanto, facilitar la gobernanza y la gobernabilidad, en la medida en que se alcanzan acuerdos, normas y mecanismos de funcionamiento de las instancias de gestión públicas y privadas para el desarrollo.

Considerando el propósito académico de este curso sobre Gobernanza Territorial hemos querido circunscribir la utilización de la TdC con tres propósitos principales, dejando de lado otras posibles aplicaciones que tiene esta herramienta, estos son:

1. La utilización de la TdC para diseñar un programa o proyecto: implica un diagnóstico del estado de situación, la consulta de actores clave involucrados, así como la valoración de opciones estratégicas para alcanzar resultados e impactos.
2. Diseño de aprendizaje estratégico: definición de pensamiento crítico y construcción de una base de información y conocimiento relevante.
3. Desarrollo de procesos colaborativos multi actores para definir abordajes estratégicos compartidos de problemas y desafíos, y agendas interinstitucionales con roles y responsabilidades asignadas.

En todas estas circunstancias, la exploración conjunta en una mesa de diálogo permite comprender qué es lo que motiva a cada actor y cómo cada quien entiende la situación. Permite identificar potenciales áreas de terreno común para actuar, y cómo se visualizan las oportunidades y obstáculos existentes. Ello sienta las bases para la colaboración y la definición de roles y responsabilidades complementarios, monitorear los procesos y desarrollar aprendizaje conjunto.

Hacer los supuestos explícitos: esencia de la TdC

El análisis de los “supuestos” o asunciones que tenemos sobre la realidad y sobre el cómo alcanzar el cambio es de primordial importancia, para comprender la esencia del proceso y resultado de construir una TdC.

Los seres humanos a lo largo de nuestro desarrollo y proceso de socialización vamos elaborando múltiples “teorías” sobre la realidad o supuestos. Se entiende por un supuesto, una creencia o sentimiento que tenemos sobre la realidad que no sometemos a la revisión o la crítica y que damos por verdadero. Los supuestos se originan en nuestros valores, creencias, normas e ideologías y nos ayudan a comprender la realidad y nuestras expectativas sobre lo que puede ocurrir. Los supuestos son personales, pero pueden ser parte del sistema de creencias o convicciones de un grupo específico al que pertenecemos o con el que nos identificamos por afinidades sociales, culturales, políticas o por antecedentes o historia. Ahora bien, nuestros supuestos, pueden no ser válidos, y debemos permanentemente ponerse a prueba, a partir de la experiencia y a la luz que nos puede dar el conocimiento científico técnico, cuando podemos tener acceso a él.

¿Por qué son importantes los supuestos?

De acuerdo a Hivos (2015), los supuestos son relevantes por razones como las siguientes:

Mejora la eficacia del trabajo en equipo.

Al hacer manifiestos los valores personales y grupales se genera energía colectiva, pues las diferencias son identificadas y a veces resueltas; o si no, son reconocidas y tomadas en cuenta. Esto puede disminuir la “resistencia al cambio”.

Mejora el diseño y la innovación.

Identificar aquellos supuestos que hacen que las personas no sean exitosas o vacilen frente a lo que se proponen (como las ideas auto limitantes que todos podemos tener en algún momento), puede ayudar a que estas desarrollen nuevas opciones para la acción y les ayuda a encontrar las rutas críticas en las que deben concentrarse los esfuerzos de planeamiento, lo cual favorece el romper con “más de lo mismo”.

Mejora la coordinación y la acción enfocada.

Al articular las diferentes maneras de cómo las personas y las organizaciones asumen que el cambio se produce, el grupo puede llegar a negociar un acuerdo compartido que ayude a coordinar las diferentes acciones.

Fundamenta una gestión adaptativa, flexible y el manejo del riesgo.

El monitorear de manera conjunta los productos, los supuestos y los procesos, permite responder de manera oportuna a nueva información y adaptar los planes y las estrategias, decidiendo cuáles son los siguientes pasos más estratégicos que deben ser asumidos en contextos y procesos de alta complejidad. Los supuestos críticos constituyen un buen fundamento para el manejo del riesgo.

Mejora el enfoque en el aprendizaje y la evaluación.

Los supuestos críticos sobre los cuales existe poco conocimiento o evidencia pueden convertirse en el centro de atención para el aprendizaje y la investigación y orientar el proceso de cambio.

Aumenta la credibilidad.

Un articulado conjunto de supuestos puede elevar el nivel de confianza entre quienes han invertido en la iniciativa o en socios claves que no han estado directamente en el diseño o en el proyecto.

Los supuestos pueden ser de varios tipos, entre ellos:

- Relacionados con los actores involucrados.
- Con el contexto donde actuamos.
- Con los principales factores en juego en el problema y su solución.

Es importante recalcar que los supuestos deben ser confrontados con la evidencia resultante de la investigación, las buenas prácticas o la experiencia profesional y de vida de los actores involucrados.

La “teoría del cambio” es el producto de todo este proceso y no tiene un formato fijo, pues puede ser representado de muchas maneras. A menudo, es preferible presentarlo en una combinación de narrativa en texto, junto con diagramas y dibujos. La TdC nunca será una “historia sencilla”.

La TdC constituye un aporte para una mejor gobernanza y gobernabilidad, puesto que facilita que los diversos actores compartan e integren su versión o “modelo mental” explicativo de una determinada situación-problema; así como que aprendan de las diversas perspectivas e intereses de cada uno y posibilite una “versión consensuada” más pragmática, porque cada uno de debe desprenderse de una parte de su versión para hacer posible la acción concertada en los intereses comunes (Acción Sinérgica Consultores, 2016).

2. Niveles de la participación ciudadana para el desarrollo local – territorial, con miras a una acción colaborativa multi –actores

Antes de pasar al desarrollo de las Plataformas Multi Actores Colaborativas (PMAC) como estrategia para mejorar la gobernanza y la gobernabilidad; las cuales utilizan la TdC como instrumento y paso clave, conviene precisar los alcances que puede tener el proceso de “cambio” aplicado a contextos organizacionales y sociales.

De manera muy simple, el cambio se refiere a que una organización u organismo social pasa a ser algo diferente a lo que era y esto se puede producir en un continuo, el cual va desde un grado mínimo, hasta un grado máximo; es decir, el cambio puede

ser muy leve o puede ser muy radical. Se han propuesto tres categorías o grados de cambio, aplicado a organizaciones y sistemas sociales; cada una con sus alcances y características. En el siguiente cuadro se sintetiza esta caracterización, en tres categorías básicas de cambio según el grado: *Incremental- Reforma- Transformacional*.

Cuadro 4

Categorías de cambio, según grado

Plataformas Multi Actores Colaborativas

Tipo de cambio	INCREMENTAL	REFORMA	TRANSFORMACIONAL (Revolucionario)
Alcances	Mejora en el desempeño.	Cambiando la forma como las partes interactúan en el sistema.	Creación de posibilidades inimaginables.
Pregunta clave	¿Cómo podemos hacer más de lo mismo?	¿Cuáles nuevas reglas debemos crear?	¿Cómo le damos un nuevo sentido a esto?
¿Cuándo se utiliza?	Para asuntos rutinarios y predecibles.	Cuando se deben crear nuevas soluciones acordadas.	Cuando no existen soluciones aparentes; cuando se innovan posibilidades no imaginadas.
¿Quiénes participan?	Los actores actuales internos que enfrentan el problema.	Los actores claves involucrados en el sistema actual.	Todos aquellos interesados en comprender el sistema, internos y externos.

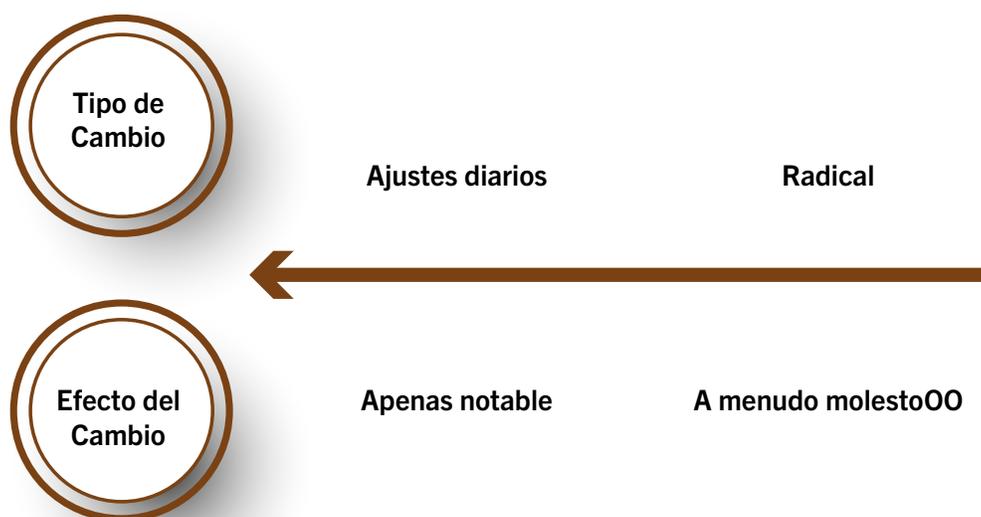
Fuente: Elaboración propia, 2020

Como se podrá entender, el cambio “Incremental” es gradual y limitado; los cambios de “Reforma” y “Transformacional” tienen mayor impacto y complejidad. Típicamente, según los cambios que se plantean las agendas a nivel territorial, y de manera particular en el enfoque de la TdC y las PMAC, se están buscando cambios que van desde el nivel incremental hasta el nivel de reforma; este nivel es el más deseable en la medida que buscamos un mayor impacto en las acciones derivadas de la iniciativa de cambio.

