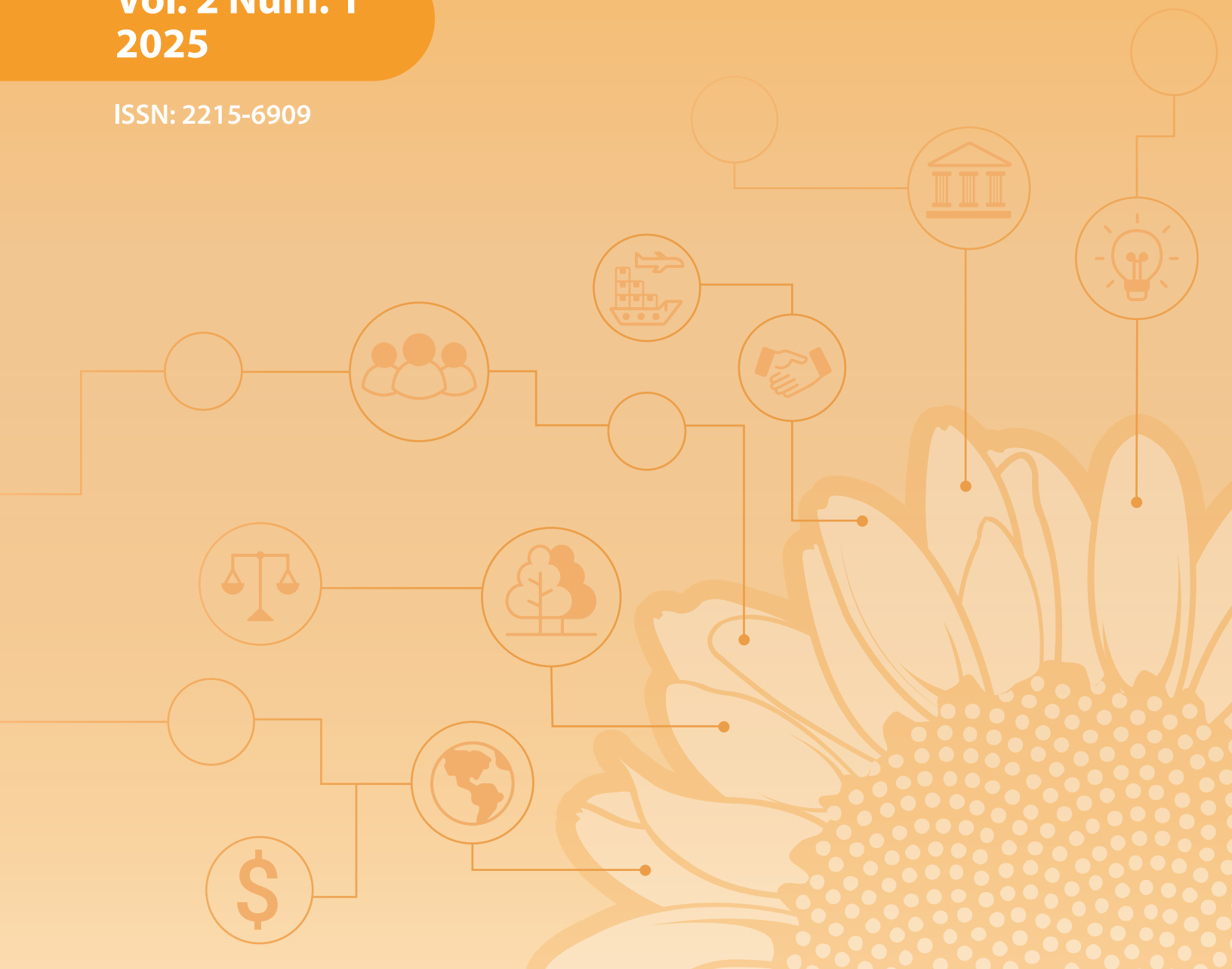




Revista Científica
**Administrar
lo Público**

**Vol. 2 Núm. 1
2025**

ISSN: 2215-6909



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICAP

Centro de Investigación y Capacitación en
Administración Pública

Equipo editorial

Directora y Editora Científica

Dra. Laura Sariego Kluge, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.
Universidad de Costa Rica.
laura.sariego@ucr.ac.cr

Consejo Editorial

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
Dr. Adrian Pignataro, Escuela de Ciencias Políticas y Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica
Dra. Adriana Reynaga Morales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Dra. Milagro Saborío Rodríguez, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica

Consejo Científico

Dr. Clicerio Coello Garcés, Instituto Nacional de Administración Pública, México
Dr. Alejandro Miguel Estevez, Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Dr. Bernard Kilian, INCAE Business School, Costa Rica
Dr. Sergio Olavarrieta, Universidad de Chile, Chile
Dr. Khemvirg Puente Martínez, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Álvaro V. Ramírez Alujas, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), España.
Dr. Liz Richardson, University of Manchester, Manchester, United Kingdom
Dra. Palmira Rios, Universidad de Puerto Rico, Rio Piedras, Puerto Rico
Prof. dr. Ellen Wayenberg, University of Gent, Belgium

Pares académicos revisores (lista en desarrollo constante)

Dra. Carolina Acosta Ramos, Universidad Externado de Colombia, Colombia
Dr. José Balsa-Barreiro, New York University, Abu Dhabi
Dr. Cosimo Beverelli, University of Modena and Reggio Emilia / European University Institute, Italia
Dra. Alejandra Boto Álvarez, Universidad de Oviedo, España
Dra. Adriana Beatriz Chavez de Vasquez, Universidad Nacional San Luis Gonzaga, Perú
Dra. María Cosette Godoy Hidalgo, Universidad Diego Portales, Chile
Dra. Tatiana Delgado-Fernández, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, Cuba
Dr. Guillermo Diaz López, Universidad de Los Lagos, Chile

Dra. Raquel Janissek - Muniz, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Dr. Javier Jiménez - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador
Dra. Dorotea López Giral, Universidad de Chile, Chile
Dr. Oscar Madoery, Universidad Nacional del Rosario, Argentina
Dr. Marcel Theza Manriquez, Universidad de Los Lagos, Chile
Dra. Cecilia Osorio, Universidad de Chile, Chile
Dr. Jaume Puig Junoy, Universidad Pompeu Fabra, España
Dr. Christian Quintero Flores, Universidad Católica del Maule, Chile
Dra. María Teresa Rincón Becerra, Universidad del Zulia, Venezuela
Dra. Sandra Ríos Núñez, Universidad de Los Lagos, Chile
Dra. Bibiana Marcela Rueda Rodríguez, Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia
M.Sc. Juan Pablo Sáenz, Universidad Iberoamericana, México
Dr. Macià Serra i Serra, Universidad de Girona, España
Dr. Silvio León Rosero Otero, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia
Dra. Lorena Umaña Reyes, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Ricardo Uvalle, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dra. Karla Valverde Viesca, Universidad Nacional Autónoma de México, México
Dr. Carlos Zurita, North Dakota State University, EE.UU.

Diseño Gráfico

Xinia Ruiz Villegas. xiniaruiz.cr@gmail.com

Contacto

Edificio CATTECU, pisos 3 y 4. Calle 59, de la Librería Universitaria (Costado Sur Edificio Saprissa), 50 metros al Oeste y 25 metros al Sur. San Pedro, Montes de Oca; San José, Costa Rica.
Código Postal: 11-501-2060 Universidad de Costa Rica.

Sitio web: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ralp>

Teléfono: +506 2511-3747

Correos: laura.sariego@ucr.ac.cr / publicaciones.cicap@ucr.ac.cr

Redes sociales

LinkedIn: [Revista ALP](#)

X: [@RevistaALP](#)

Facebook: [CICAP UCR](#)

Instagram: [@alprevistacicap](#)

Spotify: [Voces de lo Público](#)

Responsable

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. <https://cicap.ucr.ac.cr/>

PRESENTACIÓN

El Segundo Volumen de la Revista Científica Administrar lo Público confirma que esta iniciativa editorial del CICAP no es un esfuerzo aislado, sino un proyecto institucional que viene tomando forma con claridad: abrir un espacio riguroso, accesible y pertinente para el debate académico y profesional sobre la administración pública, las políticas públicas y la gestión de lo público en Latinoamérica.

En un contexto regional donde se perciben tensiones crecientes entre expectativas ciudadanas y capacidades estatales, resulta especialmente valioso contar con una revista que no se limite a describir problemas, sino que aporte análisis, evidencia y aprendizajes aplicables. Este volumen lo demuestra desde su diversidad temática y metodológica: reúne investigaciones y sistematizaciones que dialogan con desafíos sustantivos de nuestros territorios - la participación ciudadana, la gobernanza local, el desarrollo regional, la formación universitaria y la innovación pública - sin perder de vista la pregunta de fondo que atraviesa hoy a muchas administraciones: cómo fortalecer legitimidad, resultados y confianza. En esa línea, el volumen incluye una reflexión sobre innovación pública y gestión del conocimiento en el Caribe colombiano que parte explícitamente de la pérdida de confianza en gobiernos y democracia en la región, y subraya que la efectividad de la innovación también depende de condiciones institucionales y de cultura política que la legitimen.

Como Dirección del CICAP, reconocemos que este segundo volumen es el resultado de un trabajo colectivo que merece ser visibilizado y agradecido. A las personas autoras, por confiar sus hallazgos y experiencias a esta plataforma. Al equipo editorial, por sostener estándares de calidad, procesos y tiempos que rara vez se aprecian desde fuera, pero que determinan la seriedad de una revista científica. Y, de manera

muy especial, a quienes participaron como pares evaluadores, cuyo aporte voluntario fortalece el rigor, la claridad y la contribución de cada manuscrito a la comunidad académica y profesional.

También corresponde agradecer el respaldo institucional que permite que la revista avance como un producto público universitario: la Universidad de Costa Rica y las instancias que apoyan la investigación y la difusión del conocimiento, así como el propio CICAP, que asume este proyecto como parte de su misión histórica: investigar, formar y acompañar al sector público con perspectiva crítica y vocación de servicio.

Con este volumen, Revista Científica Administrar lo Público continúa consolidándose como un medio para conectar investigación y práctica, y para proyectar al CICAP como un referente nacional e internacional en la disciplina. La invitación queda abierta: leer, citar, discutir, replicar aprendizajes y, sobre todo, seguir construyendo comunidad académica alrededor de los grandes desafíos de nuestras administraciones públicas.

Dr. Orlando J. Hernández Cruz

Dirección

Centro de Investigación y Capacitación

en Administración Pública (CICAP)

Universidad de Costa Rica



EDITORIAL

Dra. Laura Sariego Kluge

Directora y Editora en Jefe, Revista Científica Administrar lo Público

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Universidad de Costa Rica

<https://orcid.org/0000-0002-1912-2257>

Este segundo volumen de la *Revista Científica Administrar lo Público* puede leerse como una contribución oportuna a varios de los debates que hoy ocupan a las personas estudiosas de la Administración Pública contemporánea. Los trabajos reunidos en este número sitúan el análisis en un terreno donde convergen capacidades institucionales, acción colectiva, formación, innovación y gobernanza territorial. En ese sentido, el volumen dialoga con una agenda reciente de la disciplina que ha insistido en la necesidad de construir una Administración Pública más contextual, pluralista y participativa, capaz de reconocer la diversidad de actores, territorios y escalas en las que se producen los problemas públicos y también sus posibles soluciones (Schwoerer et al., 2022).

Vista desde esa perspectiva, la pregunta que podría ser transversal al volumen es: ¿cómo se construye capacidad pública en contextos concretos, marcados por desigualdades territoriales, restricciones institucionales y exigencias crecientes de legitimidad democrática? Los artículos convocan, de distintas maneras, a pensar que la respuesta se encuentra más allá que en el interior de las organizaciones públicas. La literatura reciente sigue demostrando, precisamente, que la creación de valor público exige esquemas de colaboración multipartita, participación significativa, liderazgo integrador, diseño institucional adecuado y capacidades estratégicas capaces de articular intereses, saberes y recursos heterogéneos (Thabit et al., 2025).

Bajo esa clave, lo público continúa apareciendo como un campo relacional multisectorial en el que se negocian legitimidad, conocimiento, acción colectiva y capacidad de respuesta.

Leídos de manera transversal, los artículos que integran el volumen permiten identificar uno de los ejes articuladores de la Administración Pública: la producción de valor a nivel territorial público (Moore, 1994). Esta categoría permite comprender cómo la acción pública toma forma en espacios concretos donde se entrecruzan capacidades institucionales, demandas sociales, liderazgos comunitarios, dispositivos organizativos y procesos de aprendizaje colectivo. Desde esta perspectiva, el volumen muestra que el territorio es un espacio activo de construcción de legitimidad, de disputa por recursos, de articulación entre actores y de generación de respuestas públicas situadas. Así, la forma en la que se entiende la rendición de cuentas ha venido cambiando. Una revisión reciente señala que la rendición de cuentas debe comprender también -además de mecanismos de control- dimensiones relacionales, sociales y comunicativas, especialmente cuando se trata de fortalecer vínculos entre instituciones públicas y ciudadanía (Pérez-Durán, 2024).

En ese marco, el trabajo *original* publicado en el presente volumen, sobre las **capacidades institucionales del municipio de Talcahuano y la participación ciudadana juvenil** sitúa una primera dimensión del problema: la de la relación entre institucionalidad

local y posibilidad efectiva de participación. Su aporte radica en mostrar que la inclusión de las juventudes en la vida pública depende, además de su disposición a involucrarse, de condiciones institucionales específicas, entre ellas la preparación del personal, la existencia de recursos, la voluntad política y la solidez de los mecanismos de articulación entre gobierno local y ciudadanía (Quijón Martínez, 2025). El artículo recuerda así, que el valor público territorial también se define por la capacidad de las instituciones para abrir espacios de reconocimiento, interlocución y agencia a actores que históricamente han ocupado posiciones periféricas en la toma de decisiones (Moore, 1994).

Una segunda dimensión aparece en la *sistematización de acción social* sobre la **Clínica Empresarial del Caribe**, donde valor público territorial se expresa como capacidad de articulación intersectorial para responder a desafíos de desarrollo económico en una región específica. En este caso, la universidad pública, el sector privado y las instituciones estatales conforman un entramado colaborativo que revela el importante rol que pueden tener las universidades en el liderazgo de este tipo de iniciativas para traducir necesidades locales en respuestas organizadas en beneficio del territorio (Binns Hernández & Brown Richards, 2025). El artículo permite observar que el territorio puede ser una plataforma de cooperación desde la cual pueden construirse estrategias de reactivación económica, fortalecimiento de capacidades y generación de valor público.

En el volumen también se dialoga con una agenda emergente que ha recuperado la importancia de la formación en Administración Pública como parte constitutiva de la capacidad estatal. Una reflexión reciente sobre *scholarship of teaching and learning* [producción académica sobre enseñanza y aprendizaje] ha insistido en que la disciplina debe prestar mayor atención a cómo forma a las futuras generaciones de servidoras y servidores públicos, cómo articula investigación, docencia y práctica, y cómo adapta sus procesos formativos a problemas públicos cada vez más complejos (McDonald et al., 2024). Desde esa

óptica, este número demuestra que la Administración Pública contemporánea se practica, simultáneamente, en las instituciones, en los territorios, en las redes de colaboración y en los espacios donde se facilita el aprendizaje y se produce conocimiento sobre valor público a través también, de la acción social.

Por ejemplo, el texto sobre experiencias formativas en ciencias sociales introduce una dimensión menos evidente de lo público-territorial: la formación de capacidades para comprender e intervenir en problemas públicos complejos. Al proponer una aproximación basada en “**enseñar ciencias haciendo ciencia**” en su *sistematización de docencia*, y al destacar la relevancia de las redes académicas, la producción estudiantil y la investigación como práctica formativa, el artículo desplaza la atención hacia los espacios donde se construyen los marcos cognitivos, metodológicos y éticos desde los cuales será pensada la acción pública (Morales Zamorano et al., 2025). Su inclusión en el volumen sugiere que el valor público territorial se produce también en las instituciones educativas donde se forman quienes habrán de interpretar, gestionar y transformar esos territorios.

A su vez, el *artículo original* sobre la **creación de nuevas unidades administrativas** en Costa Rica examina otra dimensión del presente volumen: la reconfiguración territorial del Estado a partir de demandas locales, liderazgos políticos y organización comunitaria. El análisis de los casos de Monteverde y Puerto Jiménez muestra que la creación de nuevas entidades administrativas debe entenderse como algo más que un reajuste técnico del mapa institucional; se trata, más bien, de procesos en los que confluyen identidades territoriales, narrativas de abandono, estrategias de incidencia y disputas por reconocimiento y capacidad de decisión (Aguirre Raftacco, 2025). En esa línea, el estudio pone en evidencia que el valor público territorial también se produce cuando comunidades logran transformar sus demandas en nuevas formas de organización político-administrativa, reescalando la presencia estatal y resignificando la relación entre centro y periferia.

Finalmente, el artículo de tipo *sistematización de acción social* sobre **laboratorios itinerantes de innovación pública** propone entender estos laboratorios como estrategia de gestión del conocimiento para generar valor público territorial y resalta la necesidad de reconstruir confianza, de habilitar espacios de experimentación, de conectar actores diversos y de pensar la innovación pública más allá de sus versiones estrictamente tecnocráticas (Tapia Góngora, 2025). En este caso, el territorio aparece como fuente de saber, como espacio de interacción y como unidad desde la cual pueden diseñarse mecanismos de aprendizaje y transformación institucional.

En conjunto, los trabajos reunidos en este volumen permiten sostener que el valor público territorial constituye una entrada analítica para comprender cómo la capacidad pública se produce en territorios concretos mediante relaciones entre instituciones, comunidades, saberes y dispositivos organizativos que no siempre coinciden con las jerarquías formales del Estado. Bajo esa lectura, el volumen aporta una visión que muestra que la acción pública se fortalece cuando reconoce la densidad social del territorio, cuando incorpora la diversidad de actores que lo habitan y cuando entiende que la legitimidad administrativa depende, en buena medida, de su capacidad para actuar de manera situada, colaborativa y reflexiva.

Lista de Referencias

- Aguirre Raftacco, E. C. (2025). La creación de nuevas unidades administrativas en Costa Rica: Los casos de Monteverde y Puerto Jiménez. *Revista Científica Administrar lo Público*, 2(1), 42–59. <https://doi.org/10.15517/g76zsd12>
- Binns Hernández, H., & Brown Richards, E. (2025). Clínica Empresarial del Caribe: Modelo de Triple Hélice para Reactivación Económica de la Región Huetar Caribe. *Revista Científica Administrar lo Público*, 2(1), 21–31. <https://doi.org/10.15517/33wbkb69>
- McDonald, B. D., III, Hatcher, W., Bacot, H., et al. (2024). The scholarship of teaching and learning in public administration: An agenda for future research. *Journal of Public Affairs Education*, 30(1), 11–27. <https://doi.org/10.1080/15236803.2023.2294654>
- Moore, M. H. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303.
- Morales Zamorano, M. A., Lagunes López, Ó. N., & González Beltrones, A. V. (2025). Instituciones enfermas, experiencias formativas en ciencias sociales ante “un crimen llamado educación”. *Revista Científica Administrar lo Público*, 2(1), 32–41.
- Pérez-Durán, I. (2024). Twenty-five years of accountability research in public administration: Authorship, themes, methods, and future trends. *International Review of Administrative Sciences*, 90(3), 546–562. <https://doi.org/10.1177/00208523231211751>
- Quijón Martínez, F. I. (2025). Impacto de las capacidades institucionales del Municipio de Talcahuano en la participación ciudadana juvenil (2021–2022). *Revista Científica Administrar lo Público*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.15517/alp.2025.63017>
- Schwoerer, K., Keppeler, F., Mussagulova, A., & Puello, S. (2022). CO-DESIGN-ing a more context-based, pluralistic, and participatory future for public administration. *Public Administration*, 100(1), 72–97. <https://doi.org/10.1111/padm.12828>
- Tapia Góngora, E. M. (2025). Laboratorios itinerantes de innovación pública. Estrategia de gestión del conocimiento para lo público-territorial. *Revista Científica Administrar lo Público*, 2(1), 60–70. <https://doi.org/10.15517/wwqgtd48>
- Thabit, S., Sancino, A., & Mora, L. (2025). Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. *Public Administration Review*, 85(3), 885–906. <https://doi.org/10.1111/puar.13877>



Contenidos

Artículos originales

Impacto de las capacidades institucionales del Municipio de Talcahuano en la participación ciudadana juvenil (2021-2022) 01-20

Impact of the Institutional Capacities of the Municipality of Talcahuano on Youth Citizen Participation (2021–2022)

Fernanda Isidora Quijón Martínez

La creación de nuevas unidades administrativas en Costa Rica: Los casos de Monteverde y Puerto Jiménez 42-59

The creation of new administrative units in Costa Rica: Monteverde and Puerto Jiménez cases

Eugenia C. Aguirre Raftacco

Sistematización de acción social

Clínica Empresarial del Caribe: Modelo de Triple Hélice para Reactivación Económica de la Región Huetar Caribe 21-31

Caribbean Business Clinic: Triple Helix Model for Economic Reactivation of the Huetar Caribbean Region

Henry Binns Hernández

Enos Brown Richards

Laboratorios itinerantes de innovación pública. Estrategia de gestión del conocimiento para lo público-territorial. 60-70

Traveling public innovation laboratories. Knowledge management strategy for the public-territorial spheres.

Edwin Manuel Tapia Góngora

Sistematización de docencia

Instituciones enfermas, experiencias formativas en ciencias sociales ante “un crimen llamado educación” 32-41

Sick institutions, teaching experiences in social sciences in the face of “A crime called education”

Miguel A. Morales Zamorano

Óscar N. Lagunes López

Adria V. González Beltrones





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Impacto de las capacidades institucionales del Municipio de Talcahuano en la participación ciudadana juvenil (2021-2022)

Impact of the Institutional Capacities of the Municipality of Talcahuano on Youth Citizen Participation (2021–2022)

Fernanda Isidora Quijón Martínez¹

¹ Estudiante de Administración Pública, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Región del Biobío, Chile.

 fquijon2020@udec.cl

 <https://orcid.org/0009-0009-1184-8983>

Recibido: 30 de noviembre, 2024 • Aceptado: 26 de marzo, 2025 • Publicado: 20 de mayo, 2025

Resumen: Las capacidades institucionales son un factor esencial para alcanzar el logro de los objetivos de las instituciones. Entre ellos se encuentra el diseño, aplicación y promoción de mecanismos de participación ciudadana dentro de la toma de decisiones. En Chile, a nivel local, la figura que se encarga de implementar estas instancias son las municipalidades, responsables de la administración local de los territorios. Dentro de la normativa que las regula, se encuentra la Ley N° 18.695 que establece los mecanismos participativos que se deben aplicar en las comunas, a partir de las modificaciones introducidas en el año 2011 por la Ley N° 20.500. No obstante, la implementación efectiva de los mecanismos participativos puede variar según la capacidad de cada municipio, influenciada por factores como los recursos disponibles, la voluntad política y la preparación del personal, llegando a afectar la relación del público objetivo juvenil con el municipio. En este contexto, el presente estudio se centra en analizar la capacidad institucional de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano en relación con la participación ciudadana juvenil en el periodo 2021 – 2022. A través de un enfoque cualitativo de estudio de caso, se busca comprender las percepciones de los funcionarios y jóvenes sobre estas capacidades, así como caracterizar el escenario actual. Mediante el análisis de contenido de fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas, se identifica el impacto de las capacidades institucionales en el involucramiento de los jóvenes en la toma de decisiones, proporcionando perspectivas valiosas para fortalecer la participación ciudadana a nivel local y promover una representación más efectiva de la juventud en la vida comunitaria.

Palabras clave: gestión local; voluntad política; capacidad administrativa; juventudes; toma de decisiones; estrategias participativas;

Abstract: Institutional capacities are an essential factor in achieving the goals of institutions, one of which is the design, application, and promotion of mechanisms for citizen participation in decision-making. In Chile, at the local level, municipal governments are responsible for implementing these instances, overseeing the local administration of territories. Within the regulatory framework governing them is Law No. 18,695, which establishes participatory mechanisms to be applied in municipalities, based on modifications introduced in 2011 by Law No. 20,500. However, the effective implementation of participatory mechanisms may vary depending on each municipality's capacity, influenced by factors such as available resources, political will, and personnel readiness, potentially affecting the relationship between the youth target audience and the municipality. In this context, this study focuses on analyzing the institutional capacity of the Illustrious Municipality of Talcahuano regarding youth citizen participation during the period 2021 – 2022. Through a qualitative case study approach, it seeks to understand officials' and youths' perceptions of these capacities and characterize the current scenario. Through content analysis of secondary sources and semi-structured interviews, the impact of institutional capacities on youth involvement in decision-making is detailed, providing valuable insights to strengthen local citizen participation and promote more effective youth representation in community life.

Key words: local administration; political commitment; administrative capacity; youths; decision making; participatory strategies;

1. Introducción

La participación ciudadana es un área fundamental en la gestión pública, pues permite un control social por parte de sus habitantes, además de posibilitar un diálogo entre la institución y las personas dentro de la toma de decisiones (Bastidas, 2016). Con el paso del tiempo, estos espacios participativos han ido adquiriendo mayor valor e importancia, siendo reconocidos como un derecho humano según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En América Latina, la relevancia de la participación ciudadana es reconocida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, entre otros organismos, estableciendo marcos referenciales como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública a la que están suscritos más de 15 países, entre ellos Chile.

En el país, la participación ciudadana se puede dar en distintos niveles de la Administración del Estado, siendo aplicada por cada una de las instituciones públicas dentro de sus líneas de trabajo. Si nos enmarcamos en la gestión local, los responsables de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones

son los municipios, encargados de la administración comunal. Al ser las entidades estatales más cercanas a la población, tienen la posibilidad de recoger de manera directa sus necesidades, convirtiéndolos en actores clave en la toma de decisiones que impactan directamente en el desarrollo territorial (Puentes UC, s.f.).

De esta materia, los municipios operan bajo la Ley N°18.695, modificada en el 2011 con la promulgación de la Ley N°20.500. Introduce mecanismos obligatorios para generar una participación ciudadana efectiva en los territorios, tales como la Ordenanza de Participación Ciudadana, las Cuentas Públicas Participativas, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil y la entrega de información permanente (Dazarola, 2019). Sin embargo, esta normativa no considera sanciones por incumplimiento de la aplicación de aquellos mecanismos, ni presenta incentivos para una implementación eficaz.

Dado lo anterior, se advierten diferencias en la manera de diseñar y aplicar los mecanismos de participación por parte de las municipalidades en el país, lo que podría ser causado por las capacidades institucionales que poseen estas entidades (Montecinos *et al.*, 2020). Entonces, entendiendo la capacidad

institucional como la “aptitud para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39), se puede considerar que tiene un impacto dentro del éxito de los procesos participativos ejecutados por los municipios, así como tomar en cuenta las opiniones recolectadas en la toma de decisiones de la autoridad e institución.

Asimismo, se reconoce que la capacidad institucional no es homogénea ni está dada en igualdad de condiciones para todos los problemas públicos. Debido a que va a depender de la visión sobre la que cada institución construya su capacidad, si es que ésta reconoce el problema como un asunto de su acción o como un objeto más sobre el que actuar (Rosas, 2019).

En este caso nos enmarcamos en las capacidades institucionales para la participación ciudadana respecto de un público objetivo específico. Dentro del contexto local, es relevante destacar a las juventudes como un actor clave dentro del desarrollo comunal. No obstante, generalmente se encuentran subrepresentados en las instancias participativas municipales, donde organizaciones sociales y Juntas de Vecinos, en su mayoría integradas por adultos y adultos mayores, son las predominantes (Rojas, 2014).

Aquello puede indicar un problema, considerando su potencial como agente de cambio, lo que provoca la urgencia de estudiar a este grupo etario pues, a pesar de sus bajos índices de participación formal (INJUV, 2022), sí se evidencia una participación y vinculación con diferentes organizaciones informales, o en mecanismos no institucionalizados.

Ante este panorama, surge la necesidad de investigar cómo las capacidades institucionales de los municipios inciden en la participación ciudadana de las y los jóvenes. Para ello, la Municipalidad de Talcahuano se presenta como un caso de estudio relevante, dada su población juvenil significativa y cercana al promedio presente en las comunas del país, además de su nivel medio de independencia presupuestaria (Virgili & Figueroa, 2018). Como objetivo general, se busca analizar la capacidad institucional con la que cuenta la Municipalidad de

Talcahuano en relación con la participación ciudadana juvenil en la comuna, mediante la interrogante ¿Cómo influyen las capacidades institucionales de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano en la participación ciudadana de las y los jóvenes de la comuna?

1.1. Capacidad Institucional: definición y componentes.

Montecinos y Contreras (2021), señalaban que uno de los factores que podían influir en el éxito de la implementación de la participación ciudadana era el factor institucional, el cual se asocia a la capacidad institucional. Aunque existe una amplia variedad de definiciones, dentro de la investigación, se tomará la de Bertranou (2015), que determina a la capacidad institucional como

la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros (p. 39).

Dentro del concepto, Rosas Huerta (2008) propone dos componentes de la capacidad institucional: el administrativo y el político. Estos aspectos permiten identificar criterios bajo los cuales se puede analizar el contexto de una institución.

Por un lado, la capacidad administrativa ha suscitado un amplio debate dentro de la academia. Entre ellos se encuentra Sikkink que la entiende como “eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales” (1993, citado en Repetto, 2004, p. 14). Mientras que, Rosas Huerta se refiere a ella como “las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales” (2008, p. 118)

Dentro de este componente destacan dos dimensiones en las que la mayoría de los autores coinciden: los recursos humanos y la organización (Repetto, 2004). Respecto a los recursos humanos, comprende la cantidad de funcionarios, la variedad y sus cargos, el nivel de profesionalización, entre otros (ídem). En cuanto a la organización, considera la disponibilidad de recursos financieros, las responsabilidades, los objetivos de la institución, y otros elementos (ídem). Entonces, es posible afirmar que la capacidad administrativa juega un rol relevante en lo concerniente, en su mayoría, a lo interno de la institución, relacionado a lo operativo de las acciones de la entidad estatal.

Por otro lado, como determina Repetto, “la ‘capacidad administrativa’ es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de ‘capacidad estatal’” (2004, p. 16). Aquí entra en juego la capacidad política que se asocia a los recursos de poder, distribuidos entre los actores y agentes relevantes que se involucran en el escenario público (Repetto, 2004), considerando la interacción política enmarcada en reglas, normas y costumbres, que se establece entre actores estatales y del territorio.

