

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS.

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES.

**ESTUDIO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN
GUBERNAMENTAL EN EL REINO DE ESPAÑA COMO
EXPERIENCIA DE APRENDIZAJE PARA LA REPÚBLICA DE
COSTA RICA Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA
(2014-2019).**

**MODALIDAD DE TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE
BACHILLER EN RELACIONES INTERNACIONALES.**

**NOMBRE DEL ESTUDIANTE:
JEFERSON NAVARRO CASTILLO.**

**TUTOR DE LA INVESTIGACIÓN:
BRYAN ACUÑA OBANDO.**

SEDE ARANJUEZ.

FEBRERO, 2020.

Tabla de Contenido

DEDICATORIA	1
AGRADECIMIENTOS	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	4
1.1. Planteamiento del Problema	7
1.2. Objetivos de la Investigación	11
1.2.1. Objetivo general	11
1.2.2. Objetivos específicos	11
1.3. Justificación de la Investigación	12
1.4. Antecedentes de la Investigación	15
1.5. Proyecciones de la Investigación	23
1.5.1. Alcances	23
1.5.2. Limitaciones	24
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	25
2.1. Descentralización	25
2.1.1. Diferencia entre desconcentración y descentralización	26
2.1.2. Tipos de descentralización	29
2.2. Autonomía	31
2.2.1. Autonomía y descentralización en el Reino de España	33
2.2.2. Autonomía y descentralización en la República de Costa Rica	37
2.3. Comunidad Autónoma	41
2.3.1. Historia de las Comunidades Autónomas	41
2.3.2. Estructura interna de las Comunidades Autónomas	43
2.4. Gobierno Local	44
2.4.1. Localismos y poder local	46
2.4.2. Los Gobiernos Locales en el Reino de España	50
2.4.3. Los Gobiernos Locales en la República de Costa Rica	53
2.5. Forma de Estado	57
2.5.1. Estado autonómico español	60
2.5.2. Estado unitario costarricense	62
2.6. Teoría del Poder	64
2.6.1. Microfísica del poder	68

2.6.2. Microfísica del poder y gobiernos locales	70
2.7. Institucionalismo	72
CAPÍTULO III: MARCO METOLÓGICO	77
3.1. Enfoque de la Investigación	78
3.2. Diseño de la Investigación	79
3.3. Fuentes de Información	80
3.3.1. Población.....	80
3.3.2. Muestra	80
3.4. Unidades de Análisis de la Investigación	82
3.5. Instrumentos de la Investigación	90
3.6. Recolección y Procesamiento de Datos.....	92
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS	100
4.1. Importancia de los Gobiernos Locales en los Procesos Político-Sociales.....	101
4.1.1. Los Gobiernos locales como agentes de cambio en materia social, económica y ambiental	104
4.2. La Descentralización en el Reino de España	112
4.2.1. Funcionamiento.....	112
4.2.2. Estado autonómico: oportunidades y retos en la actualidad.....	125
4.3. La Descentralización en la República de Costa Rica	134
4.3.1. Centralismo histórico en Costa Rica	134
4.3.2. Avances en la descentralización en Costa Rica: oportunidades y retos en la actualidad	139
4.4. La Experiencia del Estado Español para el Avance en la Descentralización en Costa Rica	147
4.4.1. Relaciones entre el Reino de España y la República de Costa Rica	147
4.4.2. Aportes de la experiencia española en el tema de descentralización para el Estado costarricense.....	149
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	162
5.1. Conclusiones	162
5.2. Recomendaciones	166
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	168

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Comunidades Autónomas y Provincias de España.	116
Ilustración 2. Ayuntamientos de España.	121

DEDICATORIA

A mis padres, porque han sido los constructores de todo lo que hoy soy y tengo. A ellos: todo mi amor y agradecimiento eterno.

Jeferson Navarro Castillo.

AGRADECIMIENTOS

A Dios y al Universo por trazarme este camino, rogando para que me permitan alcanzar muchos triunfos más en este plano llamado vida.

A mi familia en general, a mis padres y hermanos, los cuales siempre han sido mi gran motivo de inspiración y lucha; pero, principalmente, quiero agradecer a mis hermanos Jose Daniel y Marlon, los cuales han contribuido grandemente a esta meta, por medio de su trabajo, abrigo y apoyo incondicional.

A mi profesor y tutor de tesina, el Licenciado Bryan Acuña Obando, por acompañarme a lo largo de todo este proceso. Gracias por su entrega, anuencia, paciencia y sobre todo sabiduría aportada. Sin su apoyo y guía nada de esto hubiese sido posible.

Asimismo, agradezco a todos los profesores que me han abierto las puertas de sus aulas a lo largo de toda la carrera; sus lecciones profesionales y de vida las atesoraré por el resto de mis años.

A todos mis compañeros y compañeras, los cuales han sido una pieza fundamental a lo largo de toda la carrera; sin sus risas, consejos, regaños, enojos y, especialmente, amistad, esta etapa no hubiese sido tan venturosa y valiosa como lo ha sido. Todos mis buenos deseos para ellos en la vida.

Por su parte, agradezco, también, a todos mis amigos y amigas, por ser esa segunda familia que siempre está allí. Su apoyo, amor y sabiduría son sumamente valiosos para mí. Los quiero y amo demasiado.

Finalmente, agradezco a todas y cada una de las personas que de alguna u otra forma han contribuido a esta meta. Gracias de todo corazón y que Dios les bendiga.

RESUMEN EJECUTIVO

La siguiente investigación se centra en el estudio y desarrollo del establecimiento del Estado autonómico en el Reino de España y el proceso de descentralización territorial llevado a cabo en dicho país; de este modo, por medio del análisis de dicha experiencia en este tema, generar un marco de recomendaciones que coadyuven al avance en esta materia en la República de Costa Rica.

Considerando que España posee una larga y vasta experiencia en los procesos de descentralización, debido a su naturaleza como Estado autonómico, es posible que, por medio del estudio de sus historia y mecánica actual, se presente como un modelo digno de estudio dentro de los temas de descentralización, gestión pública y fortalecimiento de entidades locales.

De esta forma, teniendo como base el poco avance y desarrollo de estos temas dentro del Estado costarricense, resulta propicio el reforzamiento de prácticas anuentes al mejoramiento de estas áreas, basadas en la experiencia de otros Estados. Así, por medio de esta investigación, se pretende trazar esa línea de posible medra en este sentido, tomando como base al Estado español y los aportes que a lo largo de este trabajo este aporte.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

El concepto de descentralización puede ser definido como aquel en el que una entidad central traslada ciertas funciones y facultades a un órgano homólogo o inferior a este, con el fin de repartir el poder o autoridad que en un principio se le ha sido otorgado. Merino y Pérez (2017) hacen alusión al concepto de descentralización desde el ámbito político y la definen como *“una transferencia de poder desde el gobierno central hacia diversas autoridades que no se encuentran subordinadas a nivel jerárquico. Esto quiere decir que, en su ámbito de injerencia, estas autoridades pueden tomar decisiones autónomas”* (párr. 3). Dicho concepto se refiere al proceso con el cual se busca generar una repartición del poder entre distintos actores del Estado y es la contraposición del modelo centralista, cuyo fin supone mantener concentrada la autoridad pública en unos pocos organismos o instituciones pertenecientes al Gobierno Central.

Los procesos de descentralización que se han venido gestando a lo largo de los últimos años en distintos Estados, se pueden observar como un fenómeno que se presenta ante el agotamiento del modelo de Estado centralizado. Así lo menciona Carrión (2003) *“El proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio -en un contexto de globalización y revolución científico-tecnológica- ha conducido al desarrollo de su antítesis: la descentralización”* (p. 15). Esta transformación responde, tal como lo describe el autor, a la aparición de un mundo más globalizado que exige mayor operabilidad a los Estados y, por ende, mayores niveles de desarrollo.

Tomando como caso de estudio al Reino de España, se nota que, desde el regreso a la democracia en dicho país, se ha desarrollado un modelo de Estado descentralizado bastante sólido, esto sustentado en la autonomía de las nacionalidades que conforman a la nación; así se estipula en la Constitución de 1978 en su artículo 2:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

De este modo, con el reconocimiento de una unidad nacional basada en un conjunto de “micro nacionalidades” que comparten una serie de diferencias culturales, se inicia un proceso descentralizador que viene a fortalecer y facultar a los Gobiernos regionales para ejecutar funciones en pro de su desarrollo y establecerse como actores relevantes dentro de la política nacional española.

Según el índice de Autoridad Regional, llevado a cabo por distintos académicos de la Universidad de Oxford, España se ubicaba en el segundo puesto entre los Estados con mayor autoridad política en manos de los gobiernos regionales, solo por detrás de Alemania (esto para 2017); dejando claro el cumplimiento de la autonomía que en un principio el Constituyente estipuló en la Constitución de este país; aunado a esto, se menciona el avance que este ha tenido desde finales de la década de 1970, donde pasó de ser un Estado completamente centralizado a evolucionar cada vez más a un modelo descentralizado bastante marcado (Sánchez, 2017, párr. 1-2). De este modo, el modelo de gestión pública en España, basado en sus Comunidades Autónomas y el fortalecimiento de estas, si bien no se ha constituido en un corto período, sí representa un claro ejemplo de éxito que puede ser estudiado y funcionar como experiencia de aprendizaje.

En el caso de Costa Rica el proceso de descentralización ha sido lento y actualmente la administración pública presenta grandes problemas para ejecutar sus funciones. A pesar de contar con un régimen municipal ya regulado y con funciones definidas, el Gobierno central, en la práctica, no ha permitido que esta descentralización realmente se dé, lo cual se ha traducido en niveles de desarrollo desiguales, corrupción, inoperancia y un sentimiento de desarraigo y abandono por parte de las poblaciones más alejadas.

Comparada a la Constitución española, la costarricense también contempla en su artículo 170 la autonomía de las municipalidades, órganos encargados de la administración y salvaguardo de los intereses locales; sin embargo, este artículo no ha sido suficiente para generar un verdadero refuerzo en estos entes públicos. En el país, las municipalidades se han encargado a ser simples instituciones que se dedican a recolectar la basura, cobrar un impuesto, expedir patentes y pavimentar carreteras, más allá de estas funciones la población costarricense desconoce de la verdadera funcionalidad de dicho régimen y su importancia. Esta situación ha generado un

desinterés generalizado de la ciudadanía en temas municipales, esto se ve reflejado, por ejemplo, en el abstencionismo tan elevado que se da durante las elecciones para elección de alcaldes, síndicos y regidores. Acuña (2016) menciona que:

En las últimas elecciones municipales los niveles de abstencionismo llegaron al porcentaje de 75% a nivel nacional, eso quiere decir que para elegir a los 81 alcaldes se ha necesitado solamente cerca de 700 mil electores en un padrón de más de 3 millones de personas (párr. 6).

Este abstencionismo es precisamente uno de los factores que, en suma, han debilitado grandemente al régimen municipal, así como la poca fiscalización en la rendición de cuentas, los bajos presupuestos que se les asignan a las municipalidades y la incorrecta ejecución de estos, entre otros factores. En definitiva, son órganos que se desplazaron a un plano secundario y que actualmente no gozan con el poder o la autoridad para ser actores de cambio o que puedan propiciar un desarrollo integral para las poblaciones que amparan.

Ante esta problemática es necesario desarrollar una propuesta que pueda subsanarla. Tal como se mencionó anteriormente, la experiencia española funciona como modelo de aprendizaje; por ende, por medio de la presente investigación se intentará realizar un estudio del proceso de descentralización llevado a cabo en España y el impacto que ha tenido en su gestión pública y la obtención de mayores niveles de desarrollo para el país; asimismo, se tratará de identificar las falencias dentro del modelo costarricense y realizar un estudio comparado de ambos Estados, para de esta forma generar un espectro de recomendaciones para su posible implementación en Costa Rica y propiciar una mejora y fortalecimiento de los Gobiernos Locales de cada cantón, para de esta forma devolverle el protagonismo e importancia que dicho régimen merece dentro de la gestión y toma decisiones político-sociales en el país.

1.1. Planteamiento del Problema

Desde una perspectiva directa y generalizada, los Gobiernos Locales en Costa Rica actualmente presentan un rezago en materia de gestión, fiscalización y ejecución de proyectos destinados a la defensa de los intereses locales y la solución de los problemas de los distintos cantones del país, esta situación ha venido a complicar el proceso de descentralización y a entorpecer los intentos por cumplir a cabalidad la autonomía estipulada dentro de la Constitución Política de la Nación. Araya (2019) menciona que: *“La descentralización en Costa Rica sufre un proceso de retroceso y la autonomía municipal es ultrajada y violentada adrede sin misericordia, años de historia y batallas de los municipalistas parecen ser en vano en el presente”* (párr. 13), haciendo alusión a la incapacidad del Gobierno central por verdaderamente generar políticas encaminadas a validar y fortalecer dicho régimen.

A lo largo de la historia de Costa Rica desde la fundación de la Segunda República, se han hecho intentos de brindar una mayor funcionalidad y autoridad a los Gobiernos Locales, esto siempre encaminado a incentivar su fortalecimiento y participación dentro de los procesos político-sociales del país. En 1998 se aprueba el Código Municipal actual, el cual vino a dotar de un cuerpo jurídico formal y actualizado a las municipalidades del país; sin embargo, es importante rescatar que la promulgación de dicho código se viene a dar casi 50 años después de la promulgación de la Constitución actual –en la cual ya se contemplaba la figura de las municipalidades como actores autónomos y descentralizadores de las funciones del Gobierno central– y 28 años después de la aprobación del primer código municipal en el país, con esto se deja entrever la importancia secundaria con la que dicho tema ha sido tratado en el país.

Para 2010 se promulga la ley 8801: Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, con la cual, tal como se menciona en su artículo primero, busca *“establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica”*; sin embargo, a pesar de la promulgación de dicha ley, el proceso ha sido lento y aún persisten grandes retos en esta materia.

Actualmente, los Gobiernos Locales en Costa Rica se enfrentan a distintos retos para su consolidación como órganos eficientes en la administración pública. Entre las deficiencias más comunes que se encuentran se pueden señalar: –según el Índice de Gestión Municipal del año 2018 llevado a cabo por la Contraloría General de la República (CGR)– rezagos para la prestación de servicios públicos, ausencia de mecanismos de participación ciudadana promovidos por los mismos gobiernos locales, incumplimiento de metas propuestas anualmente y una incapacidad para fortalecer el sistema de control interno institucional (p. 36).

Este último factor se destaca, ante la inhabilidad de las municipalidades por reformarse y poder superar falencias propias de sus estructuras internas, esto se ha traducido en la obtención de bajas calificaciones en dicho índice; así lo menciona Soto (2019), en donde 56 municipalidades de 81 obtuvieron una calificación inferior a 70, reflejando el pobre desempeño en la gestión de la gran mayoría de estas y el verdadero debilitamiento existente en dicho régimen (párr. 2).

Este debilitamiento del régimen municipal se agrava, según Jinesta (2013), por la desacreditación que han sufrido las municipalidades, devenida, principalmente, por los escasos logros que estas han tenido en la consecución de objetivos en beneficio de las poblaciones cantonales; asimismo, la politización en los puestos para alcalde o concejales han generado un desarraigo de la ciudadanía, traduciéndose en poca participación o interés a la hora de ejercer el voto. Por otro lado, la inexistencia de una carrera municipal en el sector administrativo ha coadyuvado en la creciente ineficacia e ineficiencia en su gestión, así como los problemas técnicos a los que se han tenido que enfrentar las entidades centrales encargadas de llevar a cabo los procesos de descentralización (llámese Ministerio de Planificación), principalmente en la identificación de cuáles competencias y recursos presupuestarios deberían de ser transferidos (p. 133).

De este modo, se permite afirmar que el camino que se ha seguido para validar los artículos 169 y 170 de la Constitución Política de Costa Rica no ha sido trazado de la mejor forma o, al menos, no se ha trazado en una misma línea, permitiendo la proliferación de ideas pesimistas respecto a las bondades que un régimen municipal reforzado puede aportar al país, surgiendo así detractores que abogan por mantener el paradigma centralista y contribuyendo al mantenimiento

del poder en una pocas esferas de dominio, propugnando la conservación de un Estado cada vez más asfixiado por sus funciones, todas estas apiladas en un solo Gobierno central que no opera o maniobra en beneficio de una mejor gestión pública y, por ende, un mayor desarrollo y niveles de vida más altos para la ciudadanía.

En el caso del Estado español, la descentralización ha sido un proceso que se ha venido desarrollando desde hace varias décadas, iniciado a partir de la formulación de una nueva constitución en 1978, como se ha mencionado anteriormente. Este proceso se caracterizó por ser un mecanismo, en primera instancia, que venía a considerar a España como una unidad política, pero, socioculturalmente, como una nación diversa. Aunado a esto, para dicho periodo, el Estado de Bienestar se encontraba en crisis y, por ende, era necesario establecer un nuevo modelo que fuese funcional y moderno, y fue por medio de la descentralización que se consiguió avanzar en este sentido, sumado a que dicho modelo representaba una manera de reforzar la democracia, considerando que, para entonces, España se encontraba en un periodo de transición post dictadura.