Por otra parte, el “cambio” siempre conlleva un costo; no solo en los insumos necesarios para la iniciativa (dinero, recursos humanos, materiales, etc.), sino también a nivel de energía humana, la cual se expresa en la forma de “resistencia al cambio”. De esta manera, se establece que cuanto más profundo el cambio, mayor resistencia y “molestia” genera en el sujeto que cambia, según se sugiere en el siguiente diagrama.

Figura 5

Grado de efecto del cambio, según tipo de cambio



Fuente: Farrel, J y Weaver, R. 2000.

Así, los ajustes diarios, no generan tanta resistencia; mientras que los cambios radiales, generan el mayor grado de molestia y, por lo tanto, de resistencia.

3. Escalas del desarrollo: central, regional y local

El desarrollo territorial, realizado mediante procesos de gobernanza, comprende una intensa relación entre los diferentes actores; los cuales, ejercen poder en diferentes escalas, espacios y tipos.

Por ser la gobernanza una dinámica fundamental de ejercicio político en el desarrollo territorial, toma especial relevancia la perspectiva de las escalas. Anteriormente, se destacaron, grosso modo, tres escalas clave; a saber:

- **La global:** todas las formas de poder supra nacional, tales como las ONU, etc.
- **La nacional:** el Estado nacional con sus poderes, leyes y mecanismos de control.
- **La Local:** las estructuras de poder, comenzando por el gobierno local y las instituciones que han logrado diversos grados descentralización; así como las organizaciones de la sociedad civil.

En Costa Rica, para el caso del tratamiento del desarrollo territorial existen dos niveles intermedios entre lo nacional y lo local, que es de fundamental importancia agregar y se trata del nivel regional y del nivel territorial.

Para el año 2018 el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) hace una muy útil diferenciación de estos niveles de coordinación y de articulación del Desarrollo Regional, que sirve, en este caso, como referente, para el desarrollo territorial.

En la cúspide de la escala coloca el nivel nacional, el cual es el nivel donde se dictan las políticas del desarrollo regional y está en manos del Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Regional (CONADER):

- La Presidencia de la República.
- El Ministerio de Hacienda.
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- El Ministerio de Planificación.
- El Ministerio de la Presidencia.
- La Presidencia de los COREDES (Consejos Regionales de Desarrollo).

Según se trate de áreas de desarrollo diferentes, en este nivel nacional, podrían intervenir otros sectores, como son educación, salud, infraestructura, etc.

Hacia abajo, de seguido en esta descripción, se ubica el nivel regional, con la función de preparar e implementar planes, programas y proyectos, y está conformado por dos tipos de instancias:

1. Los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), los cuales, a su vez los componen:
 - MIDEPLAN (que para este caso le corresponde la Secretaría Técnica).
 - Representante del sector productivo.
 - Representante del sector municipal.
 - Representante del sector Cívico Comunal.
 - Representante del sector Ambiental.
 - Representante del sector del Sector Académico.
 - Diputados(as).
 - Representante indígena y afrodescendiente.
 - Representación gubernamental.

Y la segunda instancia:

2. Comités Intersectoriales Regionales (CIR), los cuales tienen un rol de asistencia técnico, de articulación y coordinación institucional. Estos comités cuentan con representación de los sectores:
 - Social (IMAS).
 - Empleo y Desarrollo Productivo (MAG).
 - Ambiente (MINAE).
 - Infraestructura (MOPT).
 - Identidad, Cultura y Deporte (MCJ).

Al igual que se llamó la atención, para el nivel nacional, en este plano regional y para el caso del desarrollo territorial, de acuerdo con el tema que se esté atendiendo, puede que sea necesario incorporar otro sector, como por ejemplo salud o educación.

Un tercer nivel, hacia abajo, es el nivel territorial, al que también le corresponde la función de preparar e implementar planes, programas y proyectos, y cuenta con un Fondo de Desarrollo Territorial. En este nivel se establecen y funcionan los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), conformados por representación de:

- Gobierno Locales.
- Sociedad civil organizada y no organizada.
- Organización No gubernamental (ONG).
- Sector productivo.
- Instituciones públicas, con presencia territorial.

Finalmente, en el cuarto nivel, hacia abajo, está el nivel local. En este nivel se ubican los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), a los que también les corresponde la función de preparar e implementar planes, programas y proyectos y están conformados por:

- Los gobiernos locales (Alcaldía o Intendencia).
- Instituciones públicas con incidencia local.

Debe aclararse, en cuanto a lo que se ha descrito es una muestra de cómo operan las escalas del desarrollo en Costa Rica, tomando como referencia el desarrollo regional. Sin embargo, esta escala es aplicable y válida, para el caso del desarrollo territorial.

En el siguiente cuadro se visualiza esta descripción:

Cuadro 5

Escalas del desarrollo territorial

Escala		Instancias u órganos				Rol
PARTICIPACIÓN ↑ ↓	Global	OCDE	Naciones Unidas	Cortes Internacionales	Otros	Dictado de políticas del plano global.
	Nacional	Presidencia	Ministerio A	Ministerio B	Ministerio C	Ministerio D

Escala		Instancias u órganos			Rol		
PARTICIPACIÓN ↑ ↓	Regional	Sector A	Sector B	Sector C	Direcciones Regionales	Cámaras y otros organismos de tercer grado.	Gestión de planes, programas, proyectos, adaptación de regulaciones.
	Territorial	Consejos Territoriales (CTDR)	Federaciones	ONG	Direcciones Regionales	Cámaras Otras organizaciones comunales y productivas.	Gestión de planes, programas, proyectos, adaptación de regulaciones.
	Local	Gobiernos Locales	Asociaciones de Desarrollo	ONG	Comités cantonales	Otras organizaciones comunales y productivas.	Gestión de planes, programas, proyectos, adaptación de regulaciones.

Fuente: Elaboración propia. 2020

4. Mecanismos para garantizar el compromiso

Con anterioridad se afirmó que la gobernanza comprende formas de interacción política, de carácter horizontal y colaborativa, entre los actores estratégicos de la sociedad civil y del Estado; principalmente, en los procesos de construcción de políticas públicas que afectan la ciudadanía, así como en la definición de reglamentos y procedimientos, en la aplicación de esas políticas. Esto sucede en el contexto de procesos multisectoriales: económicos, ambientales, sociales, administrativos y políticos, o a la vinculación de varios de estos. Es decir, se trata de procesos en los que se gestiona el desarrollo.

La gestión del desarrollo territorial comprende varios pasos de una labor compartida, entre actores que son clave. La constancia de la participación de los actores del desarrollo territorial es algo fundamental, a lo largo de toda su gestión; es decir, durante

cada una de las fases de esa gestión: análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de iniciativas impulsadas.

Se es constante en un proceso si existe compromiso con el mismo. De otra manera los procesos quedan abandonados “en el camino”, lo cual produce pérdida de credibilidad y confianza por parte de actores que son clave para intentar un nuevo inicio o el impulso de una nueva iniciativa de desarrollo territorial. Sin hablar de la pérdida de recursos y tiempo de las personas en proceso fallidos. Esta situación es algo que sucede con frecuencia y se escuchan respuestas como: “¿otro plan?” u “¿otra mesa de diálogo?”. Y esto es porque se ha perdido credibilidad en iniciativas que han quedado truncadas.

La experiencia ha demostrado que el liderazgo, los agentes del desarrollo, los consultores, por sí solos, pueden perfectamente realizar un diagnóstico correcto, diseñar soluciones adecuadas (100% de la solución del problema); sin embargo, meses después solo el 10% de las soluciones se han implementado.

Se demostrado que la explicación a esta situación se debe a que, por parte de las personas impactadas, las soluciones no fueron:

- Creadas.
- Comprendidas.
- Aceptadas.