Algunos autores distinguen entre la capacidad como proceso, los esfuerzos por mejorar, y la capacidad como producto o resultado de un proceso, es decir, las habilidades producidas (Ospina, 2002). Así, según Ospina (2002), con estas distinciones, se apunta a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional como concepto en sí misma, y las intervenciones para lograrla. Esto quiere decir, como explica Rosas (2019), que la capacidad institucional no será igual en todas las entidades, pues la construcción de estas capacidades depende de la relevancia que le asignen al asunto público a tratar.

Por tanto, es posible concluir que la capacidad institucional es un concepto complejo, pues se deben considerar varios componentes y dimensiones, tanto externas como internas, para su desarrollo en cada línea de trabajo abordada por las instituciones.

1.2. Participación Ciudadana: definición y niveles.

A pesar de que la participación ciudadana es un concepto complejo, se puede acotar con mayor facilidad si nos remitimos al historial normativo que aborda esta dimensión. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública,

se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, comunicación personal, 2009, pp. 3-4).

Dentro del escenario nacional, la participación ciudadana se considera como “el involucramiento activo de la población en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020, p.72). Igualmente, en el 2011 se marca un precedente con la Ley N° 20.500 sobre Asociación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, modificando cuerpos legales trascendentales, determinando mecanismos obligatorios, sin perjuicio de que las instituciones de la Administración del Estado puedan generar otras instancias participativas.

Ahora, para identificar el alcance e incidencia que logra la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones locales, se establecen niveles que clasifican el impacto de los acuerdos tomados en instancias participativas. Dentro de la teoría, se encuentra la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Naser, Williner & Sandoval, 2021), que indica cuatro niveles de participación ciudadana.

El nivel más básico es el informativo, donde la ciudadanía recibe información sobre asuntos de interés público, generando una relación unidireccional. El siguiente nivel es el consultivo, donde se logra una influencia mínima por parte de la ciudadanía en el proceso de políticas públicas, a partir de la recolección de propuestas y opiniones. El tercer nivel es el decisorio que presenta una influencia directa de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el asunto público tratado. Por último, el nivel más alto es la co-gestión que se alcanza cuando existe una participación conjunta entre la autoridad y los ciudadanos a lo largo de cada etapa del proceso de gestión.

Asimismo, acorde al modelo de la CEPAL, los mecanismos de participación ciudadana deben contar con una estrategia para su ejecución, definida como “un proceso organizado en diversas etapas que tiene por objetivo incorporar a las personas y grupos interesados y/o afectados por el asunto de interés pública que aborda el instrumento de gestión pública en cuestión” (Naser, *et al.*, 2021, p. 42). Así, las estrategias de participación cobran relevancia pues permiten que las instituciones involucren a la ciudadanía a lo largo de los procesos de los instrumentos de gestión pública. Las principales etapas de una estrategia son: preparatoria, elaboración, implementación, acuerdo, y evaluación/seguimiento.

Entonces, en línea con este modelo, se puede inferir que la aplicación de mecanismos de participación ciudadana exitosos, que incidan en la toma de decisiones, depende en cierta parte del nivel de involucramiento de la ciudadanía y la preparación de una estrategia adecuada con el proceso de gestión.

Portanto, implementar instancias participativas que posean una planificación previa y logren una colaboración entre la autoridad y las personas ciudadanas requiere de una nueva mirada, siendo gestionada con ciertas características fundamentales como que sea eficaz, intersectorial, multi-actor y que genera valor público (CEPAL, 2021). Aquello requiere una alta dedicación de recursos, tiempo, un equipo preparado, entre otros (Naser, *et al.*, 2021). De esta forma, conectando esta sección con la anterior,

el nivel de participación y la preparación de una estrategia podrían representar un indicador del grado de la disposición de las capacidades institucionales existentes en función de la participación ciudadana.

1.3. Jóvenes y Juventudes: participación ciudadana.

En la comprensión de la juventud, existen diferentes perspectivas con las que se puede trabajar para definir el concepto. Aun así, para las instituciones, tanto nacionales como internacionales, existe un consenso en la utilización del criterio etario para enmarcar su alcance. Según el Reporte Mundial de la Juventud (World Youth Report), publicado por Naciones Unidas (2003), se considera jóvenes a todas las personas que tengan entre 15 a 24 años, rango utilizado para la investigación. El Instituto Nacional de la Juventud (2022) de Chile, amplía ese límite hasta los 29 años.

A pesar de que prima el criterio etario, es primordial reconocer la existencia de juventudes influenciadas por criterios sociales, históricos, económicos y generacionales (Margulis & Urresti, s. f.), por sobre la creencia de una única juventud. Por lo mismo, su participación es diversa en todos los contextos, aunque se puede coincidir en que existe un desinterés y desconfianza desde las juventudes hacia los mecanismos formales ofrecidos por el aparato estatal. De esta manera, las personas jóvenes prefieren relacionarse mayormente con las instancias informales de participación o involucrarse solamente con la comunidad.

Aquello se evidencia en que un 54,4% de las personas jóvenes a nivel nacional indica haber participado en alguna organización social en 2022. No obstante, la mayoría de ese porcentaje se inclina a organizaciones funcionales como clubes deportivos (19,8%), comunidad virtual (24,8%), organización religiosa (10,6%), entre otros; dejando relegadas a las actividades sociopolíticas. Se demuestra que los jóvenes sí tienen la disposición a participar mediante mecanismos que le entregan la posibilidad de incidir

en la gestión pública desde la presión social (Instituto Nacional de la Juventud, 2022).

Asimismo, el adultocentrismo existente en la toma de decisiones no aporta a la comprensión de la relación de la juventud con la gestión local, abordar estas problemáticas desde la mirada adulta obstaculiza el trato de las dimensiones e identidades experimentadas por los/as jóvenes. Por ello, “deben reconocerse las formas propias de empoderamiento que construyen los jóvenes y las transformaciones que se han dado en la expresión de los contenidos de la participación juvenil” (Krauskopf, s. f., p. 172). Igualmente, se puede considerar la falta de espacios abiertos, comunes y plurales que permitan la reunión de las personas jóvenes, como una causa de su reacción adversa hacia lo público, debido a que ello imposibilita que perciban un vínculo real con la institución ante la falta de experiencias compartidas (Krauskopf, s. f.).

Dentro de la resistencia de las juventudes hacia la institucionalización de la participación ciudadana, según Krauskopf (s. f.), también se debe valorar las múltiples formas y contenidos en las que este grupo se desenvuelve, que muchas veces no coinciden

con las estructuras instauradas por la gestión local; es decir, existe una asincronía en cuanto a temas y mecanismos de interés propuestos por las autoridades y las preferencias de los/as jóvenes.

En definitiva, la participación ciudadana juvenil efectiva se ha visto afectada en las últimas décadas por un gran desinterés, que se ha inclinado hacia otros tipos de participación e instancias, a causa de la falta de espacios, la desconfianza, así como el hecho de que no logran grandes repercusiones mediante mecanismos formales.

2. Métodos y materiales.

La investigación se planteó desde un enfoque cualitativo, pues permite comprender las percepciones de las personas involucradas respecto de las capacidades institucionales del municipio, su impacto en las estrategias participativas y el vínculo que tienen con la gestión local. Con ello, se pretende tener un alcance descriptivo del problema de investigación, identificando el escenario actual en el territorio, y, a partir de los datos levantados, analizar cómo los factores observados se relacionan con la participación juvenil.

Tabla 1.

Criterios de Exclusión para la selección de la muestra.

Unidad de análisis	Criterios de exclusión
Jóvenes	Rango de edad: 18 a 24 años
	Residencia en Talcahuano
	Género: paridad
Funcionarios/as municipales	Entrevistar a lo menos a un/a joven perteneciente a una organización
	Ejerza funciones relacionadas con la participación ciudadana
	Ejerza funciones relacionadas con las juventudes de la comuna
	Trabaje en el municipio con anterioridad al 2021

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se utilizó un enfoque no experimental, pues se busca analizar el fenómeno participativo dentro de la comuna de Talcahuano mediante la observación, manteniendo el contexto natural para su estudio. Respecto a la secuencia temporal de la investigación, es de tipo transversal debido a que solamente se pretende levantar datos en un periodo determinado de tiempo, seleccionado el periodo 2021-2022, con el principal propósito de tener un diagnóstico del contexto actual.

Dentro del diseño metodológico, la investigación se trató de un estudio de caso, tomando a la comuna de Talcahuano, su municipio y la juventud de la comuna como componentes del caso a analizar, trabajando desde la perspectiva idiográfica pues implica la descripción amplia y profunda del caso en sí mismo.

Respecto a la muestra, fue no probabilística o dirigida, entrevistando a sujetos pertenecientes a los dos sectores desarrollados en la investigación, como se exhibe en la tabla 1, jóvenes y funcionarios. Los tipos de muestreos no probabilísticos utilizados fueron: informante clave, para seleccionar a los funcionarios de la municipalidad, y muestreo intencional, utilizado para recolectar información desde la juventud.

En cuanto a las técnicas de recopilación de datos, se utilizaron las siguientes:

- Para las fuentes primarias se aplicaron entrevistas semiestructuradas (6 jóvenes -3 hombres y 3 mujeres-; y 2 funcionarios de la Municipalidad de Talcahuano), ya que presentan un mayor grado de flexibilidad, permitiendo adaptarse a los sujetos dependiendo del contexto, motivando mayor profundidad en las respuestas (Díaz, Torruco, Martínez & Varela, 2013).
 - Para las fuentes secundarias se implementó la documentación y análisis de contenido relacionado a documentos clave de la institución local, obtenidos a través de las plataformas disponibles o a través de solicitud de información.
- Igualmente se implementó una revisión de las redes sociales del municipio dentro del periodo 2021 – 2022 para confirmar la aplicación de las estrategias encontradas.

Para guiar y estructurar el análisis del contenido cualitativo, se establecieron categorías apriorísticas, detalladas en la tabla 2, a partir de las que se recogió y organizó la información (Cisterna, 2005). Asimismo, la principal técnica utilizada fue la triangulación de los datos obtenidos entendiéndose por este proceso “la acción de reunión y cruce dialéctico de toda la información pertinente al objeto de estudio surgida en una investigación por medio de los instrumentos correspondientes, y que en esencia constituye el corpus de resultados de la investigación” (Cisterna, 2005, p. 68). De esta forma, es que la triangulación se realizó al momento de concluido el trabajo de recopilación de la información.

A pesar de que el diseño de la investigación cualitativa sea principalmente fenomenológico, el método central de análisis a utilizar será el Análisis de Contenido y no el Discursivo, que se enfoca en un análisis semántico y simbólico del lenguaje, en vez de centrarse en los documentos recopilados. Así, se utilizaron técnicas que permitieron hacer inferencias mediante la identificación sistemática y específica de las características (Holsti, 1969 citado en Guix, 2008), siendo un método adecuado y coherente con el objetivo de la investigación.

3. Resultados.

3.1. Las capacidades institucionales de la Municipalidad de Talcahuano.

Para identificar la capacidad institucional al implementar la participación ciudadana, se desprenden las subcategorías de capacidad política y capacidad administrativa. Por un lado, la capacidad política se visualizó principalmente en los lineamientos estratégicos determinados en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), instrumento fundamental

de la gestión local, analizando los documentos correspondientes al periodo 2021-2024 y 2022-2025.

En esta sección, no se pudo acceder a una entrevista con el Alcalde del municipio por tiempo, por lo que para identificar las prioridades de su gestión se utilizó la presentación inicial que encabeza cada plan de desarrollo comunal (PLADECO). En el periodo 2021-2024, se distinguen 5 líneas de acción: la atención primaria, al tener todavía la emergencia sanitaria presente; la seguridad ciudadana, los/as emprendedores/as, la educación pública y los adultos mayores. Mientras que para el periodo 2022-2025, el Alcalde se refiere a las siguientes líneas de acción: mejor calidad de vida, ciudad segura, desarrollo productivo y reconocimiento a los adultos mayores.

En cuanto a otros aspectos estratégicos, se entrega la visión comunal, determinada en el año 2016 por un proceso participativo que contó con 8 talleres dirigidos a diferentes grupos como funcionarios, territoriales, expertos, entre otros; coincidiendo en

Talcahuano, ciudad portuaria y costera, social y territorialmente integrada, competitiva en un mercado global, que alcanza un desarrollo sustentable, basado en un sólido capital humano y orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, reconociendo su diversidad cultural y patrimonial (PLADECO 2022-2025, 2022, p. 176).

Tabla 2.

Categorías apriorísticas.

Categorías	Subcategorías	Indicador observable
Capacidad Política	N/A	Voluntad y compromiso de las autoridades
Capacidad administrativa	Unidad: personal	a. Existencia de unidad relacionada b. Cantidad de recursos humanos dentro de cada unidad.
	Arreglos institucionales	a. Existencia de ordenanza de participación ciudadana b. Actualización de la ordenanza. c. Existencia de otros arreglos institucionales dentro de los procesos participativos del municipio
Estrategias de participación ciudadana	Grupo objetivo: jóvenes	Existencia de consideraciones específicas para la participación juvenil. (temas, horarios, lugar, etc.)
	Grupo objetivo: general	Si es que se incluye o trata de llegar a la juventud de la comuna.
Percepción	Positiva	Destacan actuación del municipio en aspectos de participación.
	Negativa	Criticar o evidencian las debilidades del municipio.
	Desafíos	Proponen posibles mejoras.

Fuente: Elaboración propia en base al modelo de Cisterna, 2005.

También, se establecen ejes orientadores para la guiar la gestión de las temáticas de interés del municipio. Respecto a la participación ciudadana, en ambos periodos se determina los mismos tres ejes, expuestos en la tabla 3, que se centran en el fortalecimiento de los mecanismos formales y simbólicos de comunicación con la comunidad.

No obstante, siguiendo lo expresado por el Encargado del Programa de Participación Ciudadana en su entrevista (2023), no existe una aplicación real de estos ejes mediante los mecanismos de participación, al solamente aplicar dos instancias al año.

Igualmente, el PLADECO establece problemáticas asociadas a asuntos correspondiente a la gestión local. En ambos periodos, señalan las mismas dificultades en torno a los/as jóvenes relacionados con la estigmatización, la drogas y delincuencia; y el *bullying* escolar. Se destaca la identificación de problemáticas como la falta de tiempo y espacios para el desarrollo juvenil, así como la baja participación juvenil en instancias políticas y sociales; que se vinculan con el tema de investigación.

Aun así, a pesar de reconocer estas problemáticas, las acciones aplicadas por la institución no demuestran un esfuerzo por revertir este escenario. Acorde a la Encargada de Jóvenes, al no lograr la

convocatoria esperada en instancias participativas juveniles, el municipio ya no sigue dedicando recursos para involucrar estas personas,

(...) se han creado las instancias, pero no se ha contado como con la convocatoria, entonces eh la verdad es que como pasa eso no se sigue (...) ósea si algo no da resultado la verdad difícil que se vuelva a repetir (Entrevista Encargada de la Oficina de Jóvenes, 2023).

En definitiva, dentro de los lineamientos estratégicos no se evidencia ningún tipo de inclinación hacia la materia de análisis, lo cual se respalda en la nula mención dentro de la visión comunal, así como en las presentaciones otorgadas por el Alcalde.

Por otro lado, la capacidad administrativa fue analizada en función de tres dimensiones, la primera es el personal y la unidad. Si bien, existen oficinas encargadas de las materias de investigación, el equipo que integra cada una es pequeño. Dentro de la Oficina de Jóvenes solamente una persona es responsable, que es la Encargada de la Oficina, “*si bien, cuando yo llegue a la oficina de jóvenes fue en el 2019 creo... éramos alrededor de 7 personas, con el tiempo han ido disminuyendo y hoy en día solo hay uno*” (Encargada

Tabla 3.

Ejes orientadores de la participación ciudadana. PLADECO 2021 - 2024 y PLADECO 2022 - 2025

Periodo 2021 – 2024	Periodo 2022 – 2025
1. Fortalecer los mecanismos formales y simbólicos de comunicación con la comunidad organizada. (...)	4. Fortalecer los mecanismos formales y simbólicos de comunicación con la comunidad organizada. (...)
2. Fortalecer el sentimiento de solidaridad, lealtad, compromiso, pertenencia e identidad organizacional. (...)	5. Fortalecer el sentimiento de solidaridad, lealtad, compromiso, pertenencia e identidad organizacional. (...)
3. Formación permanente que contribuyan a desarrollar las competencias de los lideres. (...)	6. Formación permanente que contribuyan a desarrollar las competencias de los lideres. (...)

Fuente: Elaboración propia en base al PLADECO 2021-2024 (2021, p. 108) y PLADECO 2022-2025 (2022, p. 115).

de la Oficina de Jóvenes, 2023), quien destaca ampliamente la necesidad de integrar a más personal.

A pesar de que ella valora que hasta el momento ha hecho un buen trabajo, reconoce que tener mayores y mejores recursos humanos disponibles podría expandir la gama de servicios que ofrece la oficina, así como las necesidades juveniles abordadas, “la verdad es que no- yo por lo menos no puedo abarcar todas las necesidades” (Encargada de la ODJ, 2023).

Siguiendo la respuesta entregada por Transparencia Pasiva (procedimiento para solicitar información a órganos públicos a través del formulario de solicitud de acceso a la información), existen distintas funciones dentro de ambas oficinas que recaen solamente en una persona, lo cual puede llevar a errores. Como evidencia de ello se encuentra el desconocimiento por parte del Encargado del Programa de Participación Ciudadana sobre varios mecanismos participativos aplicados en el periodo 2021-2022, específicamente se le comentó en la entrevista sobre las sesiones del Consejo Consultivo Juvenil, mencionadas en la Cuenta Pública correspondientes a ambos años, pero su respuesta fue que no tenía conocimiento ni registro al respecto. Es más, este suceso no solo compete a él, sino que la Encargada de la ODJ, cuando se le consultó al respecto durante la entrevista no mencionó el Consejo Consultivo Juvenil, siendo que sí lo considera dentro de la respuesta dada por transparencia pasiva; imposibilitando conversar en mayor profundidad sobre los aspectos de este mecanismo.

En cuanto a otros mecanismos participativos, el Encargado de Participación no menciona durante la entrevista ni en la solicitud de transparencia pasiva instancias aplicadas durante el periodo, como los diálogos ciudadanos de seguridad, y la consulta ciudadana sobre la ordenanza de tenencia responsable de mascotas realizada en 2022, solo encontrando evidencia de ellos en el análisis documental y la revisión de redes sociales.

Entonces, para mejorar este escenario, la Encargada de la ODJ menciona que generar un trabajo integrado y colaborativo entre ambas oficinas, que

actualmente no sucede, podría ayudar a evitar este tipo de situaciones, y apoyar la falta de recursos humanos.

Él podría detectar o buscar cuáles son las agrupaciones juveniles que están activas y a través del poder trabajar con ellos, tanto como potenciándolos eh que sean parte de estos conversatorios... encuentros territoriales y buscar otra forma de que puedan participar con el municipio más activamente. (Encargada de la ODJ, 2023).

No obstante, dentro de la capacidad administrativa, relacionada a la preparación y profesionalización del personal, es primordial destacar que las personas encargadas se encuentran correctamente capacitadas para el ejercicio de sus funciones, cuentan con estudios profesionales en carreras afines, perteneciendo al ámbito social, y las capacitaciones recibidas son pertinentes.

La segunda dimensión se refiere a los recursos económicos, los que siempre son escasos, pero en la Oficina de Jóvenes se ve una disminución notable entre el presupuesto asignado el 2021 y lo recibido el 2022. Acorde a la información entregada en la solicitud de transparencia, los recursos otorgados para el cumplimiento de metas y el desarrollo de actividades fue de \$81.790.844, mientras que para el 2022 fue de \$26.707.522, demostrando un drástico recorte.

Aquello es coherente con la disminución de actividades realizadas, además de ser un respaldo a los dichos de la funcionaria, que menciona que después de la pandemia, la municipalidad no ha potenciado ciertas áreas, pues pueden llevarse a cabo con una sola persona, cumpliendo con lo mínimo.

Por último, la tercera dimensión trata los arreglos institucionales. En el municipio solamente se observa la ordenanza de participación ciudadana, que está vigente desde el 2011 y no ha sido modificada desde entonces. Dentro del PLADECO 2022-2025, coincidiendo con lo dicho por el Encargado de Participación, desde el 2021 se está trabajando

en la actualización de la ordenanza, incluyendo la institucionalización de nuevos mecanismos dentro del escenario local. No obstante, este documento que estuvo en elaboración no ha sido promulgado hasta la fecha de investigación.

Es así que, durante el año 2021, se trabajó para la Modificación de la Ordenanza (...), a través de comisiones liderado por concejales, con participación de Directores, Profesionales y Dirigentes Comunitarios (...) la ordenanza quedará con los siguientes mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, (...). (Plan de Desarrollo Comunal 2022-2025, 2022, p. 109)

3.2. Análisis de las estrategias de los mecanismos de participación.

Para visualizar la idoneidad de las estrategias de participación, se realiza una comparación de los resultados entregados mediante transparencia pasiva. Para cada año estudiado, se consideran los dos mecanismos informados: la Cuenta Pública Participativa (espacios de diálogo entre las instituciones que dan cuenta, sus autoridades y la sociedad civil) y las Mesas Barriales (consensuar planes de trabajo y acciones comunes que apunten a mejorar la calidad de vida del barrio). En ambos años se aplicaron los mismos mecanismos, sin cambios significativos en su planificación.

Respecto a la preparación de la estrategia, no fue posible visibilizar claramente la conformación o designación de un equipo técnico encargado de su elaboración. De igual forma, no se observa que exista un procedimiento de análisis de las condiciones necesarias para implementar cada estrategia participativa. No obstante, sí existen instancias periódicas o anuales que permiten averiguar las necesidades de la comuna, aunque no fueron aplicadas durante el periodo estudiado. Igualmente, acorde a la información entregada, no es posible concluir si es que se aplica una evaluación estratégica antes de

implementar cada mecanismo, solo es posible afirmar que se define un público objetivo y actores clave.

En cuanto a la elaboración de la estrategia de participación ciudadana, nuevamente no es posible determinar cómo se toman estas decisiones. Si bien se decide el nivel de alcance, el objetivo, y el plan de difusión, que en el caso de estos dos mecanismos se repite en ambos años, no hay mayor conocimiento al respecto. Por lo que, solamente se puede afirmar que el proceso aplicado durante el 2021 no tuvo mayores modificaciones al ejecutado en 2022, más que la vuelta a la presencialidad por las circunstancias sanitarias.

Así, se pasa a la aprobación de la estrategia, según lo señalado por las personas funcionarias. Acorde a la institucionalidad dentro del municipio, se debe obtener la aprobación del Alcalde, y del Concejo Municipal cuando corresponda, que apruebe la legitimidad de cada actividad.

La implementación de la estrategia se puede desprender de la evidencia fotográfica encontrada en redes sociales y dentro de la Cuenta Pública pero no se indican mecanismos que permitan la evaluación de la ciudadanía para conocer sus experiencias a partir de la estrategia establecida. Además, la incorporación de los acuerdos tomados solamente hace referencia al nivel consultivo, pues dentro del periodo estudiado no se aplicó ningún mecanismo de nivel decisorio.

Por último, la etapa de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana, la información no permite concluir la idoneidad de esta etapa dentro del municipio. Solamente, como se mencionó antes, se puede comentar la inexistencia de mecanismos que permitan que las personas asistentes puedan evaluar la aplicación de la instancia. Respecto a la rendición de cuentas, aquello solo se hace durante la Cuenta Pública, que no siempre pone un foco en la participación ciudadana juvenil.

Ahora, dentro de la información obtenida sobre las estrategias de participación ciudadana, no se evidencian acciones focalizadas en las juventudes para involucrarlos en los distintos mecanismos. A pesar de ello, sí existen diferentes estrategias aplicadas

por la Oficina de Jóvenes que se dirigen a este grupo, pero son dentro de la línea de actividades culturales, artísticas, de formación o educación, y deportivas.

En la dimensión sociopolítica, solamente se implementa el Consejo Consultivo Juvenil, una vez al año, del cual no se pudo obtener más información. Se realizó la solicitud de las actas por transparencia pasiva pero no se recibió la respuesta dentro del plazo de la investigación. Aun así, es destacable la amplia gama de actividades recreativas que implementa el municipio, pues mantienen el vínculo con la institución.

(...) nos tratamos de enfocar en eso, en algo que ellos puedan aprender y les sea beneficiosos, a los jóvenes que quizá no estudian, pero tienen habilidades para para los negocios (...) Y en más artístico en el 2021 tuvimos canto y ukelele. Y en el 2022, solo hicimos el taller de k-pop. (Encargada de la ODJ, 2023).

En esta línea, a continuación, se presenta un resumen de las actividades realizadas, clasificándolas según nivel de alcance, propuesto por la CEPAL (Naser, et al., 2021).

Acorde a lo señalado en la tabla 4, el nivel de participación más alto alcanzado es el consultivo, mientras que la clasificación de “otros” muestra una gran concentración. Aquello evidencia que las

instancias que tienen como público objetivo a los jóvenes, no son mecanismos de participación como tal, sino que abordan dimensiones recreativas, culturales y sociales.

Otro punto por destacar es la difusión como herramienta relevante para que las personas tengan conocimiento de la logística y temáticas de las actividades a realizar. Dentro de los medios usados por el municipio se encuentra la página web, invitaciones directas, contactos realizados por los territoriales del municipio, tal como dice el Encargado del Programa de Participación Ciudadana,

Para la Cuenta pública se usa la página web del municipio y las redes sociales, más que nada, aunque igual se hacen invitaciones oficiales a las autoridades. Con las mesas barriales se usa a los territoriales que tienen más contacto con los barrios y territorios de cada sector. (Encargado del Programa de Participación Ciudadana, 2023)

De la misma manera, la Encarda de ODJ coincide en que los principales medios utilizados son digitales, especialmente las redes sociales para llegar a las juventudes, aunque igualmente menciona la relevancia de las bases de datos para asegurar la participación dentro de los talleres dirigidos a ellos.

Tabla 4.

Municipio de Talcahuano: Clasificación de actividades realizadas por nivel de participación ciudadana de las instancias dirigidas tanto al público general como al público juvenil (2021 - 2022)

	Nivel Informativo	Nivel Consultivo	Nivel Decisorio	Nivel Co-gestión	Otros (talleres, capacitaciones, actividades)
Año 2021	2	4	0	0	15
Año 2022	4	5	0	0	11

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en las fuentes secundarias y solicitud de transparencia pasiva.

Eh bueno, medios digitales eh las redes sociales en este caso em a través de los establecimientos educacionales y universidades (...) y bueno también contamos con algunas bases de datos que es de los jóvenes que participan de nuestros talleres o de nuestras actividades y ahí usamos el correo electrónico o el teléfono, directamente llamándolos. (Encargada de la ODJ, 2023).

3.3. La percepción de los y las jóvenes de la comuna respecto a las capacidades institucionales del municipio respecto a participación ciudadana.

Para conocer la percepción de las personas jóvenes, se analizaron las entrevistas realizadas, comparando sus experiencias con el contexto identificado en el municipio. De ellas se desprende una baja participación ciudadana y la presencia de un desconocimiento sobre el concepto, pues la mayoría piensa que actividades como ferias de emprendedores, eventos deportivos y culturales, entre otras, son consideradas como mecanismos de participación ciudadana.

De la misma manera, se ven coincidencias entre los dichos de ciertos entrevistados y sus experiencias respecto a que la municipalidad no tiene una conexión suficiente con ellos en materias de participación. Aquello es principalmente reflejado en la baja consideración de las situaciones juveniles en las estrategias desarrolladas, así como en la nula implementación de mecanismos de participación ciudadana específicamente dirigidos a la juventud, *“ahora si lo ponemos a un nivel de participación ciudadana, como a un nivel político por así decirlo... creo que de un uno al diez hay un tres”* (Entrevista joven 6, 2023).

Ahora, en cuanto a la elaboración de las estrategias, lo que más se puede destacar, acorde a las experiencias de los entrevistados, son los temas tratados en los mecanismos participativos. Este elemento resulta ser de gran importancia para el

interés y motivación a asistir de las personas jóvenes, visualizando una de las principales razones por la baja convocatoria. La propuesta de la juventud, desprendida de sus relatos, se relaciona con temas contingentes como el feminismo, la educación política y el medioambiente.

Siguiendo esta línea, las personas jóvenes entrevistados igual le asignan un gran papel a la difusión de los mecanismos de participación, como un factor relevante dentro del alcance que tiene el municipio, *“la comunicación es importante, se debe divulgar mejor estas actividades y sobre qué tratan para por último saber cómo funciona la cosa, igual siento que se deben mejorar las actividades, así como más llamativas o interactivas para los jóvenes”* (Entrevista joven 3, 2023). De esta forma consideran que mejorar los canales de difusión y la intensidad de la promoción, tanto digitales como voz a voz dentro de organizaciones, son esenciales para tener una mejor convocatoria.

mejorar la difusión en todas las redes sociales de las actividades, eh no solo publicar una vez, sino que subir más de un post relacionado, igual... falta que se baje la información, a veces los encargados de las organizaciones o quienes- o los responsables no sé, en como colegios y esas cosas no entregan la información dada desde la muni. (Entrevista joven 2, 2023)

Otro punto por desarrollar es la falta de espacios físicos para la convivencia de las juventudes dentro de la comuna, o la dificultad para conseguirlos, siendo un trámite engorroso y desconocido para muchas personas. Uno de los entrevistados comenta que su experiencia fue bastante complicada pues, para reservar un espacio para una actividad, tuvo que ir al municipio donde lo derivaban de un lugar a otro, sin tener claridad en el procedimiento. Aquello demuestra, acorde al joven, una dificultad en el fortalecimiento de la relación municipio-jóvenes.

En la aplicación de los mecanismos participativos, se aprecia el sesgo adultocéntrico al momento de elaborar, planificar y ejecutar las actividades, pues los temas, el horario e incluso el público objetivo son vistos desde la perspectiva adulta, sin poner un foco en la juventud. Entonces, el municipio estando en conocimiento del bajo interés del grupo, debería poner un énfasis en lograr un porcentaje de su asistencia en cada instancia participativa, aunque no sean dirigidos específicamente a los jóvenes, para ir fortaleciendo el vínculo existente.

la muni debe interesarse un poco más talvez, eh así como generar como una relación más directa... deben avanzar en que la ciudadanía muestre más interés, como una relación eh tiene que ser como desde las dos partes yo creo, y eso no se refleja mucho ahora. (Entrevista joven 4, 2023)

Además, se puede comentar que, dentro de las entrevistas se expresó que el municipio presenta una gran preocupación por los adultos mayores, siendo ellos el principal grupo objetivo de las actividades, en vez de, como propone un joven entrevistado, tratar de integrar ambos grupos durante estas instancias, para no solo promover la participación juvenil, sino que vincular a las generaciones de la comuna para un desarrollo en conjunto.

mejorar la relación entre ambos la verdad, como que no hay una...incentivo- no, quise decir iniciativa de los jóvenes, igual en parte por la mala imagen que tiene el municipio para algunos, entonces como que la mala fama termina influyendo en el rol cívico de las personas (Entrevista joven 6, 2023).