Actualmente el Reino de España, compuesto por 19 regiones autónomas y todas con sus respectivos estatutos autonómicos, figura dentro de los países más descentralizados que conforman el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como dentro de la Unión Europea (Calvo, 2018, párr. 2). Se ha señalado como puntos importantes la descentralización en temas fiscales, educación, salud, economía y, en el caso del País Vasco y Cataluña, en seguridad, al poseer sus propios cuerpos policiales. Sin embargo, es importante mencionar que en la actualidad se está originando una desigualdad creciente entre Comunidades Autónomas, principalmente devenida por una disparidad entre la recaudación de fondos y la asignación de presupuestos para cada una de estas, tema que más adelante se estudiará a fondo.

No obstante, a pesar de la existencia de ciertos inconvenientes en la ejecución de las políticas dentro del marco de la descentralización española, es importante rescatar que la experiencia de dicho país representa un caso digno de ser estudiado, debido a los logros que se han obtenido por medio de este proceso. Aranibar (2008) señala que la experiencia española *“con un modelo de carácter nacional, sentó las bases para un desarrollo bastante armónico de todo el territorio, lo que a su vez dinamizó la integración para el proceso de la unidad europea”* (p. 8).

De esta forma, resulta distinguible tomar al Reino de España como un dechado que pueda contribuir a la formulación de nuevas propuestas encaminadas a alcanzar un Estado capaz de gestionar de mejor manera lo público, utilizando a los Gobiernos Locales como actores relevantes para la consecución de este objetivo, siendo estos los entes más inmediatos a la comunidad y encargados de velar por los intereses de sus poblaciones aledañas.

Desprendiéndose de lo anteriormente mencionado, se genera la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo la experiencia del Reino de España puede impulsar un avance en el proceso de descentralización de la República de Costa Rica para la mejora de su gestión pública tomando como actores centrales a sus gobiernos locales?

1.2. Objetivos de la Investigación

1.2.1. Objetivo general

Estudiar la descentralización gubernamental en el Reino de España como experiencia de aprendizaje para la República de Costa Rica y su impacto en la gestión pública.

1.2.2. Objetivos específicos

1. Reconocer la importancia de los gobiernos locales como actores relevantes dentro de los procesos político-sociales de los Estados.
2. Identificar como los procesos de descentralización han impactado en la gestión pública del Reino de España.
3. Definir los avances en materia de descentralización en la República de Costa Rica.
4. Analizar cuáles son los aportes de la experiencia española en materia de descentralización para su posible implementación en Costa Rica.

1.3. Justificación de la Investigación

La descentralización territorial en Costa Rica se ha venido gestando a partir de un largo proceso, caracterizado por una serie de intentos fallidos, objetivos no alcanzados y esfuerzos dejados a medias, dando paso a la instauración de un pensamiento colectivo basado en la utopía de una municipalidad o gobierno local operante y eficiente, facultado para realmente defender y obrar en beneficio de los munícipes y ser un órgano transparente y preservante de la democracia. Dicho esto, el régimen municipal más allá de ser visto como una “mano derecha” del Gobierno central, su función fue desplazada y reducida a una simple institución dotada de autonomía, pero sin medios o mecanismos para hacer validar esta.

A pesar de que han existido esfuerzos en los últimos 30 años por lograr avanzar en esta materia en el país, la realidad refleja que aún existen grandes retos en materia de descentralización, fortalecimiento de los Gobiernos Locales y eliminación de desigualdades entre municipios, así como de un verdadero compromiso por parte del Gobierno central para generar un verdadero progreso en este ámbito. Tal como lo señala Conejo (2018):

Es urgente que nuestra DTA (división territorial administrativa) pase de un añejo estorbo para la administración pública, a ser un instrumento de planificación estatal que concrete una descentralización real del país, tendiente a disminuir, progresivamente, las desigualdades territoriales y a satisfacer con eficiencia las crecientes demandas sociales (párr. 12).

Dada la necesidad de evolucionar en este tema, resulta imperioso abordarlo y crear una serie de recomendaciones que coadyuven en la puesta en marcha de un verdadero plan para generar una auténtica descentralización y fortalecimiento de las municipalidades en Costa Rica, basado en la experiencia de España, como país con una alta descentralización y que ha apostado por potenciar los gobiernos de sus Comunidades Autónomas para alcanzar un Gobierno más operante y eficiente.

Pero, ¿por qué España? Si comparamos la estructura y forma de ser de este país con la de Costa Rica es posible encontrar un sinfín de diferencias. Iniciando con la forma de gobierno, la

cual en España representa una monarquía parlamentaria, mientras Costa Rica es un presidencialismo puro; en cuanto a la extensión territorial y a la población, España es casi 10 veces más grande y más poblado que Costa Rica, así como la economía de la primera ocupa el puesto número 13 a nivel mundial, mientras la costarricense el puesto 78. Por otro lado, culturalmente hablando, España es un país sumamente heterogéneo y aunque Costa Rica es muy rico en cultura, la mayor parte de su población responde a un solo sentir nacional y los localismos no son tan fuertes como en España, donde se pueden encontrar catalanes, vascos, gallegos, valencianos, asturianos, entre otros.

Así se podrían mencionar muchas más diferencias, no obstante, el tomar al Reino de España como modelo de aprendizaje para Costa Rica en el tema de descentralización responde a la experiencia vivida por este país, al pasar de ser un Estado altamente centralizado (durante la dictadura franquista y el periodo post dictadura) a ser uno de los más descentralizados; tal como lo menciona la OCDE en 2016 en *“Fiscal Federalismo 2016”*, en donde señala que *“España (...), anteriormente uno de los más centralizados de la OCDE, se ha convertido en uno de los más descentralizados en este periodo de sólo veinte años”* (De Sarralde, 2017, párr. 5). Su avance y apertura a estos procesos representan una oportunidad de análisis, estudio y lección para el Estado costarricense, al este poseer aún una incipiente carrera en esta materia, de la cual todavía queda un largo camino por recorrer.

Tomando en consideración la experiencia y resultados que han arrojado los procesos de descentralización en España, es necesario abrir un debate sobre la necesidad de avanzar en dicho tema en Costa Rica, aprovechando las bondades que traería este para la mejora en la gestión pública, asimilándolo como una oportunidad para propiciar mayores niveles de desarrollo en el país, yendo de la mano con las municipalidades, tal como lo menciona Corrales (2018):

La administración pública de Costa Rica debe de dar un fortalecimiento de la gestión desde el ámbito público y local, para poder generar soluciones de real impacto, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante un desarrollo sostenible y sustentable. La forma más eficiente y eficaz de llevar valor público a los ciudadanos tomando en cuenta la composición del Estado costarricense, es el

ámbito municipal ya que conoce las verdaderas necesidades de sus ciudadanos y su variabilidad, para aplicar políticas públicas regionalizadas, así mismo desde los gobiernos locales se puede implementar un mayor control social, participación ciudadana y transparencia (párr. 4).

Asimismo, estimando la situación actual de Costa Rica, en la cual presenta signos de adentrarse en una posible crisis fiscal, económica e institucional, es importante plantearse la necesidad de realizar reformas profundas, que permitan una modernización generalizada en el ámbito público y la inserción del país en mundo cada vez más competitivo y globalizado.

En 2018, el presidente Carlos Alvarado Quesada anunció la creación de la Comisión para la Reforma del Estado costarricense, con la que se busca dar un paso hacia una reestructuración en el sector público; de este modo, se pone sobre la mesa la necesidad de una transformación de la actual configuración del Estado. Bolaños y Gallegos (2018), mencionan para un artículo publicado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) que:

La Reforma del Estado es abordado no como un medio para mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía y los habitantes del país, sino como un fin en sí mismo, donde “se denota una concentración en, principalmente, la estructura y dimensiones del Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas”.

Así, se permite afirmar que la descentralización puede resultar como un mecanismo para llevar a cabo esta reforma y, por ende, en la consecución de un “*Estado eficiente y cercano a la sociedad costarricense*”, como lo mencionaba Don Rodolfo Piza en su momento como Ministro de la Presidencia.

De esta manera, la presente investigación se realiza a modo de recomendación, considerando los aportes que pueda arrojar a la luz, basándose en el estudio de la larga y vasta experiencia del Reino de España en el tema de descentralización y el posible impacto que puede tener en la mejora de la gestión pública del Estado costarricense.

1.4. Antecedentes de la Investigación

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de descentralización que se ha venido gestando en el Reino de España inicia a partir de 1978, con la aprobación de la Constitución Española actual; en dicha carta magna el Constituyente estipuló la refundación y la necesidad de una unidad política española, pero dejó claro su respeto a las nacionalidades y pueblos que conforman esta unidad. Este respeto se llevó a lo jurídico con el establecimiento de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de sus cuerpos político-administrativos, así como de sus competencias. De este modo, se inició un proceso descentralizador que con el transcurso de los años se ha venido concretando poco a poco y que hasta la fecha le ha funcionado a la España contemporánea para generar una estabilidad y desarrollo generalizados bastante marcados.

La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en su publicación “Descentralización: Europa y América Latina” (2010), menciona que el proceso de descentralización en España se puede dividir en tres distintas fases:

- 1) Primera fase (1979-1983): creación de las Comunidades Autónomas y aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía;
- 2) Segunda fase (1983-1992): se dan los acuerdos autonómicos de 1992 y
- 3) Tercera fase (1992-2002): ejecución de los acuerdos de la fase anterior (traspaso de educación y sanidad).

Tal como se puede observar, la primera fase del proceso de descentralización lo configura la creación de las Comunidades Autónomas y a su vez se inicia con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de cada una de ellas. Los Estatutos de Autonomía representan documentos de gran importancia para la configuración del Estado descentralizado español, ya que estos, según el artículo 147 de la Constitución Española, representan “*la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma*” y son la garantía misma del cumplimiento de la autonomía establecida en la Constitución.

La aprobación de la gran mayoría de los estatutos originales de cada Comunidad Autónoma se llevó a cabo entre los años 1979 y 1983; no obstante, para 1995 se aprobaron los estatutos de

las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, respectivamente; representando los últimos en aprobarse y finalizando la configuración definitiva de las Comunidades Autónomas del Reino de España (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010).

Para 1992 se da inicio a la segunda fase, en la cual se da la firma de los Acuerdos Autonómicos; sin embargo, estos representan los segundos en firmarse, ya que en 1981 ya se había dado la firma de los primeros. Lo que se estipuló en estos acuerdos son aquellas competencias que serían transferidas a las Comunidades Autónomas. De los acuerdos de 1981 surgió la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que, después de varias reformas, se logra promulgar en 1983; con dicha ley se establece que la transferencia de competencias se hará de manera progresiva, según la capacidad de autogestión de cada Comunidad Autónoma (Aparicio, 2005, párr. 3). De este modo, inició el proceso de ejecución de las políticas descentralizadoras en España.

Finalmente, en 1992 las Comunidades Autónomas ya habían concluido completamente la etapa de aprobación y revisión de sus Estatutos de Autonomía y, para entonces, la descentralización comenzaba a tomar más fuerza y parecía no tener marcha atrás. De esta forma, las luchas por conseguir mayor autonomía comenzaron a desarrollarse, lo que llevó a la necesidad de negociar y firmar unos nuevos acuerdos: los Acuerdos Autonómicos de 1992 (Aparicio, 2005, párr. 5). Muñoz (1992) menciona que:

El contenido fundamental del pacto se centra, (..), en la ampliación de competencias, en la mejora de la articulación de algunos de los servicios ya transferidos con los poderes que retiene la Administración del Estado, y en el impulso de la cooperación (p. 87).

Estos acuerdos vinieron a ampliar el poder de toma de decisión de las Comunidades Autónomas, así como sus funciones y sus ámbitos de injerencia. Para este momento, la descentralización del Estado español era una realidad casi en su totalidad; sin embargo, aún quedaban ciertos temas que debían tratarse, como lo era la autonomía en educación y salud, así como ciertas cuestiones sobre presupuestos y recaudación de impuestos.

Para la misma época de la década de 1970, mientras en España se promulgaba una nueva constitución política que marcaría el inicio de la transición a la democracia, en Costa Rica se abrió el debate sobre la necesidad de promulgar un Código Municipal que viniera a acuerpar jurídicamente al régimen municipal. Es así como en 1970 se aprueba el primero de estos. Jinesta (2014), menciona que con dicha ley “*las municipalidades recobran un papel relevante en la administración de los intereses y servicios públicos locales, aunque no el verdaderamente querido por el movimiento municipalista costarricense que (...) apostó por una descentralización territorial fuerte y consolidada*” (p. 131).

De esta manera, se puede observar cómo en una misma década en ambos países se empezaron a fijar las primeras pautas para generar una descentralización desde el gobierno central, por supuesto, cada una con sus respectivas dimensiones, considerando coyunturas y factores propios de cada Estado. Sin embargo, este proceso a pesar de agilizarse en gran medida en España, en Costa Rica sufrió una especie de “*stand by*”, que se ha prolongado de cierta forma hasta la actualidad.

Entre los hitos más relevantes que se han dado en Costa Rica en materia de descentralización desde 1990, se puede mencionar (Alvarado y Esquivel, 2002, p. 15);

- 1) Programa de descentralización y fortalecimiento municipal (1990-1994);
- 2) Traslado de la administración del Impuesto sobre la Bienes Inmuebles (1995);
- 3) Aprobación de un nuevo Código Municipal (1998) y
- 4) Aprobación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, en la que se aprueba el traslado hacia las municipalidades de un 25% sobre un 30% de lo recaudado del impuesto único sobre los combustibles para el mantenimiento de la red vial costarricense (2001).

Estos hechos representan a primera instancia los primeros esfuerzos reales por generar descentralización y a su vez, fortalecer de alguna forma a las municipalidades y dotarlas de protagonismo en la gestión pública. Sin embargo, dichos accionares no representaron grandes avances y a lo largo de los últimos años el ahínco no ha cambiado mucho, como se verá más adelante.

A partir del inicio del siglo XXI, España aún continuaba con el proceso de descentralización de competencias. Tal como se mencionaba anteriormente, la última fase del proceso, según la OEI, se inicia en 1992 y finaliza en 2002, esta etapa se caracterizó por la transferencia de los servicios de salud y educación, principalmente. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en su informe “El Traspaso de Competencias en el Sector Público” (2011), mencionan que las áreas en donde las Comunidades Autónomas poseen la gran mayoría de competencias son: sanidad, educación universitaria y no universitaria, servicios sociales, vivienda y la gestión del servicio público de empleo estatal, todas están transferidas, en su mayor parte, en el periodo de 1995 a 2002 (pp. 15-17).

Con la transferencia de competencias en estos ámbitos, el proceso descentralizador en España quedó en su mayor parte saldado; no obstante, a pesar de que ya se había alcanzado un nivel bastante alto de descentralización, siguió imperando la necesidad de reformar ciertas cuestiones, principalmente algunas que no respetaban completamente lo estipulado en los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Esto llevó a que surgiera un nuevo proceso que se le llamó “segunda descentralización”, la cual buscaba reajustar los yerros cometidos durante el primero de estos.

Durante este proceso se dio la formulación de distintas reformas en la gran mayoría de Estatutos de Autonomía, otros se llegaron a modificar completamente, tal como el caso de Cataluña y el País Vasco. Alonso (2014), menciona que:

La novedad de este segundo proceso autonómico es que no estaba previsto y que se trata de un nuevo concepto de autonomía política más desarrollada que apunta a una refundación de la propia comunidad política, y, por último, que la Constitución Española no parece ser ya un límite infranqueable (párr. 39).

De este modo, los procesos de descentralización se comienzan a volver más profundos y siguen marcando la característica misma con la que se han desarrollado: un constante cambio y evolución, así como una flexibilidad. Así, es sencillo asegurar que el proceso de descentralización en España todavía se encuentra abierto y en constante progreso o reforma.

En Costa Rica en los últimos años se ha seguido avanzando a paso lento en dicha materia. El proceso que en España se prolongó por más de tres décadas y hoy en día se encuentra establecido y en etapa de reformas, en Costa Rica apenas empieza a florecer. En 2010 se aprobó la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, ley que según Corrales (2018) “*pretende el cumplimiento del artículo 170 de la Constitución Política vigente y con ello la descentralización territorial del Estado costarricense*” (párr. 7). Más allá de esta ley los aportes han sido vagos y el cumplimiento de esta tampoco se ha llevado a cabalidad, por lo tanto, aún sigue existiendo un vacío sobre el correcto accionar o la vía que se debe seguir para dar un paso firme y hacia adelante en el tema de la descentralización en Costa Rica.

Meoño (2008), en su artículo titulado “Descentralización Integral para el desarrollo de Costa Rica”, menciona la necesidad que posee el país de realizar una reforma plena dentro de su gestión pública, yendo de la mano con una reestructuración de su organización territorial. Dicho autor hace alusión a como existe un arraigo hacia la centralización, modelo que actualmente se encuentra agotado y que a su vez ha coadyuvado en la imposibilidad de lograr un desarrollo integral a nivel nacional. Además, señala como posible vía de solución la regionalización interna, fundada en un país con tres niveles de gobierno (tal como el caso de España), esto como una forma de tener mayor control y operabilidad dentro de las provincias, así como en cada uno de las municipalidades que las compondrían.