Por otra parte, la experiencia demuestra de manera continua que si los gestores – líderes del desarrollo generan:

- Metas y propuestas de políticas de cambio.
- Diseñan un proceso metodológico participativo.
- Convocan a los involucrados para que propongan cómo cumplir la meta y cómo implementar la política.

Meses después ...

- El 90% se ha implementado (de una solución 90% correcta).
- Se puede obtener mejores resultados cuando las soluciones son participativas.

60

La participación se destaca como la modalidad privilegiada para desarrollar confianza y, por lo tanto, compromiso en los procesos de desarrollo.

5. Diálogo social, colaboración y consenso

Según se exponía anteriormente, se define la gobernabilidad como la habilidad de gobernar, es decir, la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. Por otra parte, se define la gobernanza como formas de interacción política, de carácter horizontal y colaborativa, entre los actores estratégicos de la sociedad civil y del Estado; principalmente, en los procesos de construcción de políticas públicas que afectan a la ciudadanía, así como en la definición de reglamentos y procedimientos, en la aplicación de esas políticas. Se puede concluir, fácilmente que, en ambos procesos, se está implicando la necesidad del diálogo social y la colaboración, las cuales permitan alcanzar niveles mínimos de consenso.

Para que la gobernabilidad se mantenga y consolide, al tiempo que se genera gobernanza, es indispensable la práctica de acciones coordinadas e integradas entre entes públicos a la hora de abordar problemas, los cuales tienen que recibir un tratamiento interinstitucional; esto es, que involucra las competencias de dos o más instituciones. Y las dos cosas se pueden presentar juntas: proyectos que requieren la participación de varias instituciones (gobernabilidad), así como la participación de organizaciones ciudadanas, sean empresariales, sociales o de ONG's (gobernanza).

Estos fenómenos están marcando un cambio de la forma de gobierno tradicional, en el cual ha sucedido tradicionalmente que las instituciones del Estado actúan de manera “vertical” (de arriba hacia abajo), mediante el ejercicio de la autoridad que pueden ejercer sobre la ciudadanía. La tendencia actual es la de dar paso a otro modelo, el cual involucra, consulta y hasta otorga ciertos grados de responsabilidad a la ciudadanía. El siguiente gráfico ilustra esta tendencia, donde la actuación de las instituciones públicas se produce, ahora no solo en un sentido de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba (GIZ, 2013).

Figura 6

Gobierno tradicional



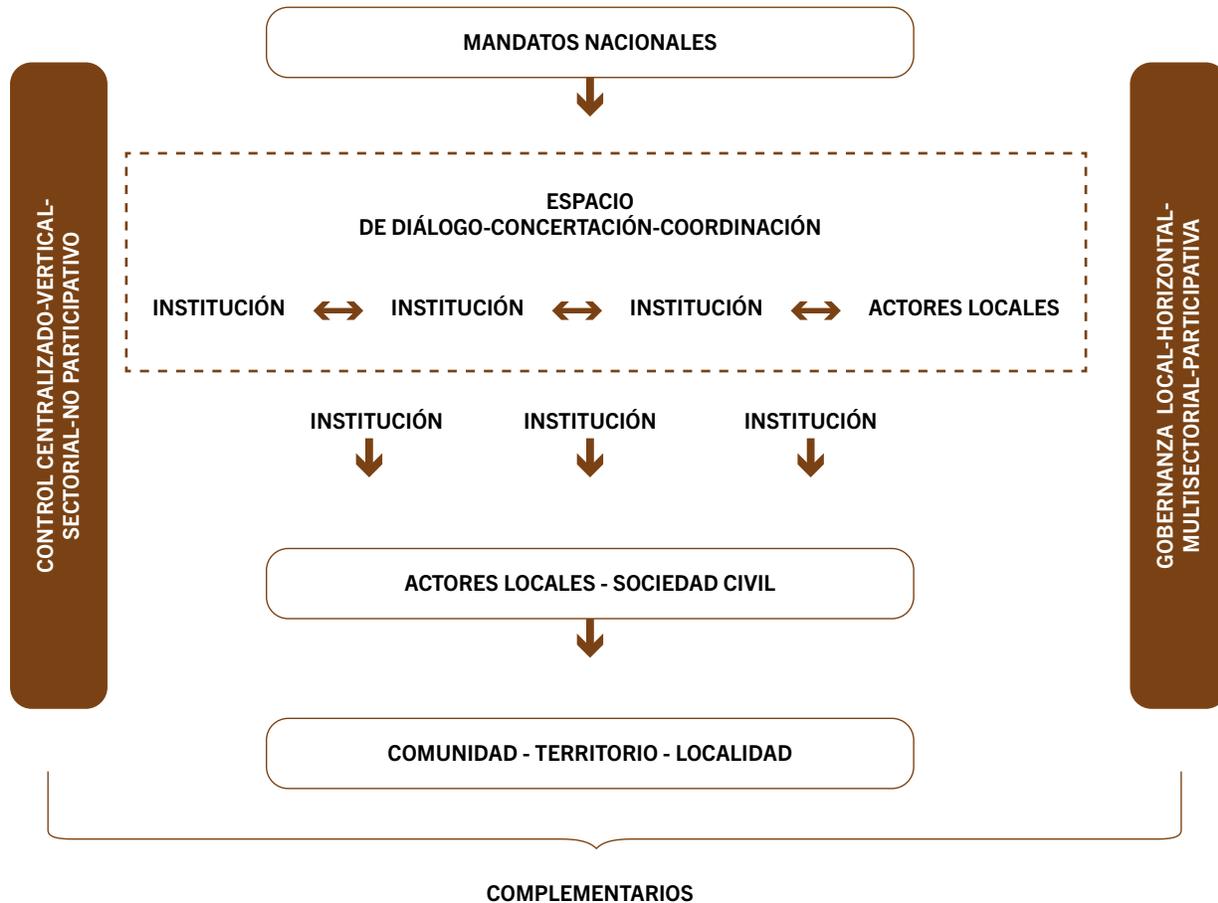
Fuente: GIZ, 2013.

Se asume que dichas estructuras ejercen su influencia mediante la persuasión o mediante la coerción, para que los actores locales (en los territorios donde viven y producen) cumplan con dichos mandatos. Esto es lo que se denominaría un control centralizado, vertical, sectorial (cada institución incide sobre los comportamientos relacionados con su “sector”) y no es participativo.

Este modelo ha demostrado ser insuficiente para lograr el cumplimiento de las leyes y las regulaciones correspondientes; no solamente por la lejanía de las estructuras institucionales de donde se producen los “hechos”; a saber, comportamiento de uso y abuso por parte de los actores locales; sino también porque dichas entidades carecen de los recursos operativos para ejercer su control, además, como se hizo ver con anterioridad, no todas aplican de manera generalizada, a los diferentes territorios del país.

Figura 7

Gobernanza Multi actores



Fuente: GIZ. 2013

La Plataforma Colaborativa Multi Actores (PCMA) o red colaborativa multi actores, como una nueva forma de “gobernanza” que complementa la gobernanza tradicional desde los entes centralizados, con la incorporación de nuevas redes organizacionales, tanto institucionales como de la sociedad civil; para cumplir propósitos de desarrollo local y territorial, complementarios con los mandatos de las instituciones. La red dialoga, negocia y coordina acciones.

En este nuevo modelo de gobernanza, se viene a *complementar* las funciones tradicionales de las entidades del Estado; pero se incorporan a los actores locales dentro de un espacio formal y permanente en una relación horizontal de carácter colaborativo, multi sectorial y con posibilidades de incidir en las acciones y decisiones necesarias; esto es *participativo*.

Características del proceso multi actores:

- El punto de partida del proceso debe ser encuadrado como el de una situación problema u oportunidad. Por ejemplo, si se estuviera impulsando una planificación política-estratégica de un territorio, para implementar la neutralidad en la degradación de la tierra, la cual debe enfocarse de manera compartida, por el conjunto de actores claves nacionales tanto públicos como privados.
- Todos los actores clave involucrados, con interés objetivo en el tema e influencia de cómo sea abordado, deben ser parte del proceso.
- Debe reconocerse que el problema es multifacético y que involucra a diferentes sectores y escalas (local, subnacional, nacional, e incluso global).
- El diseño del proceso debe ser claro y a la vez flexible, enmarcado en los tiempos y recursos disponibles; también debe ser una intervención que se espera tenga un impacto en el largo plazo.
- Se debe tomar en cuenta las perspectivas y expectativas de los diferentes actores involucrados en el proceso, pero atendiendo criterios de realismo, factibilidad y viabilidad.
- Es necesario abordar el tema del poder (institucional, organizacional) y se debe reconocer el potencial para el surgimiento de diferencias e incluso conflictos, y la necesidad de la negociación y concertación intersectorial e interinstitucional con los actores claves involucrados.
- Se requiere incorporar el manejo de la información relevante; el “*expertise*” y el necesario aprendizaje dentro de los espacios de construcción participativa.
- Se debe balancear el enfoque abajo-arriba (participación) con el de arriba-abajo (direccionamiento).