El último punto que destacan los jóvenes es la necesidad de investigar y analizar de manera concreta a las juventudes de la comuna,

se debe hacer una investigación yo creo, así como para eh de verdad así conocer las necesidades e intereses de los jóvenes, porque eh, como lo digo... si conocen que es lo que se quiere por parte de ellos, la muni va a saber qué hacer para motivarlos y cómo enfocar las actividades dirigidas a la juventud de la comuna. (Entrevista joven 5, 2023)

Así, ellos creen que, para llegar de mejor forma a los jóvenes, es esencial conocer el contexto de cada uno, sus intereses, y demandas, para implementar herramientas, estrategias y mecanismos coherentes con sus realidades.

yo creo que lo principal es conocer a los jóvenes, ósea si no conoces qué quieres cómo los vas a involucrar... es como obvio que si es algo que no les interesa o compete no van a querer participar. Así que... eh como te dije antes pu, se debe saber lo que necesitan los jóvenes, ya que, así como estamos, se siente como que no ven la- quiero decir el potencial de este grupo. (Entrevista joven 5, 2023)

4. Discusión.

A partir de lo desarrollado anteriormente, con los resultados obtenidos se puede llegar a responder la pregunta de investigación, además de entregar ciertas conclusiones relevantes en la materia. Si bien, existen muchos otros factores que influyen en el desempeño de los municipios (Montecinos, Contreras & Fuentes, 2020), es innegable que sus capacidades institucionales juegan un rol relevante dentro del alcance de la participación ciudadana juvenil escenario local.

Así, la capacidad administrativa evidenciada por el municipio en sus dos dimensiones: recursos humanos y organización (Repetto, 2004), es insuficiente y débil. Respecto a sus funcionarios, a pesar de que tienen un nivel de profesionalización y cargos adecuados, existe una deficiencia en la cantidad de responsables a cargo de las materias investigadas.

Aquello lleva a que solo una persona se ocupe de atender una serie de necesidades de una población objetivo no menor, ocasionando que ellas no sean abordadas a cabalidad.

Además, la falta de recursos humanos responsables de estas líneas de trabajo refuerza las posibilidades de proceder incorrectamente, como el desconocimiento demostrado por las personas funcionarias respecto del Consejo Consultivo Juvenil. Consecuentemente, si las personas encargadas se ven sobrecargadas y no tienen un manejo completo sobre sus tareas, al ser demasiadas para una sola persona, ¿de qué forma podrán seguir implementando otros mecanismos relacionados a la participación ciudadana en general y específicamente de la juventud de la comuna?

Este punto se ve potenciado por la limitación en las capacidades asociadas a la organización (Repetto, 2004), que propician que las necesidades de las juventudes no sean atendidas adecuadamente, ya que la Encargada debe priorizar ciertas temáticas por falta de recursos. Como se evidencia en los resultados, durante el periodo de análisis existieron recortes presupuestarios en la Oficina de Jóvenes, lo que impactó en el equipo de cada unidad y las actividades realizadas por ellas.

Aquello indica cierto grado de coincidencia con los pocos compromisos políticos asumidos por la autoridad. Tal como menciona Repetto (2004), la capacidad administrativa por sí sola no es suficiente para generar las capacidades para actuar adecuadamente, siendo la capacidad política el otro componente necesario para lograr los objetivos. Si bien, se establecen compromisos en materias de participación ciudadana y juventudes, es posible concluir que no existe coherencia con la realidad. Las prioridades siguen centradas en las mismas dimensiones, específicamente en los adultos mayores, a los que se les ha asignado gran relevancia como grupo etario, contrario a la consideración hacia las juventudes en los lineamientos estratégicos. Esto indica que, tanto el soberano como sus representantes

y autoridades, no consideran estos aspectos esenciales dentro de la gestión local, o por lo menos, no son prioridades en la que enfocarse para los periodos correspondientes.

Por tanto, se demuestra la importancia de que exista una voluntad política (Repetto, 2004) para avanzar en las materias tratadas, ya que, sin ella, no se darán las capacidades administrativas requeridas, como se evidencia en el caso. Entonces, sin las dinámicas de poder necesarias, no se articulan las herramientas administrativas para ejecutar estrategias participativas dirigidas a los jóvenes. Concluyendo en una coherencia entre la capacidad política y la capacidad administrativa, que resultan en una débil capacidad institucional.

Respecto a las estrategias de participación aplicadas, al compararlas con el modelo establecido por la CEPAL (2021) para determinar su preparación, se puede apreciar que existe poca planificación y análisis del contexto para implementar instancias participativas dirigidas a los jóvenes, sin considerar anticipadamente las herramientas necesarias, el contexto que rodea a la población objetivo y las temáticas que les interesan. Aunque, es importante reconocer que la información entregada fue insuficiente para determinar la concreción de ciertos puntos establecidos en el modelo de CEPAL (2021).

Otro punto relevante es el nivel de participación ciudadana de los mecanismos ejecutados, siendo en su mayoría informativas, acorde a los niveles establecidos para la gestión pública por la CEPAL (Naser, *et al.*, 2021). Lo cual pone en duda la idoneidad de las estrategias pues, actualmente, se discute si es que este nivel se puede considerar participación ciudadana, incluso la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022) en sus guías y orientaciones se centra en el nivel consultivo y decisorio. Entonces, a pesar de que existe una consideración de lo acordado en estas instancias, según los funcionarios, no se demuestra una repercusión sustancial en la toma de decisiones en la administración local.

Con ello, es posible conectar el grado de las capacidades institucionales con la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana. En este caso se evidencian algunas capacidades administrativas y políticas débiles, al no tener los recursos necesarios dedicados a la participación ciudadana juvenil, ni establecer esta área como una prioridad estratégica para la gestión local.

Acorde a Rosas (2019), la capacidad institucional no es homogénea y va a depender de la base sobre la que se construya en cada institución. En este caso, se demuestra que el municipio ve a la participación ciudadana como un objeto sobre el que actuar, sin entregarle prioridad a este asunto público, lo que se refleja en el bajo grado de capacidades institucionales. Aquello coincide con que las instancias participativas que se han implementado durante el periodo no hayan alcanzado un alto nivel de participación, quedándose en lo informativo y consultivo, sin que las opiniones juveniles logren un impacto real en la toma de decisiones locales. Igualmente, esta débil capacidad institucional influye en la preparación de una estrategia apropiada y anticipada para aplicar mecanismos de participación acorde a las necesidades de los/as jóvenes de la comuna.

A ello, se le suma que las estrategias participativas no tienen un foco hacia los jóvenes durante su diseño y ejecución, solamente se dirigen a ellos cuando son actividades recreativas y formativas. Lo que no debería ser así, al ser una población con baja participación en mecanismos formales (INJUV, 2022), en cada instancia aplicada debería existir una preocupación en su inclusión para que, poco a poco, se pueda ir avanzando y mejorando su convocatoria.

Este panorama es respaldado por la percepción de los/as jóvenes, que concuerdan con la deficiencia en las capacidades del municipio al momento de abordar la participación ciudadana con este grupo. Siguiendo esta línea, reconocen la existencia de ciertos factores que pueden llegar a influir en su participación en la gestión local. Entre ellos se encuentra la falta de

espacios abiertos, comunes y plurales como una causa de la reacción adversa de ellos a lo público, la política y las instituciones (Krauskopf, s. f.), pues imposibilita que perciban un vínculo real con el aparato local ante la falta de experiencias compartidas. También, se evidencian similitudes con el impacto que ha tenido el adultocentrismo en el abordaje de la juventud (Krauskopf, s.f.), donde las personas tomadoras de decisiones se posicionan desde la adultez al analizar e intentar explicar el desarrollo de las dimensiones que construyen las juventudes, lo que influye directamente su percepción.

Si bien, las personas jóvenes identifican poca motivación, desinterés y desconocimiento de su parte, es el municipio el que debe tener la iniciativa para involucrarlas dentro de sus decisiones, pues cuenta con las herramientas para mejorar el escenario actual. El municipio tiene la responsabilidad de habilitar estas instancias para que las personas jóvenes se reúnan y conozcan lo que verdaderamente significa participación ciudadana.

5. Conclusiones y Limitantes.

Respondiendo a la pregunta de investigación, el carácter regular de las capacidades institucionales no es un determinante dentro de la participación ciudadana juvenil de Talcahuano, pero considerando los hallazgos obtenidos, sí conllevan un impacto mayormente negativo en el involucramiento de las juventudes dentro de la toma de decisiones, lo que radica en una baja participación ciudadana de este grupo dentro de los mecanismos participativos abiertos a un público objetivo general aplicados en el periodo estudiado.

Entonces, se evidencia un cumplimiento mínimo de lo establecido en la participación ciudadana juvenil, indicando que la municipalidad posee capacidades institucionales regulares para abordar aquella dimensión. La débil capacidad administrativa y política presentada en los hallazgos del estudio repercute en las oportunidades de participación ciudadana entregada a los/as jóvenes de la comuna,

que perciben un actuar insuficiente por parte del municipio. Esto afecta, hasta cierto punto, la manera en que las juventudes se relacionan con el municipio y la convocatoria obtenida en las instancias participativas.

Con el fin de asegurar convocatoria y opiniones informadas que sirvan dentro de la toma de decisiones, se debe pensar en estrategias que consideren un estado inicial del lazo en cuestión, entregando educación cívica y partiendo por mecanismos informativos, para reforzar la relación, antes de seguir con mecanismos de mayor complejidad.

Apartir de ello, se identifican ciertos puntos que se deben tomar en cuenta para actuar adecuadamente frente a la participación ciudadana juvenil a nivel local, desde las capacidades institucionales del municipio. Dentro de ello, es primordial considerar a la juventud como un grupo heterogéneo, que comprende distintas realidades y preocupaciones dependiendo del contexto que envuelve a cada joven, siendo crucial para generar un verdadero involucramiento considerar la diversidad de este grupo etario.

Por ello, se necesita un cambio en la mentalidad de las autoridades locales sobre la forma en la que conciben la juventud, entendiendo que sus intereses, necesidades y motivaciones pueden diferir entre ellos. Es primordial la existencia de un estudio o conocimiento de los jóvenes de la comuna, para adaptar los mecanismos de participación ciudadana a esa diversidad de realidades.

Igualmente, se desprende que la participación ciudadana debe ser un compromiso formal, desde la institución tiene que existir la voluntad política para implementar mecanismos participativos coherentes con la realidad del territorio y acorde a las necesidades de los grupos involucrados, además de que se debe respaldar con las capacidades administrativas adecuadas para aplicar una estrategia bien elaborada. Asimismo, el nivel de alcance que tienen las decisiones y acuerdos tomados en las instancias participativas deben tener una mayor incidencia en la gestión local, repensando el rol que tienen las personas jóvenes, al involucrarlos activamente, utilizando sus aportes

como insumos por los tomadores de decisiones para generar acciones inclusivas y coherentes.

Aunque la iniciativa no solamente debe provenir de las autoridades, sino que al ser una relación bidireccional las personas jóvenes igual deben tener un papel dentro de la mejora de esta problemática. Es decir, se debe generar una educación cívica de calidad, motivada por el municipio, pero que igual depende de la disposición de los jóvenes a querer involucrarse en estos procesos.

Entonces, es posible identificar ciertos actores involucrados que deben reflexionar sobre su comportamiento, como las autoridades políticas y gestores, al tener que replantear su enfoque hacia la juventud, necesitan considerar a los jóvenes como un grupo con potencial de generar aportes positivos y potentes para el desarrollo de la comuna. A través de un compromiso real, que sea percibido por este grupo como auténtico, para alcanzar un vínculo fuerte, además de entregar las herramientas materiales a la administración local para la materialización de instancias de participación adecuadas.

También se encuentran las personas profesionales y funcionarias municipales, al ser encargados de planificar y ejecutar las estrategias participativas, deben asumir una mayor responsabilidad, tomándole el peso a su rol como personas mediadoras entre la juventud y la autoridad política, siendo ellos quienes pueden entregar las preocupaciones de este grupo a los tomadores de decisiones. Aun así, es relevante considerar la carga laboral de las personas funcionarias, por lo que pueden buscar una colaboración y coordinación entre ellos, garantizando un buen uso de los recursos existentes. Aunque, igual, depende de la autoridad política para que esta situación mejore, priorizando estas temáticas, para que las personas funcionarias puedan tener las herramientas adecuadas para actuar.

En esto, no se puede dejar fuera el rol de la ciudadanía, especialmente las personas jóvenes, que podrían cambiar su actitud hacia la participación, entendiendo que el vínculo es bidireccional, por lo

que ambas partes tienen una responsabilidad para que las estrategias resulten de la mejor manera. Aquí es donde la academia puede aportar con estudios sobre la participación ciudadana que considere profundamente el contexto local y la diversidad juvenil, sugiriendo formas dinámicas y adaptables de participación.

Ahora, se deben reconocer los límites de aplicabilidad de los hallazgos ya que las capacidades institucionales no se dan en un espacio unívoco ni inmóvil (Rosas, 2019), por lo que su análisis puede variar dependiendo de la unidad de estudio. Entre las limitantes se encuentra el contexto del municipio, pues a pesar de alinearse con el promedio nacional, existen organizaciones con mayor índice de ruralidad que puede presentarse como un factor relevante a considerar. También, se debe tener en cuenta la alineación política de los alcaldes y los cambios en su administración que dificultan la implementación de estrategias sostenibles en el largo plazo.

Asimismo, existen limitantes de la investigación como la representatividad de la muestra de jóvenes; al igual que el periodo en el que se desarrolló el estudio, que fue bastante acotado al tener un plazo establecido. A ello se le suma, la falta de acceso a una entrevista directa con autoridades del municipio y la consideración del impacto de factores externos, lo que podría nutrir aún más los hallazgos encontrados.

En conclusión, es necesario repensar la influencia de las instituciones locales dentro de la participación ciudadana juvenil, considerando el impacto de las capacidades institucionales asignadas a la materia. Se debe comprender la existencia de distintas juventudes, asociadas a diferentes realidades, para que la gestión de la participación ciudadana sea coherente con sus necesidades e interés. Así, los actores involucrados, incluyendo a este grupo etario, deben cambiar sus actitudes y comportamientos, para alcanzar tanto las capacidades institucionales como la motivación adecuada para aplicar mecanismos exitosos que sean considerados en las decisiones de la gestión local.

Reconocimientos

Reconocimiento a la académica Waleska Schumacher Aravena, docente de la Universidad de Concepción del Departamento de Administración Pública, que me guió y orientó durante mi proceso de investigación.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Asamblea de las Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Bastidas, C. (2016). Participación social, confianza interpersonal y bienestar. *El rol del Estado: contribuciones al debate*, 223-249. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12925-20170131.pdf>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. <http://hdl.handle.net/10469/8788>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). Guía de Formación Cívica. BCN. <https://www.bcn.cl/formacioncivica/presentacion>
- Carrasco, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: El caso del municipio de Santiago. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 19, 59-88. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902019000100059>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- CEPAL. (2021). *Participación Ciudadana en la gestión institucional*. CEPAL Comunidades. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-institucional?page=%2C3>
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Revista Theoria*, 14(1), 61 – 71. <https://www.ubiobio.cl/theoria/v/v14/a6.pdf>

- Cuenta Pública de Gestión Municipal 2021 de 2022. [Ilustre Municipalidad de Talcahuano]. Abril, 2022. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/CUENTA+PUBLICA+2021+MUNICIPALIDAD+DE+TALCAHUANO.pdf/b1a51352-1f94-4d4f-bace-4475588c0835>
- Cuenta Pública de Gestión Municipal 2022 de 2023. [Ilustre Municipalidad de Talcahuano]. Abril, 2023. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/CUENTA+PUBLICA+2022+MUNICIPALIDAD+DE+TALCAHUANO.pdf/521f992e-b21e-4615-971a-ec3581c871c>
- Dazarola, G. (2019). *Participación ciudadana: avances y desafíos en la legislación nacional*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27719/1/BCN_Participacion_Ciudadana_Legislacion_Nacional_2019_def.pdf
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M. & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162–167. <https://www.redalyc.org/pdf/3497/349733228009.pdf>
- División de Organizaciones Sociales. (2016). *Guía Participación Ciudadana en la Gestión Municipal*. Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Guix, J. (2008). El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? *Revista De Calidad Asistencial*, 23(1), 26-30. [https://doi.org/10.1016/s1134-282x\(08\)70464-0](https://doi.org/10.1016/s1134-282x(08)70464-0)
- Instituto Nacional de la Juventud. (2022). 10° Encuesta Nacional de Juventudes 2022 (Encuesta N°10). https://www.injuv.gob.cl/sites/default/files/10ma_encuesta_nacional_de_juventudes_2022.pdf
- Krauskopf, D. (s.f.). Dimensiones de la Participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas. FLACSO, Chile. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2781563>
- Ley N°20.500 de 2011. Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Febrero 04 de 2011. DO. 20.500. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>
- Margulis, M., & Urresti, M. (s. f.). La construcción social de la condición de juventud. Salecianos Don Bosco. https://donbosco.org.ar/uploads/recursos/recursos_archivos_1082_1112.pdf
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2021). Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 23, 63-80. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>
- Montecinos, E., Contreras, P., & Fuentes, V. (2020). Democracia y participación ciudadana en Chile: Factores y condicionantes para una gestión municipal participativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 78, 83-114. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/08/078-04-MCF.pdf>
- Naser, A., Williner, A. & Sandoval, C. (2021). Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/916b1b3f-32a5-4692-9ea2-f682084dbc74/content>
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. https://www.academia.edu/29355273/Construyendo_capacidad_institucional_en_Am%C3%A9rica_Latina_el_papel_de_la_evaluaci%C3%B3n_como_herramienta_modernizadora
- Plan de Desarrollo Comunal 2021 – 2024 de 2021. [Ilustre Municipalidad de Talcahuano]. PLADECO 2021 – 2024. 2021. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/PLADECO+2021-2024++APROBADO+CONCEJO+I.MUNICIPALIDAD+DE+TALCAHUANO.pdf/4fdb2e8a-1e52-4265-a8f3-81b3b1383a6c>
- Plan de Desarrollo Comunal 2022 – 2025 de 2022. [Ilustre Municipalidad de Talcahuano]. PLADECO 2022 – 2025. 2022. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/PLADECO+2021-2024++APROBADO+CONCEJO+I.MUNICIPALIDAD+DE+TALCAHUANO.pdf/4fdb2e8a-1e52-4265-a8f3-81b3b1383a6c>
- Puentes UC. (s. f.). La importancia de las municipalidades y su impacto en la vida de las personas. <https://puentesuc.cl/novedades/la-importancia-de-los-municipios>
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>

- Rojas, I. (2014). Juntas de Vecinos: Características y alcances de la participación social en las organizaciones comunitarias territoriales. CUHSO. *Cultura-Hombre-Sociedad*, 24(2), 135-160. <https://doi.org/10.7770/cuhso-v24n2-art801>
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Rosas, A. (2019). Capacidad Institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, año 19, N°32, 81-107. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7618614>
- United Nations. (2003). *World Youth Report 2003*. The global situation of young people. United Nations. <https://social.desa.un.org/sites/default/files/publications/2023-03/World%20Youth%20Report%202003.pdf>
- Vázquez Ceballos, C. A. (2011). La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al Gobierno. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9(1), 45-59. <https://www.redalyc.org/pdf/773/77320072001.pdf>
- Virgili, M., & Figueroa, K. (2018). Monitoreo a la Implementación de la Ley N°20.500 en los Municipios de la Región del Biobío. *Transparencia & Sociedad*, 6, 13-61. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2019/03/TS-n6-articulo1.pdf>





SISTEMATIZACIÓN DE ACCIÓN SOCIAL

Clínica Empresarial del Caribe: Modelo de Triple Hélice para Reactivación Económica de la Región Huetar Caribe

Caribbean Business Clinic: Triple Helix Model for Economic Reactivation of the Huetar Caribbean Region

Henry Binns Hernándezⁱ

ⁱ Escuela de Administración de Empresas, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Limón, Costa Rica.

[✉ hbinns@itcr.ac.cr](mailto:hbinns@itcr.ac.cr)

[ID https://orcid.org/0000-0001-7166-8276](https://orcid.org/0000-0001-7166-8276)

Enos Brown Richardsⁱⁱ

ⁱⁱ Escuela de Administración de Negocios, Universidad de Costa Rica, Limón, Costa Rica.

[✉ enos.brown@ucr.ac.cr](mailto:enos.brown@ucr.ac.cr)

[ID https://orcid.org/0000-0001-6246-9283](https://orcid.org/0000-0001-6246-9283)

Recibido: 28 de octubre, 2024 • Aceptado: 29 de mayo, 2025 • Publicado: 11 de julio, 2025

Resumen: La alianza conjunta y comprometida de tres sectores —la academia, el sector privado y el sector público— ha generado un exitoso modelo conceptual de trabajo multidimensional para el desarrollo económico de la región Caribe de Costa Rica, conocido como “Triple Hélice”. En este modelo, el papel destacado de la universidad pública costarricense ha sido fundamental, no solo porque aporta innovación y creatividad para responder a las demandas de la sociedad en materia de conocimiento, sino también porque cumple una función mediadora al articular la producción empresarial con las exigencias regulatorias gubernamentales, orientándolas hacia el desarrollo local y de los territorios rurales. Esta forma de cooperación se ha materializado en la Región Huetar Caribe a través de la plataforma académica de extensión universitaria y acción social. Con base en los diagnósticos y análisis realizados sobre los factores macro y microambientales en la provincia de Limón —a partir del proyecto de extensión “Clínica Empresarial del Caribe”, inscrito en el Instituto Tecnológico de Costa Rica—, se identificó la necesidad de mejorar las funciones administrativas y operativas, fortaleciendo las capacidades de gestión de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) dedicadas a productos y servicios comerciales, turísticos, logísticos y agropecuarios en la región. Esta necesidad responde a la escasez de recursos y de conocimiento que limita el desarrollo y crecimiento económico y empresarial de los negocios locales. El objetivo fue fortalecer las capacidades de gestión de las MIPYMES de la Región Huetar Caribe mediante el modelo de la triple hélice, integrando a las empresas —formales e informales— adscritas a instituciones y organizaciones tanto del sector público como del privado. La estrategia principal consistió en aprovechar herramientas como talleres de capacitación, asesoría, seguimiento y formulación de proyectos.

Palabras clave: Desarrollo económico y social; Desarrollo Humano; Desarrollo local; Desarrollo rural; Fortalecimiento Empresarial

Abstract: The committed and joint alliance of three sectors—academia, the private sector, and the public sector—has generated a successful conceptual model of multidimensional collaboration for the economic development of Costa Rica’s Caribbean region, known as the “Triple Helix”. In this model, the prominent role of the Costa Rican public university has been fundamental, not only because it provided innovation and creativity to meet society’s knowledge demands, but also because it served as a mediator by linking business production with governmental regulatory requirements and aligning them toward local and rural territorial development. This form of cooperation has materialized in the Huetar Caribe Region through the academic platform of university outreach and social engagement. Based on diagnoses and analyses of macro- and micro-environmental factors in the province of Limón—carried out through the outreach project Caribbean Business Clinic, affiliated with the Costa Rica Institute of Technology—the need has been identified to improve administrative and operational functions, and to strengthen the management capacities of micro, small, and medium-sized enterprises (MSMEs) that provide commercial, tourism, logistics, and agricultural products and services in the region. This need stems from the lack of resources and knowledge that limits the adequate development and economic growth of local businesses. The objective was to strengthen the management capacities of MSMEs in Costa Rica’s Huetar Caribe Region through the Triple Helix model, by integrating both formal and informal enterprises affiliated with institutions and organizations from both the public and private sectors. The main strategy was to leverage tools such as training workshops, consulting, follow-up, and project formulation.

Keywords: Business Strengthening; Economic and social development; Human Development; Local development; Rural development

1. Introducción

El desarrollo socioeconómico es uno de los principales indicadores del bienestar de una región. Por esta razón, en Costa Rica se ha promovido la creación y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) para contribuir a este desarrollo mediante la generación de nuevos empleos que mejoren la calidad de vida, especialmente en las regiones más vulnerables del país, como es el caso de la provincia de Limón, ubicada en la Zona Huetar Caribe. Según datos del Banco Central, esta es la región con menor desarrollo empresarial, situación que contribuye a explicar por qué se encuentra entre los últimos lugares en el escalafón del Índice de Desarrollo Social costarricense (Informe Estado de la Nación, 2020).

Con la llegada de la enfermedad COVID-19, los cierres parciales y las restricciones sanitarias, las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia de Limón están entre las más susceptibles a sufrir el impacto negativo en sus operaciones y sostenibilidad, lo cual ha causado una reducción en los ingresos, un aumento en el desempleo y el cierre de negocios. Todo esto ha agravado aún más la situación de deterioro en

la región, por lo que la innovación y la creatividad, mediante el aprovechamiento de recursos ofrecidos por entidades estatales y no gubernamentales, se vuelven herramientas esenciales para la reinvención de negocios, la modificación de mecanismos obsoletos y la generación de nuevos proyectos que permitan superar la crisis económica y los indicadores negativos de la provincia.

Sin embargo, la falta de conocimiento sobre cómo desarrollar un proyecto concursable, así como las insuficientes habilidades en gestión administrativa y operativa de las micro, pequeñas y medianas empresas del Caribe costarricense, no solo las condenan al fracaso, sino que también les cierran las puertas a oportunidades de financiamiento. Por ello, se vuelve urgente impulsar y consolidar espacios de acompañamiento, asesoría y capacitación en gestión de proyectos y gestión administrativa en general, para favorecer la creación de nuevas iniciativas y el fortalecimiento de otras ya existentes, en aras de su sostenibilidad.

En este contexto, el proyecto Clínica Empresarial del Caribe fue una iniciativa de extensión

inscrita en la Vicerrectoría de Investigación y Extensión del Instituto Tecnológico de Costa Rica bajo el número 1701-1381-0002 durante los años 2022 al 2024. Ésta surge del esfuerzo y trabajo conjunto de las universidades públicas con presencia en la zona, con el fin de incidir de manera positiva en la reactivación económica regional. Su propósito fue generar nuevas e innovadoras opciones necesarias para superar la crisis económica que atraviesa la provincia.

Para lograrlo, y aprovechando otras experiencias similares de extensión universitaria dentro del Instituto Tecnológico de Costa Rica, se propuso utilizar las ventajas de una metodología de abordaje denominada Clínica Empresarial, que —al igual que una clínica de salud física o mental— busca mejorar la salud financiera y operativa de las empresas (Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016). Para ello, reúne a estudiantes, académicos y profesionales locales con el fin de acompañar y fortalecer la creación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en la Región Huetar Caribe.

Desde esta metodología y en línea con la propuesta del Gobierno de Costa Rica para impulsar el desarrollo productivo territorial, se planteó que, mediante el modelo de la triple hélice (público-privado-académico) (Castillo-Vergara, 2020), esta propuesta beneficiara al sector productivo de la provincia de Limón. Este artículo tiene como objetivo presentar algunas experiencias y acciones realizadas desde la gestión pública universitaria para contribuir al desarrollo de la Región Huetar Caribe de Costa Rica.

2. ¿Cómo se llevó a cabo?

Las personas responsables del proyecto de extensión universitaria “Clínica Empresarial del Caribe” fueron: Henry Alberto Binns Hernández (coordinador), Enos Brown Richards (colaborador), y Mariam Álvarez Hernández (colaboradora). La población meta con la que se trabaja dentro del proyecto de extensión está conformada por micro, pequeñas y medianas empresas de la región Huetar Caribe, adscritas a la Federación de Cámaras de Comercio de la

provincia de Limón, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), al Instituto de Desarrollo Rural (INDER), a Clubes 4s¹ o al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Estas empresas operan en diferentes sectores económicos, como el comercio, turismo, logística y agropecuario; y su impacto en las comunidades donde se encuentran es significativo en términos de empleo y pobreza.

El proyecto puso especial atención en cuatro sectores: comercio, turismo, agroindustria y logística. Durante el primer año se trabajó con iniciativas del sector comercio y turismo; en el segundo año, con iniciativas del sector agropecuario; y en el tercer año, con iniciativas del sector logístico, sin excluir el acompañamiento a otras iniciativas productivas, como las del sector servicios.

En una primera instancia, se llevó a cabo la evaluación de las necesidades identificadas mediante diagnósticos a las MIPYMES. A partir de estos diagnósticos se definieron objetivos, metas e indicadores como una forma de parametrizar el trabajo realizado en cada uno de los gremios beneficiarios, con el propósito de comparar resultados y determinar su eficiencia y eficacia.

El proyecto de extensión consistió en brindar capacitaciones, acompañamiento y asesoría a las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia de Limón sin costo alguno, específicamente en los cantones de Siquirres, Limón, Talamanca, Pococí y Matina, con el fin de dotarlas de conocimientos y herramientas para enfrentar las nuevas tendencias de los mercados competitivos, y de esta forma potenciar los negocios y la generación de nuevos proyectos que impacten positivamente en las economías locales, contribuyendo al combate del desempleo y la pobreza. Para lograrlo, se emplean metodologías de trabajo de campo, que incluyen giras técnicas, visitas a empresas y fincas, reuniones y grupos focales, días de campo, talleres de capacitación y encuentros en los territorios.

¹ El Consejo Nacional de Clubes 4S (CONAC 4 S) es un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Las sesiones de capacitación, impartidas a través de talleres presenciales y virtuales, y el trabajo en productos a medida de las empresas y agrupaciones sociales, dependen de las poblaciones de impacto y son desarrolladas por al menos dos personas extensionistas. Estas intervenciones están dirigidas a empresarios, emprendedores o agrupaciones de los cantones de Limón, Siquirres, Talamanca, Pococí y Matina.

Las capacitaciones, acompañamiento y asesorías abordaron temas como administración de empresas, psicología organizacional, ingeniería industrial, gestión de turismo sostenible, contratación administrativa, economía social solidaria, estrategia empresarial, contabilidad y finanzas, logística empresarial, entre otros. El estudio se realizó a través de las instituciones público-privadas participantes, identificando así las empresas beneficiarias del proyecto de extensión. La segmentación se realizó con base en criterios establecidos por el equipo de trabajo, atendiendo al menos a tres empresas por cada uno de los cantones mencionados.