La exigencia de una reforma que cambie la manera de administrar lo público en Costa Rica es una cuestión que, como se puede ver, se viene dilatando desde hace varios años y se ha señalado a las municipalidades como instituciones capaces de formar parte de esta reforma; sin embargo, Jinesta (2013), en su artículo “Administración Pública Municipal (Costa Rica)”, menciona que:

La voluntad política para actuar y dar efectividad a la concepción constitucional sobre la descentralización territorial ha sido raquítica, episódica y poco constante, lo que demuestra, ante un Estado con una extensión territorial pequeña como Costa Rica (51.100 kilómetros cuadrados de territorio continental), como sigue, firmemente, enraizada la mentalidad centralista y uniformadora que surgió, ante los localismos exacerbados que generaron enfrentamientos armados, durante los

primeros cuarenta años del siglo antepasado, como repuesta para consolidar un Estado nacional (p.133).

De esta manera, se permite ver como a lo largo de los años este importante y necesario paso no se ha querido dar y se ha creado una concepción de posponerlo a como dé lugar, alimentando esa “*mentalidad centralista y uniformadora*” que el autor menciona.

Requejo (2008), en su artículo sobre las autonomías de España publicado en el libro “Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática para Ecuador” del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) en conjunto con el *Netherlands Institute for Multiparty Democracy*, menciona que: “*seguir pensando en términos de un Estado unitario, no es la mejor manera de encarrilar los temas, mucho menos de solucionarlos*” (p. 32), haciendo referencia de forma crítica a la responsabilidad que poseen los gobiernos de legislar y ejecutar políticas encaminadas a mejorar las prácticas en la administración pública, considerando la descentralización como una vía para lograr este objetivo y como una mejor forma de encarar los problemas nacionales.

Por otro lado, es importante considerar que, dentro de los procesos de descentralización, es imperativo valorar la capacidad de gestión y autogestión que poseen las municipalidades, así como la disposición de los gobiernos locales para ejecutar nuevas funciones. Por ende, resulta ineludible fortalecer estas instituciones desde adentro para que sean idóneas para el cumplimiento y consecución del objetivo primero: una verdadera mejora en la gestión pública nacional.

Montañez (2014), en su artículo “La descentralización territorial: responsabilidades de la Nación y los entes territoriales frente al diseño y análisis de las políticas públicas de infancia”, menciona, respecto a la autonomía otorgada a las municipalidades, que esta “*ha sido solo una apariencia, ya que los municipios constitucional y legalmente tienen funciones (...), no obstante, estas atribuciones se ven limitadas por factores de tipo fiscal, político y administrativo, siendo el primero de ellos el de mayor presencia*”. De este modo, una revisión integral sobre el régimen municipal y su estado a nivel interno de cada municipio es necesario, para de esta forma trazar la ruta para su fortalecimiento y futura capacidad para delegársele mayor poder público.

Este fortalecimiento debe venir acompañado de una concientización sobre la importancia de estas instituciones dentro del sector público y su papel como autoridades capaces de brindar las herramientas para un mayor desarrollo. Rodríguez (2015), en su trabajo de tesis de la Universidad de Costa Rica (UCR) titulado “La participación ciudadana a nivel local en Costa Rica, a la luz de los proyectos de reforma al Código Municipal, expedientes legislativos No. 16876 y 18227”, menciona que:

Existe (...), un deber de la municipalidad de fomentar y establecer los mecanismos necesarios para la participación activa de los munícipes en la toma de las decisiones del gobierno local, sea únicamente con el objeto de conocer su opinión al respecto, o con la intención de trasladar al pueblo la toma directa de la decisión respectiva; sin embargo, como apuntábamos con anterioridad, no se trata únicamente de un deber para la municipalidad y un derecho para la ciudadanía, sino que al hacer referencia el citado artículo 5, a una participación “consciente”, se establece para el ciudadano, el deber, no solamente de participar por participar, sino de que el ejercicio de esa participación sea informado y meditado a conciencia, de manera tal que la decisión que se tome sea la mejor para el futuro del cantón, siendo que en última instancia, los principales afectados por las decisiones que se tomen serán los propios ciudadanos (p. 67).

De esta forma, es posible romper con el estigma imperante dentro de la ciudadanía de que las municipalidades son instituciones de segunda categoría y que las decisiones que se toman desde allí no afectan a esta. Así, la disposición y participación de los ciudadanos dentro de los temas municipales es fundamental incentivarlas para el alcance de una verdadera descentralización eficaz y beneficiosa para todo el país.

Finalmente, el haber tomado la experiencia de España como caso de estudio y de ejemplo para Costa Rica, se espera que logre brindar un verdadero aporte y sirva como sustento para la continuación del proceso descentralizador en el país. La experiencia española, tal como lo menciona Merino (2013) en su artículo “Descentralización y autonomía municipal en España”, ha significado “*un proceso de treinta años, dinámico, rico en experiencias y matices, del que se*

pueden extraer conclusiones interesantes para el estudio y desarrollo de procesos nacionales similares". El autor realiza esta salvedad viendo a España como un modelo digno de ser imitado –siempre considerando las diferencias y posibilidades que existan para cada Estado–, así como las falencias del proceso español como una oportunidad para no cometer los mismos errores y ayudar en el perfeccionamiento de estas transformaciones que, al fin y al cabo, representan una oportunidad para mejorar de manera integral el bienestar de las sociedades y generar una adaptación de los Estados a los nuevos retos de la actualidad.

1.5. Proyecciones de la Investigación

Esta investigación posee como máxima proyección realizar un estudio sobre las implicaciones que tendría un fuerte proceso de descentralización en Costa Rica, principalmente en la gestión pública y más directamente en los gobiernos locales. Se toma, además, el caso del Reino de España como parte de la investigación, para generar una serie de observaciones y recomendaciones devenidas de su experiencia en dicho tema hacia el Estado costarricense.

1.5.1. Alcances

Para la siguiente investigación se plantean los siguientes alcances:

1. Señalar cuáles han sido las reformas políticas que se han realizado en el Reino de España para lograr el establecimiento de un modelo descentralizado bastante estable.
2. Explicar de manera puntual cómo funciona el modelo descentralizado del Reino de España.
3. Señalar las implicaciones que este modelo descentralizado ha tenido de forma integral en el Reino de España.
4. Describir cómo se ha manejado el tema de descentralización en Costa Rica y su estado actual.
5. Formular observaciones y recomendaciones hacia el Estado costarricense para la continuación, agilización y mejora del proceso de descentralización, desprendiéndose de la experiencia brindada por el Reino de España en dicho tema.
6. Analizar las implicaciones que tendría el proceso de descentralización para el Estado costarricense.
7. Determinar los retos actuales que posee Costa Rica para el avance en el proceso de descentralización.

1.5.2. Limitaciones

Esta investigación contempla las siguientes limitaciones:

1. No se pretende ahondar en datos económicos, de comercio o negocios internacionales, tanto de España como de Costa Rica.
2. La investigación no profundizará en las situaciones específicas de cada una de las Comunidades Autónomas de España ni de sus municipios, así como de cada una de las municipalidades de Costa Rica.
3. No se tocarán áreas o ámbitos propios del Derecho.
4. La investigación toma específicamente solo el caso de España y Costa Rica en el tema de descentralización, por lo tanto, no hará referencia a datos basados en la experiencia de terceros países.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se desarrollará a continuación el marco teórico de la investigación, el cual, según Rojas (2011), citado por Hernández et al. (2014), *“implica exponer y analizar las teorías, las conceptualizaciones, las investigaciones previas y los antecedentes en general que se consideren válidos para encuadrar el estudio”* (p. 60). Es decir, se busca plasmar una serie de datos que anteceden a esta investigación y funcionan como base para conceptualizar el tema.

De esta forma, dicho capítulo ofrece un banco de teorías que permiten al lector hacerse una idea más clara de lo que implica el tema y las distintas aristas que este puede presentar. Por otro lado, se clarifican conceptos claves para la comprensión y mejor lectura de la investigación, así como se toma información de investigaciones anteriores para sustentar los argumentos presentados actualmente. El marco teórico es una herramienta que sienta bases y expone asuntos claves para la investigación, de ahí su importancia dentro de esta.

2.1. Descentralización

La descentralización debe ser entendida como un proceso que se lleva a cabo dentro de un sistema administrativo, en la que un órgano traslada funciones y facultades a un órgano cercano para la agilización y mejor manejo de las tareas competentes, siendo lo contrario a centralizar. En el caso de la administración pública dentro de los Estados, la descentralización, desde de la década de los 80 del siglo pasado, se ha tornado como un tema recurrente en las agendas políticas llevadas a cabo por los Gobiernos de distintos Estados, principalmente de América Latina y Europa.

La descentralización política (...) es parte de los procesos de democratización que se iniciaron en la década de 1980 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente —con diferentes énfasis en cada país— generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar

políticas sociales que permitieran hacer frente a la deuda social
(Finot, 2005, p. 30).

Tal como lo menciona el autor anterior, la descentralización se puede ver como un proceso que va de la mano con la ola de democratización que acaeció a finales de la década de 1980, así como un reforzamiento del Estado social de Derecho. No obstante, dicho proceso no se llevó a cabo de manera uniforme en los Estados, en algunos se ejecutó de manera exitosa, tanto así que hoy en día siguen conservando este mismo modelo, tal es el ejemplo de países como España, Alemania, Suiza, Brasil, entre otros; sin embargo, en muchos el proceso se estancó y hasta hoy en día el Estado centralizado sigue siendo un modelo bastante presente en muchos países, como es el caso de Costa Rica.

La descentralización, más allá de ser vista como un simple tema administrativo en la gestión pública, debe ser entendida como una posibilidad de reforma y mejora estatal, con el cual, como lo menciona Alvarado (2011) se pueden combatir “*los males derivados del centralismo, entre ellos el gigantismo estatal, el despilfarro, la ineficiencia y la corrupción*” (p. 13). De esta forma, la posibilidad de utilizar la descentralización como un mecanismo para una mayor eficacia y eficiencia para la ejecución de políticas públicas abre hoy día el debate sobre la necesidad de repensar la manera de gobernar y la manera en que se administra lo público.

De esta forma, para efectos de la investigación, es necesario realizar una clara presentación sobre el tema de descentralización, considerando sus características y diferenciaciones. En los siguientes apartados se realiza un análisis más exhaustivo sobre la naturaleza de este tema, así como su importancia y relevancia en la actualidad.

2.1.1. Diferencia entre desconcentración y descentralización

Cuando se habla de descentralización muchas veces pueden surgir dudas sobre el proceso en sí, sobre cómo se debe descentralizar, qué se debe descentralizar y hacia dónde se debe descentralizar, entre muchas otras; a estas preguntas más adelante se les dará respuesta. Asimismo, muchos procesos que se llevan a cabo no cumplen con las características que contiene propiamente

la descentralización, principalmente porque no se tiene claro el funcionamiento de esta o la diferenciación que existe con otros mecanismos que también forman parte de los procesos administrativos, lo cual ocasiona que muchas veces no se tomen las decisiones correctas y/o no se alcancen los objetivos deseados.

De esta forma, es necesario realizar una clara división del concepto de descentralización y desconcentración, los cuales forman parte fundamental dentro de los procesos administrativos y que se puede incurrir en su confusión. A pesar de ser dos palabras bastante similares, en la práctica son procesos bastante diferenciados y que resulta necesario esclarecerlos.

En primera instancia, se tiene el concepto de desconcentración, según el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL), la desconcentración *“consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos interno de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central”* (p. 2). La desconcentración puede ser entendida como un traspaso de funciones o competencias, pero no de poder o autonomía.

La desconcentración es un mecanismo bastante utilizado dentro de las organizaciones, ya que permite la agilización de las tareas y, además, permite una especialización en las áreas competentes por parte de las unidades desconcentradas, permitiendo el desarrollo de mejores tácticas para el subsaneamiento de los *inputs* o demandas que ingresan o se establecen dentro de la organización, todo esto, bajo una misma dirección y control jerárquico. Del Giorgio (2011) menciona que *“El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio y esta jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo”* (p. 3).

Asimismo, según CIJUL (s.f), es posible establecer una desconcentración vertical u horizontal. La primera de estas también puede ser llamada desconcentración central y consiste en la transferencia de competencias por parte de un órgano superior hacia uno subordinado o inferior y que forma parte de la misma organización centralizada. Por su parte, la segunda o desconcentración periférica consiste al traspaso de competencias a un órgano periférico, tal como lo menciona Alva (2008):

La administración centralizada con organismos o dependencias propias cumple con prestar servicios o desarrollar acciones en distintas zonas de un determinado territorio (distrito, provincia, región, departamento o país).

De este modo, los órganos desconcentrados forman parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional o local, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central (p. 20).

Tal como se mencionó anteriormente, la desconcentración figura como uno de las prácticas administrativas más utilizadas para la gestión tanto pública como privada y presenta ciertas ventajas y desventajas a la hora de ponerse en práctica, entre las cuales, según Cassagne (1977), citado por Gallo (s.f), se pueden mencionar:

- a. Ventajas: descongestiona el poder, acerca administrativamente a los administrados y afirma la responsabilidad y la iniciativa.
- b. Desventajas: se corre el riesgo de desperdiciar recursos humanos y presupuestarios y se pierde la unidad de criterios para resolver asuntos administrativos.

De esta forma, después de este vistazo sobre el proceso de desconcentración, es necesario ahondar en la naturaleza del proceso de descentralización, el cual, al igual que la desconcentración, es un mecanismo de la administración y que de la misma forma obedece al traspaso de funciones o competencias a otros órganos de igual o menor superioridad; no obstante, los órganos pasivos, es decir, a los que le son atribuidos estas competencias, a diferencia de los órganos desconcentrados, sí poseen personalidad jurídica y patrimonios propios, esto como su principal característica.

En la administración pública se tiene que los órganos descentralizados “*tienen personalidad jurídica propia, cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, su patrimonio es estatal (son propiedad del Estado), tienen la facultad de administrarse a sí mismos, y son creados por el Estado*” (Gallo, s.f, pp. 70-71).

Las municipalidades son un claro ejemplo de un órgano descentralizado del Estado que, además, cuentan con una característica fundamental como lo es la autonomía, la cual, Mostacero (2006), define como *“la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultadas normativas para regular esos temas”* (p. 6).

Las municipalidades como órganos descentralizados cuentan con un gobierno propio o llamado comúnmente gobierno local, así como un territorio específico en el cual posee competencia administrativa, social, jurídica, fiscal, entre otras; además, por medio de su gobierno se toman decisiones de alto impacto para el municipio o cantón que titulan y que son independientes del gobierno central. De esta forma, por medio de un solo órgano, como lo es la municipalidad, es sencillo comprender la relevancia e importancia que poseen los procesos de descentralización en los Estados, principalmente porque refuerzan la labor de estos en la gestión pública, impactando positivamente en la ciudadanía.

2.1.2. Tipos de descentralización

Según Jiménez (1996), citado por CIJUL (s.f), la descentralización puede clasificarse en tres grandes ramas: descentralización administrativa, descentralización territorial y descentralización funcional (p. 5). A continuación, se profundizará en cada una de estas clasificaciones.

2.1.2.1. Descentralización administrativa

Carrión y Centeno (2007) definen la descentralización administrativa como aquella que

(...)consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con el gobierno central del estado una relación que no es la de jerarquía, pero sin que deje de

existir las facultades indispensables para conservar la unidad del poder (p. 5).

De este modo, la descentralización administrativa comprende todos aquellos procesos en los que un órgano superior delega funciones burocráticas a otro órgano. Volviendo al ejemplo anterior de la municipalidad, ésta cumple con funciones administrativas específicas, como lo es la expedición de patentes para apertura de locales comerciales, proceso que, en un principio, hipotéticamente, pudiese cumplir un órgano central como lo es el Registro Nacional.

2.1.2.2. Descentralización territorial

Según el sitio web Enciclopedia Jurídica (s.f), citando el artículo 103 de la Constitución Española, la administración territorial es un *“Principio de la organización administrativa del Estado por el que la Administración territorial central transfiere poderes de decisión sobre determinadas materias a otros entes territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales)* (párr. 1). La descentralización territorial es entendida como la descentralización en sí misma, vista de una perspectiva geográfica.

Para comprenderlo de mejor forma, es necesario plantear que todos los Estados poseen niveles de gobierno, en donde el primer nivel está ocupado por el gobierno nacional, después un segundo nivel que comprende las gubernaturas, encabezadas por un gobernador; sin embargo, esta figura no existe en todos los Estados, ejemplo de ello es la ausencia de estas dentro del Estado costarricense, y finalmente, se tiene a las municipalidades o sus homólogos. Cada uno de estos niveles responden una división territorial: el gobierno nacional abarca todo el territorio del país, las gubernaturas tutelan estados, departamentos, provincias, entre otros, y las municipalidades cantones o municipios. Cada uno de estas divisiones estarán investidas de ciertas competencias, dependiendo de la naturaleza de cada una.

En el caso específico de las municipalidades, éstas responden a los intereses de los munícipes, y su ámbito de acción, territorialmente, se circunscribe al que a ésta por normas jurídicas se le ha encomendado. En esa diferenciación radica la descentralización territorial.

2.1.2.3. Descentralización funcional

La descentralización funcional puede ser definida como aquella en la que se delegan ciertas funciones, basadas en el ofrecimiento de ciertos servicios en los que se produce una especialización por parte de los establecimientos, organismos o fundaciones que se encargan de impartirlos (Enciclopedia Jurídica, s.f, párr. 2).

No obstante, la definición anterior permite entrever solo una parte de lo que implica una verdadera descentralización funcional, ya que ésta no se limita solo al ofrecimiento de uno o unos servicios o productos, sino que también puede verse desde el punto de vista de funciones administrativas, en la que un solo órgano se encarga de realizar solo una tarea o ciertas tareas específicas.