6. Redes y plataformas multi actores: “asociatividad” multi actores

De acuerdo con nuestra experiencia y según se documenta en la práctica internacional, el enfoque de asociación multi actores se optimiza cuando se presentan las siguientes seis condiciones muy necesarias, conocidas como Factores Críticos de Éxito (FCE):

64

1. La iniciativa busca atender un problema sistémico multisectorial.
2. Existe compromiso de la autoridad pública competente en desarrollar el proceso.
3. Los actores principales, interesados y afectados por la iniciativa, están involucrados.
4. Se tiene acceso a la información técnica y el “*expertise*” necesario para abordar el problema.
5. Se cuenta con la disponibilidad de tiempo y los recursos económicos para el proceso.
6. Se cuenta con una facilitación experta externa e imparcial para el diseño, facilitación y sistematización del proceso.

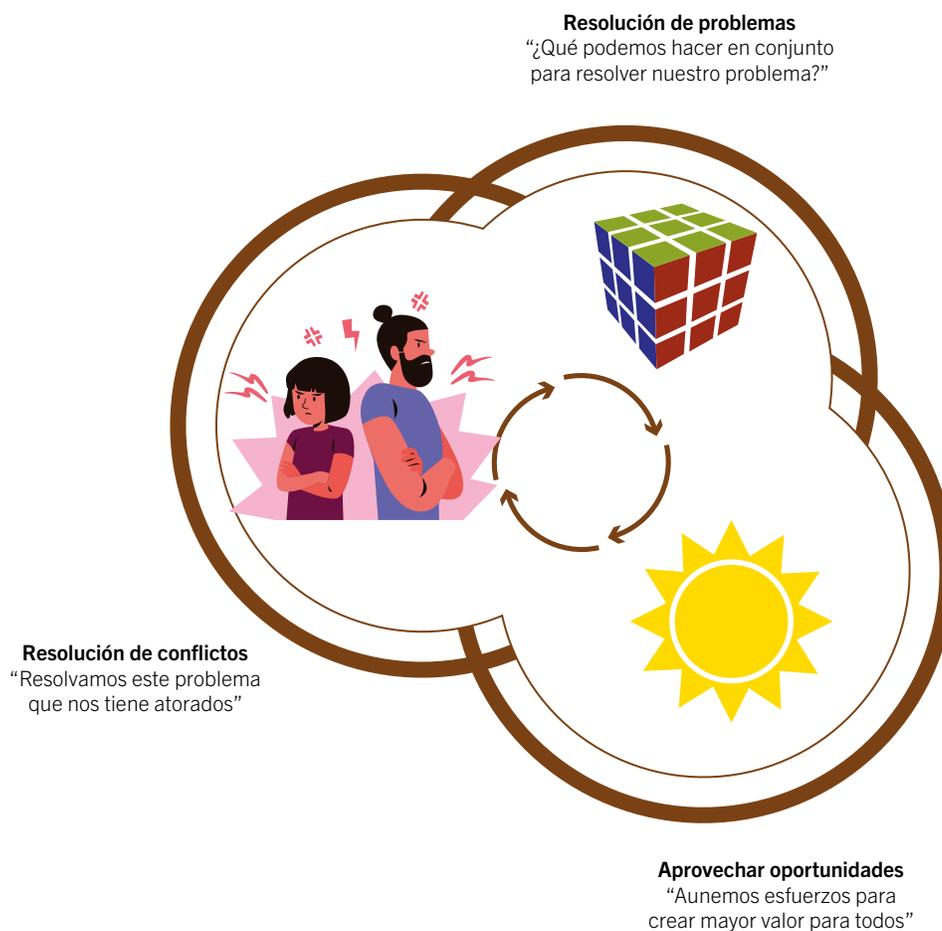
Obsérvese el diagrama de la figura 8, acerca de los propósitos principales donde se ha demostrado el valor e impacto del uso de las “redes multiactores”; es posible convenir, que estos tres propósitos están presentes en iniciativas de gobernanza para el desarrollo territorial; esto es:

- a. La “resolución de problemas” (con base en el logro de una visión de desarrollo esperada).
- b. El aprovechamiento de oportunidades del desarrollo que ofrece el territorio y su entorno en diversas circunstancias, tal vez en menor grado, pero siempre potencialmente presente.
- c. La necesidad de resolver conflictos entre actores, de cara a gestionar procesos colaborativos.

Estos propósitos se ilustran en la siguiente figura:

Figura 8

Las Plataformas Multi actores para resolver problemas, aprovechar oportunidades, resolver conflictos



Fuente: Brouwer, H y otros, 2015.

Profundizaremos un poco en la razón del por qué las “Asociaciones Multi Actores” (Multi Stakeholder Partnerships) constituyen una importantísima opción para mejorar los procesos de gestión de política pública y una evolución hacia una democracia más participativa, con mejor gobernabilidad de las entidades públicas, también de gobernanza, en conjunto con actores de la sociedad civil.

El diseño del proceso de una PMAC supone de, al menos, tres fases:

- Una comprensión del contexto.
- El desarrollo y adaptación de la estrategia hacia el cambio.
- La utilización de variados métodos y herramientas participativas.

Estas fases se ilustran en la siguiente figura:

Figura 9

Diseño del proceso de una PMAC



Fuente: Brouwer, H y otros, 2015.

Típicamente, las PMAC deben pasar por un proceso evolutivo, por etapas, en las cuales se deben resolver los siguientes desafíos:

Cuadro 6

Desafíos en el proceso PMAC

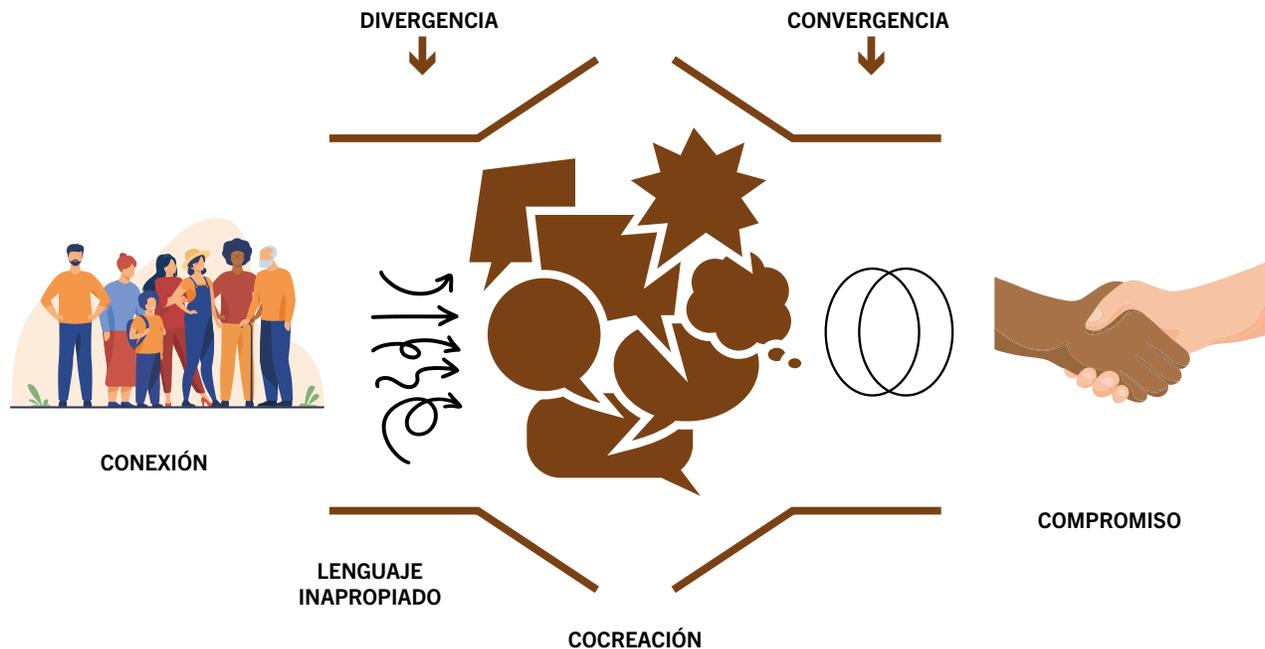
Etapa	Desafío
Conexión:	Definir el tema y convertirse en grupo efectivo de trabajo.
Lenguaje Compartido:	Comprender el asunto y reconocer las diferentes perspectivas.
Divergencia:	Ampliar las perspectivas sobre el tema; hacer emerger, reconocer y apreciar las diferencias.
Co Creación:	Desarrollar opciones para abordar el asunto y poder enfrentar colaborativamente el tema.
Convergencia:	Decidir cuáles opciones pueden servir más, priorizarlas y afinarlas.
Compromiso:	Acordar acciones, alinearlas, reflexionar y aprender.