Para la su ejecución, el proyecto de extensión universitaria integró como disciplinas sustantivas profesionales las siguientes áreas: Administración de empresas, Psicología organizacional, Ingeniería

industrial, Gestión de turismo sostenible y Logística empresarial.

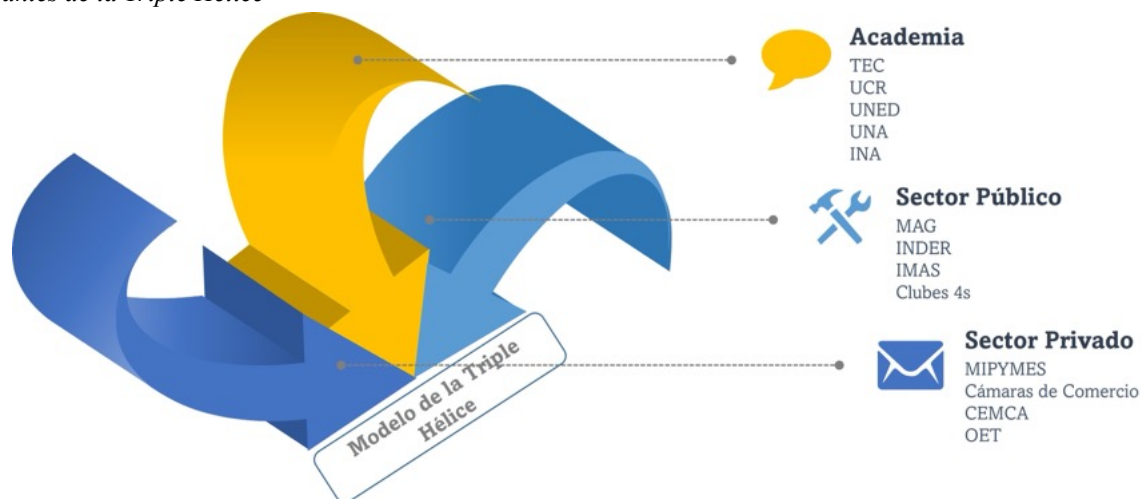
La integración de estas disciplinas se justificó por la intención inicial de brindar acompañamiento, en la primera etapa de esta propuesta, a empresas e iniciativas con enfoque turístico; sin embargo, en el segundo y tercer año se ampliaron los alcances interdisciplinarios al incluir las áreas de ingeniería en computación y agronegocios.

Las personas docentes y estudiantes (que podían ser estudiantes regulares, asistentes o incluso de postgrado) fueron el eje fundamental del proyecto. Gracias al ejercicio de la extensión universitaria, las personas docentes tuvieron la oportunidad de retomar prácticas profesionales y empresariales que quizás dejaron de lado años atrás para dedicarse a tiempo completo a la academia. Esta interacción les ayudó a mejorar los métodos de enseñanza, les permitió mantenerse actualizados en materia técnica, enseñar con ejemplos prácticos que resuelven problemas reales y establecer una relación más estrecha con las personas estudiantes que participan en el proyecto.

Asimismo, las personas estudiantes se vieron beneficiadas, ya que desarrollaron nuevas competencias y habilidades mediante una participación real con el entorno externo, lo que les

Figura 1.

Participantes de la Triple Hélice



Fuente: Elaboración Propia

exige responsabilidades y desarrollo de capacidades; además, ampliaron su red de contactos, generando un efecto multiplicativo en el proceso de aprendizaje. Se incorporaron estudiantes de las carreras de Turismo, Producción Industrial, Comunicación, Ingeniería en Computación y Administración de Empresas como instructores, quienes trabajaron conjuntamente con las personas extensionistas participantes del proyecto y otras personas docentes externas invitadas.

Gracias a todos los esfuerzos realizados, se logró integrar y articular el trabajo de los tres sectores, en los cuales se unen fuerzas y recursos, tanto humanos como económicos, para hacer realidad los objetivos planteados por todas las unidades participantes (ver figura 1).

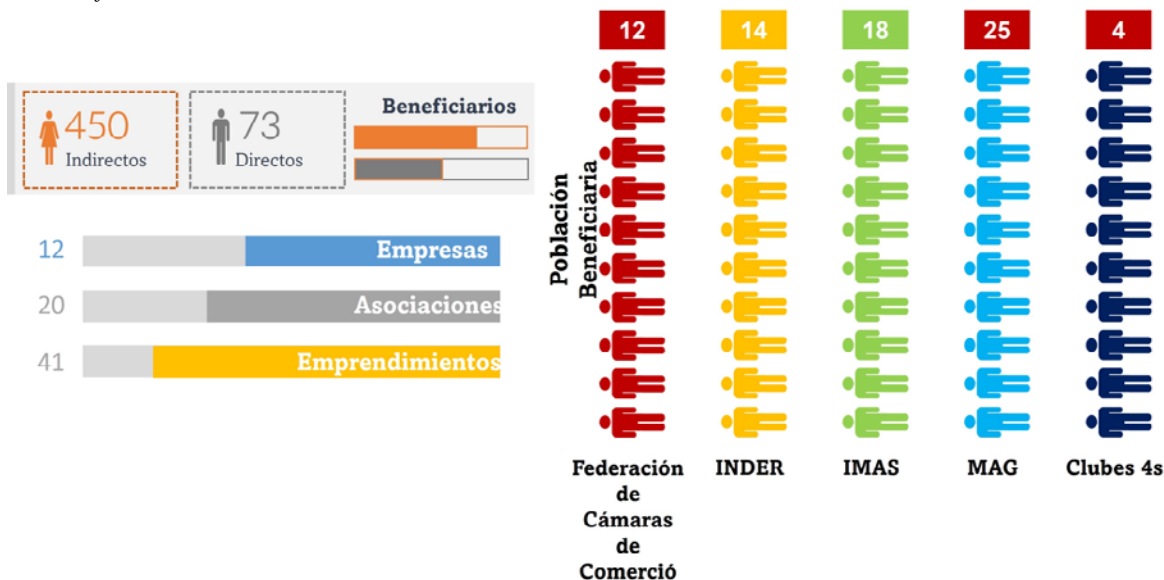
Como resulta de la interacción y articulación de los miembros de la triple hélice, se logra captar la población activa con la que se trabaja a través del proyecto de extensión “Clínica Empresarial TEC del Caribe”, donde cada una de las instituciones, tanto públicas como privadas, aporta una cantidad de MIPYMES y agrupaciones sociales para ser impactadas de forma positiva mediante las bondades ofrecidas dentro del proyecto.

Es importante resaltar que el proyecto contó con un apoyo financiero único de 7.000.000,00 colones para su ejecución por parte del Centro de Investigación en Administración, Economía y Gestión Tecnológica (CIEADEC) de la Escuela de Administración de Empresas del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Es gracias a estos recursos económicos, así como a las contraprestaciones aportadas para alimentación y transporte por parte de otras instituciones, que se ha logrado un impacto directo y trascendental, evidenciado en más de 100 giras de campo realizadas para el desarrollo de todas las actividades.

3. Resultados

El desarrollo socioeconómico es uno de los principales indicadores de bienestar de una región. Con esto en mente, este proyecto buscó aprovechar las bondades de la metodología de abordaje denominada Clínica Empresarial. La Clínica Empresarial TEC del Caribe procuró impactar de forma continua, incorporando nuevas organizaciones en los diferentes cantones de la provincia de Limón con los que se trabajaba, y abordando temáticas modernas y novedosas como aporte al crecimiento de los

Figura 2.
Población Beneficiaria



Fuente: Elaboración Propia

emprendimientos en los territorios. A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos.

3.1. Impacto de las MIPYMES

A partir de esta metodología, se brinda un acompañamiento cercano para la elaboración de ideas e iniciativas productivas que puedan cumplir con los criterios y requerimientos de entidades gubernamentales y no gubernamentales, las cuales ofrecen fondos no reembolsables o reembolsables, pero con tasas de interés preferenciales, como las de banca para el desarrollo. A su vez, se ofrece asesoría técnica en temas de gestión administrativa para la sostenibilidad organizacional y capacitaciones en áreas estratégicas relacionadas con procesos productivos, todo ello bajo el marco filosófico de la economía social solidaria.

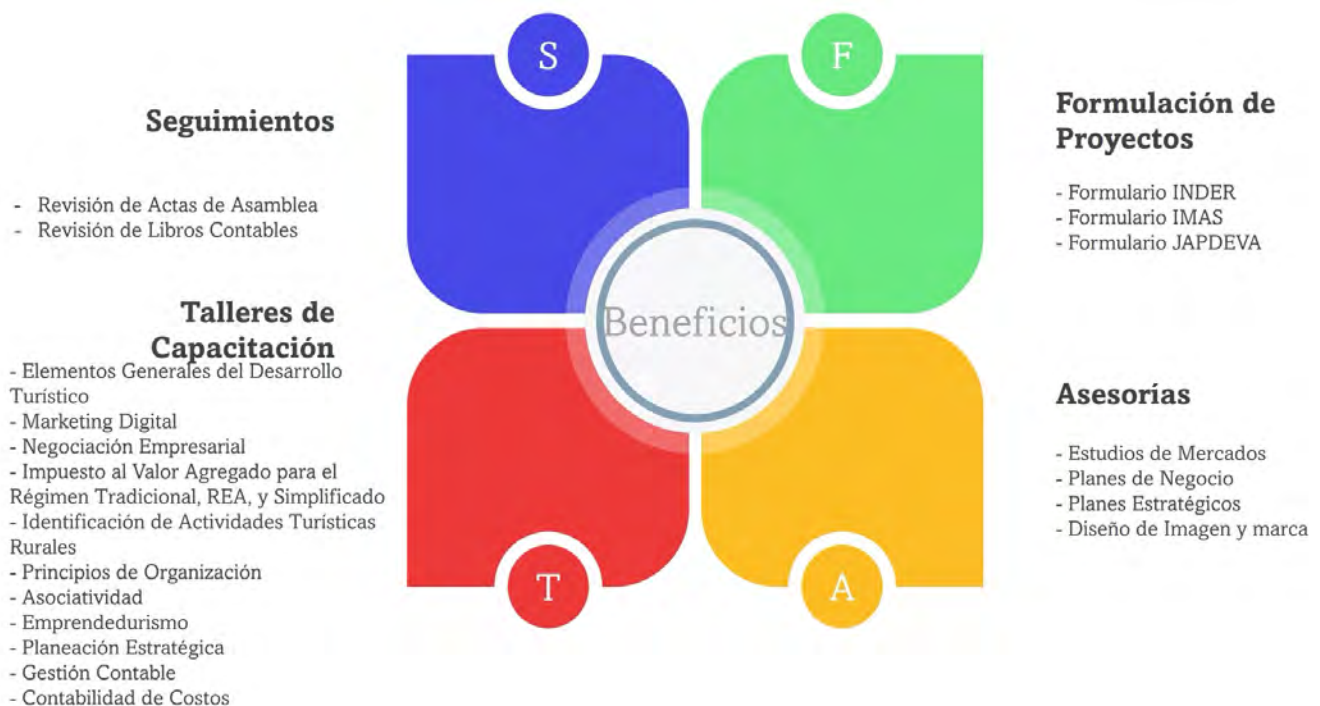
El proyecto de extensión universitaria apoyó de manera positiva a una variedad de empresas, emprendedores y asociaciones de productores (ver

figura 2) en los diferentes territorios de la provincia de Limón; gracias a esta intervención, se ha logrado satisfacer una serie de necesidades de gestión empresarial y logística que no habían podido ser resueltas a lo largo del tiempo.

A través de evaluaciones diagnósticas aplicadas a las MIPYMES y asociaciones de productores rurales, se identificó una amplia gama de necesidades en materia de capacitación, asesoría, formulación, seguimiento y acompañamiento. Por ello, desde el proyecto de extensión universitaria Clínica Empresarial TEC del Caribe y en apoyo de los miembros activos del modelo de la triple hélice, se ha logrado articular un trabajo conjunto con cada uno de los actores beneficiarios, con el fin de realizar la acción social que permita atender y resolver las necesidades que estos presentan.

Dentro del marco del proyecto de extensión universitaria se han generado beneficios (ver figura 3), los cuales han sido muy valorados por las

Figura 3.
Beneficios Otorgados a la Población Meta



Fuente: Elaboración Propia

organizaciones, pues les han permitido cubrir vacíos empresariales que, a lo largo del tiempo, no habían podido abordar debido a diversos factores, tales como la falta de tiempo, el desconocimiento técnico, la carencia de contactos, la falta de conocimiento sobre las instancias y la tramitología correspondiente, la insuficiente apoyatura gubernamental, entre otros.

3.2. Resultados Globales del Proyecto

A continuación se presentan la tabla 1, donde se presentan los principales resultados del proyecto.

Tabla 1.

Principales resultados

Aspecto Evaluado	Resultados Obtenidos
Participación de MIPYMES	100% de la población meta clasificada y seleccionada en el primer semestre de 2022
Áreas de Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> -Administración de Empresas -Gestión de Turismo Sostenible -Psicología Organizacional -Contabilidad y Finanzas -Economía Social Solidaria -Estrategia Empresarial -Contratación Administrativa
Colaboración Interinstitucional	Se fomentó la colaboración con instituciones como INDER, IMAS, y MAG para fortalecer el apoyo a MIPYMES.
Capacidades Fortalecidas	Adquisición de herramientas y habilidades en cada área temática abordada durante las capacitaciones
Impacto Social	Contribución a la mejora en la economía local, reducción de pobreza y generación de empleo en la región
Transparencia y Rendición de Cuentas	Se realizaron memorias del proyecto y sesiones de rendición de cuentas para asegurar transparencia
Adaptabilidad	Flexibilidad en la planificación para adaptarse a las necesidades cambiantes de las empresas
Resultados de Visibilidad	Aumento en la visibilidad de los emprendedores y las instituciones colaboradoras a través de eventos y publicaciones

Fuente: Elaboración propia.

4. Discusión

La Región Huetar Caribe cuenta con una serie de instituciones tanto públicas como privadas que abarcan principalmente todos los cantones de la provincia de Limón y que trabajan con micro, pequeñas y medianas empresas locales, emprendimientos y asociaciones rurales. La investigación realizada evidencia la necesidad de mejorar las funciones administrativas y operativas, fortaleciendo las capacidades de gestión de las MIPYMES de productos y servicios comerciales, turísticos, logísticos y agropecuarios de la zona. Esto

se debe a la falta de recursos y conocimientos para el adecuado desarrollo de actividades en áreas muy diversas, tales como planeación estratégica, gestión de la calidad, administración financiera y contable, innovación y liderazgo, logística empresarial, control de inventarios, habilidades blandas y de negociación, entre otros temas.

Otro aspecto que justifica la mejora de las funciones administrativas y operativas mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las MIPYMES en los sectores comercial, turístico, logístico y agropecuario se refleja en la situación económica de la Región Huetar Caribe, siendo esta una de las provincias más afectadas en materia de pobreza y desempleo en el país.

El índice de Pobreza Humana en la provincia de Limón, desde 2008 hasta 2018, presenta una clara tendencia negativa, que incluye dificultades en el acceso a la educación básica y la falta de acceso a recursos públicos y privados para inversión y crecimiento de sus habitantes (Ministerio de Educación Pública, 2019).

Este indicador resalta la necesidad de que las MIPYMES, como actores participativos en el crecimiento de los pueblos y sus habitantes, adopten un papel más protagónico. De esta manera, pueden convertirse en agentes de cambio en las economías locales y contribuir a la mejora de los índices de pobreza y desempleo en la provincia.

Con la llegada de la pandemia en 2020, no es un secreto que la situación económica empeoró a nivel mundial, y Costa Rica no fue la excepción. Las regiones que ya enfrentaban problemas de pobreza y desempleo antes de la pandemia se vieron especialmente afectadas; la Región Huetar Caribe es un claro ejemplo.

Con la propuesta del proyecto, se buscó brindar las herramientas y conocimientos necesarios a las empresas locales para que logren reinventarse y, a la vez, se conviertan en activadores de las economías provinciales, a través de encadenamientos basados en la economía social solidaria, generando opciones

de empleo y contribuyendo a la disminución de los índices de pobreza.

Gracias al proyecto de extensión Clínica Empresarial TEC del Caribe y a la implementación a la medida del modelo de la triple hélice, se ha logrado un trabajo en equipo entre los actores de la academia, el sector público y el sector privado, obteniendo resultados por encima de lo esperado, los cuales se consideran de gran valor para continuar replicándolos en otros territorios del país e incluso fuera de nuestras fronteras.

La articulación entre los distintos sectores, y en particular entre las universidades públicas, constituyó un componente estratégico dentro del desarrollo del proyecto de extensión. Esta articulación facilitó la evolución del modelo de la triple hélice hacia los enfoques de cuádruple y quintuple hélice en innovación, al integrar de manera más efectiva actores adicionales, como la sociedad civil y el medio ambiente. Históricamente, la coordinación entre estos sectores ha enfrentado desafíos significativos; por ello, los avances logrados en términos de sinergia y alineación con los objetivos del proyecto representan un cambio estructural en la dinámica de colaboración interinstitucional.

Estos resultados reflejan un esfuerzo significativo para mejorar las capacidades de gestión de las MIPYMES en Limón y contribuir al desarrollo sostenible de la región. Es importante reconocer que, si bien el modelo de la Clínica Empresarial y la articulación de la triple hélice han generado resultados positivos y un impacto visible en las comunidades, existen desafíos en la sostenibilidad a largo plazo y en la expansión de las alianzas.

La evolución hacia modelos más colaborativos, como la cuádruple y quintuple hélice, muestra una tendencia futurista, pero requiere mayor consolidación y recursos sostenidos para fortalecer alianzas estratégicas. Además, aunque los resultados iniciales son alentadores, es recomendable realizar evaluaciones de impacto más profundas y a largo plazo para validar la sostenibilidad y la verdadera

transformación en las capacidades de las MIPYMES y en la región.

4.1. Aprendizajes en Docencia

La participación en proyectos de extensión como la Clínica Empresarial enriquece la formación de los docentes, permitiéndoles actualizar sus conocimientos en temáticas empresariales, tecnológicas y sociales, así como mejorar sus prácticas pedagógicas mediante la enseñanza basada en casos prácticos y soluciones reales.

La interacción con el entorno empresarial y social fortalece las habilidades de gestión y enseñanza de los docentes, promoviendo un enfoque más dinámico y contextualizado en la formación de los estudiantes.

De esta manera, el potencial pedagógico que presenta la extensión universitaria cuando se integra con los procesos de enseñanza y aprendizaje resulta fundamental para la formación integral del estudiante universitario, quien será un agente de cambio en las economías locales. Este proyecto integra de forma estratégica las actividades docentes y formativas de las carreras que se imparten principalmente en la provincia de Limón, propiciando la participación estudiantil para la consecución de los objetivos del proyecto.

Así, esta iniciativa puede convertirse en un vehículo fundamental para el aporte participativo del cuerpo estudiantil en el desarrollo local. Como propósito final, la academia busca consolidar un programa de Clínica Empresarial en la provincia de Limón, que brinde asesoría, consulta, vinculación, acompañamiento, formulación y seguimiento a las micro, pequeñas y medianas empresas de la zona Huetar Caribe, con el fin de dinamizar la economía regional y contribuir a la mejora continua e indefinida de los índices de pobreza y desempleo, así como a la disminución de la delincuencia.

4.2. Aprendizajes en Extensión

La colaboración entre academia, sector público y privado es esencial para desarrollar intervenciones

efectivas en comunidades vulnerables, reafirmando la importancia del trabajo en equipo, la negociación basada en un enfoque ganar-ganar y la articulación de diversos actores sociales.

La implementación del modelo de Triple Hélice permite articular acciones concretas, como capacitaciones, asesorías y seguimiento, logrando un impacto positivo en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como en la reducción del desempleo y la pobreza en la región.

La identificación y atención de necesidades específicas de las organizaciones beneficiarias, a través de diagnósticos y evaluaciones, genera beneficios tangibles y sostenibles para la comunidad, fortaleciendo la capacidad de las instituciones y actores sociales para afrontar desafíos económicos y sociales.

Para las MIPYMES, se colabora en la consolidación de sus actividades productivas y de servicios mediante la inserción en programas de capacitación con otras instituciones (INA), formalizando alianzas estratégicas con organizaciones regionales de apoyo como IMAS e INDER, y facilitando el acceso a recursos del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD). En el caso de la Federación de Cámaras de Comercio, se da seguimiento regular al desempeño de sus afiliados.

4.3. Aprendizajes en Investigación

La evaluación diagnóstica y el seguimiento mediante indicadores permitieron medir la eficacia del programa y ajustar las intervenciones según los resultados, garantizando una mejora continua. El trabajo de investigación se enfocó en fortalecer las capacidades y recursos de las MIPYMES, promoviendo un enfoque basado en evidencia para definir acciones que respondan a necesidades reales del entorno empresarial regional. La investigación contribuyó a consolidar modelos de intervención replicables y escalables que puedan extenderse a otras regiones, demostrando la importancia de la sistematización y documentación de resultados y buenas prácticas.

5. Conclusiones

El modelo de la Triple Hélice de la innovación, en conjunto con la metodología de la Clínica Empresarial, ha mostrado resultados positivos. En el pasado, era casi imposible articular la academia junto con los sectores público y privado en proyectos de extensión para trabajar con un objetivo común.

La implementación de una estrategia de negociación basada en el beneficio mutuo (ganar-ganar) ha facilitado la cooperación entre los distintos actores involucrados, promoviendo una dinámica colaborativa y reduciendo conflictos interinstitucionales. Esta metodología ha generado una mayor disposición institucional para coordinar esfuerzos en función del desarrollo regional. En este contexto, destaca el compromiso con el fortalecimiento de la región Huetar Caribe, caracterizada por su alta vulnerabilidad socioeconómica y retos estructurales como desempleo, informalidad económica e inseguridad ciudadana.

Se evidencia el cumplimiento del objetivo principal: integrar y capacitar a empresas formales e informales adscritas a la Federación de Cámaras de Comercio de Limón, INDER, IMAS, Clubes 4s y MAG. El proyecto formó líderes con valores de solidaridad, bien común y ayuda mutua, ofrece servicios de calidad, gestionó proyectos educativos e instruye en ámbitos tecnológicos y empresariales para mejorar la gestión de las MIPYMES y optimizó sus procesos administrativos y operativos.

En colaboración con los actores del modelo de la Triple Hélice, se ha impactado positivamente a más de 70 beneficiarios —entre empresas, emprendimientos unipersonales y asociaciones de productores rurales— que incluyen diversas etnias como indígenas, afrodescendientes y mestizos.

El éxito alcanzado en la Región Huetar Caribe mediante este modelo demuestra su potencial replicabilidad en otras regiones con características turísticas, agrícolas o empresariales similares. Para su transferencia efectiva, es fundamental asegurar la identificación adecuada de actores clave, contar con

infraestructura institucional sólida y tener voluntad política para promover la colaboración intersectorial.

Entre los desafíos destacan la resistencia al cambio institucional, la sostenibilidad de las alianzas a largo plazo y la disponibilidad de recursos financieros y humanos especializados. Asimismo, es necesario fortalecer capacidades locales y adaptar estrategias a las particularidades culturales y económicas de cada territorio.

Se recomienda que futuras experiencias adopten procesos participativos desde la planificación, fomenten la apropiación comunitaria y establezcan mecanismos claros de monitoreo y evaluación para garantizar resultados sostenibles. Un enfoque flexible y contextualizado facilitará la incorporación de buenas prácticas, permitiendo que el modelo de la Triple Hélice se consolide como una estrategia efectiva para dinamizar economías regionales y promover su desarrollo integral.

Finalmente, la integración de la academia en el quehacer extensionista es un pilar fundamental para aportar valor agregado en la formación de estudiantes, ya que les permite poner en práctica conocimientos teóricos, desarrollando habilidades, capacidades y competencias profesionales que trascienden el aula. Además, posibilita que el cuerpo docente se mantenga actualizado en temas empresariales y profesionales gracias a la interacción constante con la industria y el comercio. Tanto docentes como estudiantes que participan en proyectos de extensión adquieren habilidades de liderazgo y conocimientos técnicos superiores a quienes solo se dedican a la docencia, mejorando así su desempeño profesional.

Reconocimientos

Los autores agradecen al Centro de Investigación y Extensión en Administración, Economía, y Gestión Tecnológica de la Escuela de Administración de Empresas del Tecnológico de Costa Rica por el apoyo financiero para hacer realidad el proyecto que dotó de la información para plasmar el artículo e impactar los territorios rurales de la zona Huetar Caribe.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Castillo-Vergara, M. (2020). La teoría de las N-hélices en los tiempos de hoy. *Journal of Technology Management & Innovation*, 15(3), 3–5. <https://doi.org/10.4067/S0718-27242020000300003>
- Informe Estado de la Nación, Costa Rica. (2020). *Miradas a profundidad en oportunidades, estabilidad y solvencia económica: redes productivas en Costa Rica*. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Ministerio de Educación Pública. (2019). *Informe Estadístico sobre la Provincia de Limón*. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-05/InformeLimon.pdf>
- Universidad Tecnológica Metropolitana. (s. f.). *Clinicas empresariales*. Chile: UTEM. <https://vtte.utem.cl/wp-content/uploads/sites/2/2016/08/clinicas-empresariales-utem.pdf>





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

SISTEMATIZACIÓN DE DOCENCIA

Instituciones enfermas, experiencias formativas en ciencias sociales ante “un crimen llamado educación”

Sick institutions, teaching experiences in social sciences in the face of “A crime called education”

Miguel A. Morales Zamoranoⁱ

ⁱDepartamento de Sociología y Administración Pública, Universidad de Sonora, Sonora, México.

✉ miguelarturo.morales@unison.mx

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8439-4830>

Óscar N. Lagunes Lópezⁱⁱ

ⁱⁱDepartamento de Sociología y Administración Pública, Universidad de Sonora, Sonora, México.

✉ oscar.lagunes@unison.mx

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1449-8431>

Adria V. González Beltronesⁱⁱⁱ

ⁱⁱⁱDepartamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales, Universidad de Sonora, Sonora, México.

✉ adria.gonzalez@unison.mx

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458>

Recibido: 04 de noviembre, 2024 • Aceptado: 27 de marzo, 2025 • Publicado: 17 de julio, 2025

Resumen: El propósito del presente artículo es compartir hallazgos en torno a experiencias de intervención educativa en la formación del estudiantado de primer ingreso de carreras tales como Derecho, Psicología y Ciencias de la comunicación comparados, en condiciones normales, con la de administración pública en la Universidad de Sonora, México. Se emplea la metodología de “grupo de control” durante los primeros semestres 2019-2 y 2023-2, con el lema de “Enseñar ciencias haciendo ciencia”; se sigue el contenido regular obligatorio del Curso denominado “Introducción a las Ciencias Sociales” con un grupo experimental y otro de control. El experimental no incluye la aplicación de exámenes y se centra en el impulso a la creatividad. La evaluación se subdivide de la siguiente manera: 50% un producto semejante a un artículo de difusión científica y el resto en asistencia, una ponencia para la Semana Nacional de las Ciencias sociales, un Glosario de conceptos y diversas tareas en equipo. El propósito es dejar de considerar al estudiantado como un simple repositorio de saberes memorísticos, para percibirlo y actuar juntamente con ellos de manera integral, apoyando su formación intelectual con la capacidad de crear y recrear crítica y propositivamente la realidad. Se les invita, además, diferente al caso del grupo de control que fomenta únicamente la retención de la teoría, a que conozcan la historia de la ciencia, su conceptualización, paradigmas, tipología de acciones disciplinarias, tipos de investigaciones, etcétera, intentando llevarla a cabo en su aplicación, y que el estudiantado se vea como cientista social capaz de generar nuevo conocimiento de frontera. Los resultados se comparan centralmente con los resultados de una investigación antropológico-educativa realizada en 14 países por Jürguen Klaric en el año 2017.

Palabras clave: Intervención formativa; pregrado; educación superior; formación alternativa; aprendizaje

Abstract: The purpose of this text is to share findings regarding educational intervention experiences in the training of first-year students in programs such as Law, Psychology, and Communication Sciences, compared under normal conditions with that of Public Administration at the University of Sonora, Mexico. The “control group” methodology is used during the first semesters of 2019-2 and 2023-2, with the motto “Teaching Science by Doing Science.” The mandatory regular content of the course called “Introduction to Social Sciences” is followed with an experimental and a control group. The experimental group does not include exams and focuses on fostering creativity. The evaluation is subdivided as follows: 50% for a text similar to a scientific dissemination article and the rest for attendance, a presentation for National Social Sciences Week, a glossary of concepts, and various team assignments. The goal is to move from considering students as mere repositories of memorized knowledge to a holistic view of them and their interactions, supporting their intellectual development with the ability to critically and purposefully create and recreate reality. In addition, unlike the control group, which only encourages theoretical retention, they are encouraged to learn about the history of science, its conceptualization, paradigms, typologies of disciplinary actions, types of research, etc., attempting to apply it. Students are encouraged to view themselves as social scientists capable of generating new, cutting-edge knowledge. The results are primarily compared with the results of an anthropological-educational study conducted in 14 countries by Jürgen Klaric in 2017.

Keywords: Business Strengthening; Economic and social development; Human Development; Local development; Rural development

1. Introducción

El gran problema de algunas carreras, licenciaturas o escuelas de pregrado es que se conforman de estudiantado, docentes y lineamientos profesionalizantes, esto es, de una comunidad y un currículo que privilegia lo instrumental o técnico para desempeñarse en un empleo o cargo determinado. De hecho:

...una de las formas de enseñanza y de aprendizaje más criticadas y susceptibles de innovación ha sido los esquemas tradicionales y técnico-memorísticos de otrora, desde el origen sociohistórico de una universidad decimonónica y contemporáneamente mercantilizada (Balzán et al., 2020, p. 13).

Este modelo tradicional, ha sido fuertemente cuestionado. En un estudio antropológico realizado en 14 países, Klaric Juegen (2017), concluye que “el sistema educativo (en el mundo) tiende a matar la creatividad” (9:26). Se plantea una situación en la que el estudiantado se limita a solo aprender lo que dice el programa y hasta lo que sabe y dijo la persona docente,

aunque sean saberes ya obsoletos o erráticos, tomados de libros de más de un año de edición. Se omiten maneras de refutar o de falsear conocimiento de punta, dejando también de enseñar al estudiantado a acceder a la frontera del conocimiento mediante motores de búsqueda especializados. Se sigue evaluando con conocimiento de memoria, pero no por lo que pueden llegar a hacer con ese conocimiento adquirido (Vargas, en Klaric, 2017, 29:42), privilegiando exámenes, repitiendo lo aprendido.