Naujoël (2019) menciona al respecto que, la descentralización funcional, en el sector público “*consistente en el reconocimiento de la personalidad administrativa y financiera de un servicio o actividad pública, mediante la creación de entes auxiliares (Establecimientos Públicos, Organismos autónomos, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones Públicas) formando un federalismo técnico*” (párr. 2). Es decir, la descentralización funcional consigue finalmente una especialización técnica en las entidades públicas que se circunscriben a ésta, ya sea desde una perspectiva meramente administrativa o bien, desde la prestación de servicios.

2.2. Autonomía

En el título anterior en el que se habló sobre descentralización, se habló de manera breve sobre el concepto de autonomía, el cual, realmente, posee gran relevancia dentro de la investigación, ya que se presenta como uno de los elementos claves para que un proceso de descentralización dentro de la administración pública sea exitoso. De esta forma, es necesario realizar un abordaje mayor respecto a este concepto y su naturaleza.

Nava y González (1992), citados por Valencia (2003), definen la autonomía dentro de la administración pública y en relación al tema de descentralización como la “*potestad que dentro*

del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios” (p. 2). Es decir, es la facultad que poseen distintos órganos del Estado para regirse a sí mismos y que poseen autoridad e independencia para la toma de decisiones dentro del marco de sus funciones.

Yendo de la mano con lo anterior, es posible señalar una relación directa entre el concepto de autonomía y descentralización, tal como se mencionó, primeramente. Se debe partir del hecho que sin autonomía no es posible la descentralización, dentro de los procesos de esta segunda se debe contemplar la autonomía como un pilar necesario. Actualmente, en el Reino de España la autonomía sustenta la conformación, precisamente, de las comunidades autónomas y en Costa Rica forma parte de los principios que rigen a las municipalidades cantonales.

Al igual que a la hora de hablar sobre descentralización se pueden diferenciar distintos tipos de esta, la autonomía cuenta también con ciertas diferenciaciones o modelos que, según Mostacero (2006), se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. Autonomía política: es aquella que se les concede a ciertas entidades y con la cual tienen la capacidad de designar sus propias autoridades y de éstas de tomar decisiones dentro del marco de las leyes establecidas.
2. Autonomía administrativa: es la capacidad que posee cualquier entidad de administrarse a sí misma sin la intervención de otras entidades, contando con un marco interno regulatorio que establece la manera de administrarse (reglamentos).
3. Autonomía financiera: supone dos conjeturas, una en la que la entidad está en la capacidad de generar sus propios ingresos, los cuales le permiten cumplir con las funciones asignadas, y una segunda que implica la asignación de un presupuesto por parte de un ente mayor que, de la mano con la autonomía administrativa, faculta a la entidad receptora para que lo maneje de manera independiente y considerando sus propias necesidades.

Asimismo, este autor, Mostacero (2006), señala la existencia de dos líneas de diferenciación sumamente importantes dentro del concepto de autonomía en la administración; la

primera que abarca el concepto de “autonomía formal” y una segunda que abarca el de “autonomía real”.

La autonomía formal es aquella que está contemplada de manera teórica en el diseño institucional de un sistema administrativo; por ejemplo, en la constitución política, tanto española como costarricense, existen artículos y secciones donde se establece de forma legal y positiva la autonomía dentro del Estado. Por otro lado, la autonomía real se da cuando esta autonomía formal se lleva a la práctica y se hace respetar. Mostacero (2006) menciona que *“Esta distinción es muy importante pues, (...), hay entidades que [sic] si bien gozan de autonomía en el plano teórico, sin embargo [sic] en la práctica esta no llega a materializarse”* (p. 6-7).

2.2.1. Autonomía y descentralización en el Reino de España

Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, el proceso de descentralización en el Reino de España se empezó a gestar de la mano con el fin del régimen dictatorial de Francisco Franco, el cual cayó definitivamente en 1975 y permitió el inicio de una transición hacia la democracia que, para 1978, facultó la promulgación de una nueva constitución política, estableciendo en esta la voluntad del constituyente de respetar la autonomía de las distintas nacionalidades que cohabitaban en todo el territorio español.

Los casi cuarenta años de dictadura en España se caracterizaron por el establecimiento de un Estado centralizado que gestionaba todos los ámbitos públicos desde una cúpula totalitaria. Giménez (2013) señala que:

El Estado liderado por Franco asumió la Administración como “función total” de un régimen autoritario que confundía Estado y Partido (el Movimiento). Éste último, de hecho, duplicaba el aparato administrativo del primero, organizado centralmente en delegaciones y territorialmente en direcciones provinciales y locales, y que proporcionaba algunos servicios de la Administración civil, mientras que la gestión del ámbito económico quedaba en parte confiada a una Organización Sindical de carácter unitario y vertical (p. 72).

La existencia de un Estado unitario sirvió, por supuesto, como un mecanismo de control por parte del régimen y que, después de largos años imperando este modelo, caló profundamente en la administración pública. No obstante, para inicios de la segunda mitad de la época franquista, fue necesario iniciar un reordenamiento del aparato estatal, devenido, principalmente, por la inminente modernización que trajo consigo la década de 1950 y el repunte que la economía española estaba experimentando para entonces.

Beltrán (1994) señala como se dio una actualización importante de las distintas leyes que reglamentaban el funcionamiento del Estado de la España de esa época, así como el establecimiento de nuevas entidades públicas:

La aprobación de varias leyes importantes (la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, la de Procedimiento Administrativo, la de Entidades Estatales Autónomas, y la de Funcionarios Civiles del Estado, fundamentalmente), así como una serie de reformas orgánicas (desde la creación de nuevos Ministerios hasta la de Oficinas de Información, destacando el establecimiento de Secretarías Generales Técnicas en todos los Ministerios), funcionales (básicamente respecto del procedimiento administrativo y de la contratación) y, sobre todo, relativas al sistema de la función pública (p. 2).

Dentro de este marco de actualización del sistema jurídico resalta, con especial atención, la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, la cual marcó un precedente dentro de la administración pública española de la época, especialmente porque permitió establecer los primeros rasgos de una descentralización y, por ende, de la dotación de autonomía a ciertas entidades estatales; todo esto, bajo un marco jurídico formal y reglamentado.

Beltrán (1994) resalta que la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas “*trató con cierto éxito (aunque quizá con un exceso de centralismo en favor de los*

respectivos Ministerios de que dependían) de poner orden en el confuso mundo de los servicios descentralizados” (p. 6). Este accionar, además, figuraría como uno de los primeros intentos del régimen franquista por tratar de “democratizar” el Estado y significó un punto de inflexión del marcado autoritarismo con el que hasta entonces se venía gobernando.

No obstante, a pesar de este pequeño avance en materia de descentralización y autonomía, fue el único logro en esta materia que se pudo dilucidar durante la dictadura franquista. Tendrán que pasar poco más de dos décadas para que verdaderamente iniciase un proceso reformador, que marcaría a la España hasta el día de hoy.

De esta forma, para 1978, con la redacción de una nueva constitución política, se puso sobre la mesa la necesidad de respetar el sentir autonómico de ciertas poblaciones, lo cual provocó el establecimiento de un modelo de Estado autonómico, mismo que es propio únicamente de España, ya que no se encuentran registros de una organización estatal similar. Así, surgió el artículo 2 de la actual Constitución Española, el cual reza:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

La adhesión de dicho artículo sería el causante del surgimiento y organización del Estado español actual, en donde una alta descentralización sostenida por una autonomía fuerte, representan los elementos primordiales que moldean la administración pública en este país. La página web oficial del Gobierno español señala que en su Constitución se “*establece un sistema de reconocimiento de la autonomía territorial que jurídica y administrativamente se materializa en una profunda descentralización*”.

Asimismo, la Constitución española en su título VIII establece que el Estado “*se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se*

constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, de esta forma, se da por sentado la existencia de un Estado autonómico, donde la autonomía se estima inviolable y constituye la razón de ser del Reino de España. Sin embargo, dicha autonomía no debe sobreponerse ante la unidad del Estado, así se menciona en la sentencia 4/1984 emitida por el Tribunal Constitucional Español (Flores, 2004, p. 431).

Esta autonomía se ve reforzada por la existencia de ciertos elementos que Flores (2004) menciona, los cuales son:

1. Los estatutos de autonomía: los cuales representan el marco jurídico que reconoce la autonomía de cada una de las 17 comunidades y las 2 ciudades autónomas que componen al Estado español, así como también establecen la relación de estas con el Estado central.
2. El poder legislativo autonómico: cada una de las 17 comunidades autónomas poseen una asamblea legislativa, la cual, dentro del marco de sus competencias, posee la facultad de aprobar leyes. Además, dichos órganos funcionan como entes fiscalizadores de la labor del ejecutivo autonómico.
3. Los órganos ejecutivos y la administración de justicia de las comunidades autónomas: el ejecutivo autonómico se asimila al ejecutivo estatal, tratándose de una representación de la comunidad autónoma a nivel nacional. En cuanto a la administración de justicia, esta se encuentra regulada por el Estado, no existe la posibilidad de una cohabitación de competencias autonómicas y estatales. A nivel autonómico, los asuntos judiciales se limitan únicamente al servicio de la administración judicial, la delimitación de las demarcaciones judiciales y lo relativo a los tribunales superiores de justicia.
4. La autonomía financiera: esta hace referencia a la autonomía tributaria, respecto a ingresos y la autonomía presupuestaria, respecto al gasto; ambas vertientes están sometidas al principio de coordinación con la Hacienda estatal. Por otro lado, la participación de las comunidades autónomas en el sistema tributario estatal se da por medio tres mecanismos que, de manera resumida, son:
 - a. El traslado del 30% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) hacia el Estado.
 - b. Las transferencias presupuestarias desde los presupuestos generales del Estado hacia las comunidades autónomas, las cuales varían dependiendo de las competencias

- transferidas a la comunidad, la cantidad de población de esta, las necesidades existentes, entre otros factores.
- c. El Fondo de Compensación Interterritorial, el cual está destinado a eliminar disparidades económicas entre las comunidades, haciendo efectivo el principio de solidaridad.

Estos elementos constituyen los mecanismos que hacen válida la autonomía dentro del Estado Español y que, a su vez, potencian la descentralización tanto administrativa como política. A pesar de la existencia de estos elementos, aún es necesario avanzar en el perfeccionamiento de este modelo autonómico que impera en el Reino de España, debido a que siguen presentándose ciertas falencias y disparidades dentro de las Comunidades Autónomas que, de alguna forma, debilitan el modelo. Es necesario subsanar diligentemente retos en materia financiera, corrupción, estabilidad política e independentismos que amenazan la unidad Estatal.

2.2.2. Autonomía y descentralización en la República de Costa Rica

A finales de la primera y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el número de instituciones que componían el Estado costarricense aumentó considerablemente, esto devenido, principalmente, por la idea de reforzar el Estado social de Derecho que hoy comprende la República de Costa Rica. Según un informe publicado en 2010 por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), Costa Rica cuenta con 322 instituciones en el sector público, de las cuales 34 corresponden a instituciones autónomas adscritas al Gobierno central y ocho corresponden a instituciones semiautónomas; por otro lado, existen 83 municipalidades, las cuales cuentan también con autonomía, para un total de 117 instituciones con rango autonómico completo y/o parcial.

La autonomía en Costa Rica, al igual que en España, como se mencionaba anteriormente, debe su existencia por la necesidad de ordenar “el mundo de la prestación de servicios” en el sector público, además de lo ya antes mencionado sobre el aumento exacerbado de las instituciones públicas a lo largo del siglo XX, que dificultaban la intervención total de las distintas autoridades estatales dentro de éstas. Asimismo, el constituyente durante la redacción de la Constitución actual

dejó en claro su deseo de crear un Estado descentralizado compuesto por instituciones dotadas de fuerte autonomía, esto, primordialmente, dentro de la naturaleza del Régimen Municipal.

En el artículo 170 de la Constitución Política costarricense se establece que *“Las corporaciones municipales son autónomas. (...). La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”*. Además, en el artículo 169 de dicha constitución también se establece que *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal”*. La existencia de estos artículos constitucionales sentó las bases para el establecimiento de un segundo nivel de gobierno y un régimen que debe fortalecerse, ya que representa el canal más próximo para la defensa de los intereses de las distintas poblaciones del país.

De esta forma, para 1970 se promulga el primer Código Municipal en Costa Rica, el cual vino a reglamentar esa relación jurídico-competencial entre la administración central y las municipalidades y, además, dotó de un cuerpo legal a dichas instituciones. La promulgación de este primer código validó en gran medida esa autonomía que la Constitución dota a las municipalidades. CIJUL (s.f) menciona que *“A finales de la década de los sesenta, se perfila en nuestro país una tendencia claramente dirigida al fortalecimiento del Régimen Municipal”* (p. 7).

Este fortalecimiento se produce de la mano con la reforma económica que durante esa época emprendió el país, la cual, a grandes rasgos, se desarrolló desde una perspectiva hacendaria, en donde, para su éxito, era necesario contar con municipalidades institucionalmente sólidas, donde el ámbito financiero representaba uno de los más importantes y necesarios de fortalecer. De esta manera, para 1969 se pasó el impuesto territorial de nacional a municipal, también se modificó el impuesto a los licores, de modo que se distribuyó la mitad de este a las municipalidades y la otra mitad al recién creado Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el cual vino a representar el ente asesor en materias técnicas de las municipalidades. Finalmente, este proceso fortalecedor de las municipalidades finalizó con la promulgación del primer Código Municipal en 1970 (CIJUL, s.f, p.7).

A pesar de la aparición de esta necesidad de reformar, fortalecer y estructurar el régimen municipal a finales de la década de 1960, lo es cierto es que a partir de 1970 y en adelante, esta primera línea municipalista que se venía gestando se debilitó grandemente, debido a que la influencia del Ejecutivo se hizo cada vez más fuerte, devenido por las crisis económicas acaecidas a nivel internacional a principios y finales de la década de los setentas, las cuales golpearon fuertemente a Costa Rica e hizo necesaria una mayor intervención del Gobierno central en políticas de recuperación a nivel nacional.

Por otro lado, el ensanchamiento del Estado durante los setenta provocó la aparición de cada vez más instituciones especializadas que abarcaron funciones que se desprendían directamente del Estado central, disminuyendo la capacidad de las municipalidades en la dotación de servicios y la realización de planeamientos económicos y urbanísticos. Tal como lo menciona Rivera (1994), citado por CIJUL (s.f), *“conforme se expanden el Ejecutivo y las instituciones semiautónomas, se incapacita a las municipalidades para influir en las instancias de poder, donde se diseñan y ejecutan políticas que afectan a su jurisdicción”* (p. 11).

Para la década de 1990 se pone sobre la mesa la necesidad, nuevamente, de modernizar el régimen municipal, lo cual trae consigo el establecimiento de la Comisión de Reforma Integral Municipal, la cual, según Rojas (1994), tenía como fin generar una serie de recomendaciones para la actualización del funcionamiento de las instituciones municipales en las áreas administrativa, política y financiera. Entre los logros que se pueden mencionar que tuvo dicha comisión fueron: el establecimiento de un Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Ley de Partidas Específicas y la promulgación de un segundo Código Municipal actualizado en 1998 (CIJUL, s.f, p. 11).

La entrada en vigencia del actual Código Municipal en 1998 representó un hecho de gran importancia, ya que, de alguna forma, devolvió cierto protagonismo a las municipalidades en los asuntos sociopolíticos y económicos del país. Con este nuevo código se revalorizó la autonomía municipal, debido a que se permitió a las municipalidades para que cada una, de acuerdo a sus posibilidades financieras, decidieran en cuales áreas del cantón se trabajaría; además, se le dio mayor importancia a los acuerdos intermunicipales y la posibilidad de establecer empresas

municipales y, de manera relevante, se modificaron los puestos de representación y la manera de elegir los candidatos a éstos (CIJUL, s.f, p. 13).

Tal como se mencionó, primeramente, la promulgación de un código municipal como ley general del Régimen Municipal significó una validación de la autonomía constitucional con que las municipalidades cuentan. No obstante, puede surgir la duda sobre qué implica, verdaderamente, esta autonomía. Romero (2014) menciona que la autonomía municipal debe ser entendida como *“la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón)”* (p.133) y que esta implica:

1. Libre elección de sus propias autoridades,
2. Libre gestión en las materias de su competencia y
3. La creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

A pesar de contar con estos supuestos y una autonomía establecida en la Constitución Política, resulta importante rescatar que esa autonomía no ha sido reforzada con la posibilidad de toma de decisiones reales e influencia en los procesos sociopolíticos por parte de las municipalidades en Costa Rica. Lo cierto es que hoy en día las municipalidades presentan grandes retos, tal como lo menciona Allen (2016):

Lo grandes problemas del desarrollo es que los municipios no cuentan con buenos gobiernos capaces de convertirse en un eficiente acicate para el desarrollo local. Para ello, es necesario fomentar gobiernos fuertes, con estructuras orgánicas modernas, y funcionales, arreglos administrativos certeros, con marco normativo también moderno y completo, con apropiación tecnológica eficaz y sobre todo con personal capacitado y profesional (párr. 6).