Fuente: Brouwer, H y otros. 2015

Estos desafíos se evidencian más claramente en la siguiente figura que ilustra la evolución, por etapas, de los procesos de las plataformas multi actores.

Figura 10

Evolución del proceso plataforma multi actores



Fuente: Brouwer, H y otros. 2015.

Propósito general aspiracional de una PMAC

De manera general es posible caracterizar el propósito que se persigue, en escenarios más complejos donde se utilizan las PMAC, para abordar problemas multi sectoriales en el territorio; lo cual se puede formular de la siguiente manera:

Facilitar negociaciones para lograr compromisos formales multi laterales y bilaterales intersectoriales, desde una plataforma multi actores, bajo la conducción y facilitación de la autoridad formal, con los instrumentos legales y de gerencia pública necesarios; los cuales definen roles, responsabilidades, asignación de recursos humanos, técnicos y financieros, para la implementación de la iniciativa correspondiente, con su correspondiente mecanismo sostenible de gobernanza.

La composición típica de una PMAC debe garantizar personas representantes de estos sectores de la sociedad, para poder abordar la complejidad que tienen los procesos de desarrollo (Véase gráfico del apartado que aborda la tipología de actores).

Las Plataformas Multi Actores Colaborativas (PMAC) como Comunidades de Aprendizaje

Quizás el impacto de largo plazo más importante de una PMAC es que la misma se constituye en una “comunidad de aprendizaje”. En efecto, el “aprendizaje participativo” está en el corazón mismo de las experiencias exitosas en plataformas multi actores. Este se manifiesta como un proceso mediante el cual diferentes y diversos actores claves en una iniciativa, se ven compelidos a comprenderse unos con otros, explorar posibles preocupaciones y ambiciones comunes, para generar nuevas ideas y asumir una acción conjunta. Para ello, la facilitación de la PMAC debe diseñar eventos y actividades que permitan la generación de nuevas ideas y líneas de acción. Dicho proceso se explica comprendiendo la naturaleza misma del aprendizaje participativo o “vivencial”; en el cual los adultos aprenden de su propia experiencia para resolver problemas y crear mejoras. La esencia de dicho aprendizaje se explica mediante el conocido “Ciclo de Aprendizaje de Kolbs” que nos permitimos ilustrar en las siguientes figuras.

69

Figura 11

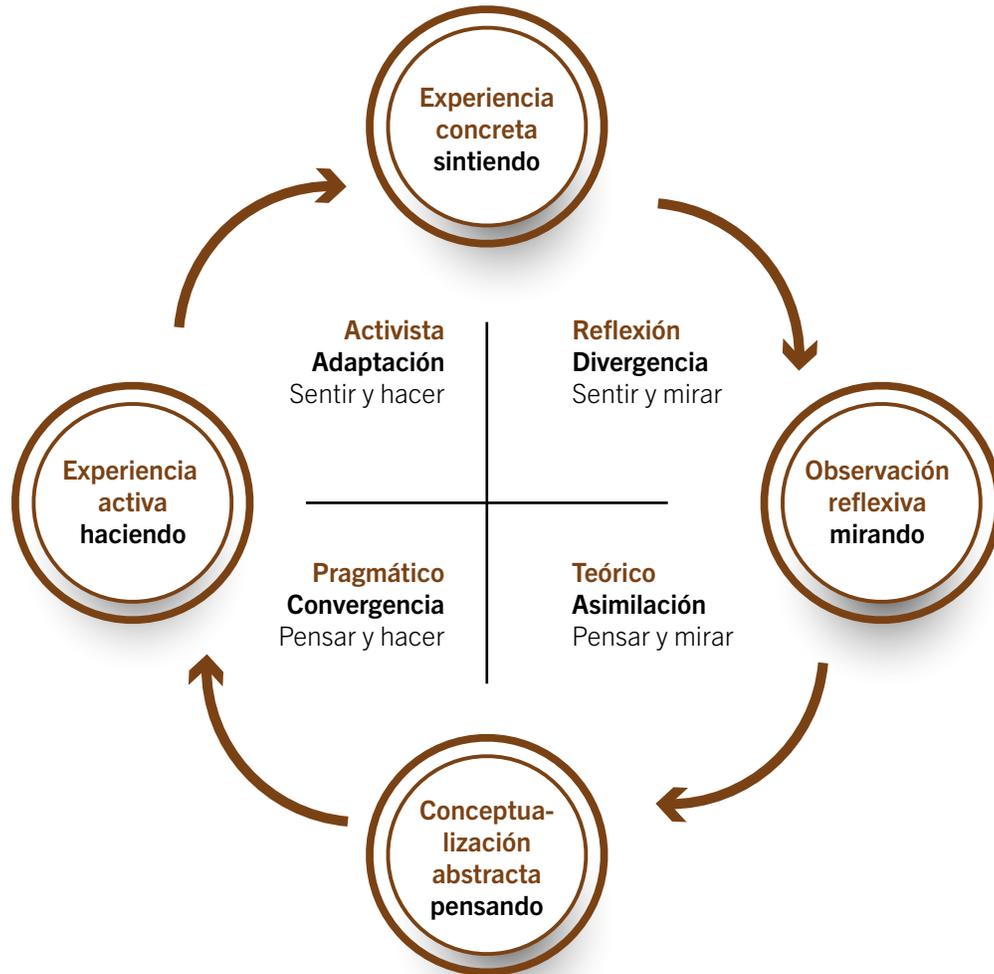
Ciclo de Aprendizaje de Kolbs (a)



Fuente: Brouwer, H y otros. 2015.

Figura 12

Ciclo de Aprendizaje de Kolbs (b)



Fuente: Brouwer, H y otros. 2015.

Al aprender se ponen en juego cuatro capacidades diferentes:

- Capacidad de Experiencia Concreta (EC)**: ser capaz de involucrarse por completo, abiertamente y sin prejuicios en experiencias nuevas.
- Capacidad de Observación Reflexiva (OR)**: ser capaz de reflexionar acerca de estas experiencias y de observarlas desde múltiples perspectivas.
- Capacidad de Conceptualización Abstracta (CA)**: ser capaz de crear nuevos conceptos y de integrar sus observaciones en teorías lógicamente sólidas.
- Capacidad de Experimentación Activa (EA)**: ser capaz de emplear estas teorías para tomar decisiones y solucionar problema

En esencia, el enfoque de facilitación apropiado hace que los participantes de PMAC desarrollen una experiencia común de aprendizaje, donde se sientan seguros, en un ambiente de confianza y comprensión mutua, que les permita hacerse preguntas críticas, cuestionar asunciones y desafiar formas de pensar tradicionales que se encuentran en la base del “status quo” de la problemática analizada.

Redes organizacionales y las Plataformas Multi Actores

La red es una forma de relación que involucra varias entidades que comparten características similares, interactúan y tienen un sentido de colectividad. Las redes pueden tener grados diversos de cohesión e interdependencia; esto es algo que debe ser claramente tomado en cuenta. Las PMAC suponen una forma de relación en Red, pues se espera que quienes se integran a la plataforma establezcan entre sí diversas formas de sociedad bilaterales y multi laterales como resultado del proceso; muchas veces ya esas relaciones existían de previo al proceso de la plataforma multi actores, entonces se potencian o adquieren nuevos alcances a partir de dicha experiencia.

La siguiente tipología establece un continuum que va desde menor a mayor grados de cohesión e interdependencia, como se muestra a continuación:

Menos	Red de consulta
	Relación entre entidades cuya única finalidad es el intercambio de información, ideas y experiencias mediante espacios y mecanismos que generan un mayor conocimiento mutuo.
	Red de coordinación
	Se realizan esfuerzos para evitar la duplicación de actividades y la búsqueda de sincronización para obtener mayor eficiencia y eficacia operativa. Es el caso cuando diferentes entidades hacen un inventario de proyectos existentes en una comunidad.
	Red complementaria
	Se da cuando cada entidad tiene iniciativas separadas, pero que están bajo un marco programático común que les orienta hacia el apoyo mutuo.

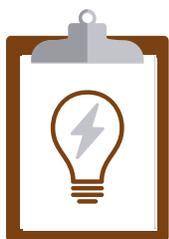
Red colaborativa

En esta relación, las entidades acuerdan trabajar en conjunto, comparten una visión y establecen objetivos comunes.

Red como Alianza estratégica (o sociedad crítica)

Representa el mayor nivel de relación, donde las partes son socias indispensables para alcanzar visiones y fines más amplios, trabajando en relaciones estratégicas de largo plazo y comparten la toma de decisiones claves.