Esta situación genera una profunda frustración; un testimonio del estudio de Klaric lo resume: “Para mí la escuela fue una pérdida de tiempo... terminé sin tener algo que aportar a la sociedad...” (en Klaric, 2017, 35:22). El mismo estudio resalta que “la gente no es feliz, estudiantes ...están siendo programados en forma deliberada para ser autómatas que trabajen de forma fácil, sencilla y sin molestar demasiado” (Klaric, 2017, 36:01). Otro participante agrega: “Hoy en día queremos gente creativa, queremos gente que piense, que cree... o que cambie el mundo, y lo que hace el sistema es no permitirnos pensar, convertirnos en máquinas” (Klaric, 2017, 36:06).

Frente a este panorama, partimos de conceptualizar a una “institución” como un producto de procesos histórico-sociales que genera beneficios a quienes se acercan a ella. Una institución sana es aquella que genera efectos de satisfacción esperados por sus beneficiarios. Así, una “institución enferma” tiende, en el marco de ciertas categorías o variables de análisis, a dejar de generar beneficios esperados en términos de efectos de satisfacción, esto es, dejando de ser gradualmente efectiva.

Para analizar este fenómeno, se estudia un caso en la Facultad Interdisciplinaria de Ciencias sociales de la Universidad de Sonora: el servicio docente orientado a formar estudiantado en ciencias sociales en el primer semestre de su carrera con la impartición del curso “Introducción a las Ciencias sociales”. A partir de 2004 en dicha universidad se comenzó a impartir, de manera obligatoria, este curso al estudiantado de primer ingreso de todas las carreras o licenciaturas de las ciencias sociales¹, con el objetivo general solo identificar el objeto de estudio de las distintas disciplinas. Introducir a la persona estudiante a las ciencias sociales parece sencillo, pero resulta complejo, ya que la función educativa se ha desplazado desde “*la formación de ciudadanos cultos y con sentido patriótico ...*” (Correa Ramírez & Agudelo Castañeda, 2020, p. 30) hacia la “*...la instrucción, capacitación o adiestramiento general de la población para la producción.*” (Martínez et al., 2003, p. 93).

La propuesta que aquí presentamos busca revertir esta tendencia. No se trata de formar de ahora en adelante científicos sociales solamente, sino de mostrar a los estudiantes una opción que les permita navegar en el maravilloso mundo de las ciencias, en el que no solo construyan conocimiento teórico sobre

lo que son las ciencias sociales, sino que aprendan y desarrollen habilidades creativas sobre cómo actúa y trabaja una persona investigadora. Su objetivo es aportar conocimiento en torno a la formación en ciencias del estudiantado de la carrera/licenciatura en administración pública, comparada con otras disciplinas, para lograr mayor satisfacción, tanto en los procesos de enseñanza-aprendizaje, como en el fomento de confianza y credibilidad entre docentes y estudiantes, fortaleciendo con ello las instituciones educativas.

1.1. Antecedentes y contexto

En el caso de la Administración Pública en México, suele no requerirse de título específico para ser contratado, lo cual genera un amplísimo margen de competencia profesional para las personas egresadas de esta disciplina. La propuesta que presentamos se caracteriza por su alcance: se busca realmente profesionalizar, trabajando en la búsqueda de nuevo conocimiento sobre nuestro objeto de estudio, que tal vez estemos de acuerdo, sea la efectividad de las acciones de gobierno, medida por índices de efectos de satisfacción de usuarios². En otras palabras, se trata de promover variaciones culturales didáctico-andragógicas, generando una:

...didáctica basada en la resolución de problemas sociales, que ayude a los estudiantes a construir conocimientos y procedimientos y, a su vez, favorezca otras alternativas críticas sobre la realidad social, así como el desarrollo de habilidades que organicen y seleccionen la información más pertinente para proponer soluciones (Quiróz y Villa-Ochoa, 2019, p. 88).

¹ Derecho, Ciencias de la Comunicación, Psicología, Trabajo social, Historia, Antropología, Educación, Administración pública, Seguridad pública y Sociología, siendo que, en Derecho, por ejemplo, se reestructuró el Plan de 1978 que incluía Teoría Sociológica I y II, para suprimirse y crear en 2004 la materia “Introducción a las Ciencias sociales”.

² Este artículo es parte de dos proyectos de investigación denominados “Cambio cultural estratégico en la formación de estudiantes de Ciencias sociales”, y “Salud de instituciones gubernamentales como organismos vivos: mediciones de efectividad de sus sistemas”, marzo-diciembre de 2024 en Sonora.

Este panorama implica que, tanto normas jurídicas, como administrativas, políticas públicas, formas de trabajo gubernamental, prácticas, técnicas y culturas que necesariamente van cambiando, hacen al estudiantado que egresa de pregrado realmente obsoleto. La situación de los posgrados en ciencias es otra, ya que continuar recibiendo cursos de actualización profesionalizantes, sin aprender a crear nuevo conocimiento es como dejar a la persona egresada en el mar a la deriva, sin remos ni timón, sin rumbo, cuando la meta habría de ser brindar a tomadores de decisiones la seguridad de que puede hacerlo con datos o conocimiento de punta generado por medio de la investigación científica.

Además, en otro espacio de su investigación, Klaric (2017) señala que el estudiantado “...primero se sienten obligados a tener buenos resultados porque al final se les mide por la nota o por la calificación que consigan, pero no motivados para seguir aprendiendo...” (49:43). Frente a este diagnóstico, nos preguntamos en lo inmediato... ¿A quién conviene seguir formando de esa manera? ¿qué variaciones culturales podrían ser requeridas para ser operadas por docentes y estudiantado?

Por ello, la anterior descripción de la realidad educativa en nuestra disciplina nos podría llevar a adoptar en nuestros cursos metodologías diferentes, con una didáctica basada en la resolución de problemas sociales, que ayude al estudiantado a construir conocimientos y procedimientos. Que a su vez favorezca otras alternativas críticas sobre la realidad social, así como el desarrollo de habilidades que organicen y seleccionen la información más pertinente para proponer soluciones heterodoxas (Quiróz y Villa-Ochoa, 2019). Se tratará entonces de entrar en la categoría de análisis diagnóstico descriptiva con variables centradas en grados de efectos de satisfacción por servicio ofrecido en una institución de educación superior en el área de ciencias sociales.

Surge entonces la pregunta: ¿Qué podría introducir a una persona joven al maravilloso mundo de las ciencias sociales? Como respuesta inicial tentativa

diremos que hay que tratar de lograr variaciones culturales “*la educación es parte de la cultura, pero sobre la base de una relación dialéctica, es decir, la cultura crea educación y la educación crea cultura.*” (Herrera, 2006, p. 223). Apasionar al estudiantado con el ejemplo, mostrarle las ventajas diferenciadoras del hacer y dejar de hacer ciencia, emocionarlo e intentar que sueñe finalmente en ser científico o científica social.

Desde esta perspectiva, se trata de incidir en la cultura formativa, de ver “...*la educación como historia cultural y política, para analizar en la doble perspectiva de historia interna, que da cuenta de las distintas relaciones entre el campo del saber y las disputas de índole curricular.*” (Correa et al, 2021, p. 2). “*La noción de cultura escolar, más allá de los matices que imponen las distintas perspectivas teóricas, es una dimensión central en el estudio de las prácticas escolares por cuanto es la cultura la que constituye la identidad de la escuela*” (Elías, 2015, p. 297). Así, educar para la ciencia haciendo ciencia es lograr variaciones culturales graduales en nuevas generaciones. Es la cultura la que en este caso ha de comprenderse primero, para luego tratar de trastocarse e incidir con este esfuerzo en reorientar contenidos, didáctica y efectos de satisfacción tanto de estudiantes como de docentes de las ciencias sociales, particularmente en Escuelas de Administración Pública y de Derecho.

En consecuencia, “*no se trata solo de iluminarnos desde la ciencia. Es un aprendizaje transformador que lleva al empoderamiento*” (Kubus y González, 2021, p. 48). Se trata de que haya personas egresadas que con su conocimiento y formación sean un orgullo de la sociedad porque le brindan satisfactorios efectivos, nuevo conocimiento socialmente valioso.

Se busca que las personas estudiantes sepan de los beneficios de las ciencias sociales, sueñen en llegar a ser científicos sociales y, sobre todo, con producir un buen artículo científico al final del curso, susceptible de ser publicado en revistas arbitradas e indexadas de calidad internacional. Obviamente, alcanzar este objetivo no es sencillo.

Como lo plantea Baronnet (2022):

Ante los retos múltiples de la descolonización de la investigación y la formación en ciencias sociales, se dialogan y redefinen casi en permanencia los tiempos y los espacios del quehacer científico sobre la línea delgada entre investigar formándose y formarse investigando (p. 12).

Esto constituye, de por sí, un dilema epistémico de altura.

2. Metodología operada

Para lograr el objetivo, se emplea la metodología experimental durante los semestres 2019-2 y 2023-2, con el lema de “Enseñar ciencias haciendo ciencia”. Se sigue el contenido regular obligatorio del curso denominado “Introducción a las Ciencias Sociales” con un grupo experimental y otro de control, aplicándose en carreras como Derecho, Psicología y Ciencias de la Comunicación, comparadas con la de Administración Pública.

El grupo de control se formó con estudiantes y docentes que siguen una formación tradicional, con cánones pedagógicos tradicionales³ que fomentan únicamente la retención de la teoría. El grupo experimental, por su parte, siguió una didáctica andragógica basada en aprendizaje mayéutico, el análisis crítico y la creatividad científica.

La didáctica de la intervención fue la siguiente: Al inicio de cada semestre, en cada grupo, al presentar el programa se le propone al estudiantado la didáctica innovadora, mostrándoles de manera propositiva su singularidad. Asimismo, se somete a consideración de cada grupo los criterios de acreditación del curso (ver material suplementario) cuyos valores se incluyen en el programa. Se solicita a cada estudiante que seleccione su tema de trabajo final (artículo científico)

³ Cánones pedagógicos tradicionales nos estamos refiriendo aquí a didácticas memorísticas llevadas a la aplicación de exámenes regularmente escritos.

de acuerdo con las razones o motivos que tuvo para elegir la carrera. Las habilidades de cada docente para conducir este proceso son definitivas.

El grupo experimental no incluye la aplicación de exámenes y se centra en el impulso a la creatividad. La evaluación se subdivide de la siguiente manera: 50% un producto semejante a un artículo de difusión científica y el resto en asistencia, una ponencia para la Semana Nacional de las Ciencias sociales, un Glosario de conceptos y diversas tareas en equipo. El propósito es que el estudiantado se vea como cientista social capaz de generar nuevo conocimiento de frontera.

Para evaluar y comparar ambos modelos, hemos hecho uso de dos procesos metodológicos. Primero, el “método clínico” (Frómata *et al.*, 2017, p. 256), que nos permitió obtener información sobre la salud de la institución educativa. Al azar, se aplicaron entrevistas estructuradas (anamnesis⁴) mediante escalas de Likert a estudiantes de tres semestres diferentes de las licenciaturas en Administración Pública y Derecho que han tomado el curso de “Introducción a las Ciencias sociales” para valorar índices de satisfacción, credibilidad y confianza en sus estudios. También se realizó una entrevista a dos profesores que han impartido la materia. Segundo, los resultados globales se compararon con los hallazgos del documental de Jueguen Klaric (2017), “Un crimen llamado educación”.

Para la citada evaluación se tomaron en cuenta factores concretados a partir de distintas evidencias:

Satisfacción estudiantil

1. Logro (calificación máxima automática por capacidades productivas)
2. Pertenencia (al selecto mundo de investigadores)

⁴ La “anamnesis clínica” es el procedimiento de exploración en este caso institucional, que se realiza a través de entrevistas a hablantes, con el propósito de identificar índices de satisfacción, confianza y credibilidad, tanto de estudiantado como de docentes, buscando averiguar sus expectativas, su historial y cuestiones contextuales, familiares y personales que le hacen percibir aquellas sensaciones sobre los procesos educativo-formativos institucionales en los que se encuentran.

3. Reconocimiento (ponente con constancia en evento nacional)
4. Beneficio (puntos *culturest*⁵ por actividad académica extracurricular)

Satisfacción docente

1. Logro (reto de diseño y realización de proyecto académico incluyente)
2. Pertenencia (al selecto grupo de Profesores asesores de estudiantes destacados)
3. Reconocimiento (por coordinar un evento nacional exitoso)
4. Beneficio (constancias de organizador de eventos académicos y profesor asesor)

Esta estrategia de trabajo docente tuvo como fin tratar de validar el enunciado hipotético de que es posible generar variaciones culturales satisfactorias en la formación de estudiantado a través de un sistema didáctico de enseñar ciencias haciendo ciencia.

3. Resultados

De acuerdo con lo anterior, enseñar ciencias sociales en licenciaturas profesionalizantes no suele requerir de un grado académico avanzado ni de producción científica. Históricamente impartir una clase en licenciaturas profesionalizantes es solo instruir sobre la técnica y un poco de teoría, poner

⁵ *Culturest* se refiere a un reto en términos de puntuación que cada estudiante ha de lograr por acreditar actividades extracurriculares de manera oficial contenidos en sus correspondientes planes de estudio: actividades artísticas, deportivas, culturales, académicas.

exámenes para ver si han memorizado lo enseñado y calificar sin generar conflicto con el estudiantado. La caracterización de las personas docentes que han impartido el curso “Introducción a las Ciencias sociales” en los últimos semestres, muestra una formación diversa (ver tabla 1):

Analizando las condiciones académicas de estas personas docentes, podemos observar que:

1. Del total de personas docentes asignadas, solo alrededor de una tercera parte tiene título de doctorado (el resto posee grado de maestría e incluso de licenciatura).
2. Solo una mínima parte (1 de 8, 1 de 27 y 1 de 21 en cada semestre) posee Perfil Prodep deseable⁶, y
3. Menos del 15% de profesores (solo tres) que han impartido esa materia pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI)⁷

Las personas docentes entrevistadas (del modelo tradicional) manifestaron que el dar clases es una forma de expresión laboral que representa ingresos más que satisfacción profesional, búsqueda de sustento más que de un futuro estudiantil ideal (incluso han manifestado “que ellos se lo busquen”).

⁶ “Perfil Prodep deseable” es una categoría docente que la Secretaría de Educación Pública en México extiende a profesores que mediante evaluación ciega de pares es considerada como productiva de saberes científicos mediante artículos, libros, capítulos de libro, sobre todo.

⁷ “Los autores del presente trabajo son Doctores en Ciencias, son o han sido Perfil Prodep y miembros del SNI”.

Tabla 1.

Caracterización del personal docente que ha impartido el curso de ICS

	Total	Con Doctorado	Perfil Prodep	SNI
Docentes 2022-2	18	6	1	3
Docentes 2023-2	27	11	1	3
Docentes 2024-2	21	7	1	1

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, tendieron a mostrarse relativamente y desconfiadas del futuro de su alumnado y de las formas institucionales de formar a personas jóvenes.

A su vez, el estudiantado entrevistado del grupo de control, se caracteriza de la siguiente manera:

- Se encuentra entre 60% y 70% insatisfechos con los procesos formativos
- No cree en un futuro promisorio debido al exceso de oferta laboral profesional
- Confía demasiado en sus propias capacidades, pero no en la realidad laboral
- Una de sus principales críticas es que los profesores evalúan mediante exámenes memorísticos, “de machete”, centrándose en la repetición, pero no enseñan cómo generar ni aplicar nuevo conocimiento.

En contraste, los grupos experimentales se caracterizaron de la manera siguiente:

- Se mostraron entre 70% y 90% satisfechos con el inicio formativo en ciencias.
- Creen en su futuro fértil ante la escasez de expertos, juristas y profesionales creativos.
- Confían entre 70% y 80% en que la realidad del campo laboral les depara oportunidades como científicos sociales.
- Las principales críticas a esta formación diferente es que solo están estudiando para tener un empleo o en el caso de Derecho para litigar, y no para ser científicos sociales, lo cual es una percepción natural derivada de su contexto.

El ejercicio docente que se ha llevado a cabo ‘formando en ciencias haciendo ciencia’, nos invita a pensar que sí se puede acceder a un estadio más promisorio, tanto para el estudiantado, como de satisfacción para el mismo profesorado, ya que de acuerdo con lo que se muestra en el Tabla 2 de producción estudiantil por semestre 2017-2 al 2023-2, los resultados son más que halagadores.

4. Discusión

Para interpretar estos hallazgos, podemos utilizar la metáfora de un “Cuadro clínico”. Así como en medicina se evalúa el estado de salud de un paciente, aquí evaluamos el de una institución a partir de la satisfacción estudiantil y docente. Los resultados del modelo tradicional (baja cualificación docente para la ciencia, insatisfacción del alumnado y del profesorado) son síntomas de “instituciones enfermas” que, bajo el abusado criterio de “libertad de cátedra”, no suelen brindar efectos de satisfacción. No hay que olvidar que:

“...las culturas educativas son fundamentales para la transmisión de conocimientos (...) Alejarse en demasía de formas de enseñar y aprender arraigadas podría tener una influencia perjudicial en los logros. Esto no significa, sin embargo, que no pueden proponerse cambios graduales y progresivos” (Klett, 2022, p. 8).

En esta misma línea, “No hay que olvidar que la cultura tiene un carácter estable; pero también una propiedad dinámica de renovarse a sí misma” (Elías, 2015, p. 298).

El acierto contundente es que enseñar ciencias haciendo ciencia ha resultado estimulante para la creatividad y satisfacción del estudiantado, tal y como se confirma en el apartado anterior. De esta experiencia se derivan aprendizajes clave:

- En la docencia, reconocimiento de inconsistencias de contenidos de programas.
- En la investigación, reconocimiento de capacidades productivas
- En la vinculación, reconocimiento de las capacidades crítico-creativas juveniles para identificar y crear soluciones objetivas a problemáticas reales.

Tabla 2.*Producción estudiantil por semestre 2017-2 al 2023-2*

Semestre	Escuela	Materia	Estudiantes	SNI			
				Bocetos* ¹	Logrados* ²	Publicables* ³	Publicados* ⁴
2017-2	Psicología	ICS*	40				
	Derecho	ICS	37				
2018-2	Comunicación	ICS	40				
	Derecho	ICS	42				
2019-2	Derecho	ICS	38	7	11	20	-
	Derecho	ICS	35	5	12	18	-
2020-2	Derecho	ICS	39	8	4	21	6*4
	Derecho	ICS	39	10	12	17	-
2021-2	Derecho	ICS	32	6	7	19	-
	Derecho	ICS	35	5	16	14	-
2022-1	Arquitectura	Metodología	42	21	13	8	-
	Arquitectura	Metodología	44	18	20	6	-
2022-2	Derecho	ICS	38	6	16	16	
	Psicología	ICS	39	7	12	20	
2023-1	Arquitectura	Metodología	39	5	17	7	-
	Arquitectura	Metodología	32	6	14	12	-
2023-2	Derecho	ICS	36	11	9	16	-
	Comunicación	ICS	41	30	7	4	-

Fuente: Elaboración propia.

*ICS Introducción a las Ciencias sociales

*¹ Se intentó pero se quedó a nivel de ensayo, o con demasiado “copy-paste” sin originalidad, no aptativo, etc.*² De acuerdo con “Rúbrica para el trabajo final” pero demasiado incompleto o sin respetar las “Reglas del discurso científico”*³ Originalidad, Discurso científico pulcro, racional, objetividad en datos y gráficos, estructura de acuerdo a indicaciones*⁵*⁴ Publicados en la Revista Arbitrada e Indexada “Reconstitución de Instituciones” No. 7 año III ene-dic 2021/9*⁵ La estructura enseñada es de acuerdo a varias referencias, por ejemplo a la que ya clásica en Ciencias sociales practican en la Universidad de California en San Diego (<https://psychology.ucsd.edu/undergraduate-program/undergraduate-resources/academic-writing-resources/writing-research-papers/research-paper-structure.html>), y sobre todo, aunque muy similar, la de Enago Academy (<https://www.enago.com/academy/tips-effectively-structure-research-paper/>). A partir del semestre 2020-2, para evitar plagios, se les capacitó y habilitó para que fuera corriendo cada uno sus trabajos en el Ithenticate de Turnitin, presentando al final la corrida con menos del 25% de similitudes junto a su trabajo

El problema, entonces, tal vez no sea la necesidad de disponer previamente de investigadores que impartan esos cursos, o de expertos productivos que deban demostrar que saben o que estén dispuestos a aprender a producir nuevo conocimiento científico para enseñar ciencias haciendo ciencia, sino cambiar de método o de pedagogía, porque *“El problema no es, pues, negar la pedagogía, sino cambiar de pedagogía, cambiar, en nuestro caso, las orientaciones didácticas que presiden la enseñanza/aprendizaje de las ciencias. Una tarea nada simple”* (Pérez, 1993, p. 8).

5. Propuesta Terapéutica y Conclusiones

Con base a lo anterior, resultaría plausible proponer una “terapéutica” institucional. El reto es crear y operar una red internacional de formación en ciencias sociales y afines con una revista donde estudiantes de cualquier lugar del mundo puedan enviar sus productos con el aval de la persona docente formadora. Para ello, se proponen los pasos siguientes:

Primer paso: Asegurarse del cumplimiento de tres condiciones previas: a).- Diseñar entre docentes un curso multidisciplinario de “Introducción a las Ciencias sociales” con la idea de “Enseñar ciencias haciendo ciencia”; b) que se imparta el curso en el primer semestre para impartir al estudiantado de primer ingreso a disciplinas de las ciencias sociales, incluida por supuesto, la administración pública; y c).- Que el profesorado que desee impartir ese curso sea del mayor nivel académico, con posgrados en ciencias, con capacidad productiva y/o previamente capacitado.

Segundo paso: Crear una revista científica institucional con orientación a ser indexada, especializada en productos estudiantiles de los primeros semestres de formación en Ciencias sociales, esto facilitaría a las personas estudiantes *“...la formación de competencias que permitan desarrollar una postura crítica como ciudadanos en una sociedad democrática”* (Núñez-Rueda et al., 2024, p. 15).

Tercer paso: Empoderar esos procesos formativos en redes de gobernanza, esto es, uniéndose “desde abajo” a redes internacionales que faciliten el aprendizaje y el compartir experiencias mediante congresos internacionales de formación en ciencias sociales. Esto podría romper las inercias que dejan la didáctica en manos de una administración pública que a menudo desconoce el contexto educativo (Rodríguez y Acosta, 2007).

Coincidimos con Guadalupe Ibarra Rosales (1993, p. 21), en el sentido de:

...la necesidad de definir una estrategia para construir un programa nacional de desarrollo de las ciencias sociales. Este programa requiere del financiamiento estatal para formar parte de las bases internas nacionales en las que se sustenta el desarrollo económico y social equilibrado que fortalezca la soberanía nacional. La construcción de este proyecto demanda una estrategia en el interior de las instituciones que desarrollan las ciencias sociales, para corregir los desequilibrios y detectar los errores que son fruto del periodo de expansión de las ciencias sociales.

En conclusión, se puede valorar el estado de salud-enfermedad de una institución educativa superior desde las cátedras que se imparten, tomando en consideración los efectos de satisfacción de los actores fundamentales. En este artículo hemos mostrado evidencia que apoya el enunciado hipotético de que es posible generar variaciones culturales satisfactorias en la formación del estudiantado a través de un sistema didáctico de enseñar ciencias haciendo ciencia, ya que los índices de satisfacción y los resultados productivos de los grupos experimentales a lo largo de varios semestres, así lo indican.

Reconocimientos

Se agradece ampliamente el apoyo recibido para correcciones filológicas por parte de la laureada Dra. Rosa María Ortiz Ciscomani, especialista en ese campo del conocimiento.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

Criterios de Acreditación del Curso Experimental.

Referencias

- Balzán A., Arias, J.D. & Lopera, J.M. (2020). Bifurcación de la formación en ciencias sociales: entre el retorno de la magisterialidad y la implementación de herramientas virtuales. En O.L. Acevedo-Pabón *et al.* (Eds.), *La universidad en tiempos de pandemia: Prácticas innovadoras*. (Tomo 2, pp. 10-31). Editorial Politécnico Grancolombiano.
- Baronnet, B. (2022). Investigación descolonizada y formación crítica en ciencias sociales. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 27(98), e6591862. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6591862>
- Correa Ramírez, J. J., & Agudelo Castañeda, N. (2020). The training in social sciences and history: The case of the Faculty of Education Sciences at the Technological University of Pereira (1970–2017) [La formación en ciencias sociales e historia: el caso de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Tecnológica de Pereira (1970–2017)]. In López, A.M. *et al.* (Ed.), *Risaralda competitive, generating research alliances for development* [Risaralda competitiva, generando alianzas en investigación para el desarrollo] (pp. 425–450). Editorial Universidad Tecnológica de Pereira. <https://doi.org/10.22517/9789587224955>
- Eliás, M. E. (2015). La cultura escolar: Aproximación a un concepto complejo. *Revista Electrónica Educare*, 19(2), 285–301. <https://doi.org/10.15359/ree.19-2.16>
- Frómata Guerra, A., Sánchez Figueredo, S. A., Maya Castro, M. A., Jara Lalama, J., & Valarezo Sevilla, D. V. (2017). El método clínico: Perspectivas actuales. *Bionatura*, 2(1), 255–260. <https://revistabionatura.com/files/2017.02.01.8.pdf>
- Herrera, L. (2006). La educación y la cultura: Una lectura y propuesta desde la filosofía de la praxis. *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, (1), 186–231. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441846111004>
- Ibarra Rosales, G. (1993). La situación de las ciencias sociales y sus tendencias generales en la formación profesional. *Perfiles Educativos*, (59), 16–30. <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/numeros/1993/59>
- Klaric, J. (Director). (2017). Un crimen llamado educación [Documental]. Colombia: BiiA Films. <https://www.youtube.com/watch?v=7fERX0OXAIY>
- Klett, E. (2022). Las lenguas extranjeras en foco: *Aspectos psicológicos, didácticos y socioculturales* (1.ª ed., 194 p.; ISBN 978-987-4150-57-8). Editores Asociados.
- Kubus, R., & González Alvarado, T. E. (2021). Ciencia ciudadana: Hagámosla juntos. En J. Rey Rocha & V. Ladero (Coords.), *Ciencia en sociedad: Reflexiones en el marco de su relación bidireccional* (pp. 47–50). Asociación Española para el Avance de la Ciencia. https://aeac.science/wp-content/uploads/2021/12/AEAC_Libro_Ciencia_en_Sociedad.pdf
- Martínez Boom, A., Noguera, C. E., & Castro, J. O. (2003). *Currículo y modernización: Cuatro décadas de educación en Colombia* (2.ª ed., 240 p.). Cooperativa Editorial Magisterio. <https://bibliotecadigital.magisterio.co/libro/curr-culo-y-modernizaci-n-cuatro-d-cadas-de-educaci-n-en-colombia>
- Molina, M. (2024). Aprender ciencia haciendo ciencia [Charla con estudiantes universitarios, Universidad de Guadalajara]. Universidad de Guadalajara. <https://investigacion.cualtos.udg.mx/noticia/aprender-ciencia-haciendo-ciencia-mario-molina>
- Núñez-Rueda, S.-N., Macías Tolosa, H. A., & Palacio García, L. A. (2024). Formación de competencias ciudadanas: Análisis de experiencias significativas en Colombia. *Cultura Educación y Sociedad*, 15(1), e03364108. <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.15.1.2024.4108>
- Gil Pérez, D. (1993). “Se aprende ciencia haciendo ciencia... ¡Pero la pedagogía sigue existiendo!” *Substratum*, 1(2), 101-107. https://www.researchgate.net/publication/301608629_SE_APRENDE_CIENCIA_HACIENDO_CIENCIA_PERO_LA_PEDAGOGIA_SIGUE_EXISTIENDO
- Quiroz Posada, R. E., & Villa-Ochoa, J. A. (2019). Formación en Ciencias Sociales y de los futuros profesores: Un diálogo con el profesor Joan Pagés Blanch. *Uni-Pluriversidad*, 19(1), 87–96. <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.19.1.06>
- Rodríguez Ávila, S. P., & Acosta Jiménez, W. A. (2007). La emergencia de la didáctica de las ciencias sociales: ¿Campo en consolidación o en disgregación? *Revista Folios* (Segunda época), (25), 37–52. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345941355003>





Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

La creación de nuevas unidades administrativas en Costa Rica: Los casos de Monteverde y Puerto Jiménez

The creation of new administrative units in Costa Rica: Monteverde and Puerto Jiménez cases

Eugenia C. Aguirre Raftacco¹

¹Centro Roger T. Stone de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Tulane, Nueva Orleans, Estados Unidos de América y Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

 eugenia.aguirrerraftacco@ucr.ac.cr

 <https://orcid.org/0000-0003-4385-2281>

Recibido: 25 de noviembre, 2024 • Aceptado: 11 de marzo, 2025 • Publicado: 30 de julio, 2025

Resumen: Durante casi cuatro décadas, la división territorial de Costa Rica permaneció sin cambios a nivel cantonal. Esta estabilidad concluyó con la creación del cantón de Río Cuarto en 2017, seguida por Monteverde y Puerto Jiménez entre 2021 y 2022. Este artículo analiza los factores políticos que permitieron la conformación de estos dos últimos cantones, destacando el papel de los liderazgos locales y su capacidad de agencia. Mediante una metodología cualitativa basada en estudios de caso, se reconstruyen las trayectorias institucionales y las dinámicas de movilización que hicieron viable la reforma territorial. El análisis incorpora fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas con actores relevantes. Los hallazgos indican que la creación de nuevos cantones se apoyó en una combinación de factores como la organización comunal sólida, narrativas de abandono estatal, estrategias de articulación política y procesos de aprendizaje entre pares, que permitieron a los liderazgos locales sortear el proceso de aprobación de la legislación propuesta para crear nuevas unidades territoriales. El estudio aporta al debate sobre la gobernanza territorial en contextos descentralizados, al poner en evidencia que la proliferación de nuevos cantones en Costa Rica no solo responde a déficits institucionales persistentes, sino también a formas recientes de acción colectiva local que desbordan los marcos explicativos tradicionales desde los cuales se ha abordado este fenómeno.