De esta manera, es importante conocer la realidad de muchas municipalidades a nivel nacional, las cuales presentan grandes disparidades que, a su vez, dificultan que se dé ese proceso de descentralización que tanto necesita el Estado costarricense. La autonomía en Costa Rica no tiene la misma cara que la autonomía en España, son dos realidades completamente distintas, el Estado costarricense ha postergado grandemente esta tarea de hacer validar realmente la autonomía municipal y ofrecer a la ciudadanía verdaderas instituciones capaces de salvaguardar los intereses locales de ésta y avanzar hacia una descentralización real.

2.3. Comunidad Autónoma

2.3.1. Historia de las Comunidades Autónomas

Tal como se mencionó anteriormente, la división administrativa del territorio español comprende en su ámbito más extenso a las Comunidades Autónomas, las cuales, a su vez, están divididas en provincias y estas en municipios. Estas primeras representan la unidad territorial y político-administrativa más importante del Reino de España y son la base misma del sistema administrativo público descentralizado que existe en el país.

En la actualidad, existen 17 comunidades autónomas, las cuales son: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco (Euskadi), y, además, cuenta con dos ciudades que poseen calidad autónoma, que son: Ceuta y Melilla. De esta forma, son 19 las regiones autónomas que componen el Reino de España.

La conformación de las comunidades autónomas responde a hechos históricos que definieron su realidad actual; la división político-administrativa de la España de hoy se empezó a determinar en el siglo XIX, cuando el secretario de Estado de Fomento: Javier de Burgos, durante el gobierno de Cea Bermúdez (1832-1834), decidió dividir al Reino de España en 49 provincias y 15 regiones, inspirándose en los reinos taifas o reinos independientes islámicos que se establecieron en el siglo XI durante la existencia del Califato de Córdoba (Berzal, 2017).

Es importante señalar que desde la época en donde convivían los reinos de Castilla y Aragón, ya existía cierto nivel de autonomía en algunas regiones de estos reinos como, por ejemplo, Catalunya que contaba con sus propias instituciones o Navarra que, después de ser conquistada durante el reinado de los Austrias, también siguió conservando sus instituciones y leyes independientes (Gilmart, 2013). Por otro lado, la existencia de estos territorios bien delimitados y autónomos, en el caso de Catalunya y Navarra, y de otros como Castilla y León, Valencia, Mallorca y Murcia, permite determinar cómo desde hace varios siglos ya existían estructuras territoriales bien definidas que se mantendrían hasta la actualidad.

Sin embargo, a pesar de que, a lo largo de varios siglos se gestó el establecimiento de ciertas regiones diferenciadas en España, a lo largo del siglo XX, específicamente, durante la dictadura de Francisco Franco, las regiones históricas antes mencionadas perdieron relevancia y cualquier función política o administrativa. La división territorial que durante la época franquista imperó fueron únicamente las provincias, a pesar de que durante mucho tiempo se señaló la necesidad de crear unidades administrativas más grandes, debido a que las provincias eran muy pequeñas y dificultaba grandemente el proceso de la gestión pública; no obstante, cualquier intento de crear estas supra unidades fue diluido.

Pasada la dictadura franquista e iniciado la transición a la democracia, desde 1977, un año antes de promulgarse la Constitución actual española, a Cataluña le fue concebida la preautonomía y, después de 1978, el País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, Valencia, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha fueron reconocidas como Comunidades Autónomas; no obstante, el surgimiento de nuevas comunidades, distintas a las ya existentes por un factor histórico, se vio determinado, principalmente, por una cuestión geográfica (Gilmart, 2013). De esta forma, inició la constitución del Estado autonómico actual y el proceso de descentralización dentro de la administración pública del Reino de España que hasta el día de hoy persiste.

2.3.2. Estructura interna de las Comunidades Autónomas

En cuanto a la estructura y características de las comunidades autónomas es importante destacar que los estatutos de autonomía representan el pilar de éstas, debido a que son la norma jurídica primordial que reconoce legalmente la existencia de cada comunidad y la faculta para ejercer como ente político-administrativo dentro del Estado español. Cada estatuto de autonomía tiene rango de ley orgánica y está incluido dentro del sistema jurídico de toda la Nación española. El artículo 147, inciso 2 de la Constitución Política española establece los elementos que debe poseer un estatuto de autonomía, los cuales son:

2. *Los Estatutos de autonomía deberán contener:*

a) *La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.*

b) *La delimitación de su territorio.*

c) *La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.*

d) *Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

En cuanto a este último numeral, sobre las competencias asumidas por las comunidades autónomas, se debe señalar que, a pesar de que el artículo 148 de la Constitución española desglosa las materias en las que las comunidades autónomas están facultadas para asumirlas, en la actualidad solo las comunidades de Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia las han asumido en su totalidad, el resto de comunidades solo se han atribuido ciertas funciones y, progresivamente, irán adoptando las demás.

Respecto a la composición institucional, cada comunidad autónoma cuenta un órgano legislativo, llamado comúnmente Asamblea Legislativa Autonómica y un órgano ejecutivo que se conoce como Consejo de Gobierno Autonómico, ambos obedecen a un modelo de composición bastante parecido al estatal con pequeñas diferencias o particularidades a lo interno de cada comunidad. Las asambleas legislativas están compuestas por diputados regionales elegidos por sufragio directo y universal, mientras que los consejos de gobierno están encabezados por un presidente (que es designado por la asamblea) y una serie de consejeros que juegan un papel, si se le quiere ver de alguna forma, homologado al de los ministros estatales, estos son nombrados por el presidente autonómico (Hernández, 1999).

Por otro lado, dentro de la estructura interna de las comunidades autónomas es importante señalar la existencia de los municipios, los cuales, institucionalmente, están comprendidos por ayuntamientos, dotados, igualmente, de autonomía y personalidad jurídica propia. La composición de estos, según el artículo 19 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, está comprendida por un alcalde y los concejales, estos últimos son elegidos por voto universal y directo, mientras que el alcalde, dependiendo el municipio, puede ser elegido por los concejales o por votación popular directa.

La importancia de los municipios es de gran relevancia, debido a que son las unidades administrativas que componen en su totalidad a las comunidades autónomas y son los canales de ejecución de políticas públicas a nivel nacional y regional, de modo que es a través de ellas que se lleva a la práctica el proceso descentralizador del Estado español y es posible hacer valer la autonomía constitucional de las comunidades autónomas.

2.4. Gobierno Local

Gaitán (2003), citado por Ameriso, Goytia y Maceratesi (2005), define al gobierno local como *“una unidad territorial con determinado ámbito jurisdiccional y que constituye parte integral del Estado y de la administración pública del país”* (párr. 5). Esto desde una perspectiva estructural y/o institucional; no obstante, desde una perspectiva operacional, se puede señalar que el gobierno local es aquella organización pública encargada de representar, defender, promover y

subsanan los intereses de las poblaciones ubicadas en una circunscripción territorial específica dentro de un Estado nacional.

Los gobiernos locales y desde su ámbito institucional, como lo son las municipalidades o ayuntamientos, representan organizaciones de gran relevancia dentro de la conformación y estructura del Estado actual, debido a que son los órganos estatales más cercanos e inmediatos a la ciudadanía y que, debido a esta cercanía, conocen de primera mano la realidad de estas poblaciones y, por ende, son el mejor canal para solucionar los problemas de las distintas facciones de la sociedad, así como promover el desarrollo en las distintas localidades que titulan.

Por otro lado, sin intención de desplazar la funcionalidad e importancia de entes como los congresos o parlamentos nacionales o, incluso, el rol de las distintas instituciones que componen los poderes ejecutivos de los Estados, lo cierto es que, a pesar de ser entes con gran peso decisorio y relevancia en temas nacionales, los problemas que más recientes y preocupan a la ciudadanía son aquellos que se presentan en su entorno más próximo y les afecta de manera directa, he ahí la importancia de los gobiernos locales como actores principales en los asuntos locales de un país.

Ruiz (2014), en un artículo para la revista *Forbes México*, hace referencia a la relevancia de estos entes en la toma de decisiones políticas que impactan directamente a la ciudadanía de un país, el autor señala respecto a los gobiernos locales que:

Al ser la autoridad local la más cercana, la de primer contacto, es la más susceptible de ser receptiva a la voz de sus ciudadanos; es la que en teoría mejor conoce las necesidades. Si la gente del lugar necesita más seguridad, mejor infraestructura de desagüe, más ciclovías, un transporte público de mejor calidad, un centro cultural, la autoridad local debe saber distinguir las prioridades para dar mejores respuestas (párr. 6).

Por otro lado, Ameriso et al. (2005) menciona que la importancia de los gobiernos locales radica, principalmente, en que estos son los entes que permiten al ciudadano “ser” y que, además,

son entes formadores de la ciudadanía, visto desde una perspectiva institucional como lo son los municipios:

Hoy el mundo conoce los grandes bloques intercontinentales de poder; sabemos qué son los imperialismos, qué son los medios de comunicación masivos, y frente a este peligro inmenso de la deshumanización ésta es también “la era de los localismos” como dice Octavio Paz. De ahí la fuerza de los federalismos y de las autonomías municipales, porque en las formas de participación y en especial en el municipio, el hombre encuentra la posibilidad precisa de “ser”. Se parte del principio de que quien esté más cerca de las necesidades mejor las conoce y [sic] en consecuencia, mejor puede resolverlas; y en este proceso es cuando deviene la formación del ciudadano (párr. 1).

La relevancia social, política, económica y organizacional que poseen las municipalidades, municipios, ayuntamientos, sea cual sea su denominación, y, principalmente, los gobiernos locales, por ser las instituciones directas de representación y toma de decisión, no es menor. El fortalecimiento y asistencia que reciban estas entidades por parte de los Estados y gobiernos de los distintos países, va a determinar el éxito y desarrollo que en la totalidad de la nación se logre alcanzar; por ende, es necesario establecer políticas claras dirigidas propiamente a los regímenes municipales, dotándoles de verdadera autonomía, de suficientes presupuestos y promoviendo la participación ciudadana local.

2.4.1. Localismos y poder local

El establecimiento de instituciones como las municipalidades y/o ayuntamientos dentro del sistema estatal de administración pública responde muchas veces a la existencia de grupos sociales diferenciados dentro de los Estados, los cuales dieron origen a sentimientos diversos en ciertos pueblos respecto a la constitución y pertenencia a una nación uniforme; de este modo, a pesar del surgimiento de Estados unitarios, en algunos casos, dentro de estos, persistieron poblaciones que

conservaron su cultura y estilo de vida, que muchas veces se desprendía de esa homogenización que se quiso conseguir al unificar varias regiones y constituir estados o reinos más extensos y poderosos. Ejemplo de ello es la variedad cultural que se puede encontrar a lo interno de casi todos los Estados, en donde conviven personas de distintas etnias, religiones, idiomas y pensares, lo cual ha contribuido a enriquecer grandemente la cultura nacional de los países al permitir el intercambio social entre grupos, pero, a su vez, también marcó la forma en la que se establecieron las estructuras organizacionales de los Estados.

Esta diferenciación de grupos y pueblos da origen a sentimientos de unidad local y no responden, precisamente, a sentimientos nacionales, sin querer dar entender la existencia de discriminación o segregación de ciertos grupos que les imposibilita la pertenencia real a sus respectivos Estados-nación, sino por el contrario, el Estado mismo ha ofrecido la posibilidad de que estas poblaciones conserven esa “autonomía sociocultural”, lo cual ha permitido el surgimiento y establecimiento de los llamados “localismos”.

Según el diccionario de la lengua española de la Universidad de Oxford, el localismo puede ser definido como aquella “*admiración por la cultura y las tradiciones de la propia localidad o región*”. Los localismos como tal, representan un rasgo reiterado dentro los Estados actuales y se suman a ser una oportunidad para el establecimiento de estructuras regionales que, por medio de la existencia de esa unidad local, sustentada en factores culturales, propicien un planeamiento factible y adaptado a la realidad de cada grupo y que se constituya como el motor al desarrollo y el bienestar social.

Los localismos en el caso del Reino de España han sido y siguen siendo bastante marcados, prueba de ello es la constitución de la forma de Estado autonómico, donde las comunidades autónomas existentes responden precisamente a las mencionadas “nacionalidades” a las que se hace referencia en el artículo 2 de la Constitución Política. Es posible afirmar que los localismos dentro del Estado español emanan directamente desde el sentir de cada una de las comunidades autónomas, debido a la existencia de marcadas diferencias entre unas y otras; ejemplo de ello, es la existencia de dialectos específicos (catalán, euskera, aragonés, gallego...) dentro de algunas regiones que, si bien no se interponen ante la universalidad del idioma español, si representan un

rasgo particular que influye en la formación de identidades distintivas a la generalidad de la identidad española.

Asimismo, en el caso costarricense es posible señalar que la existencia de localismos en la actualidad no es tan fuerte como en el caso español, a pesar de que históricamente existió una clara división entre los distintos pobladores del territorio, principalmente en los años posteriores a la independencia del Reino de España, lo cual, en su momento, desencadenó en la Guerra de Ochomogo (1823). Tal como lo menciona Molina y González (2015):

Si bien es cierto luego de la Guerra de Ochomogo Costa Rica avanzó hacia la centralidad política, el conflicto puso en evidencia que el fenómeno del localismo estaba arraigado en el territorio. Las posiciones divididas entre las autoridades de Cartago, San José, Alajuela y Heredia dificultaron que los habitantes de los diferentes espacios se percibiesen como un conjunto (p. 71).

No obstante, a pesar de la inexistencia de un sentimiento de unidad nacional a principios de la recién independizada Costa Rica, con el pasar de los años se fue desarrollando poco a poco una centralidad sociopolítica y, específicamente, durante la Campaña Nacional de 1856 y 1857, la cual enfrentó a costarricenses contra filibusteros que intentaban invadir el territorio nacional, encabezados por William Walker, fue posible el establecimiento de una identidad patria que, sobre cualquier localismo, primó ante el intento de fuerzas extranjeras de ultrajar la independencia y libertad que hasta hacía pocas décadas se había logrado.

De este modo, pasadas las décadas y por medio de otros sucesos históricos como la Guerra Civil del 48 (1948), que dio paso a la fundación de la Segunda República, se permitió el reforzamiento de esa unidad nacional que hasta la actualidad sigue primando. Sin embargo, cabe señalar que hoy en día existe una diferenciación entre la realidad de las poblaciones que habitan en la Gran Área Metropolitana (centro) y aquellas poblaciones costeras o ubicadas al norte del país (periferia), lo cual ha contribuido a la permanencia de una fragmentación social y cultural y, por

ende, de localismos fundados en grande parte por desigualdades, tal es el caso de las poblaciones limonenses, guanacastecas e indígenas.

Como se mencionó anteriormente, la coexistencia de localismos dentro del territorio de un Estado, además de representar una forma de enriquecer la cultura nacional de un país, también puede contribuir al empoderamiento de las poblaciones, generando poder local: factor clave para el avance en procesos de descentralización, democratización y fortalecimiento de gobiernos locales.

El concepto de poder local está relacionado directamente con la participación e involucramiento de las poblaciones en los procesos político-sociales, el cual implica una *“incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones”* (Pérez, s.f, párr. 17). El empoderamiento de las poblaciones locales dentro de municipios, cantones o ayuntamientos impacta directamente en el desarrollo y bienestar de las comunidades.

El poder local, además, implica que la ciudadanía se interese en aquellos problemas que afectan su entorno más próximo, de modo que exista una participación en los procesos electorales regionales, tanto en postulaciones a candidaturas a los puestos de representación, así como ejerciendo el derecho al voto; además, haciendo uso de aquellos mecanismos de rendición de cuentas, como lo es el derecho de petición, por el cual las autoridades locales ofrezcan informes sobre sus labores y esfuerzos en la gestión de los asuntos municipales. Por su parte, que cada ciudadano comprenda, desde su papel individual, su responsabilidad como agente de cambio.

Los procesos de descentralización deben estar acompañados de una ciudadanía consciente de su responsabilidad para con su comunidad y país en general; dotar de mecanismos y herramientas a las poblaciones locales para su fortalecimiento, desarrollo, involucramiento y correcta gestión de sus intereses es una validación de la democracia. Perales (2003) menciona que *“la participación de los ciudadanos es esencial para la legitimación del poder y la democratización permanente de la democracia”* (párr. 18). El poder local es una expresión

fehaciente de una democracia real y participativa dentro de los Estados nacionales, por ende, de cara a los retos de la actualidad que conllevan una defensa a los derechos, la igualdad y la legitimación de los gobiernos, es necesario propiciar que éste surja y sea parte de la cultura política de la ciudadanía.

2.4.2. Los Gobiernos Locales en el Reino de España

Como se mencionaba anteriormente, los gobiernos locales o, desde una perspectiva institucional, los ayuntamientos representan la unidad político-administrativa principal del modelo descentralizado del Estado español, siendo, a su vez, las divisiones territoriales básicas a lo interno de las comunidades autónomas.

El establecimiento de los ayuntamientos dentro de la configuración del Estado español obedece a antecedentes históricos de muchos años atrás, desde la dominación del Imperio Romano en la península ibérica, hasta la invasión de los árabes y la posterior refundación de las Coronas españolas, ya existía una clara estructura organizacional de las distintas comunidades, lo cual permitió que, con la recuperación de los territorios españoles en manos de los moros, el fortalecimiento de los municipios fuese prioritario, ya que era una forma de legitimar el poder de los reyes españoles recién instaurados. Tal como lo menciona Valencia (2016):

La recuperación que los españoles hicieron de su territorio, (...) rindió buenos frutos para los municipios, que encontraron reconocimiento a sus derechos y respuestas a sus demandas por parte de los reyes españoles, para los cuales era muy conveniente su respaldo, tanto para oponerse al dominio musulmán como para imponerse sobre las presiones que recibían de la aristocracia y otros grupos dominantes (p. 53).