Las redes organizacionales comprenden cualquiera de estas relaciones, que son dinámicas y pueden transformarse en el espectro, en cualquier sentido o pudiendo coexistir en una misma iniciativa varios tipos, como puede suceder en Plataformas Multi Actores Colaborativas

**Reflexión final**

En esta unidad temática se ha podido presentar un enfoque teórico y metodológico para abordar el tema de la gobernabilidad y la gobernanza, particularmente en los niveles territoriales, locales y sub locales. Se asume que las iniciativas para mejorar los niveles de gobernabilidad y gobernanza pasan por alcanzar importantes cambios en las variables que determinan dichos fenómenos; por lo tanto, se expone y se analiza un importante recurso para facilitar el cambio como lo es la teoría del cambio.

El manejo consciente y dirigido del cambio para alcanzar mayores grados de desarrollo en los niveles correspondientes del nivel territorial, local y sub local, pasa por modificar, de manera importante, los arreglos y el andamiaje institucional, de gobernabilidad; también se abre a diferentes grados y formas de participación de la ciudadanía en la gestión del desarrollo y ahí se propone una nueva forma de abordar dicha gestión; lo anterior con un enfoque más descentralizado y participativo, mediante la utilización de Plataformas Colaborativas Multi Actores; las cuales vienen a complementar las competencias propias de los gobiernos locales y de la institucionalidad central y también autónoma del gobierno nacional, y que constituyen una propuesta metodológica de operación de los espacios interinstitucionales locales territoriales.



Ejercicio de autoevaluación de la unidad II

Actividad 1

Con el objetivo de reforzar algunos conceptos que apoyan la aplicación práctica de la gestión del cambio territorial, proponemos fundamentar, con sus propias palabras, el por qué es importante en iniciativas y proyectos complejos, multi temáticos, explorar cuáles son los supuestos que tienen diversos actores sobre la situación – problema y las opciones para su abordaje; y por qué ellos y ellas deben ser partícipes de la formulación de una teoría del cambio consensuada. Cite un ejemplo práctico que respalde su explicación.

Actividad 2

Seguidamente, con el propósito de profundizar en las ventajas prácticas que ofrece el uso de las “plataformas multi actores colaborativas” como una metodología que viene a desafiar la forma de operar de la institucionalidad del Estado, le sugerimos comentar, empleando los conceptos revisados en esta unidad temática, al menos tres razones o elementos constituyentes de las PMAC que respaldan el siguiente párrafo:

“Las Plataformas Multi Actores Colaborativas vienen a complementar las competencias propias de los gobiernos locales y de la institucionalidad central, y también autónoma del gobierno nacional, y constituyen una propuesta metodológica de operación de los espacios interinstitucionales locales territoriales”

Actividad 3

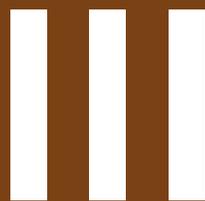
A continuación, con el objetivo de reforzar los conocimientos adquiridos en torno al tema gestión del cambio territorial, se le invita a llevar a cabo el siguiente caso hipotético.

Caso hipotético:

Supóngase que usted está queriendo promover la generación de empleo en un territorio con altas tasas de desempleo y pobreza; para lo cual convoca al gobierno local, a los sectores productivos más importantes y a algunas instituciones clave, que pueden contribuir en comprender el problema y proponer algunas estrategias exitosas para enfrentarlo. A partir de esta información, responda las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuáles son Factores Críticos de Éxito (FCE) para que una PMAC, en el contexto del caso planteado, pueda ser exitosa en su misión?
- b. ¿Cuáles mecanismos para garantizar el compromiso emplearía?
- c. ¿Cuál considera que es el papel del diálogo social, la colaboración y el consenso, en el caso planteado?

Unidad



Liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial

75

Objetivo

Valorar el liderazgo como un factor clave para la gobernabilidad y la gobernanza territorial.

Temas

1. Desarrollo del liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial.
2. Factores críticos de éxito para actuar con liderazgo.
3. Motivación y empoderamiento de la ciudadanía para la gobernanza, mediante un enfoque facilitador.



Para comenzar

Con el objetivo de iniciar el análisis alrededor del tema del liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial, le invitamos a reflexionar sobre las siguientes interrogantes, a partir de su propia experiencia:

- ¿Qué significa para mí la palabra liderazgo?
- ¿Una persona líder nace o se hace?
- ¿Qué características personales deben presentar las personas que ejercen un liderazgo local y que se convierten en personas gestoras del desarrollo?

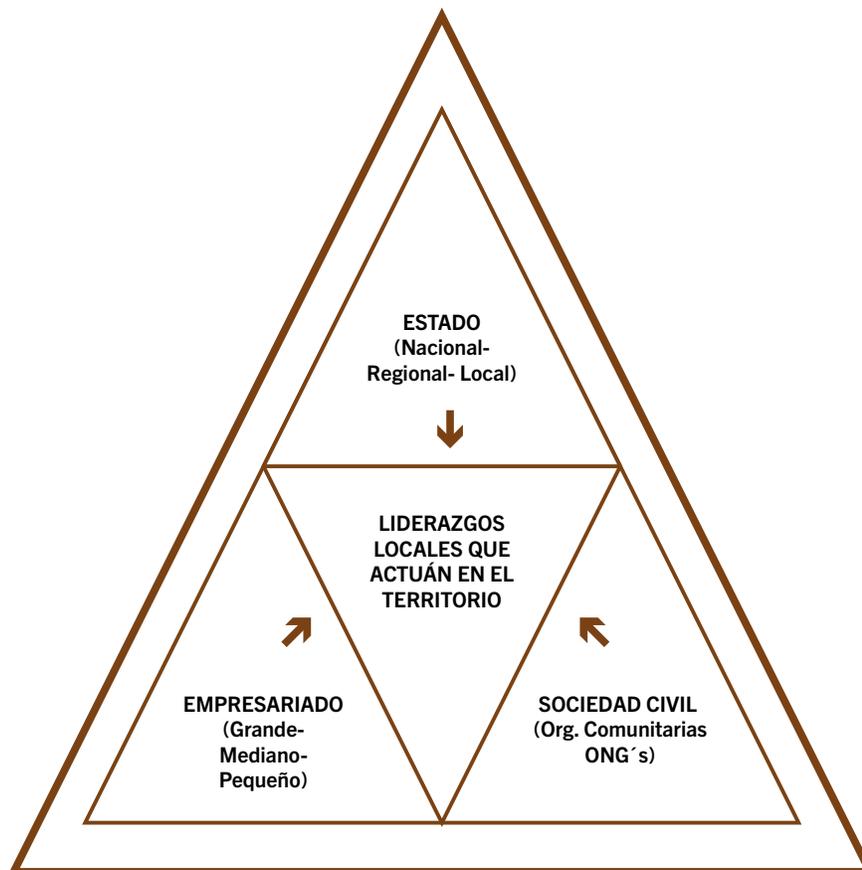
1. Desarrollo del liderazgo para la gobernabilidad y la gobernanza territorial

A pesar del desgaste del término “liderazgo” debido a su uso excesivo e impreciso en la literatura gerencial, el fenómeno existe, además puede ser descrito y explicado; su comprensión es clave para entender y orientar los procesos de gobernabilidad y gobernanza. Y de manera muy particular, en los niveles locales y sub locales.

Primero, se vuelve a la tipología ya presentada, que establece los diferentes actores del desarrollo en el ámbito local.

Figura 13

Tipología de actores del desarrollo



Fuente: Elaboración propia, 2020

En el siguiente esquema se resume las diferentes escalas posibles en que se da la participación ciudadana en el actual marco legal del Estado costarricense, con sus correspondientes instancias de coordinación y articulación con la institucionalidad.

Cuadro 7

Instancias de coordinación y articulación con la institucionalidad, para promover la participación

Institución	Plataformas de gobernanza						
MIDEPLAN	Consejos Nacionales de Desarrollo (COREDES).		Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI).			Consejos Distritales de Coordinación Institucional (CDCI).	
INDER	Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR).			Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR).			
DINADECO	Asociaciones de Desarrollo Comunal (integrales y específicas; Federaciones, Uniones y Confederación).						
CNE	Comités Regionales de Emergencia (CRE).		Comités Municipales de Emergencias (CME).		Comités Comunales de Emergencia (CCE).		
Municipal	Concejo Municipal.	Concejo Municipal de Distrito.	Concejos de Distrito.	Comité Cantonal de Deportes y Recreación.		Sistema Nacional de Capacitación Municipal.	
MINAE	Consejo Local del Área de Conservación (COLAC).	Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC).	Consejo Regional de Área de Conservación (CORAC).	Comité Local de Corredor Biológico (CLCB).	Comité Marino.	Comisión Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE).	Comisión de Gestión Integral de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles.
MAG	Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios (CSRA).			Comités Sectoriales Locales (COSEL).			