Palabras clave: gobierno municipal; división territorial; liderazgo local; fragmentación territorial; construcción territorial; política subnacional

Abstract: For nearly four decades, Costa Rica's territorial division remained unchanged at the cantonal level. This period of stability ended with the creation of the canton of Río Cuarto in 2017, followed by Monteverde and Puerto Jiménez between 2021 and 2022. This article analyzes the political factors that enabled the formation of these two cantons, highlighting the role of local leadership and their agency capacity. Using a qualitative methodology based on case studies, the article reconstructs the institutional trajectories and mobilization dynamics that made the territorial reform possible. The analysis draws on documentary sources and semi-structured interviews with relevant actors. The findings suggest that the creation of new cantons relied on a combination of strong community organization, narratives of state neglect, political articulation strategies, and peer learning processes, all of which allowed local leaderships to navigate the legislative path. The study contributes to the debate on territorial governance in decentralized contexts by showing that the proliferation of new cantons in Costa Rica responds not only to persistent institutional deficits, but also to emerging forms of local collective action that exceed traditional analytical frameworks through which this phenomenon has been previously addressed.

Keywords: municipal government; territorial division; local leadership; territorial fragmentation; territorial construction; subnational policy

1. Introducción

Desde su consolidación como Estado democrático, Costa Rica ha configurado su institucionalidad territorial a partir de una estructura tripartita: provincias, cantones y distritos. Esta división no solo delimita competencias administrativas, sino que también refleja la historia política y las tensiones entre centralización y autonomía local. Durante varias décadas, la creación de nuevos cantones se mantuvo como una práctica excepcional, limitada por factores políticos, jurídicos e institucionales. Sin embargo, en los últimos años, diversos territorios han impulsado procesos para adquirir la categoría de cantón, alegando rezagos históricos, demandas de autogestión y expectativas de mayor eficiencia en la gestión pública.

El país mantiene dos niveles de gobierno, el gobierno nacional y el gobierno local. En cada cantón una municipalidad y su respectivo gobierno local vela por la administración de los bienes y servicios locales. Entre 1980 y 2017 en Costa Rica se mantuvo una división territorial-administrativa estable. Pese a que en el periodo se crearon 67 distritos, durante 37 años no se creó ningún cantón. Garabito en la provincia de Puntarenas, el último cantón creado antes de 2017, fue parte de un ciclo de creación de cantones en los años setenta.

La tendencia cambió entre 2017 y 2022, con la creación de tres nuevos cantones: Río Cuarto,

Monteverde y Puerto Jiménez. El primero de ellos se constituyó como cantón una vez asumieron sus autoridades locales en febrero de 2020 y los dos últimos iniciaron sus labores tras las elecciones municipales de 2024. De la misma manera, en el periodo en estudio, varios territorios han presentado a corriente legislativa sus iniciativas de ley para transformarse en cantón, entre ellos Tucurrique, Peñas Blancas, Jicaral, Cóbano, Paquera, Ojo de Agua y Colorado (Umaña 2023). Este fenómeno plantea interrogantes sobre la construcción de capacidades políticas para crear coaliciones territoriales, especialmente en torno al papel que desempeñan los liderazgos locales en el proceso de reconfiguración territorial.

En América Latina, la tendencia a aumentar el número de municipios o municipalidades se ha mantenido en los últimos treinta años. Mientras en 1994 la región contaba con 13.951 municipios, en 2003 se registraban 14.895 y en 2023 un total de 16.261 (Nickson 2023). En Centroamérica entre 1999 y 2008 se registró la creación de municipios en Panamá, Guatemala y Nicaragua (Programa Estado de la Región 2008). Según Nickson, junto con El Salvador, Costa Rica era de los únicos países que no había creado nuevos gobiernos locales desde los años ochenta hasta 2017 con la creación del cantón de Río Cuarto. Durante el periodo de estabilidad de

la división cantonal, dieciséis proyectos de cantonato se registran como intentos fallidos de creación de cantones entre 1980 y 2018 denotando intentos de aumentar el número de unidades administrativas del país (Hernández 2025)

La proliferación de unidades administrativas denota el proceso político que resulta en un número de gobiernos locales que se dividen en dos o más unidades en un periodo corto de tiempo. Según Grossman y Lewis (2014) quienes conceptualizan la proliferación de unidades administrativas afirman que los trabajos existentes priorizan el análisis de la creación de unidades administrativas como estrategias *top-down* y dejan en segundo plano el rol de los actores locales (Grossman y Lewis 2014). La teoría también ha usado el concepto de fragmentación de gobierno para referirse a la proliferación de unidades administrativas, sin embargo, las dificultades para comparar estudios realizados en diversas regiones del mundo vienen dadas por definiciones y mediciones distintas del fenómeno, construcciones de muestras y análisis de resultados (Grossman, Pierskalla, y Boswell Dean 2017).

El tema no se ha estudiado en profundidad en América Latina, pese a que trae consecuencias importantes en el campo social, político y económico. Algunos trabajos reseñan el caso de Colombia (Chavarro 2013), Brasil (Cigolini 2017) y Argentina (Fernández 2007).

En el caso de Colombia, Chavarro (2013) hace un recuento de la creación de municipios como unidades administrativas posterior a la aprobación de la Constitución Política de 1991, que consolidó el proceso de descentralización del Estado colombiano. Al tratarse la creación unidades administrativas de una decisión departamental, el autor hace un análisis regional de las tendencias de creación de municipios. Entre los principales hallazgos destacan la creación de municipios con baja capacidad fiscal y significativas condiciones de pobreza en la población. Igualmente sugiere la investigación de la relación entre la creación de municipios y la presencia de recursos naturales, así

como la consolidación de grupos armados ilegales, como una futura agenda de investigación.

Por su parte, Cigolini (2017) realizó una revisión del abordaje científico del proceso de creación de municipios en Brasil desde los años noventa hasta inicios del siglo XXI, identificando dos grandes líneas de investigación: los trabajos que se concentraron en las causas del proceso de emancipación de los territorios y los abordajes sobre las consecuencias de dicho proceso, para efectos de identificar limitaciones explicativas abordajes y proponer nuevas líneas de investigación que favorezcan darle sentido a la división del espacio geográfico. Por último, destaca el aporte de Fernández (2007) quien desde la geografía como disciplina analiza el caso de la creación de municipios en la provincia de Buenos Aires, Argentina desde los años noventa. Para los efectos contrasta discursos e identifica los actores sociales que los proclaman. En ese sentido recomienda entender la conformación de los mapas políticos locales como procesos conflictivos de las argumentaciones de dichos actores, que se trasladan a espacios metropolitanos particularmente conflictivos para la política y la administración.

El presente artículo dialoga con los más recientes estudios sobre la política de la proliferación de unidades administrativas que argumenta que las secesiones territoriales son potenciadas por las reformas de descentralización que aumentan el valor de las unidades locales de gobierno y que crece cuando los ciudadanos de las áreas periféricas se perciben a sí mismos como marginados en comparación con el área central del cantón, lo que da pie a una marginación que puede ser política, simbólica o material. De acuerdo con la teoría, cuanto más marginada esté una zona periférica más presión va a demandar la creación de una nueva unidad de gobierno. En este sentido, una configuración de intereses de actores locales de zonas marginadas y el Ejecutivo, son determinantes de la proliferación de unidades administrativas (Grossman y Lewis 2014). Pierskalla (2016) selecciona como un determinante de la efectiva división de unidades territoriales a la capacidad política de los distritos

para crear “coaliciones territoriales” entre los distintos niveles de gobierno que facilitan la separación de los distritos y les permiten acceso a las y los legisladores para aprobar la legislación requerida para su separación.

En los años ochenta en América Latina, la concreción de la autonomía política y fiscal de los gobiernos locales aseguró un resurgimiento de los gobiernos locales, como una apuesta a la revitalización democrática y a la ampliación de las formas de participación ciudadana (Tulchin y Selee 2004). Las municipalidades son entendidas, en el contexto de la democratización de los Estados latinoamericanos durante los años noventa, como unidades de gobierno cercanas a la ciudadanía y con potencial eficiencia para la prestación de servicios públicos locales de calidad y la atención de necesidades de la población en cada territorio.

En el caso costarricense, sin embargo, la descentralización se entiende como un proceso “tardío” (Nickson 2023) que a la fecha no ha sido completado en materia administrativa y fiscal. Tras la aprobación del marco normativo sobre descentralización administrativa y fiscal, según la clasificación de Falletti (2010), en 2010, pocos avances se han realizado que favorezcan la ampliación de las facultades locales en la provisión de bienes y servicios de la mano con los recursos requeridos (Pallavicini y Aguilar 2019). Asimismo, legislación secundaria ha promovido el aumento de facultades municipales sin financiamiento (Aguirre y Jiménez 2023). Según Aguirre, Ovarés, y Cortés (2025) a pesar de que los gobiernos locales en el país representan el 27,7 % de las instituciones públicas del país, en la década entre 2011 y 2021 tan sólo representan en promedio de 1,96 % anual del total de los presupuestos públicos.

El presente artículo responde a la pregunta ¿cómo Monteverde y Puerto Jiménez lograron constituirse como cantones? El artículo busca responder a esta pregunta a través del análisis del proceso de creación de ambos cantones desde las voces de sus impulsores. En este componente se identifican las motivaciones del grupo proponente, su

forma de organización y estrategias desplegadas en el proceso para el convencimiento de actores políticos nacionales. Todo lo anterior entendido como un proceso de construcción de capacidades políticas para crear coaliciones territoriales a favor de los proyectos de cantonato.

La revisión de antecedentes del tema de investigación, constató que sobre la creación de los cantones de Monteverde y Puerto Jiménez existe poco material de partida en el tanto son procesos recientes de la vida política nacional. Los insumos se reducen al marco legal provisto por la Ley N.º 4366 sobre División Territorial-Administrativa, así como las leyes específicas que dan nacimiento a cada uno de los cantones. En el caso de Río Cuarto, por tratarse de primer cantón creado en el siglo XXI existen estudios académicos correspondientes al proceso de plebiscito realizado como ejercicio de democracia directa para definir la cabecera del cantón (Artavia 2021).

El artículo aporta al debate académico sobre la proliferación de unidades administrativas en países unitarios con procesos de descentralización inconclusos o parciales, tras un periodo significativo de estabilidad en la división territorial-administrativa. Asimismo, da cuentas de cómo los actores locales construyen capacidades políticas para lograr impulsar ante el Congreso, sus intenciones de separación del territorio original, en un periodo temporal en que el Ejecutivo contaba con capacidades políticas disminuidas en su representación parlamentaria, con las que igualmente dispuso su apoyo a los proyectos de cantonato.

2. Selección de casos y métodos

Para valorar los resultados del estudio, es relevante comprender los casos y el razonamiento para su selección. Monteverde y Puerto Jiménez constituyen los únicos dos proyectos de cantonato que logran aprobarse en el periodo constitucional 2018 – 2022 y que, en consecuencia, puede considerarse exitosos en su trámite legislativo. Ambos cantones concretarían su transformación con la elección del respectivo gobierno local en las elecciones municipales generales de 2024.

Según la teoría sobre selección de casos, los casos son fenómenos espacialmente limitados observados en un mismo periodo de tiempo (Gerring 2016). En el presente artículo la unidad de análisis es la de dos distritos cuyos liderazgos comunitarios buscaron separar su territorio de una municipalidad “madre” o de origen. Dicha intención se plasmó en un proyecto de ley para constituir un nuevo cantón, que se presentó ante la Asamblea Legislativa a través de un diputado o diputada de la provincia y que además es aprobado en el mismo periodo constitucional. Según dicho cuerpo teórico, la investigación realiza una comparación entre casos y la técnica de selección de los casos se aproxima a los parámetros de casos más diferentes (Gerring 2016). En el sentido de que se trata de distritos con características históricas, geográficas, políticas y administrativas distintas, que comparten la única característica de que lograron separarse de su municipalidad “madre”. El caso del cantonato de Río Cuarto, primer cantón que se crea después de 1980, se excluye del presente artículo por tratarse de un caso aprobado en un periodo constitucional distinto, cuyo análisis requeriría otras consideraciones por haber abierto el camino a las intenciones de cantonato de otros distritos.

Los proyectos de creación de cantones constituyen proyectos de ley ordinarios cuyo trámite está regido por el Reglamento Legislativo y requisitos complementarios que impone la Ley No. 4366. En los casos seleccionados no existe un único partido político promotor, si no que, diversas agrupaciones políticas han impulsado este tipo de proyectos. Tampoco existe un único partido político en el poder en los dos cantones. El partido político en el Ejecutivo es el que se mantiene constante, sin embargo, a diferencia del planteamiento teórico de Grossman y Lewis (2014), así como el de Pierskalla (2016) no es posible identificar un interés electoral en el partido del Ejecutivo de turno, dado que las y los legisladores proponentes provienen de bancadas parlamentarias de oposición. Sin embargo, los partidos políticos tienen la posibilidad de participar en las elecciones municipales que conformarán el

gobierno local una vez que el proyecto se apruebe.

En los dos casos la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa es el órgano legislativo que tramita los expedientes en cuestión, pese a la existencia de otros foros del mismo rango que pudieran discutir el proyecto. Los dos nuevos cantones creados en el país se acogieron a la excepción establecida en el marco regulatorio de la división territorial-administrativa¹ y consiguieron el apoyo unánime en la Asamblea Legislativa para la aprobación de las leyes de cantonato. Las iniciativas de Monteverde y Puerto Jiménez fueron aprobadas en el marco de una ola de hiper-producción legislativa que rompió récords históricos en la aprobación de legislación en el periodo constitucional 2018 – 2022 (Aguirre y Cortés 2023) lo que pudo influir en su tramitación favorable y que se puede considerar como una explicación alternativa al logro de la aprobación de los proyectos de ley.

Los casos se diferencian en el antecedente institucional presente en el territorio previo a la aprobación del cantonato. Puerto Jiménez era un distrito de su cantón de origen, mientras que Monteverde además de ser distrito contaba con su Concejo Municipal de Distrito, establecido en 2001 según los parámetros de la Ley No. 8173. Lo anterior faculta a que cada territorio tenga distintas capacidades instaladas para su transformación en cantón y que las relaciones con cada municipalidad de origen o municipalidad “madre”. Los proyectos de cantonato atraviesan un proceso legislativo independiente cada uno de otro, cuyos detalles se plasman en la Tabla 1.

¹ La legislación nacional, que data de 1969, establece que se requiere al menos un 1% de la población del país para crear un cantón nuevo. En el escenario de que el nuevo cantón se separe de otro, ninguno de los dos puede resultar con un porcentaje inferior al 1% respecto de la población total del país. Sin embargo, establece la excepción para lugares muy apartados y de difícil comunicación, siempre que la Comisión Nacional de División Territorial lo recomiende tras la evaluación mediante los estudios técnicos correspondientes. Igualmente, se establece que debe realizarse el ajuste mediante ley especial.

Tabla 1.

Sistematización proceso legislativo de leyes de cantonato aprobadas.

Características	Monteverde	Puerto Jiménez
Número de Expediente	21.618	22.749
Número de Ley	10019	10195
Fecha de inicio	25 de septiembre de 2019	21 de octubre de 2021
Votación en segundo debate	04 de agosto de 2021	29 de marzo de 2022
Tiempo en la corriente legislativa	Aprox. 1 año y 10 meses	Aprox. 4 meses
Comisión legislativa encargada de su estudio	Asuntos Municipales.	Asuntos Municipales*
Bancada legislativa proponente	Independiente** (Carmen Chan Mora)	Unidad Social Cristiana (Oscar Cascante Cascante)
Fracciones firmantes	<ul style="list-style-type: none"> ● Acción Ciudadana, ● Integración Nacional. ● Restauración Nacional. ● Frente Amplio. ● Liberación Nacional ● Independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Unidad Social Cristiana. ● Integración Nacional. ● Republicano Social Cristiano. ● Restauración Nacional. ● Independientes.
Antecedente institucional del cantón	Concejo Municipal de Distrito del cantón central de Puntarenas	Distrito del cantón de Golfito
Primer proyecto de ley de cantonato presentado	Sí	Sí
Partido de las autoridades locales (2016 - 2020)	Partido Liberación Nacional	No aplica
Partido de las autoridades locales (2020 - 2024)	Partido Republicano Social Cristiano	No aplica
Partido de las autoridades locales (2024 - 2028)	Partido Republicano Social Cristiano	Partido Liberal Progresista
Criterio municipalidad madre sobre cantonato	De acuerdo	De acuerdo
Fecha de instalación de la Municipalidad	Mayo 2024	Mayo 2024
Número de cantón / provincia	Cantón 12 de la provincia de Puntarenas	Cantón 13 de la provincia de Puntarenas
Número de distritos propuestos	Uno	Uno
Definición de la cabecera del cantón	Asignada por Ley constitutiva	Asignada por Ley constitutiva.

Notas: *Fue trasladado a la comisión 20933 Comisión Especial de Puntarenas; ** Diputada electa por el Partido Restauración Nacional

Fuente: elaboración propia con base en revisión documental.

Con respecto a los métodos, para contestar las preguntas de investigación cada cantón se trató como un estudio de caso y se aplicaron distintas técnicas de investigación cualitativas, que se ajustaron según la trayectoria política de proceso del cantonato. Durante la realización del trabajo de campo, entre julio y septiembre de 2023, Monteverde y Puerto Jiménez estaban a la espera de las elecciones municipales de 2024 para conformar su gobierno local.

Para los dos casos se realizó un primer proceso de revisión documental con especial énfasis en los expedientes legislativos de los distintos proyectos de cantonato, que permitiera conocer de fuentes primarias las posiciones de los distintos actores. Seguidamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas las autoridades locales vigentes en el caso de Monteverde. Dado que en Puerto Jiménez todavía no existían autoridades formalmente electas, no fue posible realizar entrevistas.

Posteriormente, se realizaron grupos focales (Tabla 2). Para todos los grupos focales se aplicó el mismo instrumento. En Puerto Jiménez únicamente se convocó a un grupo focal con personas integrantes del Comité Pro-cantonato. En el caso de Puerto Jiménez no se contaba con autoridades por lo que el grupo focal se limitó a los liderazgos del Comité. La convocatoria

al grupo focal se realizó a través de uno de los integrantes del Comité, quien apoyó la divulgación de la invitación y la discusión se llevó a cabo en la sede de la Asociación de Desarrollo Integral de la Comunidad.

En Monteverde se realizó un grupo focal con las personas integrantes del Concejo Municipal de Distrito (CMD), y un segundo grupo focal con líderes y lideresas comunales de organizaciones locales del cantón. El primero, debido a que el CMD impulsó el proyecto de cantonato en conjunto con la intendencia. El segundo grupo focal, se realizó a través de la convocatoria del intendente a organizaciones de la comunidad que contribuyeron en el proceso. Los grupos focales se realizaron en la sede del CMD.

3. Resultados

La presente sección detalla la reconstrucción del proceso político de creación de los cantones de Monteverde y Puerto Jiménez. Para los efectos los resultados se organizan en el análisis de las motivaciones y antecedentes del cantonato por parte de los actores locales, posteriormente se centra en las formas de organización del proceso, el seguimiento que hacen los actores locales a los proyectos de ley y el sorteo de obstáculos, así como retos que identifican sobre la instalación de las municipalidades.

Tabla 2.

Recolección de datos primarios

Recolección de datos primarios	Fecha
Monteverde	
Entrevista con Intendente del distrito.	18 de julio de 2023
Grupo focal con Concejales Municipales de Distrito.	18 de julio de 2023
Grupo focal con líderes y lideresas comunales.	19 de julio de 2023
Puerto Jiménez	
Grupo focal con Comisión Pro-Cantonato.	26 de julio de 2023

Fuente: Elaboración propia

3.1. Monteverde: “no es solo porque tenemos un Concejo Municipal de Distrito, es porque era Monteverde”

Sobre el caso de Monteverde, tras la aplicación de los grupos focales y de las entrevistas a las autoridades del Concejo Municipal de Distrito (CMD) en términos administrativos se destaca como **principal motivación para el cantonato** la dependencia presupuestaria de la Municipalidad de Puntarenas. Todas las personas involucradas en el proceso de consulta coincidieron en este punto:

“es la falta de autonomía presupuestaria e inclusive en algunos aspectos administrativos (...) Dependiendo de Puntarenas pues hay muchas trabas, nosotros en todos debemos ser primero en enviar documentación y somos últimos en recibir en respuesta y últimos en recibir inclusive recursos (...) como sede administrativa principal allá en Puntarenas que estaba a mucha distancia (80 kilómetros)” (Entrevista MV1)

Como CMD, Monteverde era el de más reciente creación en el año 2001 y

“(...) a partir después de que crea el CMD, empiezan a surgir inquietudes nuevas, van llevando como la conversación un poco en el tiempo a la figura del cantonato, digamos de ser cantón (...) porque se empezaban a ver ciertas limitaciones, toma un poco de fuerza, quizás a partir del 2010, 2011, a raíz de una situación muy especial que sufren los Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica. Y ahí es donde toma fuerza la posible figura, verdad de convertirse a Cantón” (GF 1, Informante M1).

Al referirse a “la situación muy especial” otra de las personas confirmó que se trata de la pérdida de la autonomía presupuestaria que antes de 2010

permitía a los CMD del país presentar directamente los presupuestos a la Contraloría

“quizás eso es lo que lleva, no solamente al Concejo Municipal de Monte Verde sino a los otros, eh, Concejos municipales a soñar con esa con esa autonomía, y la única la única manera mediante la ley, que nos lo posibilita, es cambiando la figura a un cantón”. (GF2, Informante M1).

Las y los actores también agregan que la limitación de la autonomía presupuestaria se ve agravada porque la institucionalidad pública nacional no conoce bien la figura de los Concejos Municipales de Distrito frente a las responsabilidades que deben cumplir en iguales exigencias que una municipalidad. Dicha dependencia presupuestaria fue recurrida ante la Sala Constitucional la cual definió no podía darse dado que pertenecían a una municipalidad “madre” (Acción de inconstitucionalidad tramitada en expediente judicial 18-011009-0007-CO)

La dependencia presupuestaria y la pertenencia a Puntarenas es señalada como limitante

“Entonces creo que la autonomía de Monteverde para decidir sobre sus recursos económicos que son generados acá, pues es una posibilidad de mejorar, de potencializar, todas las actividades, sobre todo en áreas sociales, en áreas recreativas. Que por ejemplo por ser intendencia no recibe ese tipo de financiamientos como en grandes Municipalidades. Todo lo que es la parte de fondos, de actividades recreativas, eso es una gran limitación acá en el caso de Monteverde (...)” (GF1, Informante M5)

Al consultar sobre otras **razones o motivaciones** tras el proyecto de cantonato se vislumbran el abandono de la Municipalidad de Puntarenas, a la que pertenecían como CMD y también se alude a las formas de organización comunitaria.

“(…) llegar a las diferentes instituciones, e inclusive para las mismas instituciones, se volvió muy común resolver los problemas directamente con Monteverde. O sea, la figura de la Municipalidad de Puntarenas era totalmente ausente y sigue siendo totalmente ausente y yo creo que eso no lo veamos como algo negativo, sino que fuimos un hijo muy eficiente, y que eso nos permitió quitarle tantas tareas a una municipalidad que nosotros nunca llegamos a pedir. En realidad nosotros tratamos de que los recursos que teníamos acá, eran los que se utilizaban para acá y si se requerían otras acciones, la misma comunidad mientras los eh, mediante los aportes de organizaciones y No gubernamentales y de instituciones de la misma que comunidad, nos reuníamos para poder sacar adelante las tareas y necesidades de la comunidad, pero ya eso no es suficiente, porque diay (...) muchas veces esa institucionalidad no nos alcanza, o sea, ya el Concejo Municipal de Distrito no es suficiente, porque por ley, ya muchísimas cosas se aplican directamente a una municipalidad.” (GF2, Informante M4),

Otra participante resume

“Sí, podríamos decir que lo que es el CMD, lo que es un distrito, ya nos estaba quedando apretado ya la camiseta nos estaba quedando apretada, (...) nosotros somos una comunidad muy participativa, (...) muy organizada, donde la gente quiere prosperidad, como está lo que es la parte económica el turismo, entonces aquí hay mucha visión. O sea, no somos cerrados, no somos, a pesar de que somos rurales, tendemos un poco a ver un poco más allá de lo que es el área, ajá. Entonces ya (...) el distrito nos empezó a quedar apretados entonces” (GF2, Informante M2).

Finalmente, en uno de los grupos focales se expresa una noción del proceso de cantonato como una evolución natural, como una necesidad orgánica que surgió y se ancla la prosperidad a tener una forma de gobierno local que se ajuste a las expectativas de una población activa y que tiene una visión de desarrollo. Esto lo confirman distintos participantes al afirmar que tienen una particularidad distinta al resto de cantones nuevos:

“porque nosotros hicimos un proceso, y hago esta comparación el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde nace, va al kínder, va a la escuela, va al colegio, va la universidad y le entregan el título. A diferencia de Río Cuarto y Puerto Jiménez, ellos no pasan un proceso de formación, van directamente y reciben un título y ahora sí, a trabajar, para lo que fueron graduados que sería el cantonato. En el caso de nosotros tuvimos un proceso bastante amplio, interesante, (...) la base de administrativa, la base de colaboración y de trabajo comunal, que tiene Monteverde es de resaltar, es muy fuerte en relación a otras comunidades, y creo que eso fue un factor importantísimo (...)” (Entrevista MV1)

Sobre **las formas para el impulso del cantonato** destaca que una primera versión del proyecto de ley del cantonato fue presentada por un diputado de la provincia que no fue consultado a la comunidad ni a las autoridades del cantón. Ese primer proyecto, que en primera instancia fue percibido como una amenaza por la forma en que estaba estructurado, impulsó la organización de parte de la comunidad para la elaboración de un proyecto propio.

Para estos efectos, el liderazgo de una diputada de la provincia del periodo constitucional 2018 – 2022 es ampliamente reconocido. Al respecto se destaca que

“La diputada no hace no hace una revisión de quién es el que está al frente del gobierno local, quien está en el Concejo, el partido de ella no

tiene representación acá en este Concejo, y ella se identifica con el proyecto o sea, hace a un lado el tema de política o el tema de bandera y se identifican”. (Entrevista MV1)

Dicha diputada propone que se cree un proyecto, se recogieron un total de 250 firmas de la comunidad y se presenta ante la Asamblea Legislativa el texto que hoy es ley. Para el abordaje del proceso de consultas y además del manejo del cabildeo político se da la creación por parte del mismo Concejo Municipal de Distrito de una Comisión Municipal Pro-Cantonato Monteverde que atendiera el proceso:

“la idea era que tuviera participación de las asociaciones de desarrollo, de parte del Concejo y de la y de la comunidad. No era tan grande, no recuerdo la cantidad de miembros pero era pequeña menos de aproximadamente 10 personas. Y básicamente eso, tuvo apoyo de la Universidad Estatal a Distancia” (Entrevista MV1)

Durante el proceso legislativo de consultas, las instancias que fueron consultadas señalaron su apoyo al proyecto. La Municipalidad de Puntarenas manifestó su criterio a favor de la creación del cantón, según consta en expediente legislativo (folio 204). Instancias representativas del Régimen Municipal como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Federación de Concejos Municipales de Distrito se manifestaron a favor. Instancias como el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República se limitaron a realizar observaciones técnicas sobre el texto del proyecto de ley, con base en la experiencia de Río Cuarto.

El **obstáculo más importante del proceso legislativo** vino por parte de la Comisión Nacional de División Territorial que en primera instancia rechazó el cantonato. Frente a dicho rechazo, la Comisión Pro Cantonato organizó un movimiento para convencer a dicha Comisión. Esto incluyó: un estudio elaborado

por la intendencia municipal, solicitud de una audiencia en la Comisión a personas representantes de la comunidad y el envío de documentos escritos por parte de liderazgos comunales. Plantean al respecto

“(…) nos dijeron que no, y entonces aquí decidimos vamos a ponernos la camiseta y vamos a ver de qué forma luchamos para volver a solicitar que nos escuche y que nos den razones por las que las cuales nos están diciendo que no. (...) y nos reunimos y pasaron, este, conversaciones y oficios y todo hasta que ellos lograron entender que definitivamente, este, estaban equivocados, porque ellos dijeron no desde allá desde San José, no conocían nuestra realidad” (GF1, Informantes M3 y M2).

Entre los actores destacan la apertura de la Comisión Nacional de División Territorial que escucharon y permitieron aportar argumentaciones. Frente a estos elementos la Comisión reconsideró su criterio y avaló la creación del cantón, como consta en el oficio MGP-CNDT-011-2020 de diciembre de 2020. Una vez dictaminado el proyecto en Comisión Legislativa, correspondió el convencimiento a todas las bancadas legislativas para su aprobación en el Plenario. En los distintos grupos focales se resalta una buena relación con todas las diputaciones de la provincia y de otras bancadas, puesto que no enfrentaron oposición significativa al proyecto de ley:

“no, no hubo oposición, lo que hubo es el tire y encoge que hay en la Asamblea en la negociación de otros proyectos, y quizás Monteverde eh, no era el tema urgente, era un tema de gestión, y que era sumamente importante para el cantón como para la comunidad, pero no tal vez en el ámbito de urgencia de sacarlo por parte del Ejecutivo o de la misma Asamblea Legislativa, entonces las negociaciones a veces el sacrificio en la siguiente votación era Monteverde.” (Entrevista MV1)

Los tiempos de aprobación eran claves por la proximidad de las elecciones nacionales de 2022, que impedirían por limitación constitucional el cambio de legislación referente a la división territorial. Respecto al apoyo del Ejecutivo plantean que lo tuvieron en todo momento, a través del Ministerio de la Presidencia. Impulsado por los representantes comunales, con 52 firmas de diputaciones se solicitó al Ejecutivo que convocara el proyecto de ley en sesiones extraordinarias, para evitar la afectación por la cercanía del periodo electoral.

Se mencionan como **elementos clave para la aprobación del proyecto** que cuando se presentó el proyecto y como se llevó adelante el proceso se limaron las asperezas políticas en el territorio:

“Iba una comunidad representada por sus líderes electos popularmente. Creo que eso es eso es medular; y en otras comunidades quizás eso es lo que lo que tiende a complicar el proceso la división que hay a nivel interno, político, de la comunidad como tal” (Entrevista M1).

Además de la ventaja que pudo representar tener una institucionalidad previa como la figura del CMD, otro elemento que se aporta es el posicionamiento de Monteverde como baluarte del turismo ecológico

“(…)no es solo porque tenemos un Concejo Municipal de Distrito, es porque era Monteverde y Monteverde tiene un gran arrastre de nivel nacional, Monteverde es un ícono en el turismo ecológico, Monteverde a nivel nacional e internacional, tiene un peso enorme y eso lo queremos todos” (GF 2, Informante M1)

También plantean el apoyo de instituciones en el proceso de preparación para transformarse en Municipalidad. Destacan el apoyo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, de la Unión Nacional

de Gobiernos Locales y de la Universidad Estatal a Distancia. Señalan como instancias ausentes en el proceso de conformación de la municipalidad al Ministerio de Planificación y Política Económica y a la Contraloría General de la República.