Esta valoración de los municipios vino acompañada de una figura jurídica llamada fuero, la cual consistía en un pacto entre el rey y los pobladores de las localidades municipalidades, con el cual concedía ciertos privilegios y derechos a éstos para su autoadministración. La relevancia

de esto radica en el hecho que, desde entonces, se pensó en descentralizar y dentro de este proceso los municipios ya eran un actor relevante para su alcance. No obstante, este protagonismo y fortalecimiento municipal, después de varias décadas, inició una fase de debilitamiento, a partir de la llegada de Carlos V a la corona española:

Durante el reinado de Carlos V la centralización devino en un franco enfrentamiento con los municipios. La preferencia de este emperador por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades de tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en el origen del levantamiento de los comuneros de Castilla, mismo que después se extendió a otras regiones del territorio ibérico. Ahí se resolvió el dilema Estado-municipio pues después de sofocado dicho levantamiento inició el declive definitivo de esta institución (Valencia, 2016, p. 58).

De esta forma, a partir del reinado de Carlos V y la posterior batalla de Villalar, la cual enfrentó a comuneros y fuerzas reales por la cuestión misma de la pérdida de independencia municipal, en donde estos primeros salieron derrotados, la centralización del poder se fue haciendo cada vez más fuerte y la institucionalidad y legitimidad de los municipios fue decayendo continuamente.

Los años subsiguientes al reinado de Carlos V, los municipios y concejos existentes en el Reino español se caracterizaron por ser entidades al servicio, únicamente, de los intereses del rey; éstos estaban encabezados por alcaldes o corregidores que el mismo rey designaba, por ende, los ayuntamientos funcionaron durante esta época como un mecanismo de fuerza social y política de reserva al servicio real y no como instituciones que velasen por los intereses de las comunidades locales, como lo fueron en un principio (Orduña, 2003).

Con el establecimiento de la Casa Borbónica en el Reino de España en el siglo XVIII, inició un nuevo proceso de retoma de tomar por parte de los municipios, principalmente por las reformas que los nuevos reyes empezaron a realizar en pro de estas entidades. “*La dinastía de los*

borbones fue introduciendo sistemas y jerarquías administrativas, tal como lo representaron los intendentes, mientras al mismo tiempo se fueron definiendo las Comunidades Autónomas, que construyeron una relación política en relación a los municipios existentes” (Ayuntamientos de España, s.f, párr. 10). De esta forma, inició un nuevo proceso dentro de la historia político-administrativa en el Reino de España.

Para el siglo XIX, con la promulgación de la Constitución de 1812 y el Decreto CCLXIX de 1813 se estableció jurídicamente el estatus legal de los municipios, así como sus funciones y facultades a nivel local, no obstante, siguió existiendo una clara subordinación de estos a autoridades mayores. Orduña (2005) menciona que:

La ilusión del autogobierno municipal que se había vislumbrado en el Discurso Preliminar, se disipó en el texto constitucional por el carácter subordinado del Ayuntamiento. Por un lado al jefe político, porque es clara y terminante la supeditación de los Ayuntamientos a las Diputaciones y por otro, que las competencias serían ejercidas bajo la vigilancia e inspección de las Diputaciones y del jefe político designado por el rey, que también es presidente de la Diputación, y ejerce el gobierno político de la provincia, en consecuencia la Instrucción de 1813 es un fiel traslado de los principios promulgados el 19 de marzo de 1812.

El autor continúa mencionando:

Las competencias que atribuye a los Ayuntamientos la Instrucción de 23 de junio de 1813 son de dos tipos. Por un lado, las comprendidas en el artículo 321 de la Constitución, que tienen un ámbito doméstico, de propias y que se enmarcan en el principio de autogobierno municipal.

Sin embargo, a pesar de la clara existencia de una dependencia a los poderes del Rey y las Diputaciones, los ayuntamientos (ya nombrados bajo este concepto) lograron dar un paso hacia adelante en el tema de su relevancia dentro de la constitución y forma del Estado español. Para 1873, con la aprobación de una nueva constitución y la fundación de la Primera República Española, se dio un avance real en este tema, al establecer una *“plena autonomía administrativa, económica y política, rompiendo los controles que sobre ellos ejercían otros poderes: el regional y el central hasta ese momento, como queda patente en la legislación liberal sobre ayuntamientos”* (Montagut, 2016, párr. 10).

Para el siglo XX, marcado en gran medida por los regímenes dictatoriales en España, el tema municipal se trató de forma continua dentro de las discusiones sobre la ordenanza político-administrativa del país. En 1931, con la promulgación de la Constitución Republicana, se estableció la división legislativa entre el Estado central y las regiones autónomas, permitiendo que, en 1935 se aprobase la Ley de Bases del Régimen Local, en esta ley se establece *“la plena autonomía de los municipios a pesar de que el alcalde, además de Presidente del Ayuntamiento, mantiene la condición de representante de la Administración del Estado en el término municipal”* (Albert, 2018, pp. 15 y 16).

Después de la Guerra Civil (1936-1939) y con el establecimiento del régimen franquista, los ayuntamientos fueron desplazados y se fundaron comisiones gestoras que eran instituciones creadas, únicamente, para control civil e influencia del régimen; los alcaldes (nombrados por el Gobierno central) que encabezaron estas instituciones debían ser fieles a la ideología franquista y debían poseer cierto prestigio social y económico. No obstante, para 1945, se promulgó una segunda Ley de Bases de Régimen Municipal, la cual permitió la celebración de elecciones para elegir los puestos municipales; sin embargo, dichas elecciones pretendían dar una imagen democrática que, realmente, era solo de fachada (Pérez, 2019, p. 35).

Los años posteriores de la dictadura continuaron con dichas prácticas de control e influencia por parte del Gobierno central dentro del régimen municipal; los primeros cambios reales en este tema se empezaron a percibir a partir de la caída del régimen franquista en 1975, la promulgación de la constitución actual que estableció la autonomía de las comunidades y los

municipios y, finalmente, con la celebración de las primeras elecciones municipales llevadas a cabo democráticamente en 1979 se permitió dar paso a la realidad actual de los ayuntamientos en España.

Con la promulgación de la Constitución de 1978, la aprobación de los respectivos estatutos de autonomía que enmarcaron las relaciones Estado-comunidades autónomas y la entrada en vigencia de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Municipal en 1985 (vigente hasta el día de hoy) se estableció el marco jurídico estatal que da vida y sostiene al régimen municipal hasta la actualidad en el Reino de España. La Ley de Bases, tal como lo menciona Albet (2018):

Vino a ser no sólo el marco genérico en el que se inspira el resto de la legislación estatal sobre los aspectos locales sino el punto de obligada referencia de las normativas particulares desarrolladas por algunas comunidades autónomas. Así, la Ley de Bases reconoce como entidades locales el municipio, la provincia y, en su caso, la isla, así como, eventualmente, las entidades locales menores, las comarcas, las áreas metropolitanas, y las mancomunidades; a todas estas entidades se les reconoce, además de la plena autonomía, la potestad reglamentaria, de autoorganización tributaria y financiera, de planificación, de expropiación, de ejecución y sanción, etc. con plena legitimidad y ejecutividad de sus actos (p. 21).

En la actualidad, España cuenta con 12 mil 990 entidades locales, la cuales están compuestas por municipios, diputaciones provinciales, cabildos insulares, mancomunidades de municipios, comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades municipales menores (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [España], s.f), todas reguladas por la Ley de Bases de 1985, la cual establece en su artículo 25 las atribuciones de estas entidades, principalmente de los municipios, los cuales están facultados para conocer materia en:

- | | |
|--|--|
| 1. Urbanismo, | 10. Protección de la salud pública, |
| 2. Medio ambiente urbano, | 11. Cementerios, |
| 3. Abastecimiento de agua potable, | 12. Promoción del deporte, |
| 4. Infraestructura viaria, | 13. Promoción de la cultura, |
| 5. Evaluación de situaciones de
necesidad social, | 14. Vigilancia de la participación escolar
obligatoria, |
| 6. Policía local y protección civil, | 15. Promoción de la tecnología y las
comunicaciones y |
| 7. Tráfico, | 16. Promoción de la igualdad de género. |
| 8. Promoción turística, | |
| 9. Ferias, mercados, abastos, etc., | |

En la actualidad, es posible señalar que España posee un régimen municipal completamente establecido y que funciona como pilar del Estado autonómico fundado en la Nación. Después de un largo recorrido histórico por el que han atravesado los municipios, finalmente terminaron figurando como la base misma del sistema político español, donde, desde su institucionalidad hasta su cultura se ven marcadas por estos entes públicos; no obstante, el perfeccionamiento del funcionamiento y autonomía de estos es una constante, que, como señala Jiménez (2019), hoy en día deben encarar ciertos retos como:

1. Una autonomía legal muy reciente y de poca tradición,
2. Un marco normativo sobre el régimen municipal poco actualizado,
3. Una planta municipal atomizada,
4. Un sistema de gobierno local regulado por una ley obsoleta que data de la época de transición de 1978,
5. Una maquinaria administrativa a lo interno de los municipios inadaptada a los retos actuales,
6. Una dicotomía entre políticos y burócratas respecto a línea de administración del municipio,
7. Una heterogeneidad persistente entre municipios y comunidades autonómicas y
8. Una necesidad de reforma del empleo público.

La necesidad de mejora de estos aspectos es de vital importancia para el mantenimiento y fortalecimiento de estas instituciones, que, como se mencionó, son la base misma del Estado español. La continuidad y constante mejora del proceso descentralizador debe ser una prioridad para los gobiernos, tanto autonómicos como estatal, ya que este ha permitido construir la España de hoy y depende de estas fuerzas políticas seguir manteniendo esa estabilidad y democracia imperante.

2.4.3. Los Gobiernos Locales en la República de Costa Rica

Los primeros gobiernos locales o municipios que se establecieron en el territorio costarricense datan de la época de la colonia, a partir de las primeras décadas después del descubrimiento de América y el posterior inicio del establecimiento de colonos españoles en todo el sub continente. De este modo, es posible asegurar que la tradición municipalista es completamente europea y heredada, cuestión que permitió el inicio de un nuevo estilo de organización administrativa y territorial dentro los territorios colonizados.

Según los registros históricos, el primer ayuntamiento fundado en territorio costarricense fue el de Castillo de Garcimuñoz por el colono Juan de Cavallón en 1561, el cual, posteriormente, fue trasladado por Juan Vázquez de Coronado a la que hoy es la ciudad de Cartago. A estas primeras figuras institucionales se les llamó comúnmente cabildos (La Nación, s.f).

A pesar que, desde la época del colonialismo, se empezaron a gestar los primeros ayuntamientos o cabildos (como comúnmente se le llamaban), la formalización y auge de estas estructuras político-administrativas inició a partir del siglo XIX, precisamente en el año de 1813, mismo en el que se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales en Costa Rica y se establecieron 15 cabildos más a lo largo y ancho del territorio nacional (Sibaja, 2013, párr. 1). Además, para 1821, con el inicio de la vida independiente de Costa Rica, los ayuntamientos contribuyeron grandemente a dar forma a la naciente nación, tal como lo menciona Segura (2002):

El examen de la evolución histórica del régimen municipal refleja que desde finales del período colonial y durante la mayor parte del

siglo XIX, los ayuntamientos tuvieron gran importancia en el desarrollo de las obras de progreso material que el país requería para lograr su desarrollo económico, así como para incentivar el sistema educativo, todo lo cual contribuyó a constituir las bases del sistema democrático del país (p. 23).

Jinesta (2013), en su artículo titulado “Administración Pública Municipal”, hace mención a como el proceso de constitución del régimen municipal estuvo grandemente marcado por las distintas reformas constitucionales llevadas a cabo a lo largo del siglo XIX. Desde la promulgación del Pacto Social Fundamental Interino, conocido como “Pacto de Concordia”, en 1821, el cual figura como la primera constitución política del país, se hace mención de los ayuntamientos, mismos que pasarán a llamarse “municipalidades” en la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 1830.

Para 1844 se emite la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica, la cual, reforzada con la Ley de Bases y Garantías de 1841, establecen el deber de existencia de una municipalidad en cada pueblo del territorio costarricense, la cual, estaría dotada de un cuerpo político electo popularmente. No obstante, para esta época, la existencia de los jefes políticos de departamentos (un modelo de gobernador de estado o provincia), subordinaba a las municipalidades a éstos, los cuales eran nombrados por el Poder Ejecutivo, por lo tanto, se puede afirmar la existencia de un modelo centralista, donde un Gobierno central controlaba todos los niveles de poder.

Para la Constitución de 1871 se estableció un título dirigido únicamente al régimen municipal y sus acepciones; sin embargo, se siguió manteniendo un modelo centralizado, en el cual las municipalidades seguían dependiendo de las gubernaturas departamentales. A partir de este periodo, las municipalidades se empezaron a regir por medio de las llamadas “Ordenanzas Municipales”, basadas en la Ley de Ordenanzas Municipales de 1862. Por medio de esta ley se dio una mayor atribución de funciones a estas instituciones, así lo menciona Soto (2016):

Los historiadores concuerdan que esta Ley es en donde se asigna el mayor número de atribuciones específicas a las municipalidades. Entre las principales atribuciones tenemos las siguientes: a) darse los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento, b) cuidar la seguridad y el orden, c) promover la educación pública e instrucción moral, d) ordenar la conservación de la higiene, e) vigilar por la conservación, propagación y mejora del fluido vacuno, crear su propia administración interna, f) censar y designar al pie de fuerza del ejército, g) repartición de contribuciones, h) controlar la venta de medicamentos (párr. 1).

Para 1867 se emitió una nueva ley reformada de ordenanzas municipales, no obstante, los cambios que se realizaron no fueron de gran impacto dentro del régimen. Durante décadas se siguió conservando la centralización y el mismo ordenamiento jurídico respecto al tema municipal, sin mayores modificaciones o reforzamientos; no fue hasta 1949 cuando se promulga la Constitución Política actual y se funda la Segunda República que se abre un nuevo capítulo en dicho tema.

La Constitución de 1949 estableció, como lo menciona Jinesta (2013), una “*competencia general definida a través de un concepto jurídico indeterminado “administración de los intereses y servicios locales” (artículo 169) y les confiere autonomía política y de gobierno (artículo 170)*” (p. 130). Sin embargo, a pesar del reforzamiento de la autonomía de estos órganos públicos, punto importante en el tema de empoderamiento municipal y descentralización (ya antes mencionado), lo cierto es que en la práctica no se dio un verdadero avance, debido, principalmente, porque a nivel reglamentario seguía legislando la Ley de Ordenanzas Municipales de 1867, la cual estaba obsoleta y no reflejaba la realidad coyuntural.

Debido a la necesidad de actualizar este marco regulatorio, se promulgó el primer Código Municipal en 1970 y un segundo más tarde en 1998, tal como ya se ha mencionado anteriormente. El Código de 1998, el cual es el que se encuentra actualmente en vigencia, estipula en su artículo 4 las atribuciones de las municipalidades, las cuales son:

1. Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio,
2. Acordar sus presupuestos y ejecutarlos,
3. Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control,
4. Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales,
5. Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales,
6. Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,
7. Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento,
8. Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población y
9. Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

A pesar de la promulgación de Códigos y otras leyes para el fortalecimiento e involucramiento de las municipalidades y gobiernos locales en los procesos político-sociales en los últimos años, lo cierto es que sigue existiendo una deuda respecto a estas instituciones, marcada, principalmente, por un sesgo histórico después de la fundación de la Segunda República en 1949, tal como se menciona en un artículo publicado en la Revista Centroamericana de Administración Pública en 1998:

El modelo de desarrollo de nacional de los años cincuenta [sic] requirió de un Poder Ejecutivo económica y políticamente fuerte. El mismo creó muchas instituciones especializadas con cobertura nacional, que eventualmente estarían atadas al gobierno nacional, para realizar los objetivos planteados en ese modelo. Es por ello que las municipalidades no son consideradas para participar en el

nuevo modelo de desarrollo, que se impulsa a partir de entonces (p. 145).

Hoy en día se sigue arrastrando este sesgo que, en conjunto con otros retos como lo son: una disminuida eficiencia y eficacia en su autogestión, una débil operacionalidad en la resolución de los problemas locales, una legitimidad debilitada debido a la poca participación ciudadana en los procesos electorales municipales, la disparidad entre municipalidades, principalmente entre aquellas ubicadas en la Gran Área Metropolitana y las periferias, la corrupción y politización de los puestos de representación, entre otros, representan problemáticas que se deben corregir en la actualidad para asegurar la verdadera defensa de los intereses locales de los munícipes y avanzar en el proceso de descentralización en el país.