Fuente: Elaboración propia, 2020

Cada uno de estos actores puede, individualmente, o en conjunto, actuar con “liderazgo”. En efecto, el desarrollo endógeno, concepto mencionado anteriormente, supone la capacidad para desarrollar liderazgo desde el ámbito local-territorial. Recordemos que el desarrollo endógeno implica:

- Orientarse al uso y mejoramiento de los recursos locales por medio de procesos de transformación endógenos.
- Minimizar la dependencia de procesos y decisiones exógenas.
- Buscar la descentralización a la localidad de las decisiones que, estando en manos de agentes externos, la influyen.
- La sinergia (el todo es más que la suma de las partes) es la clave.
- El crecimiento y desarrollo de las empresas locales existentes, reforzando capacidad innovativa, de control sobre los mercados, y la capacidad gerencial.
- Orientarse a la creación de nuevas empresas, introduciendo “energía renovada” en la estructura económica.

Y en relación con el liderazgo, el desarrollo endógeno significa actuar con liderazgo por parte de los actores del desarrollo. Puesto que el liderazgo es siempre un fenómeno colectivo, se parte que en los enfoques de las PMAC se está hablando de la capacidad que tienen estas instancias de asumir colectivamente la capacidad de liderazgo para promover cambios y desarrollo local.

2. Factores críticos de éxito para actuar con liderazgo

El tratamiento de este tema se centra en un modelo, el cual resume los rasgos o funciones fundamentales que caracterizan el liderazgo. Existe una relación de sentido “causal” entre dichos factores, por lo que su orden resulta importante.

Al hablar de “funciones del liderazgo” se está implicando que cualquier sujeto puede actuar con liderazgo, y no la noción tradicional personalista del liderazgo como cualidades de una persona. Así, una persona, una organización, una persona gestora del desarrollo, etc., pueden ejercer las funciones del liderazgo para transformar la realidad donde actúa.

Se proponen cinco factores críticos de éxito para el desarrollo y ejercicio del liderazgo, los cuales son:

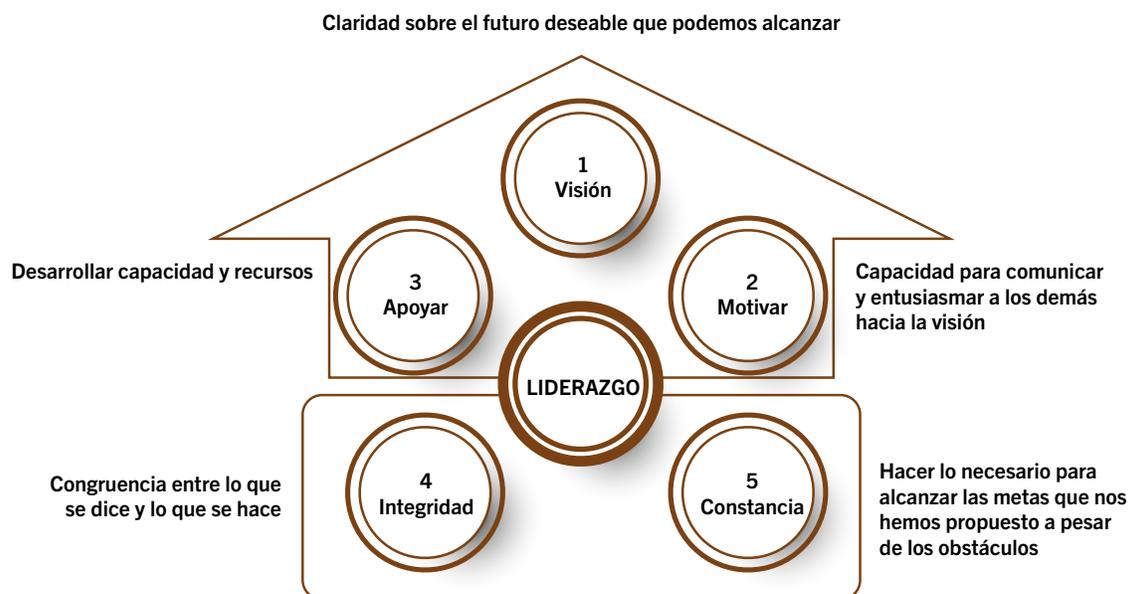
1. **Visión:** un esfuerzo por representarse un futuro diferente y mejor, pensando en lo que se quiere y no en lo que se puede. En lo que se debe hacer y se debe tener, y solo después, en cómo se puede hacer. Al inicio hay reacciones de asombro y resistencia. Se ayuda a la gente a aceptar que el cambio es real, a que se sienta insatisfecha con lo que hay, reconociendo lo positivo que se ha logrado y desapegarse del estatus quo; ayudándoles a visualizar las oportunidades para todos en el futuro y apelar a valores constructivos existentes en el grupo y la comunidad, los cuales pueden ayudar a movilizar energía humana hacia el cambio. Se proponen nuevos esquemas de pensamiento útiles para transitar hacia el cambio propuesto forjando la visión compartida.
2. **Comunicar:** cuando se está en procesos de cambio organizacional, al preguntarse qué es lo que debe concentrar más la atención y el tiempo de los líderes de la iniciativa; la máxima es “Comunicar. Comunicar. Comunicar”. El acceso a los colaboradores, a los públicos meta, con mensajes claros y motivacionales inspirados en la visión. La búsqueda de mensajes alternativos que condensen las nuevas formas de pensar que se requieren. No solo nuevos contenidos sino, también, nuevos medios para llegarle a las personas clave. También aportar información sobre cómo se puede alcanzar el desempeño deseado en las nuevas condiciones. La comunicación eficaz ayuda a bajar la incertidumbre y dar confianza hacia el cambio. Pero también, cuando se dirige a los públicos externos, incrementa la exigencia, por el lado de la demanda, y hace más evidente a los empleados la brecha existente ante la ciudadanía.
3. **Apoyar:** la mejora en las condiciones de trabajo y nuevas oportunidades para el desempeño, más libre y creativo, y con mejor instrumental y capacidad, ayuda a los empleados a adquirir más confianza en el cambio y valorar mejor las oportunidades que depara el futuro. Hasta la mejora en las propias condiciones de vida y trabajo favorece la autoestima de todos. Dentro de esta función de apoyo a la gente resulta clave la capacidad de generar alianzas que fortalezca las capacidades institucionales y el incremento de recursos.
4. **Recursos:** si ya resulta difícil gestionar las municipalidades en la complejidad del entorno y su contexto interno; lo es más aún cuando se acometen cambios que pretenden afectar el largo plazo y ser significativos a nivel de impacto en muchas personas; lo anterior puede entenderse como la ruptura con patrones arraigados. La resistencia al cambio es de las más persistentes fuerzas que operan en los sistemas humanos, y entre los motivos humanos que la explican están la costumbre y el temor a la incertidumbre y a exigencias que no se sabe si

se pueden enfrentar. Hay entonces fuerza de resistencia al cambio en la propia organización; en la propia persona y, por supuesto, en todo el entorno con el que se relaciona. Una organización que busca ese cambio generará fuerzas “sobrenaturales” a las ya existentes (entes reguladores, burocracia interna, actores políticos tradicionales, y otros) y el agente de cambio (líder) debe gestionar o facilitar dicha resistencia.

5. **Integridad:** modelar con el ejemplo es el principal rasgo que confiere integridad para tener credibilidad e influencia en los demás. Toma mucho tiempo y esfuerzo, la confianza se adquiere en el correcto ejercicio del liderazgo. La honestidad aparejada al ejercicio de rendición de cuentas resulta clave. El esfuerzo para alcanzar esta consistencia no solo es de índole moral, sino que también demanda la capacidad de comprender dónde se puede ser vulnerable frente a los obstáculos que se enfrenta. Es, por lo tanto, también, una cualidad relacionada con el aprendizaje y la capacidad para la mejora continua y de poder colocar en el orden correcto las prioridades sobre las que se quiere ser juzgado por los seguidores. Por supuesto que aquí el papel de los “hechos” y los “datos objetivos” es fundamental, dando el fundamento para que la función de comunicación y motivación no pierda relevancia.

Figura 14

Factores Críticos del Liderazgo



Fuente: Elaboración propia, 2020

3. Motivación y empoderamiento de la ciudadanía para la gobernanza, mediante un enfoque facilitador

El principio de la participación ciudadana en la comprensión y atención de sus problemas no solo favorece mejores soluciones porque involucra actores más cercanos a estos, sino que también les motiva al ser escuchados y atendidos: “nadie está en contra de sus propias ideas”.

La organización de una Plataforma Multi Acotes Colaborativa (PMAC), como ha sido explicado en detalle, en el presente documento, constituye una condición altamente estimulante para la generación de soluciones y aprendizajes que pueden fortalecer el desarrollo del territorio.