Los **principales retos** que se esgrimen se relacionan con la educación a la ciudadanía sobre el cantón, para la gestión de la expectativa sobre los nuevos servicios y responsabilidades municipales, especialmente porque la transformación en municipalidad no les significará un aumento presupuestario, dada la estructura de financiamiento del CMD. Otro reto que destacan es la transición presupuestaria entre contar los meses de enero a abril de 2024 con un presupuesto como Concejo Municipal de Distrito y entre mayo y diciembre del mismo año tener un presupuesto como municipalidad. Así como la aprobación de legislación para que cuenten con su propia ley de patentes y otras que se requieren para seguir funcionando como habitualmente lo hacen.

También destacan como un reto la vinculación con la institucionalidad nacional y la presencia de la institucionalidad en el territorio

“el cómo crecer como cantón, ya este cantón (...) ¿Cómo vamos a lograr que, por ejemplo, el Estado entienda que nosotros no podemos seguir siendo un EBAIS, (...) ¿Y cuántas veces hemos hablado con los presidentes ejecutivos de la Caja y (...) no entienden que nosotros no podemos seguir siendo parte de Chomes de Puntarenas? (...) Ministerio de Salud, de OIJ, el PANI ha estado aquí ausente, el INAMU está aquí ausente. Hay un montón de instituciones que no existen en Monteverde. Y debería, porque no solamente tome ya usted tiene el título de cantón, (...) pero el resto de cosas no las tiene, y seguimos con las mismas limitaciones, ¿y cómo vamos a crecer nosotros si no tenemos esa institucionalidad?, ¿si no hay recursos?”. (GF2, Informante M2)

3.2. Puerto Jiménez: “Las estrellas se alinearon de un momento a otro”

Las intenciones del territorio de Puerto Jiménez de transformarse en cantón datan de dos procesos anteriores al logrado en 2022 que sirven como **antecedente** (Municipalidad de Golfito 2021, p. 6) “*Iniciativas hay de muchos años atrás, 20 años atrás había una iniciativa, que llevábamos cuando yo estaba en la ADI con Stanley, antes de eso hubo otra iniciativa*” (Informante P2). En el último intento, se intentó llevar adelante el esfuerzo de independizarse de la Municipalidad de Golfito a través de la creación de un Concejo Municipal de Distrito, sin embargo dicha iniciativa se vio limitada porque no se realizó la consulta popular que requiere la Ley No. 8173 en su artículo 2do para validar la creación del CMD

“Porque había que hacer un plebiscito, porque debía haber voluntad del Concejo y como le digo ya hay un proyecto de hacer intendencia, pero estaba ahí engavetado, entonces si no hay presupuesto, no hay voluntad nunca íbamos a seguir en ese y anteriormente como le decía si no hay quien mueva eso, no tenemos las personas para mover nunca íbamos a empezar ese proceso” (Informante P2)

El inicio del tercer y último proceso para conformarse en cantón inicia en octubre de 2021 cuando la Cámara de Turismo convoca una reunión a la comunidad sobre el tema “*Ese es el génesis, ese es el inicio, pero a nivel comunal, si lo recuerdo porque consultaron por el salón y esa vez sí se hizo una convocatoria más grande y llegaron varias personas yo vine con el comité de salud, de ahí para adelante, sí.*” (Informante P5).

La primera reunión fue convocada el 2 de octubre de 2021, porque el 8 y 9 de octubre se conoció de una visita de un grupo de diputados y diputadas al cantón:

“entonces en 5 días montamos lo que es el proyecto para presentárselo a los diputados y

ver quién (...) se hace el padrino, empezamos a mover y el diputado de la zona (...) Gustavo Viales, él en un momento no está dispuesto verdad, ante el proyecto, entonces nos agarramos y un diputado dice yo me apunto, pero esos 5 diputados también van atrás con las firmas verdad, con las firmas del inicio del proyecto, pero el que lo encabeza es el diputado Óscar Cascante” (Informante P4).

Se conforma la Comisión Pro-Cantonato, el 16 de octubre del mismo año y participan en este proceso de organización de sesiones de trabajo y subcomisiones. Participaron múltiples Asociaciones de Desarrollo, de localidades como Puerto Jiménez, Cañaza, La Palma, Playa Carate, así como la Cámara de Comercio y Turismo y la Asociación de Pescadores, Comité de Salud, son parte de las organizaciones que se reúnen, según un reportaje de la televisión local (Costa Ballena TV 2021).

Al respecto de las motivaciones, en noviembre de 2021 la Comisión expone su caso ante el Concejo Municipal de Golfito y entrega material a este órgano para tomar su decisión entre ellas una recuperación de 1.500 firmas de apoyo al proyecto. Representantes de la Comisión esgrimen las siguientes motivaciones: 1) la búsqueda de la autonomía política, administrativa y financiera, 2) el hecho de que serían un distrito autosuficiente porque genera recursos, según cálculos de la Municipalidad por un monto anual de 207.892.948 millones de colones por concepto de administración de Zona Marítimo-Terrestre, ingresos propios de patentes municipales (comerciales y licores) e impuestos de bienes inmuebles, así como lo relacionado a permisos de construcción. 3) Finalmente, la razón más importante que esgrimen es la distancia entre la cabecera del cantón de Golfito y el distrito. Con la participación en la sesión del Concejo Municipal de Golfito del 3 de noviembre, se logra el apoyo de dicho órgano para la creación del cantón de manera unánime (Municipalidad de Golfito 2021, p.19)

Dicha exposición se complementa con los puntos planteados en el grupo focal al ser consultados por las motivaciones:

“El abandono por parte de la municipalidad” (Informante P5) y “El aislamiento geográfico” (Informante P2), “nosotros como distrito, no teníamos ni una sola persona representante trabajadora de la municipalidad, era un reto prácticamente pedir lo que nosotros llamamos un barrendero (...) Todo lo que se logre o se ha logrado en la comunidad la mayoría es por la base comunal (...), todo el desarrollo que hay es por la base comunal” (Informante P4).

Entre **otras motivaciones** también destaca la importante presencia institucional en el territorio, donde afirman las y los participantes del grupo focal que hace falta la Municipalidad.

Una vez realizada la reunión con las diputaciones que visitaron la zona y se comprometieron con el proyecto, se reúnen con la entonces Ministra de Economía que era la persona delegada presidencial de la región brunca. En el mes de enero del 2022, representantes de la comunidad realizan una gira a Río Cuarto para conocer su experiencia de dos años de gestión y también con el Comité Pro-Cantonato de Cóbano que se encontraba también realizando esfuerzos para transformar al CMD de ese distrito en cantón. En dicha visita

“cuando nosotros fuimos a Río Cuarto todo fue unánime (...) cuando yo veo al alcalde hablar y veo al presidente de la comisión cantonato hablar que pertenecían al partido opuestos y que se unieron alrededor del cantonato y todo lo que han hecho durante este tiempo, yo digo tengo fe y esperanza de qué aquí se haga algo parecido” (Informante P8).

Según plantearon la visita a Río Cuarto y Cóbano permitió nutrir el avance del proyecto de ley al permitirles identificar errores que otros territorios habían cometido en el proceso:

“(...)ahí las experiencias de Río Cuarto, porque fuimos, las experiencias de Cóbano cuándo fuimos y otras experiencias similares yo las incorporé algunos errores que cometió Río Cuarto y (...) al final no quedó perfecto pero no quedó como los errores que habían cometido otros y creo que el producto fue bastante bueno si hay un par de errores ahí pero nada del otro mundo que afectará o espero que no afecte luego ahí” (Informante P6)

El proyecto es trasladado en el mes de enero de 2022 a la Comisión Especial de Puntarenas, presumiblemente debido a que la Comisión de Asuntos Municipales que originalmente le recibió estaba en proceso de discusión de la limitación a la reelección de las autoridades locales y eso limitaría el tiempo para conocer la iniciativa de Puerto Jiménez.

En el marco de la Comisión Especial de Puntarenas, se conoció criterio favorable de la Comisión Nacional de División Territorial, mediante oficio MGP-CNDT-001-2022 del 2 de febrero de 2022, el cual avala el acogerse a la excepción de los requisitos de creación de cantones por motivo de ser un lugar apartado y de difícil comunicación con su centro administrativo. Así lo expresa también el Instituto Geográfico Nacional, según consta en el acta de aprobación del proyecto en la Comisión de Puntarenas

“(...)el Instituto Geográfico Nacional dio el visto bueno tomando en cuenta que hay más de dos horas de distancia del Distrito de Puerto Jiménez a la cabecera de cantón (...) esta fue la variable que nos está permitiendo avanzar con este proyecto, porque es con la que se está cumpliendo y permitiría que podamos continuar con el desarrollo de dicho texto” (Comisión Especial de Puntarenas 2022, p.12)

En términos del **avance del proyecto en la Asamblea Legislativa**, participaron en reuniones

constantes con diputaciones entre la presentación del proyecto y su aprobación final. En oposición al proyecto, una vez este llegó a Plenario únicamente estuvo la oposición inicial de José María Villalta, diputado del Frente Amplio, que tras reunirse con representantes de la Comisión Pro-Cantonato decidió apoyar el proyecto. *“Fuimos específicamente a hablar con él (...) Debía un favor también. Le sacamos creo que un regidor o no sé qué le sacamos y a la hora de llegar no le cumplió entonces él estaba endeudado con la comunidad”* (Informante P3).

También destacan como un elemento clave para su aprobación la convocatoria del proyecto de ley en sesiones extraordinarias y el **apoyo que lograron del presidente Carlos Alvarado**, que a finales de febrero de 2022 visitó la comunidad y emitió una serie de comunicaciones solicitando el apoyo de las y los diputados al proyecto de ley:

“De una manera muy atenta quiero pedirle a los diputados y diputadas conocer el proyecto para hacer cantón a Puerto Jiménez. Acá en esta comunidad donde estamos, nos han externado la enorme preocupación que tienen, dado que por el marco legal que los rige, muchas actividades que se realizan se ven afectadas debido a su condición actual (...) Hay preocupación de esta comunidad, desarrollada al borde del mar, porque no se pueden brindar ciertos servicios que son importantes y porque sus habitantes deben desplazarse a larga distancia, hasta Golfito, para realizar muchas gestiones” (Comunicado institucional, 27 de febrero 2022)

Una vez aprobado el proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, las personas involucradas en el proceso mantienen importantes **preocupaciones o expectativas respecto a la instalación de la municipalidad**, puesto que afirman que, por la velocidad del proceso de aprobación del proyecto de ley, no hubo suficiente tiempo para socializar con la comunidad la iniciativa

“no habido un proceso de socialización, no hubo un tiempo de socialización en las comunidades en las asambleas de las asociaciones de desarrollo o algo así, donde se explicara la importancia de este cantón la nueva responsabilidad que se tiene ahora, todos esos privilegios que se pueden tener, el impacto positivo es igual negativo si hay un mal gobierno municipal, que podría tener ser un cantón” (Informante P7).

Finalizado el proceso político, la Comisión Pro-Cantonato siguió trabajando hasta el proceso electoral de 2024. En noviembre de 2022 renovaron a sus liderazgos y han mantenido reuniones y procesos de formación con distintas instancias, entre ellas el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), UNED y Ministerio de Planificación y Política Económica. También han sostenido reuniones con las diputaciones del periodo constitucional 2022 – 2026 en atención a la aprobación de proyectos de ley que necesitan para iniciar su funcionamiento. Entre ellos, un proyecto para incorporar la representación de Puerto Jiménez en Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) y que también incluye un monto de capital semilla para que inicie el funcionamiento de la nueva Municipalidad.

4. Discusión y Conclusiones

Este primer trabajo pretende generar insumos para investigaciones ulteriores que profundicen alrededor las municipalidades más jóvenes del país como instancias de representación local, que en el marco de su autonomía y capacidades deben entregar bienes y servicios locales a Monteverde y Puerto Jiménez. Puede valorarse a partir de estos insumos la apertura de una agenda de investigación que cubra distintas aristas del proceso político de proliferación de unidades administrativa entre 2017 y 2022, preferiblemente desde una perspectiva interdisciplinaria. Lo anterior es de especial relevancia en atención a la presencia de

casos exitosos y no exitosos, así como la disposición del Ejecutivo del periodo constitucional 2022 – 2026 de reformar la ley de división territorial-administrativa para evitar la continuación del proceso de proliferación de unidades administrativas (Bolaños 2024), tras la venia del Ejecutivo en el poder durante el periodo en estudio.

En primera instancia destaca en los dos casos la importancia de la organización comunal, que refleja la capacidad política de los grupos separatistas planteados en la teoría sobre la proliferación de unidades administrativas. Los nuevos cantones se plantean como territorios que tuvieron que agenciar su desarrollo por el abandono de la municipalidad a la que pertenecían previamente. Esto, también plantean los actores que contribuyó a una base comunitaria fuerte, son estas las organizaciones que acompañaron el proyecto de cantonato a través de las Comisiones Pro-Cantonato que albergaron a distintas instancias locales. Estas organizaciones destinan recursos de distinta índole a impulsar los proyectos de cantonato para lograr una ampliación de sus capacidades en el territorio para lograr el establecimiento de bienes y servicios públicos. De alguna manera, también plantean el cantonato como una salida a las presiones que reciben como representantes por las carencias de las comunidades en las que se desempeñan.

La narrativa de abandono se plantea desde la perspectiva de la ausencia de servicios que visibilicen el pago de impuestos y de otras formas de recaudación municipal y también en la falta de personal municipal en la zona. También el abandono recae en la institucionalidad pública del gobierno central, en el tanto hay una expectativa clara al menos en el caso de Monteverde de atraer instituciones públicas al territorio para que contribuyan al desarrollo de la comunidad. La instalación de representaciones institucionales del Estado a través de la Municipalidad o con el apoyo de ésta, se exclama como necesario para que estas comunidades puedan avanzar en su desarrollo.

En línea con la teoría, los cantones aducen ser marginalizados a nivel político y material, lo que se manifiesta en la falta de control sobre la definición

de recursos locales de las municipalidades de origen y en bajos niveles de desarrollo, como consecuencia de lo anterior. En los casos estudiados, sin embargo, no se denotan motivaciones de marginación de origen simbólico, entendidas en la teoría como diferencias sobre composición religiosa o étnica de los territorios que quieren separarse de su municipalidad de origen. Tampoco, aborda la teoría el proceso de acuerdo político interno que debe construirse dentro de cada cantón para efectos de que los Concejos Municipales de las municipalidades de origen apoyen la separación del distrito para transformarse en nuevo cantón, elemento que destaca como una primera fase en los casos para posteriormente acercar el diálogo a las autoridades nacionales.

Adicionalmente, los casos resaltan un elemento que no destaca en la literatura sobre el tema, que es el proceso de aprendizaje entre pares que se evidencia en las narrativas de los liderazgos comunales que se refieren a los otros nuevos cantones para hacer sus reflexiones y diálogos. Entre ellos, también, se recurre al encuentro de liderazgos para el intercambio de estrategias y las lecciones aprendidas, lo que aumenta las capacidades políticas y plantea sus intereses también electorales para ganar el control político del gobierno local.

En los casos de Puerto Jiménez y Monteverde, el surgimiento de las ideas del cantonato tiene un importante anclaje con proyectos de turismo ecológico y de conservación. A tal punto que en el caso de Puerto Jiménez juega un rol importante la Cámara de Turismo en la convocatoria a un nuevo intento de cantonato y en el caso de Monteverde incide en su aprobación legislativa el reconocimiento de esta comunidad como destino turístico.

En este sentido los resultados se alinean con la teoría al demostrar un incentivo de las localidades para crear una unidad administrativa separada de la anterior, que podría interpretarse como un camino hacia el control de los recursos provenientes de los proyectos de tipo turístico. Ello las impulsa a construir coaliciones territoriales con el Legislativo para

efectos de aprobación de la legislación requerida para separarse del cantón de origen.

Durante el proceso de aprobación de los proyectos, al menos en los últimos dos casos hay una marcada unanimidad en los actores políticos e institucionales, que no cuestionan la viabilidad de estos proyectos de cantonato y conceden a las formas de organización de los territorios que representan, especialmente los diputados de las respectivas provincias, los requerimientos de aprobación de sus proyectos de cantonato. Pese a lo anterior, hay un reclamo posterior por apoyo de las instituciones que avalaron los proyectos de cantonato en el proceso de instalación de la Municipalidad. Se trata de un reclamo sobre el desconocimiento del proceso de instalación de cantones en el país, donde los territorios han recurrido al aprendizaje entre pares como forma prácticamente exclusiva para apoyarse entre sí. Sobre esta temática se requiere profundizar en los casos, una vez se finalice un periodo significativo de gestión administrativa de los gobiernos locales electos.

En los casos de Monteverde y Puerto Jiménez hay un importante rol del Poder Ejecutivo en la aprobación de los proyectos de ley. En ambos cantones el mecanismo de acercamiento a la administración Alvarado-Quesada se realizó a través del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio respectivamente, y facilitó que el Poder Ejecutivo hiciera uso de sus capacidades legislativas para impulsar la aprobación de las reformas. Es a través de estos actores que el Poder Ejecutivo se articuló en la coalición territorial promovida por los actores locales a favor de la separación de sus municipalidades de origen, con una figura facilitadora, las diputaciones que encabezan las iniciativas. En los casos de Monteverde y Puerto Jiménez, diputaciones de la provincia, funcionan como articuladoras de las acciones en el territorio y como punto de enlace con el territorio para el proceso de aprobación de los proyectos de ley. Es con los despachos de estas diputaciones que se coordinan las acciones de incidencia política, como las visitas al Congreso.

Las dos comunidades plantean su separación del cantón anterior en atención a la excepción que establece el artículo 9 de la Ley de División Territorial-Administrativa. Dicha excepción convertida en regla es respaldada en los casos de Puerto Jiménez y Monteverde por la Comisión Nacional de División Territorial, cuya integración y capacidades pueden revisarse en más detalle en otra investigación para valorar la coherencia o no de sus planteamientos frente a los nuevos proyectos de ley. Destaca en los casos el relato sobre el agotamiento de la figura del Concejo Municipal de Distrito ya sea por sus limitaciones prácticas por la dependencia presupuestaria o por las dificultades de conformarlo. Pese a que se trata de una instancia de menor rango que una municipalidad, los liderazgos en el territorio prefieren omitir esta posibilidad y pasar directo a la creación del cantón vía excepción normativa, lo que llama la atención en términos de la gobernanza de la división territorial y administrativa del país. Asimismo, demuestra la capacidad política de los actores para convencer a las autoridades nacionales, al aprovechar en los tres casos el vacío legal y técnico de la definición de la excepción normativa.

Reconocimientos

Al Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo y a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica por el financiamiento otorgado. Adicionalmente, a Dorellis Hernández Zacarías, bachiller en Ciencias Políticas de la misma casa de estudios, por su rol como asistente del proyecto.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

Aguirre, Eugenia, y Mario Andrés Cortés. (2023). *Legislatura 2022-2023: producción legislativa y control político*. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8580>

- Aguirre, Eugenia, y Raúl Jiménez. (2023). Los gobiernos locales en la coyuntura (2017-2021). En Rosales, Rotsay. *La realidad política costarricense 2017-2020: una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional*. (pp. 289-321). San José, Costa Rica: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. <https://ciep.ucr.ac/wp-content/uploads/2023/06/Libro-OPNA-Publicacion.pdf>
- Aguirre, Eugenia, Carolina Ovares, y Mario Cortés. (2025). Cinco elecciones municipales: ¿construimos una cultura política democrática orientada a lo local? En Sandoval, Mauricio (comp.). *El malestar en Costa Rica: ¿alertas desde la cultura democrática?* (pp.126-15). Editorial IFED – Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/LibroIFED-Flasco.pdf>
- Artavia, Argentina. (2021). Plebiscito en el cantón de Río Cuarto: Un ejercicio sin precedentes de democracia directa en Costa Rica. *Revista Rupturas*. 11(2), 1–21. <https://doi.org/10.22458/rr.v11i2.3640>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente del Proyecto de Ley 19. 632
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente del Proyecto de Ley 21.618
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente del Proyecto de Ley 22.749
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.º 8173, Ley de creación de Concejos Municipales de Distrito. La Gaceta, N° 206, 25-oct-2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.º 10019 Creación del Cantón de Monteverde, cantón XII de la Provincia de Puntarenas
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.º 10195 Creación del Cantón de Puerto Jiménez, cantón XIII de la Provincia de Puntarenas
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.º 4366 Ley sobre División Territorial – Administrativa
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley N.º 9440 Ley de Creación del Cantón de Río IV
- Bolaños, Roger. (2024, abril 24). Mideplán impulsa proyecto para dificultar creación de nuevos cantones. *La Nación*.
- Chavarró, Andrés. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991: Un primer acercamiento. *Administración & Desarrollo* 41(57), 73-91. <https://doi.org/10.22431/25005227.119>
- Cigolini, Adilar Antonio. (2017). Análisis de la literatura explicativa sobre el proceso contemporáneo de creación de los municipios en Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, 4(6), 95–107. <https://revistas.usp.br/reb/article/view/128390>
- Comisión Especial de Puntarenas (2022). Acta de Sesión Ordinaria N.º 51. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Costa Rica.
- Costa Ballena TV. (2021, 18 de octubre). *Puerto Jiménez podría ser cantón muy pronto*. [Video]. Unión de Medios del Pacífico Central y Zona Sur. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=4397961206959772>
- Falleti, Tulia Gabriela. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- Fernández, Marcela Indiana. (2007). La creación de municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas. *Espacios de crítica y producción*, 35, 10-19. <https://periferiaactiva.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/fernandez-m-la-creacion-3b3n-de-municipios-en-la-provincia-de-bs-as-nuevos-discursos-y-viejas-practicas.pdf>
- Gerring, John. (2016). *Case Study Research: Principles and Practices* (2ª ed). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316848593>
- Grossman, Guy, y Janet I. Lewis. (2014). Administrative Unit Proliferation. *American Political Science Review*, 108(1), 196-217. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000567>
- Grossman, Guy, Jan H. Pierskalla y Emma Boswell Dean. (2017). Government Fragmentation and Public Goods Provision. *The Journal of Politics*, 79(3), 823-40. <https://doi.org/10.1086/690305>
- Hernández, Dorellis. (2025). *De Concejos Municipales de Distrito a Nuevos Cantones: Creación de cantones en Costa Rica, casos de la Provincia de Puntarenas, Cóbano, Lepanto y Paquera, del año 2022-2024*. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica).
- Municipalidad de Golfito (2021, 03 de noviembre). Acta de Sesión Ordinaria N.º 44. Costa Rica.
- Nickson, Andrew. (2023). Decentralization in Latin America After 40 Years: Work in Progress; A Commentary Essay. *Public Organization Review*, 23, 1017-1034. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9>
- Pallavicini, Violeta y Justo Aguilar. (2019). *El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

- Pierskalla, Jan H. (2016). Splitting the Difference? The Politics of District Creation in Indonesia. *Comparative Politics*, 48(2), 249-268. <https://doi.org/10.5129/001041516817037754>
- Programa Estado de la Región (2008). Cap. 9. El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales. En *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible* (pp. 361–406). Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación. <https://repositorio.conare.ac.cr/items/c0010565-3f99-4735-b052-984317434562>
- Tulchin, Joseph S., y Andrew D. Selee. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. (Wilson Center Reports on the Americas No. 12). Woodrow Wilson Center Press. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ACF18E5.pdf>
- Umaña, Alejandro. (2023, 15 de diciembre). *Ocho distritos aspiran a convertirse en nuevos cantones*. Teletica. https://www.teletica.com/politica/ocho-distritos-aspiran-a-convertirse-en-nuevos-cantones_349158





SISTEMATIZACIÓN DE ACCIÓN SOCIAL

Laboratorios itinerantes de innovación pública. Estrategia de gestión del conocimiento para lo público-territorial.

Traveling public innovation laboratories. Knowledge management strategy for the public-territorial spheres.

Edwin Manuel Tapia Góngoraⁱ

ⁱ Dirección Territorial Atlántico, Cesar, Magdalena y La Guajira-Centro Territorial de Administración Pública (CETAP), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Valledupar, Colombia.

 edwin.tapia@esap.edu.co

 <https://orcid.org/0009-0001-3213-0526>

Recibido: 18 de octubre, 2024 • Aceptado: 12 de octubre, 2025 • Publicado: 15 de octubre, 2025

Resumen: La pérdida de confianza en los gobiernos y la democracia de la región (Latinobarómetro, 2023) ha hecho visible los límites de la gestión de lo público basada solo en consensos tecnocráticos. Esto plantea la necesidad de buscar nuevos caminos que a la vez que permitan superar los problemas públicos recurrentes, contribuyan a mejorar la legitimidad y confianza en la capacidad de las administraciones públicas y los gobiernos. En noviembre de 2022, en la sede Valledupar de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, el denominado Centro Territorial en Administración Pública (CETAP), se realizó un foro sobre la situación de la pobreza en la región. Este espacio no solo arrojó luces sobre los programas sociales dispuestos antes, durante y luego de la pandemia, sino que abrió interrogantes sobre la conexión entre la efectividad de la innovación pública y la legitimidad de estos procesos. El siguiente artículo trata sobre la experiencia de implementación de la primera fase del Laboratorio Itinerante en Innovación en el CETAP Valledupar, acaecido entre noviembre de 2022 y septiembre de 2024. El documento se divide en cinco partes: Introducción, métodos y materiales, resultados, discusión y conclusión. En el método, se consigna el alcance espacial, temporal y variables de análisis; en los resultados, se presentan los productos generados; en la discusión, se presentan una reflexión sobre la dimensión política de la innovación pública, y; en las conclusiones, se enuncian unos retos en gestión del conocimiento para la innovación pública en contextos signados por el patrimonialismo y despolitización de las esferas de lo público estatal.

Palabras clave: Modelo de Gestión Social del Conocimiento; Problemas Públicos; Formación en Administración Pública; Caribe colombiano; Valledupar

Abstract: The loss of confidence in the governments and democracy of the Latin American region (Latinobarómetro, 2023) has made visible the limits of public management based only on technocratic consensus. The need rises to seek new paths that simultaneously allow overcoming recurrent public problems and contribute to improving the legitimacy and confidence in the capacity of public administrations and governments. In November 2022, at the Valledupar headquarters of the Higher School of Public Administration (ESAP) of Colombia, at the Territorial Center in Public Administration (CETAP), a forum was held about poverty in the region. This space did not only shed light on the social programs established before, during and after the COVID-19 pandemic, but also raised questions about the connection between the effectiveness of public innovation and the legitimacy of these programs. This article systematizes the implementation experience of the first phase of the Itinerant Innovation Laboratory at CETAP Valledupar, which took place between November 2022 and September 2024. The document is divided into five parts: Introduction, methods and materials, results, discussion and conclusion. The methods include the spatial and temporal scope and analysis variables; in the results, the generated products are presented; in the discussion, a reflection on the political dimension of public innovation is presented, and; in the conclusions, some challenges are stated in knowledge management for public innovation in contexts marked by patrimonialism and depoliticization of the state public spheres.

Keywords: Social Knowledge Management Model; Public Affairs; Education in Public Administration; Colombian Caribbean; Valledupar

1. Introducción

Durante el primer año de la pandemia por COVID 19, emergió la interrogante sobre cómo revertir el acelerado empobrecimiento que ésta generó. En búsqueda de respuestas, las y las personas estudiantes de V semestre del Centro Territorial de Administración Pública (CETAP) Valledupar de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)¹, organizaron un foro de discusión con la participación de funcionarios del gobierno departamental, Cámara de Comercio, políticos, pequeños comerciantes y representantes de organizaciones campesinas e indígenas.

El foro no solo proveyó luces sobre la situación de pobreza monetaria en Valledupar (51% de la población en 2021), el departamento del Cesar (56% de la población en 2021) (DANE, 2022), y las restricciones de los programas dispuestos en la materia, sino que abrió una serie de interrogantes sobre la conexión entre la efectividad de los procesos de innovación en la gestión pública y la participación

de actores comunitarios y poblaciones objetivo en los procesos de diseño, y sobre si existe una dimensión política de la innovación pública que no ha sido abordada.

Como una manera de empezar a dilucidar estas interrogantes, se adopta la estrategia de gestión del conocimiento denominada Laboratorio Itinerante. Esta corresponde a un ensamble de actividades de divulgación y reflexión sobre los problemas públicos entre actores institucionales y comunitarios, para así hallar nuevas soluciones, contribuyendo a revitalizar las esferas de lo público como espacios de diálogo social.

El objetivo del artículo es presentar la sistematización de la primera fase de implementación del Laboratorio Itinerante en Innovación Pública, para lo cual se adelanta la enunciación de sus componentes, fases de implementación y resultados, con el fin de hacer visibles los avances y retos que implica la gestión del conocimiento en administración pública en contextos regionales signados por el patrimonialismo y la debilidad de las esferas de lo público. Las esferas de lo público son los lugares “donde nos relacionamos, hacemos vida urbana y donde se construye la ciudadanía. Por ello, son un buen indicador de

¹ La ESAP de Colombia maneja dos modalidades de formación en administración pública, una presencial de lunes a sábado en la sede nacional en la ciudad de Bogotá, y otra a distancia que se realiza de jueves a sábados en las sedes regionales, denominadas como Centros Territoriales en Administración Pública (CETAP).

democracia y de calidad de vida urbana observada en la diversidad de grupos que concurren, y en la diversidad de actividades que se pueden desarrollar” (Egea Jiménez, et al., 2021, p. 6).

En términos del problema, en los últimos treinta años, la región latinoamericana ha avanzado en el reconocimiento de derechos y la ampliación de formas de participación política (consultas, plebiscitos, regularidad en la elección de presidentes y congresos). Sin embargo, en paralelo, los procesos de reforma del Estado bajo los dogmas anti-Estado interventor ha llevado a que lo público pase de espacio de discusión política de los problemas socialmente relevantes a ámbito de gestión económica de necesidades, bajo el dominio de expertos temáticos y publicistas de la privatización de lo social.

El predominio de visiones tecnocráticas limita las posibilidades de innovación pública, porque se tiende a ensayar solo aquellas soluciones que responden al sentido común dominante de los técnicos. Establecen Chica & Salazar (Comunicación Personal, 2023, no recuperable) que en la gestión pública colombiana, existe una tendencia a entender por innovación pública solo desde una dimensión técnica (instrumental), en tanto diseño y aplicación de nuevos métodos, políticas y productos (bienes y servicios públicos), como respuestas eficaces a problemas públicos, a cambios ante las expectativas ciudadanas para el logro de la gobernabilidad, con el propósito de incrementar la eficiencia en términos de reducción de costos y la eficacia administrativa entendida como el logro de metas de producto (Chica Vélez & Salazar Ortiz, Comunicación Personal, 2023, no recuperable).