2.5. Forma de Estado

A pesar de que a lo largo de la historia ha existido un dilema en cuanto a la definición de lo qué es el Estado o bien, su naturaleza misma, lo cierto es que la gran mayoría de críticos coinciden en que es una organización dotada de autoridad que tiene como función principal regular las relaciones de una sociedad; palabras más, palabras menos, pero que concuerdan en gran parte de los elementos o características de dicha estructura. De esta forma, para ofrecer un concepto más claro, Recasens (1997) define al Estado *“como la organización política suprema de una comunidad o de una colectividad, mediante un orden de normatividad impositiva o coercitiva, que tiene un ámbito o campo espacial de validez (territorio), con dimensiones de autonomía o autarquía, la cual algunos suelen llamar soberanía”* (p. 263)

El Estado, tal como se conoce en la actualidad, ha atravesado un largo proceso de transformaciones que le ha permitido desarrollar una serie de características determinadas y que, en conjunto con factores culturales o tradicionales propios de ciertas sociedades, se ha configurado como una estructura sólida de organización, control y administración de todos los ámbitos que convergen en una sociedad, reforzando la idea del Estado-Nación actual.

El Estado-Nación como organización política se establece por primera vez con la firma de la Paz de Westfalia en 1648, tratado que puso fin a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), el cual determinó el fin del orden feudal imperante en Europa y, como lo menciona Elliott (1999), citado por Galán (2015):

Los múltiples acuerdos alcanzados en Westfalia modificaron para siempre la estructura y la organización político-religiosa del Imperio, que se dotaría de una constitución y quedaría confirmado como “una confederación laxa de unidades independientes, que procurarían resolver sus diferencias mediante una serie de elaborados procedimientos constitucionales sin recurrir a la guerra (p. 26).

De esta manera, se iniciaba un proceso de mayor institucionalización del Estado y de reformas en cuanto a las relaciones de éste con los civiles. No obstante, a pesar de que la Paz de Westfalia marcó el inicio de la construcción de un nuevo modelo de Estado, fue necesario el acaecimiento de otros hechos históricos para perfeccionar su estructura. Así, con acontecimientos como la Revolución Francesa, hecho que desplazó a la monarquía y fundó la concepción de república, se establecieron poco a poco estructuras estatales más similares a las actuales.

Más adelante, con el auge de los pensamientos liberales de Rousseau, Adam Smith, entre otros, así como de las doctrinas socialistas de Marx y Engels, se abre el debate sobre el papel que debe tener el Estado en aspectos socioeconómicos, dando paso al establecimiento de ideologías políticas que calan profundamente en la conformación y caracterización del Estado como tal.

Durante el siglo XX, con el desarrollo de dos guerras mundiales y la refundación de un nuevo Sistema Internacional, en donde impera la Globalización, el transnacionalismo, el internacionalismo, la interdependencia, la dicotomía occidente-capitalista y oriente-socialista, la aparición de concepciones como la de Estado de Derecho, Estado Liberal y Estado Social, entre otros, marca un punto de reajuste del Estado y su rol dentro del sistema político de los países. Además, con el auge de las ciencias políticas durante la segunda mitad del siglo XX, se abre un

marco científico que permite estudiar, clasificar, señalar, proponer y criticar la realidad y naturaleza del Estado como estructura base de la organización de las sociedades contemporáneas.

De esta forma, con la construcción del Estado, el cual, en la práctica está constituido por representantes políticos que, por medio del poder, la autoridad y la legitimación, ejercen las funciones estatales por medio de toda la maquinaria institucional, surge la necesidad de crear una caracterización que permita comprender la relación Estado-política-poder-ciudadanía, la cual, dependiendo de factores culturales, históricos, coyunturales, institucionales, etc., va a cambiar de país en país. Así, surgen conceptos como: sistema político, forma de gobierno, forma de Estado, régimen político, que permiten crear una clasificación del Estado y su funcionamiento.

Específicamente, el concepto de forma de Estado resulta de gran relevancia para efectos de esta investigación, debido a que va de la mano con la idea de un Estado centralizado o descentralizado dentro del ámbito político-administrativo. Por ende, resulta importante profundizar en su significado y extensión conceptual.

Saéz (2016) señala que el concepto de forma de Estado está relacionado con la causa material, territorial o poblacional y que, partiendo de esa relación sistémica, se puede clasificar al Estado como unitario o federal con un gobierno centralizado o descentralizado. De esta manera, la forma de Estado puede ser entendida como la estructura organizacional que un Estado adopta para la administración y cumplimiento de sus funciones dentro de todo el territorio nacional. La importancia de este concepto radica en que, dependiendo la forma que tenga un Estado, así se medirá el nivel de descentralización que se maneja en éste, tal como se mencionó antes.

No obstante, a pesar de que se habla de la posibilidad de establecer un Estado unitario o un Estado federal, es importante acotar que no solo existen estas dos diferenciaciones en cuanto a la forma que puede tener un Estado, debido a que es posible encontrar otras denominaciones, tales como: Estado confederado, Estado regional o autonómico, entre otros, las cuales representan conceptualizaciones válidas y que en la práctica permiten establecer una diferencia más específica y sólida sobre la naturaleza de algunos Estados.

Dentro del estudio que se realiza en esta investigación, resulta propicio abarcar de manera más intensa los conceptos de Estado unitario y Estado autonómico, los cuales representan las formas de Estado de la República de Costa Rica y el Reino de España, respectivamente.

2.5.1. Estado autonómico español

El Estado autonómico o regional es una forma de Estado que encuentra un intermedio entre un Estado unitario y un Estado federal. Esta forma de Estado, a pesar de que se puede encontrar dentro de la estructura estatal de algunos países, por lo general, es atribuido directamente al Reino de España, siendo éste el ejemplo más claro y relevante a la hora de hablar sobre dicho tema. De esta forma, el Estado autonómico puede ser definido de la siguiente manera:

Modelo de Estado establecido por la Constitución Española de 1978, llamado también Estado de las Autonomías, intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario. Es Estado unitario, en cuanto hay un solo pueblo soberano, del que emanan todos los poderes del Estado (art.1.2). Pero se aproxima al Estado federal en que las Comunidades autónomas gozan de capacidad legislativa, aprobando sus Parlamentos territoriales normas con rango de ley en el ámbito de sus competencias. No obstante, las Comunidades Autónomas, a diferencia de los Estados federados, carecen de poder constituyente: autonomía no es soberanía. (Enciclopedia Jurídica, s.f, párr. 1).

No obstante, es importante señalar que la Constitución española no expresa directamente la idea de establecimiento de un Estado autonómico, es por medio de otros supuestos que se inquiere la existencia de una forma estatal de ese tipo. De esta manera, Sánchez (1993) menciona que “*nuestra Constitución (la Constitución española) regula de forma flexible e implícita la estructura territorial del Estado, que puede considerarse como un tertium genus entre el Estado Federal y el Regional*” (p. 184).

Dentro de la naturaleza del Estado español es necesario mencionar que existen algunos supuestos que permiten la existencia de dicho modelo autonómico, de modo que se da una convivencia entre Estado-Gobierno central y las comunidades autónomas. Aragón (2006) señala cuáles son estos supuestos:

1. El sistema español se basa en la unidad del Estado y del ordenamiento jurídico, así como en la posición de superioridad del Estado sobre las comunidades autónomas (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 4/1982);
2. En la Constitución española se utiliza el término Estado en doble sentido: el primero, haciendo referencia a la totalidad de las instituciones públicas (incluyendo a las entidades territoriales autónomas) y un segundo, refiriéndose al conjunto de las instituciones generales o centrales (sin incluir a las que gozan de autonomía territorial) (STC 32/1981);
3. La autonomía no equivale a soberanía (STC 4/1481);
4. La autonomía de las comunidades autónomas es política y no administrativa (STC 76/1985);
5. Los derechos históricos a que alude la disposición final 1ª CE sólo pueden adquirir validez en el marco de la Constitución y en completa coherencia con ella (STC 76/1988);
6. La solidaridad y lealtad por parte de las comunidades autónomas concebidas en la Constitución son exigencias no solo políticas, sino también jurídicas (STC 64/1990 y 208/1999) y
7. La autonomía local de ser considerada como garantía institucional (STC 32/1981).

A pesar de que, a lo largo de las décadas, desde la promulgación de la Constitución en 1978 que dio paso a la conformación del Estado autonómico, ha existido un gran compromiso por parte de los distintos actores políticos e institucionales para perfeccionar este modelo único de Estado, cabe resaltar que han surgido distintos detractores que apelan por una reforma profunda, principalmente, de volver a la centralización del poder estatal, debido a que se ha señalado un vacío legal respecto a la verdadera naturaleza del Estado español, ya que al no posicionarse en ninguna de las formas típicas unitarias o federales, se crea una compleja relación Estado-comunidades autónomas, esencialmente en el tema de reparto de competencias.

Asimismo, la cuestión económica y de asignación de presupuestos ha resultado bastante complicado y todo un reto para la administración central, debido a que se ha señalado como costoso la idea de seguir manteniendo un Estado autonómico. No obstante, a pesar de las distintas reticencias y detracciones que pueden surgir en dicho tema, Ramírez (2020) señala que

Respecto a la posible supresión de las autonomías, esta posibilidad es, en la actualidad, muy improbable porque, aunque el Estado autonómico cuente cada vez con mayor número de detractores y se le puedan hacer numerosas críticas, a estas alturas sería muy difícil dar marcha atrás (párr. 14).

Asimismo, la misma autora señala que resulta inviable la posibilidad de dar marcha atrás respecto a la conformación de un Estado autonómico, se menciona que la única opción actual es continuar bajo este modelo estatal, *“pero racionalizándolo, aclarando el desorden competencial, evitando duplicidades en la gestión y aumentando la coordinación entre las administraciones estatal y autonómica”* (Ramírez, 2020, párr. 16).

2.5.2. Estado unitario costarricense

El Estado costarricense desde su independencia en 1821 hasta la actualidad se ha caracterizado por contar con una estructura unitaria y centralizada. Ferrando (1989) menciona que en un Estado unitario *“el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la persona jurídica estatal”* (p. 4), asimismo, el autor hace la salvedad de que el concepto de Estado unitario obedece a que el Poder, en esta forma política, *“es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales”* (p. 4).

Saborío (2000) menciona respecto al carácter unitario del Estado costarricense que:

A diferencia de otro tipo de organización política como la federal o la autonómica o regional, en el Estado unitario la participación en la función administrativa de instancias territoriales o especializadas, no puede menoscabar en ningún momento la unidad

de acción y mando político que corresponde a este tipo de Estado
(p. 4).

Asimismo, es posible realizar una diferenciación del Estado unitario, partiendo del nivel de descentralización que existe en cuanto a funciones y administración estatal. Un artículo publicado por el Instituto Tecnológico de Monterrey realiza un listado donde se explica los principales rasgos de cada sub modelo:

1. Estado unitario centralizado: es aquel en el que todas las funciones y atribuciones del país son concentradas en un núcleo. Y las autoridades locales generalmente se limitan a ser ejecutores.
2. Estado unitario desconcentrado: es aquel en el que órganos dependientes del poder central cuentan con atribuciones o funciones específicas a nivel local. Es decir, hay instituciones locales, pero éstas no gozan de autonomía en muchos aspectos.
3. Estado unitario descentralizado: es aquel en el que existen instituciones –dentro del Estado– con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía de gestión.

En el caso específico de Costa Rica es posible afirmar que esta cuenta con un modelo de Estado unitario descentralizado, debido a que existe una autonomía clara y legalmente enmarcada que faculta a las municipalidades para su autogestión y procesamiento de las demandas locales del cantón que tutela.

No obstante, a pesar de existir una concepción de un modelo unitario descentralizado, lo cierto es que, en la práctica, tal como se ha mencionado anteriormente, se ha tendido a la centralización y parte de esa “costumbre” deviene, principalmente, por la naturaleza unitaria del Estado costarricense, debido a que los gobiernos e instituciones estatales centrales se justifican de ese unitarismo para acaparar la función de entes autónomos como lo son los gobiernos locales.

La división político-territorial de Costa Rica, comprendida por 7 provincias y 82 cantones, establecida así en el artículo 168 de la Constitución Política, presenta hoy una oportunidad de reforma, principalmente en lo que respecta a las provincias, debido a que estas no poseen realmente

un papel relevante o una función operativa dentro de la estructura del Estado; resulta idóneo repensar la funcionalidad de crear regiones estratégica e inteligentemente bien distribuidas y divididas.

El Dr. Johnny Meoño, quien en su momento fungió como ministro para la reforma del Estado en Costa Rica, menciona en una de sus investigaciones llevada a cabo desde 2004, que dentro del Estado costarricense es necesaria una reforma profunda, en la cual se deben contemplar puntos como: la superación del presidencialismo y dar paso a un parlamentarismo, la dotación de mayor poder a las municipalidades, fortalecer al Ministerio de Planificación, elevar la presidencia del IFAM a rango ministerial y, yendo de la mano con la cuestión centralista y de organización político-territorial del Estado, señala que es necesario ordenar la participación civil de las regiones para disminuir el centralismo (Universidad de Costa Rica, 2004).

A pesar de que dichas recomendaciones se dan en una época que pareciese lejana y ya superada, lo cierto es que dichos problemas siguen en vigencia y, por ende, dichas sugerencias lo siguen estando también. Resulta idóneo que el Estado costarricense se replantee sus estructuras y de un paso adelante en la obtención de mayores y mejores niveles de operabilidad en cuanto a su gestión pública y organización general.

2.6. Teoría del Poder

El concepto de Poder y su práctica en general ha sido uno de los temas más estudiados a lo largo de la historia, se tienen registros de escritos al respecto desde la Antigua Grecia y a lo largo de los siglos ha sido un tema de bastante discusión dentro del ámbito político, sociológico, psicológico, biológico, etc., No obstante, a pesar de los grandes estudios y análisis que se han realizado en cuanto a este tema, es posible asegurar que hasta la actualidad no existe un consenso sobre la naturaleza real del Poder y el papel que éste juega en las relaciones político-sociales.

Dentro del estudio del Poder se pueden mencionar una serie de críticos y filósofos que se han encargado de dar forma a lo que se le conoce como Teoría del Poder, con la cual se ha buscado incansablemente definir las relaciones y procesos que se llevan a cabo dentro de los ámbitos de

estudio de las Ciencia Política y que tienen su origen, precisamente, en la obtención y ejercicio del Poder Político en una sociedad en la cual conviven todos los individuos y que, como lo menciona Bouza (1991), se constituye en una red de relaciones humanas que “*afecta a todos los ámbitos de la vida humana: cultura, economía, tecnología, ocio...*” (p. 119).

Torres (2016) menciona en un artículo que filósofos “*como Luhmann, Foucault y Weber, reconocen la necesidad de reconceptualizar y reelaborar el concepto de poder, para demarcar los límites de lo individual y lo social en la reconstrucción de una teoría de poder*” (párr. 3). Precisamente, uno de estos filósofos que menciona el autor: Michel Foucault, ha sido uno de los principales contribuyentes en esta conceptualización de Poder y en la construcción de una teoría íntegra sobre éste, a pesar de que dicho pensador siempre se haya opuesto a la formulación de sus postulados como teorías o verdades universales.

Foucault siempre utilizó el concepto de poder dentro sus estudios y publicaciones, debido a que este postulaba la idea que todas las relaciones sociales están determinadas por el factor Poder, el cual, se puede asegurar, se encuentra inmerso en todos los ámbitos y estructuras tanto políticas como sociales. De esta forma, en palabras de Martija (2015), Foucault señala que:

El poder designa relaciones entre sujetos que [sic] de algún modo, conforman una asociación o grupo; y para ejercerlo, se emplean técnicas de amaestramiento, procedimientos de dominación, y sistemas para obtener la obediencia. Sirva como ejemplo, un centro educativo. Desde la estructura del edificio, hasta los roles de cada una de las personas que allí conviven, pasando por las actividades pautadas y los signos que contiene, forman parte del mismo objetivo. Dichos signos permiten distinguir el valor de cada uno de los niveles de saber. Las estrategias empleadas son, igualmente, la vigilancia, la recompensa, el castigo, la jerarquía piramidal, etc. (párr. 2).

Asimismo, Foucault, dentro de sus estudios, señala que existen cinco reglas o como él llama: “precauciones de método” a la hora de estudiar o analizar el Poder. Estas precauciones buscan servir de bases orientadoras por medio de la deconstrucción de postulados o hipótesis constituidos en el seno de investigaciones u obras desarrolladas por filósofos y estudiosos históricos, como lo son Hobbes, Marx, Hegel, Freud y Reich, los cuales redujeron el Poder a ámbitos específicos, como el estatal, el jurídico o el económico. De esta manera, Toscano (2016) señala que:

Dentro de la analítica del poder desarrollada por Foucault se puede hablar de una etapa primero deconstructiva o de tratamiento de los obstáculos o escollos, como las concepciones del economicismo y la hipótesis represiva, también se erige una constructiva o propositiva que remata en lo que Foucault ha denominado “precauciones de método” (p. 120)

De la misma forma, el autor menciona y desarrolla estas cinco precauciones que Foucault señala, la cuales, de manera breve, son:

1. El Poder no es una sustancia ni una mercancía que se puede ganar, perder o recuperar, tal como lo postula Hobbes, a lo que Foucault llamó “postulado de la propiedad”;
2. El Poder no se concentra en el Estado, ya que esta concepción acapara la realidad de la guerra y la conquista como parte de las relaciones sociales;
3. El Poder no se reduce únicamente a la ley, como se menciona en la teoría del pacto social de Hobbes;
4. El Poder no es una supraestructura, sino que se logra encontrar en todas las relaciones sociales y, por ende, se extiende desde las áreas micro colectivas y
5. El Poder no es una represión-prohibición, como lo postula Freud y Reich, ya que desde esta perspectiva se ve al Poder como algo negativo.