Para ello resulta crítico que las personas gestoras del desarrollo actúen, predominantemente, con un rol de facilitación; ya que es el modo de comportamiento que cataliza de mejor manera las energías de los grupos y la ciudadanía, en general.

La facilitación, como “método de trabajo con la gente”, ayuda en que el potencial del tejido social encuentre por sí mismo una ruta para atender sus problemas y resolver las diferencias y resistencias que genera el cambio.

El rol de la persona facilitadora-mediadora debe estar centrado en el proceso y la construcción de una estructura de diálogo y negociación de los actores; debe ser neutral e independiente y no involucrarse en los temas de fondo; es un rol técnico en proceso social, organizacional y no en los temas sustantivos para los actores.

Adicionalmente, el adecuado ejercicio del rol de la facilitación se da mediante un conjunto de recursos comunicativos que moldean en las personas una nueva cultura de trabajo en equipo.

La persona facilitadora propone y modela una serie de normas comunicativas que conllevan claridad y motivación, lo cual se expresa en un importante compromiso con las decisiones y propuestas de futuras acciones que adoptan las personas en los procesos de construcción participativa. Esto último se ilustra en la siguiente figura, en la cual se sugiere que a mayor claridad comunicativa, participación y apropiación, mayor compromiso de las personas con las decisiones que se adopten.

Figura 15

¿Cómo se alcanza el compromiso?



Fuente: elaboración propia, 2020

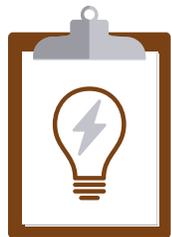
Procesos de motivación y empoderamiento como los que se establecen en los procesos de gobernanza para el desarrollo territorial requieren considerable tiempo, para que consoliden su desarrollo y alcancen los impactos deseados; sobre todo tratándose de problemas complejos multi sectoriales, tal y como los que se abordan mediante la construcción de una “teoría del cambio”. No se generan resultados inmediatos y no siempre son exitosas en alcanzar los resultados propuestos, aunque siempre la experiencia deja un aprendizaje significativo para las relaciones futuras entre los actores.

En estos procesos resulta crítico el involucramiento de los altos niveles gerenciales de las instituciones involucradas, para que respalden las acciones y decisiones (sobre todo en la asignación de recursos). Esto se logra mediante la formulación de un “mandato” institucional desde el inicio, y el seguimiento y la evolución que puede tener ese mandato a lo largo del proceso de diálogo y negociación, mediante la “consulta” de los representantes a sus representados, de manera continua y sucesiva.

Es crucial atender, desde el inicio del proceso, el desarrollo en las personas participantes de capacidades “blandas”, que son habilidades tales como la comunicación asertiva, trabajo en equipo, manejo de diferencias, etc.

Es fundamental el manejo de las posiciones y los intereses de las instituciones del sector público y la facilitación de su alineamiento; pues dichas diferencias mal manejadas introducen la desconfianza y pueden generar un ambiente poco motivante, y de débil o nulo compromiso, por parte de los actores de la sociedad civil.

Reflexión final



En esta unidad se ha podido exponer un concepto de liderazgo, el cual no solo es aplicable a sujetos individuales, sino también a entidades que pueden actuar colectivamente y como tales; lo cual clarifica el alcance y los factores críticos que determinan dicho liderazgo. También se hace una relación de sentido entre el liderazgo y los procesos que se orientan a mejorar las condiciones para la gobernabilidad y la gobernanza. También se presenta la tipología de actores clave del desarrollo, sobre todo en el ámbito nacional, territorial, local y sub local, y se relaciona dicha tipología con el entramado institucional del estado costarricense actual; incluidos algunos espacios contemplados en la normativa que hoy existen y que pueden ser potenciados para acometer enfoques participativos consistentes con los principios y enfoque que se expuso en la Unidad 2 de las Plataformas Colaborativas Multi Actores.



Ejercicio de autoevaluación de la Unidad III

Actividad 1

A continuación, con el objetivo de retomar y analizar la importancia del desarrollo del liderazgo para fortalecer los procesos de gobernabilidad y gobernanza territorial, le invitamos a comentar las siguientes interrogantes, brindando los ejemplos prácticos solicitados:

-
- a. ¿Qué podría hacer usted, como una persona que ejerce un rol de “lideresa o líder gestor del desarrollo”, para impulsar consenso entre diferentes iniciativas de gobernanza, y que redunden en desarrollo territorial?
 - b. ¿Cuáles son los factores críticos de éxito para actuar con liderazgo y generar desarrollo territorial?
 - c. ¿De qué manera la motivación y el empoderamiento de la ciudadanía, mediante un enfoque facilitador, fortalece la gobernanza territorial?
 - d. Brinde un ejemplo práctico que haya sucedido dentro del cantón (comunidad) en donde usted vive o labora, en el cual sea posible observar cómo el proceso de liderazgo ha promovido un cambio que genera desarrollo en el cantón.

Referencias

- Acción Sinérgica Consultores (ASC) (2010). Los Gobiernos Locales en el Desarrollo Económico Local. Informe Final de Consultoría. San José, Costa Rica: ASC.
- Acción Sinérgica Consultores (ASC) (2017). Consultoría para la Construcción de la Visión a 20 Años del Gobierno Local que requiere Costa Rica”. Producto 2. San José, Costa Rica: IFAM.
- Acción Sinérgica Consultores (ASC) Fortalecimiento de Alianzas. Disponible en: <http://www.accionsinergica.com/fortalecimiento-de-alianzas>
- Brouwer, H y otros. (2015). The MSP Guide. How to design and facilitate multi-stakeholder partnerships. The Netherlands: Centre for Development Innovation, part of the Dienst Landbouwkundig Onderzoek Foundation. Disponible en: <https://edepot.wur.nl/358948>
- CGR. (2007). Informe DFOE-SM-2-2007. San José, Costa Rica: CGR.
- CGR. (2009). Informe R-SC-1-2009. San José, Costa Rica: CGR.
- Fernández García, Y M y otros. (2010). Propuesta De Un Plan De Comunicación Para Perfeccionar La Aplicación Del Programa De Desarrollo Cultural Del Municipio Colombia Para La Etapa 2011-2013. Municipio Colombia, Cuba. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/898/indice.htm>
- Fundación DEMUCA. (2009). Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana. San José, C.R.: Fundación DEMUCA.
- García Camino, L J. (7 enero 2019). Círculo del aprendizaje a través de la experiencia o ciclo de aprendizaje de Kolb. Pedagogical and Education Solutions. Disponible en: <https://solucionespedagogicasyeducativas.blogspot.com/2019/01/circulo-del-aprendizaje-traves-de-la.html>

-
- Farrel, J y Weaver, R. (2000). *The Practical Guide to Facilitation*. Massachusetts, Estados Unidos de América: HRS Press.
- GIZ. (2013). *Gobernanza Local de los Recursos Naturales. Experiencias en la aplicación de Incentivos para el Desarrollo Sostenible. Serie de Sistematizaciones. Fascículo 13*. Eschborn, Alemania: GTZ.
- Hiemstra, W (coord.). (2012). *Power dynamics in multistakeholder processes: a balancing act*. Netherland: ETC Foundation. Disponible en: <https://edepot.wur.nl/242967>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2018). *Encuesta Nacional de Hogares 2018*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2019). *Encuesta Nacional de Hogares 2019*. San José, Costa Rica: INEC.
- Meléndez Chaverri, C. (2013). *Historia de Costa Rica*. San José, C.R.: EUNED.
- MIDEPLAN-PNUD. (2011). *Proyecto “Planes de Desarrollo Humano Local y Planes Estratégicos Municipales: herramientas innovadoras para hacer frente a las asimetrías de desarrollo en Costa Rica”. Manual para la Planificación del Desarrollo Humano local. Módulos 1 – 3*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN-PNUD.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. San José, CR: MIDEPLAN.
- Molina, I. y Palmer, S. (2005). *Costa Rica del siglo XX al XXI. Historia de una sociedad*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia
- PNUD. (2016). *Atlas del Desarrollo Humano cantonal*. San José, CR: PNUD. Disponible en: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php>
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Informe Estado de la Nación 2019*. San José, Costa Rica: Servicios Gráficos AC 2019.
- Van Es M y otros. (2015). *Theory of Change Thinking in Practice. A Stepwise Approach*. La Haya, Países Bajos: HIVOS. Disponible en: http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/hivos_toc_guidelines_final_nov_2015.pdf

Vargas, J. P y Monge, C. (2011) Gobernabilidad y gobernanza local en “Territorialización de las políticas públicas”. San José, C.R.: Fundación DEMUCA

Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional, Número 2. Bogotá, Colombia: Editorial Utadeo. Disponible en: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/24/26/0>.