Así las cosas, los mecanismos de la democracia representativa y los espacios de discusión pública pierden fuerza vinculante ante el consenso tecnocrático. La pérdida de confianza en los gobiernos y las administraciones públicas para gestionar los problemas públicos (ver sobre la configuración de los problemas públicos a Bryson & Crosby, 2000; Chevalier & Loschak, 1986, 469-493; Chica Vélez, 2023), evidencia que algo está faltando en el estudio de

los procesos de modernización e innovación pública. Se considera, que ese vacío de análisis puede subsanarse al explorar las interconexiones entre la dimensión política y técnica de los procesos de innovación, a fin de que los procesos de modernización contribuyan a afianzar la legitimidad y confianza en la capacidad de las administraciones públicas y gobiernos de la región para abordar los problemas públicos (Demarchi-Sánchez, 2023). Este documento busca contribuir a este cometido.

Los problemas públicos reflejan una demanda social o carencia que se origina en una estructura de desigualdad, que no permite o restringe el acceso de una comunidad o colectivo a: recursos sociales, notoriedad pública y participación en a los espacios de discusión y toma de decisión. Que esta estructura de desigualdad se defina como problema público, es decir como asunto socialmente relevante es la resultante de diversos y simultáneos procesos políticos de tramite/traducción que ocurren en diversas esferas de lo público. Por ejemplo, la opinión que se elabora desde los medios de comunicación, las corporaciones de representación popular y los despachos de las burocracias gubernamentales que en documentos de prospectiva y diagnóstico transforman la carencia al lenguaje de las administraciones públicas (datos poblacionales, referencias legales y cifras de costos presupuestales) para su eventual inclusión (o no) en la agenda de gobierno.

Lo que resta del artículo, se divide en cuatro partes: Métodos y materiales, resultados, discusión y conclusión. En la forma de trabajo del laboratorio se consigna el alcance espacial, temporal y las variables que contempla; en los resultados, se presentan los productos generados; en la discusión, se presentan una reflexión sobre la dimensión política de la innovación pública, y; en conclusiones, se enuncian los retos en gestión del conocimiento para avanzar a formas de innovación pública en contextos regionales signados por el patrimonialismo y captura de las esferas de lo público estatal por expertos y consultores temáticos (Cely Muñoz et al., 2024).

2. Forma de trabajo del laboratorio itinerante

El alcance de este análisis corresponde a la implementación de la primera fase del Laboratorio Itinerante de Innovación en el CETAP Valledupar, ciudad capital del departamento del Cesar, ubicado en la región caribe de Colombia, en el periodo comprendido entre noviembre de 2022 y septiembre de 2024.

En términos de método, el Laboratorio Itinerante realiza una aproximación cualitativa e interpretativa a las barreras a la innovación en las formas de gestión y de políticas en Valledupar y el departamento del Cesar, para lo cual a partir del diálogo y exposiciones de expertos temáticos se abordaron campos de problemática pública para deducir a partir de ellos situaciones (regularidades) comunes que facilitan o restringen la innovación pública.

No se partió de un esquema preconcebido: el Laboratorio Itinerante es una estrategia que se implementa por fases, por ende, los instrumentos y variables de análisis que se presentan a continuación corresponden a la primera fase.

Con respecto al instrumento, corresponde a los espacios de diálogo multiactor, a saber: 1. Encuentros Regionales de innovación institucional para el Goce Efectivo de los Derechos; 2. Diálogos con funcionarios y; 3. Espacios de socialización de resultados de investigación al interior de la comunidad académica de la ESAP. En el apartado de resultados se explica en detalle en que consiste cada uno.

Con respecto a las variables de estudio, tres son las que aborda el Laboratorio Itinerante para la gestión del conocimiento, a saber:

1. *Espacios y prácticas de diálogo académico sobre los problemas públicos territoriales.* En el CETAP Valledupar, la modalidad de formación es a distancia, esto limita la oportunidad de realizar espacios de discusión para la comunidad, sin embargo, el Laboratorio Itinerante ha logrado catalizar actividades

de difusión del conocimiento generado por docentes y estudiantes de la universidad, complementando la información que se recibe en los cursos.

2. *Conexión de la universidad con decisores gubernamentales y otros actores del territorio.* El Laboratorio busca identificar instancias y situaciones que pueden intensificar la conexión entre la academia con decisores gubernamentales y otros actores de la sociedad civil para mitigar la tendencia a la compartimentalización de la información.
3. *Barreras para la innovación en la gestión de los problemas públicos de la región.* En la región caribe de Colombia existe una serie de barreras que limitan el alcance de los procesos de innovación, entre estas se destacan: 1. Pocos incentivos para que se adopten cambios en las formas de gestión y; 2. Opacidad en el acceso a la información sobre la gestión pública por la ciudadanía. Frente a estas barreras, el Laboratorio Itinerante busca su análisis y en función de estas, propone a la ESAP y aliados que integran la comunidad de innovación acciones que contribuyan a reducirlas.

3. Resultados

En la primera fase del Laboratorio Itinerante el análisis derivó de una reflexión técnica sobre las barreras a la innovación (necesidades de modernización tecnológica o reforma determinada política pública) a identificar si existen condiciones político-institucionales que influyen en la percepción de las comunidades y ciudadanía sobre la efectividad de los programas y la capacidad de los mecanismos democráticos para tramitar los problemas públicos.

Así las cosas, el desarrollo de las actividades llevó a los siguientes cuatro resultados: 1. Un esquema de diálogos multiactor para la discusión de problemas públicos territoriales; 2. Diseño del modelo de Laboratorio Itinerante; 3. Análisis en el aula de problemas públicos regionales, y; 4. Sistematización,

mediante ponencias y artículos, de los hallazgos sobre las dimensiones técnica y política de la innovación pública. A continuación, se presenta el detalle de estos resultados.

3.1. Esquema de diálogos regionales multiactor para la discusión de problemas públicos territoriales.

Con el fin de potenciar la reflexión sobre los problemas públicos, se definió un esquema de foros de análisis denominado como *Encuentros Regionales de Innovación institucional para el goce efectivo de los derechos*.

Para ampliar la fuerza de la convocatoria y capacidades logísticas, junto con la docente del CETAP Valledupar, Rosalvina Albis Barranco, se logró una alianza con la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana (dependencia de la Defensoría del Pueblo) para el desarrollo de los encuentros y aportar ponencias sobre la situación social de la región. La Defensoría del Pueblo es la organización estatal encargada de defender, promocionar, proteger y divulgar los derechos humanos, las garantías y libertades de los habitantes de Colombia y los colombianos residentes en el exterior, frente a actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias de cualquier autoridad o de los particulares. En órgano autónomo de la rama ejecutiva y hace parte del denominado Ministerio Público. Cuenta con 42 Defensorías regionales (Para profundizar en su misionalidad y estructura interna ver <https://www.defensoria.gov.co/web/guest>). A continuación, la Figura 1, presenta el primer encuentro regional, realizado en la ciudad de Valledupar.

En un lapso de dieciocho meses se desarrollaron cuatro encuentros regionales: tres en 2023 y uno en 2024. El 19 de mayo de 2023, en Valledupar, se adelantó el primer encuentro que se centró en la situación de pobreza de las personas desplazadas por el conflicto armado colombiano y migrantes de origen venezolano asentados en la región; el 2 de

junio de 2023, en la ciudad de Barranquilla, capital del departamento del Atlántico, se adelantó el segundo encuentro, que estuvo centrado en los problemas de pobreza de las anteriores poblaciones; el tercer encuentro se realizó el 30 de noviembre en la ciudad de Riohacha, capital del departamento de La Guajira, tuvo como eje la inclusión social de los migrantes en el caribe nororiental, subregión que comprende los departamentos de Atlántico, Cesar, Magdalena y La Guajira. El 5 de abril de 2024, se realizó el último encuentro, esa vez en la isla de San Andrés, capital del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El eje fue la migración y la crisis ambiental ocasionada por la sobrepoblación y el turismo a gran escala.

3.2. Diseño del modelo de Laboratorio Itinerante.

Si bien el Laboratorio Itinerante hace parte del Laboratorio de Innovación Pública, programa

Figura 1.

Encuentro regional de innovación institucional para el Goce efectivo de los Derechos. Valledupar, Auditorio Luis Rodríguez Valera de la Gobernación del Cesar. Mayo 19 de 2023



Fuente: Foto tomada por el autor. Sentados de derecha a izquierda están la lideresa del Pueblo indígena Wiwa, profesora Mayra Bolívar, quien abrió el espacio, el en ese momento Defensor del Pueblo Regional Cesar, José Rafael Hernández, luego está el profesor de la ESAP Sergio Chica Vélez, coordinador nacional del Laboratorio de Innovación Pública (ESAPLab), y en el podio, el entonces director territorial de la ESAP para los departamentos del Atlántico, Cesar, Magdalena y La Guajira de la ESAP, Aduolfo Calderón Pacheco.

que viene operando desde 2017 en la Subdirección Nacional de Proyección Institucional de la ESAP, a inicios de 2023 no existía experiencia concreta de implementación o un esquema de operación, por lo que hubo de formalizarse a la par un modelo de intervención (Tapia, 2023). La siguiente figura 2 ilustra las fases del modelo.

No existe una temporalidad definida para pasar de una fase a otra, sino que es la valoración del avance en el cambio en las tres variables base antes enunciadas, el criterio que determinan el paso a paso. Cada fase consiste en:

Fase 1. Exploración de las barreras a la innovación pública. Diálogo académico y social multiactor. Se busca identificar las barreras a la innovación y las condiciones político-institucionales que pueden catalizar los procesos de cambio en las percepciones de los problemas públicos, para así fijar un plan de trabajo que en las siguientes fases apunte paulatinamente a catalizar procesos de innovación en los saberes de lo público que sustentan la intervención gubernamental. Esta primera fase se expresa en foros

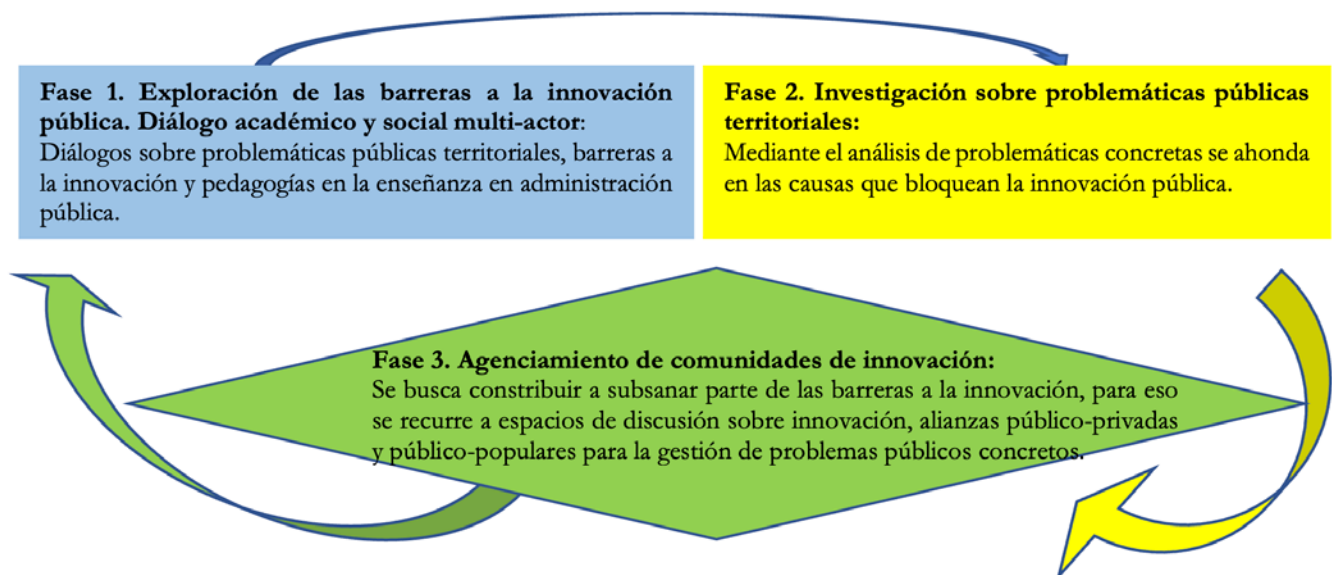
académicos, encuestas sobre barreras a la innovación y el diálogo con servidores públicos y líderes sociales que intervienen en la gestión de problemáticas públicas territoriales.

Fase 2. Investigación sobre problemáticas territoriales. Se busca profundizar en el conocimiento de las causas que bloquean la innovación en contextos concretos, para lo cual se adelantan investigaciones académicas, encuestas, entre otras aproximaciones; además se adelantan proyectos de investigación formativa (semilleros), para profundizar en las personas estudiantes competencias y habilidades en investigación en administración pública, para que en sus trabajos de grado y práctica profesional profundicen en los análisis sobre las dinámicas constitutivas y devenir de los fenómenos administrativos públicos. Esta fase busca sentar las bases para catalizar comunidades de innovación.

Fase 3. Agenciamiento de comunidades de innovación. Agenciar la innovación implica la articulación sinérgica de un amplio repertorio de acciones y actores. Esto hace evidente la necesidad de formular un plan de trabajo que establezca propósitos,

Figura 2.

Modelo del Laboratorio Itinerante. Fases de implementación.



Fuente: Elaboración propia.

estrategias, pautas de acción, resultados esperados y los correspondientes momentos de retroalimentación y reajuste de las actividades. El agenciamiento implica:

- a. Generar espacios de diálogo, regulares y periódicos, sobre problemáticas y propuestas de acción con autoridades de gobierno, órganos de control y otras ramas del poder público.
- b. Favorecer el desarrollo de actividades de investigación y formación en las que convergen funcionariados, comunidades, gremios, trabajadoras y trabajadores populares. La economía popular corresponde al conjunto de actividades no formalizadas de comercio de bienes y servicios que suplen las necesidades inmediatas de la mayor parte de la población. Dentro de los trabajadores populares se encuentran los vendedores ambulantes de alimentos, estacionarios de mercancías, de minutos de celular y juegos de azar (rifas, loterías), tiendas de barrio, transportadores informales (moto y bicitaxistas, microbuses no registrados), entre otros (Giraldo, 2017).
- c. Promover alianzas con los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y gubernamentales para la intervención conjunta de los problemas abordados en los espacios de diálogo.

3.3. Análisis en el aula de problemas públicos en ámbitos concretos.

Al regresar a las clases presenciales, luego del aislamiento causado por el COVID-19, fue visible que era necesario reconectar a las personas estudiantes con las realidades de gestión de los problemas públicos de la región, lo cual llevó a ensayar nuevas maneras de aproximación, una de ellas el contacto directo con funcionarios y comunidades. Se idearon dos actividades, *los diálogos con funcionarios* y *la apropiación del territorio ESAP*.

Los diálogos con personas funcionarias son ejercicios de análisis y discusión académica sobre la gestión de lo público, las personas servidoras, ex-servidoras públicas y personas líderes comunitarias comparten con las personas estudiantes su visión y experiencias en torno al manejo y retos en la gestión de problemáticas públicas territoriales específicas.

Las personas estudiantes organizan los espacios, investigan sobre la problemática seleccionada, redactan las preguntas y dirigen el espacio de discusión. En el primer semestre de 2024, se desarrollaron tres diálogos, a saber: 1. Políticas públicas de fomento a la participación en el municipio de Manaure, realizado el 17 de mayo de 2024. 2. Retos y dificultades en la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Valledupar (SIVA) y; 3. Relación entre la inseguridad y la falta de convivencia ciudadana, ambos realizados el 18 de mayo de 2024. La figura 3 refleja un panel con funcionarios sobre la seguridad en la sede Valledupar de la ESAP.

Por otra parte, se concibió la actividad denominada *Apropiación del territorio ESAP*, en esta las personas estudiantes presentan los resultados de sus trabajos sobre políticas públicas regionales ante

Figura 3.

Diálogos con funcionarios. CETAP Valledupar 18 de mayo de 2024



Fuente: Foto tomada por el autor.

sus compañeros(as) y docentes de otros semestres, permitiendo resignificar los espacios de la universidad como lugares para la reflexión conjunta sobre la gestión de lo público. La figura 4 refleja un ejercicio de apropiación del territorio ESAP, realizado el 21 de septiembre de 2024.

Con estas metodologías se busca renovar la manera como se realiza la reflexión académica en los procesos de formación en administración pública, mitigando el predominio de la cátedra magistral y los enfoques normativo-legal e instrumental de la administración pública, abordando su conformación organizacional en ámbitos de actuación concretos.

Con ocasión de los análisis desarrollados por el Laboratorio Itinerante, se elaboraron los siguientes documentos para sistematizar los análisis sobre barreras regionales para la innovación pública y su relación con las esferas de lo público territorial. En la primera fase del Laboratorio Itinerante se decantaron una serie de reflexiones sobre las dimensiones técnica y política de la innovación pública, las cuales quedaron consignadas en tres ponencias que han sido puestas en discusión en eventos internacionales, estas son:

Figura 4.

Apropiación del territorio ESAP. Presentación de los trabajos de las personas estudiantes de V semestre de Administración Pública. 21 de septiembre de 2024. CETAP Valledupar



Fuente: Foto tomada por el autor.

- *Tensiones y retos para la institucionalización de la noción de goce efectivo de derechos en los programas de transferencias monetarias en Colombia. Periodo 2020-2022.* Ponencia presentada en la XVI conferencia internacional de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) realizada el 20 de abril de 2023 en la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá.
- *Redes de gobernanza público-populares para el goce del derecho al mínimo vital y la reconstitución de las esferas de lo público territoriales.* Ponencia presentada en el Encuentro “Perspectivas y desarrollo de la economía popular en América Latina y el Caribe”. Organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Universidades del Rosario y Nacional de Colombia y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el 25 de abril de 2024 en Bogotá.
- *Laboratorios itinerantes de innovación pública. Estrategia de fortalecimiento de las esferas público-territoriales.* Presentada en la XVII Conferencia Internacional de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), “Gestionando lo público de manera integral para generar desarrollo y bienestar”. Ponencia presentada el 24 de mayo de 2024 en la sede El Limón de la Universidad de Costa Rica.

Estos escritos están en proceso de ampliación para devenir en artículos de revistas e insumo para la segunda fase del Laboratorio Itinerante a partir de 2025.

4. Discusión: ¿Existe una relación entre la eficacia de los procesos de innovación pública y la democratización de las esferas de lo público?

Se tiende a considerar la innovación pública solo desde su dimensión instrumental, en cuanto proceso de adopción de tecnologías y la aplicación de la inteligencia artificial para mejorar la eficiencia, acceso a la información y tiempos de respuesta de las administraciones públicas a la ciudadanía (Chica Vélez & Salazar Ortiz, Comunicación Personal, 2023, no recuperable). En la literatura en innovación pública predomina un enfoque casuístico centrada en historias de éxito, y si bien hay escritos de organismos internacionales y documentos de política que hablan de ecosistemas de innovación, de esquemas de gobernanza colaborativa, valor público e inteligencia colectiva (Mariñez Navarro, 2017), predomina un enfoque micro, orientado al diseño de prototipos, productos o programas a la medida de las organizaciones (Izasa Espinoza, 2020), pero que están desconectadas del análisis de las estructuras de desigualdad que subyace a los problemas públicos a intervenir.

Al respecto, en Valledupar y la región del Caribe nororiental colombiano (que es la zona donde se inscribe esta experiencia), lo público no opera como conexión de espacios y prácticas de discusión ciudadana abierta, sino que ha devenido en campos de gestión especializados colonizados por comunidades de expertos del sector estatal y privados (técnicos) y grupos económicos y políticos que restringen la participación efectiva de la ciudadana (Carrillo González, 2015).

Son pocas las entidades que tienen una política de gobierno abierto consolidada, lo cual genera poca inclusión, difusión y acceso a la información. En ese sentido, no se proveen los mecanismos de comunicación suficientes para interactuar con los usuarios, propiciando que haya baja participación de estos en los procesos de innovación, ya que son pocas

las instituciones públicas territoriales que presentan una información clara, completa y actualizada (Ravelo, 2020, p. 58).

Así las cosas, los análisis sobre confianza en las instituciones estatales y gobierno abierto evidencian que para avanzar hacia sociedades con mayor nivel de bienestar e inclusión se requiere la democratización de las esferas de lo público, por ende, no es factible desconectar el análisis de las barreras para la innovación pública de los contextos políticos en que se van a implementar, por ende, está abierto un campo de estudio sobre la dimensión política de la innovación pública. Dado lo anterior, a continuación, se presentan las principales conclusiones que ha dejado la implementación de esta iniciativa.

5. Conclusiones

Los Laboratorios Itinerantes funcionan como una estrategia para agenciar espacios de discusión de problemáticas públicas territoriales e innovación social. La modernización técnica de las administraciones públicas y fortalecimiento de las esferas de lo público territorial son dos procesos interrelacionados: el desarrollo del Laboratorio Itinerante permite hacer visible que la efectividad y continuidad de los procesos de innovación pública se juega también en la producción de las condiciones institucionales y de cultura política para lograr legitimar el proceso de diseño como la operación de la solución. No es suficiente la demostración de la eficiencia que trae o ha generado la adopción de un programa o tecnología administrativa, sino que se requiere construir los consensos más amplios posibles al interior de las organizaciones como en las poblaciones objeto de la intervención.

La pérdida de legitimidad y confianza en la capacidad de las administraciones públicas y los gobiernos democráticos para resolver los problemas públicos, es parte de las situaciones que subyacen a la erosión de lo político. La participación ciudadana en la región y el bajo nivel de satisfacción de las personas

latinoamericanas con la democracia (28%) abona el campo a las propuestas liberales y/o autoritarias de gobierno que recientemente pululan en la región Latinoamericana. Colombia no es la excepción del anterior panorama: en este país existen sensibles déficits de participación incidente en las esferas de lo público, que se expresan en que solo el 17% de los colombianos están satisfechos con su sistema de gobierno (Latinobarómetro, 2023).

Así las cosas, los diálogos entre saberes comunitarios, académicos, empresariales y de técnicos sobre la gestión de los problemas públicos agenciados desde el Laboratorio Itinerante tienen el potencial de destrabar el potencial de innovación social que subyace a cada sociedad. Con ocasión de los espacios de gestión del conocimiento desarrollados se evidenció que la principal barrera para innovar está en los imaginarios que dominan la concepción de los problemas públicos y la forma como se deben gestionar por parte de los responsables de gobierno y los técnicos que orientan la definen las políticas públicas, lo cual lleva a considerar a que una serie de problemáticas públicas persistentes, como la pobreza, la informalidad, la inseguridad, entre otras, son hechos irresolubles, producto de la cultura política nacional o regional o de un ethos burocrático signado por la ineficiencia y tramitología.

De esta manera el uso de la estrategia de Laboratorio Itinerante, en contextos de fragmentación y captura de los espacios de lo público, puede contribuir a catalizar espacios de discusión y animar nuevos procesos de investigación aplicada sobre formas de gobernanza público-privadas y público-populares que contribuyan a mitigar la pérdida de confianza que hoy anima a las ciudadanías latinoamericanas.

Reconocimientos

José Alberto González García- Exdefensor Delgado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo (2022-2024), equipos de Defensores Comunitarios de las Defensorías del Pueblo Regionales Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena, Rosalvina Alvis

Barranco, investigadora y docente de carrera en el CETAP Valledupar de la ESAP y Sergio Alberto Chica Vélez, investigador, docente de carrera y Coordinador Nacional del Laboratorio de Innovación de la ESAP.

Financiamiento

El siguiente documento es resultado del proceso de investigación adelantado en el marco del Laboratorio de Innovación Pública de la ESAP (noviembre de 2022-julio de 2024) y el proyecto de investigación “Visión comparada de las tendencias investigativas de la administración pública de la ESAP y el mundo. Una mirada al periodo 2004-2024” (Agosto de 2024-diciembre de 2025) de la ESAP.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto de intereses.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

- Bryson, J., y Crosby, B. (2000). La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. En Barry Bozeman, *La Gestión Pública: Su situación actual. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno* (p. 429-454). Fondo de Cultura Económica, México.
- Carrillo González, Á.A. (2015). Cultura Política en el Caribe Colombiano: *Una Aproximación a las estrategias y prácticas políticas en el departamento del Magdalena*. [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137342>
- Cely Muñoz, N., Parra Tabima, O., Noriega Talero, J., y Salgado, C. (2024, junio 11). *Clanes políticos y redes de acaparamiento de predios en la región norte de Colombia. Una metodología para su identificación y análisis*. Observatorio de Tierras. <https://www.observatoriodetierras.org/clanes-politicos-y-redes-de-acaparamiento-de-predios-en-la-region-norte-de-colombia-una-metodologia-para-su-identificacion-y-analisis/>
- Chevalier, J., y Loschak, D. (1986). La dinámica institucional. El poder burocrático. En *Ciencia Administrativa. Tomo I. Teoría general de la institución administrativa*. (pp. 469-493). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). España.

- Chica Vélez, S.A. (2023). *El papel de los dispositivos retóricos en marcos de sistemas de políticas públicas Estudio de caso comparado: Proceso de elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo de Bogotá de Gustavo Petro (2012) y Enrique Peñalosa (2016)*. [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/items/c3b0bc42-b3c6-4431-9001-41f6433c932a>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. (2022). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Resultados 2021*. Gobierno de Colombia. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf
- Demarchi-Sánchez, G. D (2023). Participación ciudadana en Colombia. Revisión documental. *Revista Entramado*. 19(2), 1-20. https://www.researchgate.net/publication/372825057_Participacion_ciudadana_en_Colombia_Revision_documental
- Egea Jiménez, C., Salamanca Ospina, L., y Egea Rodríguez, B. C. (2021). El concepto de “espacio público” en América Latina desde el campo bibliográfico. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 14, 1-25. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu14.cepa>
- Giraldo, C. (2017). Introducción. En Giraldo, C. (coord). *Economía popular desde abajo*. Ediciones Desde Abajo.
- Isaza Espinosa, C. (2022). El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD. *Revista del CLAD Reforma y Democracia Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 77, 127-156. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357566674005/357566674005.pdf>
- Mariñez Navarro, F. (2020). Innovación pública en américa latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 5–18. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2212>
- Latinobarómetro. (2023). *La recesión democrática en América Latina: Informe 2023*. Corporación Latinobarómetro. JD Systems Institute. <https://www.latinobarometro.org/latinobarometro-2023>
- Tapia Góngora, E. M. (2023). *Laboratorio Itinerante*. Documento institucional. Bogotá D.C. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). [Manuscrito inédito].
- Ravelo Mendez, R. (2020). *Estudio de Barreras a la Innovación Pública en Colombia Región Caribe*. Programa de Economía Vicerrectoría de Extensión y Proyección Social, Universidad del Magdalena. Santa Marta. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio_Barreras_Innovacion_Publica_Region_Caribe_v1.pdf

Objetivo de la Revista

Desarrollar publicaciones científicas y académicas inspiradas en la reflexión, el análisis y la profundización de temas de la Administración Pública que permitan cubrir ejes de vital significancia para la transformación de la gestión de lo público en el marco de una sociedad con cambios vertiginosos y acelerados, relacionados con innovaciones que deben ser abordadas por el sector público, de tal forma que satisfagan las necesidades sociales, económicas, tecnológicas, ambientales y, ante todo, humanas.

Código de Ética Editorial

El contenido de la obra es de exclusiva responsabilidad de las personas autoras. Toda situación no prevista será resuelta por la Dirección Editorial y por el Consejo Asesor del CICAP considerando buenas prácticas nacionales e internacionales como las del Comité de Ética de las Publicaciones (COPE, por sus siglas en inglés), del Directorio de Revistas de Acceso Abierto (DOAJ, por sus siglas en inglés) y de la Asociación de Editores Académicos de Acceso Abierto (OASPA, por sus siglas en inglés).

Ver: [Código de ética, buenas prácticas y transparencia de la Revista Científica Administrar lo Público](#)

Política de Acceso Abierto

El envío del manuscrito por parte de la(s) persona(s) autora(s) se interpreta como el entendimiento y aceptación de las condiciones de las normas de publicación y genera un contrato de edición donde las personas autoras conceden al CICAP, el derecho de reproducirla y difundirla. El CICAP no puede modificar la obra sin la autorización de las personas autoras.

Se utilizarán licencias de código abierto como la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Cada manuscrito publicado contará con su membrete bibliográfico con el fin de que pueda ser cosechado por indexadores y repositorios. Además, se incluye el signo distintivo de Acceso Abierto (Open Access) para facilitar su identificación y contribución a la Ciencia Abierta.

Categorías de publicación arbitradas

Publicaciones originales: Se contribuye a ampliar de forma considerable el conocimiento o la comprensión de un problema y está redactado de tal manera que una persona investigadora competente pueda repetir los experimentos, observaciones, cálculos o razonamientos teóricos de la persona autora y juzgar sus conclusiones y la precisión de su trabajo. Extensión: entre 9 000 y 10 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Sistematización de intervenciones: Se procesan los informes académicos de manera articulada con el fin de dar a conocer los principales resultados del proyecto de investigación, utiliza la narrativa descriptiva para exponer el informe de manera abreviada, apoyándose en los métodos, hallazgos, conclusiones y recomendaciones para continuar indagando en la materia. Extensión: entre 4 500 y 5 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Avances de investigación: Se procesan los informes de proyectos de investigación en curso, presentando información novedosa, relevante y cuyo sentido de oportunidad puede contribuir a la toma de decisiones o facilitar procesos y procedimientos. Extensión: entre 2 800 y 3 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Categorías de publicación no arbitradas:

Sistematización de docencia o extensión social: Se exponen resultados de proyectos de docencia o acción social, visibilizando información relacionada con los resultados e impactos que generan estos proyectos en la población intervenida. Extensión: entre 4 500 y 5 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Publicaciones secundarias: Se elaboran resúmenes y el indizado de publicaciones primarias, así como del almacenamiento y recuperación de la información contenida en ellas. Extensión: 1 000 palabras máximo, incluyendo texto, tablas y referencias.

Estudios recapitulativos: Producción sobre un tema determinado, en la que se reúnen, analizan y discuten informaciones ya publicadas. La persona autora debe tener en cuenta todos los trabajos publicados que han hecho avanzar el tema, o que lo habrían hecho avanzar si se hubiesen tomado en consideración. Extensión: 8 000 palabras, incluyendo texto, tablas y referencias.

Figura 1. Proceso de publicación en la revista ALP