De esta forma, Foucault desplazó ciertos postulados que se encontraban fuertemente inmersos en la teoría tradicional y estudio del Poder, debido a que, realmente, lo que Foucault

buscaba era estudiar las relaciones de poder y no tanto sus concepciones seculares, de modo que se viera a éste como una red de intercambios en un plano social amplio y no como una cosa o estructura estática, elitista u homogénea. Así, Montbrun (2010) menciona que, según Foucault:

En vez de preocuparse por qué es el poder sugiere que habría que preguntarse más bien cómo se ejerce el poder, mediante qué tecnologías y mediante qué procedimientos se ejerce ese poder y qué consecuencias y efectos se derivan de ello. En definitiva, el poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada (p. 372).

En este orden de ideas, Baquero (2014) señala, respecto a los estudios de Foucault, que:

El poder se aplica a la inmediata vida cotidiana que categoriza al individuo, lo marca por su propia individualidad, lo adhiere a su propia identidad y le impone una ley de verdad que él debe reconocer y que los otros deben reconocer en él (párr. 7).

Asimismo, Ávila (2006) escribe que:

Para Foucault, el poder no es algo que posee la clase dominante; postula que no es una propiedad, sino que es una estrategia. Es decir, el poder no se posee, se ejerce. En tal sentido, sus efectos no son atribuibles a una apropiación sino a ciertos dispositivos que le permiten funcionar plenamente. Pero, además, postula que el Estado no es de ninguna manera, el lugar privilegiado del poder, sino que es un efecto de conjunto (p. 225).

Estas concepciones *foucaultnianas* sobre el Poder y la manera de ejercerse, pueden ser ejemplificadas por situaciones cotidianas, desde la familia, los amigos, los compañeros de trabajo,

la utilización de servicios públicos y privados, entre otros, mismos que se desprenden de la idea tradicional de Poder emanado de una mega estructura como el Estado o los sistemas económicos.

Todos estos círculos sociales mencionados conllevan una relación de autoridad de un individuo con el otro: padre-hijo, jefe-empleado, médico-paciente, profesor-alumno; no obstante, Foucault menciona que, a diferencia de la concepción clásica del poder, este no solo puede ser ejercido de manera jerarquizada y de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba y de manera horizontal, de este modo, siguiendo los ejemplos anteriores, se puede mencionar que en el caso padre-hijo, a pesar de que existe un nivel de autoridad primario por parte del padre, lo cierto es que el hijo puede desobedecer a éste, igualmente el empleado puede hacerlo con su jefe, el alumno con el profesor, etc. De esta forma, se establece una realidad que atomiza el concepto de Poder y que da origen a lo que Foucault llamó: Microfísica del Poder, misma que se procederá a desarrollar a continuación.

2.6.1. Microfísica del poder

Tal como se ha desarrollado hasta acá, Michel Foucault desarrolló (sin deseos de ser vista de esa forma) una teoría del Poder que actualizó el pensamiento o concepto con el que a lo largo de la historia se ha estudiado el Poder y que, además, se fundamenta en las relaciones sociales o cotidianas, dando paso al establecimiento de un nuevo paradigma en dicho tema. Así, Foucault (1999), en su libro *Estrategias de poder*, menciona, citado por Vázquez (2013), que:

El poder es un tipo específico de relaciones y prácticas entre individuos. Todas estas prácticas “constituyen una de las formas a través de las cuales nuestra sociedad define tipos de subjetividad, formas de saber y en consecuencia relaciones entre los hombres y la verdad (p. 163).

Si bien es cierto, a pesar de Foucault apela por un Poder dinámico y distribuido en todas las esferas de la vida misma del ser humano, no desplaza del todo la idea de que el Estado forma parte de esa gama de espacios y estructuras de Poder, de modo que el Estado, dentro de la

concepción *foucaultniana*, se conforma de una red de vivencias que, a manera de hilo, se van instituyendo hasta establecer el ámbito estatal. De este modo, García (2014) menciona que el Estado se constituye:

A partir de esa codificación y articulación de relaciones de poder que le eran anteriores y se daban dispersas y localmente. Originariamente, el gobierno tiene una acepción más amplia que aquella que lo restringe al gobierno político; incluye el gobierno de uno mismo, el gobierno de la familia, el gobierno de la economía o el gobierno de las almas (el gobierno de las conductas en sentido médico, religioso, moral, filosófico, pedagógico). Es a partir de estas múltiples prácticas que el gobierno específicamente político se abrirá paso y ganará consistencia a través de su codificación progresiva, constituyendo así la dimensión de lo estatal (p. 60).

Esta conceptualización del Estado según Foucault, debe ir de la mano con dos recursos, el primero de ellos es “la dialéctica del saber/poder” y el segundo son los “dispositivos”. El primero de ellos hace referencia a un supuesto que se ha manejado a lo largo del tiempo que postula que aquel que tenga la información tiene el poder. Foucault menciona que toda sociedad posee una verdad, misma que se ha propagado por medio del discurso, discurso que se disemina por medio de ciertos “dispositivos”, los cuales, según Fanlo (2011), se definen como:

Un conjunto haz de relaciones entre las instituciones, sistemas de normas, formas de comportamiento, procesos económicos, sociales, técnicos y tipos de clasificación de sujetos, objetos y relaciones entre éstos, un juego de relaciones discursivas y no discursivas, de regularidades que rigen una dispersión cuyo soporte son práctica (p. 3).

Los dispositivos son todos aquellos mecanismos que las esferas de poder más fuertes, como el Estado, utilizan para vender una idea o “verdad”. Las escuelas, hospitales, cárceles y demás

instituciones, funcionan como mecanismos de construcción, implantación y diseminación de ideas, mismas que están fundadas en un saber que se ha desarrollado de manera histórica por medio de la construcción del Estado, basada en las relaciones que a nivel individual y en el ámbito más micro se han establecido.

De esta forma, el Estado capta, por medio de esta relación individuo-experiencias, ciertos elementos que transforma en una verdad que, a través del discurso, trasmite a los ciudadanos, esto como un mecanismo de control y resguardo de la unidad y la cohesión social.

Siguiendo, entonces con la idea primaria del papel del Estado según Foucault, al ser éste una construcción derivada de las experiencias individuales, locales y más micro de la sociedad, es posible establecer que el Estado por sí mismo, es el espacio final en donde se conectan todas las vivencias y experiencias de la sociedad en su totalidad, de modo que, visto de cierta forma, cabe la posibilidad que, como sociedad, como ciudadanía, se tenga el Poder para construir o deconstruir la estructura misma del Estado o de confabular para determinar el funcionamiento de éste.

Esa posibilidad de definir mega estructuras (como el Estado) partiendo de hilos conductuales que nacen en el seno de pequeñas interacciones sociales es lo que define la microfísica del Poder, es ver el poder desde un nicho y que desde ahí impacta en una realidad general.

2.6.2. Microfísica del poder y gobiernos locales

Después de tratar conceptualizar la microfísica del poder propuesta por Foucault, la cual, como menciona Colpas (2014), “*va de lo ascendente a lo descendente y de lo particular a lo general*” (p. 53), es posible realizar una relación entre esta concepción y los gobiernos locales, precisamente por la naturaleza local e individual de estos respecto a la estructura general de Estado.

Los gobiernos locales representan una unidad propia del Estado, por ende, su formación y estructuración es adaptable a los postulados de Foucault y su idea de Estado como figura y centro de convergencia de todas las relaciones sociales y, por ende, de poder. No obstante, los gobiernos

locales pueden ser vistos desde dos perspectivas: 1) como mecanismo de control estatal y 2) como herramienta de influencia ciudadana en la conformación del propio Estado, de esta manera, puede ser entendido desde una visión vertical del Poder, donde se orienta de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”.

Tal como se ha mencionado en apartados anteriores, los gobiernos locales juegan un papel sumamente importante en la defensa de los intereses de la ciudadanía, debido a que representa la institución estatal más cercana o próxima a ésta. Además, funciona como el medio idóneo de participación e involucramiento de las personas en la vida política y, por ende, en la formación de agentes de cambio. Así lo menciona Romero y Sáenz (s.f) en un artículo titulado “Municipio y Participación ciudadana”:

El municipio ha sido históricamente la piedra básica de la organización territorial de los estados y como tal es una parte integrante de éste. Su papel no se debe de reducir a un mero apéndice estatal, pues es en el municipio y no necesariamente en la municipalidad, (su expresión política, jurídica, organizativa y administrativa) en donde se le abre al ciudadano la oportunidad de la participación en diversos ámbitos (p. 2).

Partiendo de este hecho, de un municipio o gobierno local como entidad primaria en la construcción de una cultura política responsable y fortalecida en la ciudadanía, debido a su naturaleza local y próxima con ésta, se puede asegurar que estas instituciones pueden funcionar como canales de mejoramiento de la labor estatal y, por ende, generar un impacto real en los niveles de desarrollo y bienestar de las poblaciones.

No obstante, para propiciar y aprovechar esta oportunidad de mejora que ofrecen los gobiernos locales, primero es necesario generar una concientización sobre la verdadera importancia que conlleva la participación ciudadana en los ámbitos político-sociales, además de ofrecer un fortalecimiento de estas entidades, de modo que se dé un aumento de su capacidad de operación y maniobra para atender las demandas y retos que presentan las sociedades actuales.

La teoría ofrecida por Foucault traza un camino claro de la realidad del poder y, desde una perspectiva idealista, se puede ver como un incentivo para comprender el rol que cada individuo posee en la sociedad y la capacidad de cambio y/o construcción con la que éste cuenta. Si cada persona pudiese observar lo que puede realizar en su entorno más cercano para generar un cambio o mejorar su realidad y la de otros, las sociedades caminarían distinto. Cuando el ser humano decide ejercer el poder es capaz de sentar un precedente que incentive a otros a ejercerlo también. De esta forma, la microfísica del poder es una invitación a ser esas partículas que, a pesar de ser diminutas, pueden generar una gran reacción y provocar grandes cambios.

2.7. Institucionalismo

Durante mucho tiempo, distintas disciplinas, principalmente de las ciencias sociales, han buscado la manera de explicar los factores que moldean y/o determinan la conducta humana, dando origen a distintas teorías que tratan de subsanar esta incógnita. El institucionalismo se presenta como una de ellas. El primer institucionalismo, desarrollado por Commons en 1950, considera que:

Las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos. Las instituciones son esquemas, normas y regulaciones humanamente divisados que permiten y constriñen la conducta de los actores sociales y hacen predecible y significativa la vida social (Scott, 2001; North, 1990, DiMaggio and Powell, 1991, citados por Vargas, 2008, párr. 6)

La teoría institucionalista construye la historia a partir de las instituciones y define a las sociedades a partir de éstas, principalmente de aquellas que se desprenden de los gobiernos y los Estados. De esta forma, Peters (1999), citado por De la Hoz (2016), menciona que:

La ciencia y el pensamiento político tienen sus raíces en el estudio de las instituciones. Si se observa el referente histórico desde los

antiguos (Aristóteles, citado en Peters, 1999) hasta los primeros visos de la Ciencia Política como disciplina científica autónoma, que surgen a finales del siglo XIX, la atención principal reposa en los aspectos formales del gobierno, incluyendo la parte legal [...] la maquinaria de los sistemas de gobierno (p. 109).

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de que esta teoría habla sobre las instituciones y pueden ser comprendidas dentro de un marco estatal, lo cierto es que los distintos teóricos nunca han ofrecido una definición clara de qué se entiende por “institución”. De esta forma, Torres (2015) señala que, desde una perspectiva del primer institucionalismo o como él llama: *viejo institucionalismo*, los autores han tendido a asociar dicho concepto con una “*noción demasiado general y, por tanto, ambigua y confusa de “normas universales”, emanadas de la sociedad y, sobre todo, del Estado y su orden jurídico*” (párr. 19), es decir, la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos, el orden internacional, los gobiernos, entre otros.

No obstante, a pesar de no poder establecerse un concepto conciso de lo qué es la institución como tal, más allá de presentarse como un problema, se puede tomar como una oportunidad de adaptar los postulados de esta teoría a distintos ámbitos o desde diferentes perspectivas. Quizá este vacío o disenso en definir una conceptualización clara sobre los elementos que componen esta teoría dio paso al surgimiento de nuevas corrientes que, partiendo de esa libertad presupuesta por sus vagos principios, permitió establecer perspectivas o enfoques diversos.

De esta forma, con el pasar de las décadas y conforme el institucionalismo fue tomando relevancia dentro de las ciencias sociales, principalmente durante finales de la primera mitad del siglo XX y a lo largo de la segunda, fueron surgiendo diferentes corrientes que enfocaban de manera distinta dicha teoría, dando lugar a la aparición de enfoques diferenciados, tales como: institucionalismo inspirado en la acción racional, institucionalismo histórico, institucionalismo del agente y la estructura, institucionalismo en tres corrientes: regulativa, normativa y cognitiva o

institucionalismo en las corrientes: histórica, sociológica y la elección racional (Zurbriggen, 2006, párr. 6).

Asimismo, más adelante se dio la aparición de una nueva doctrina, llamada nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo, la cual buscaba actualizar los postulados propuestos por el institucionalismo clásico. Así, surgió una nueva teoría que, en palabras de Vargas (2008):

Aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, (...) como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo (p. 49).

Más allá de la noción generalizada de neoinstitucionalismo, resulta relevante resaltar una rama en específico que se desprende de éste, llamada neoinstitucionalismo histórico, el cual, según Fontaine (2013), parte de ofrecer una “*reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos y dar una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del Estado y de las relaciones entre los estados*” (p. 3). Por su parte, Vargas (2008) menciona al respecto que:

El institucionalismo histórico fue una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas en surgir para sostener que el Estado está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, más considerar al Estado como una unidad monolítica y homogénea. El institucionalismo histórico analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las

ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores (p. 50).

Asimismo, Farfán (2007), señala tres razones específicas del porque el neoinstitucionalismo histórico (NIH) se posiciona como una teoría idónea para el estudio de las políticas públicas y el factor institucional de estas:

1. El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social;
2. El NIH le confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones y
3. El NIH parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplacistas. Para este enfoque, los conceptos y categorías que explican las instituciones y la acción social no están preconstituidos, sino que van emergiendo del análisis.

Dado el tema que ocupa esta investigación, la conceptualización ofrecida por el neoinstitucionalismo histórico que se centra específicamente en el accionar del Estado, además de las puntuaciones que realiza en torno a temas específicos como los son las políticas públicas, gobierno, toma de decisiones, acción social, entre otros; lo convierte, estratégicamente, en una metodología clave para la comprensión de los procesos que se llevan a cabo por medio de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales como instituciones estatales principales dentro de los espacios locales tienen una gran posibilidad de impacto y modelación de las sociedades en espacios específicos dentro de un Estado, pero que, en el sentido más generalizado, termina siendo un actor relevante en la estructura administrativa, política y social de toda una nación. Así lo menciona Helmsing y Ellinger (2011), al señalar que:

En los últimos (...) años se produjo en los estudios locales y regionales un "giro hacia la institucionalidad" (Amin, 1999). Es

decir, se reconoce la importancia de instituciones que estructuran la interacción económica y social en el proceso del desarrollo local y regional (párr. 3).

Resulta imperativo, entonces, realizar un análisis en donde se tome a los gobiernos locales como instituciones significativas y, por medio de su potencialización y fortalecimiento, impulsarlas a ser motores de progreso, así como espacios de verdadera participación política, de modo que se dé, además, un regreso a las tradiciones de una verdadera democracia, con ciudadanos y gobiernos comprometidos en el cambio y el empoderamiento de las distintas facciones, actores y estructuras que convergen a nivel social.

CAPÍTULO III: MARCO METOLÓGICO

El marco metodológico, en palabras de Castillo (2017), *“es un componente crítico de cualquier informe de investigación. Esta sección debe proporcionar los detalles de procedimiento de cómo se realizó el estudio. (...) brinda un contexto para dicho estudio. Además, se utiliza para evaluar la calidad de la investigación”* (párr. 1-2). Mediante este capítulo se pretende dar un vistazo al lector sobre la forma o plan con la que se llevó a cabo la investigación.

A continuación, se detallará los aspectos que conciernen a esta investigación respecto al perfil de la misma. En la primera parte se hará hincapié en el enfoque de esta monografía, el cual es de naturaleza cualitativa, ya que se basa en la obtención y desarrollo de argumentos teóricos. En la segunda parte se habla respecto al diseño de la investigación, la cual se clasifica como una investigación descriptiva.

La tercera parte toca las cuestiones concernientes a las fuentes de información, donde se hace mención a las raíces teóricas que sustentan la investigación, así como las distintas formas de obtención de estas. Una cuarta parte señala las variables de la investigación y su respectiva importancia dentro de esta. La quinta parte trata sobre los distintos instrumentos utilizados para la obtención de los datos y, finalmente, una sexta parte donde se menciona el proceso de recolección y procesamiento de los datos obtenidos en la investigación.

3.1. Enfoque de la Investigación

El enfoque de una investigación puede estar determinado por tres diferentes tipos: el primero de ellos es el de tipo cualitativo, el segundo es el de tipo cuantitativo y por último se tiene el mixto, este representa una combinación de los dos primeros. Para el caso de esta investigación el enfoque que se pondrá en práctica será el enfoque cualitativo, específicamente. Hernández, Fernández y Baptista (2014), caracterizan este enfoque de la siguiente manera:

El enfoque cualitativo (...) se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas (p.7).

Esta investigación toma este enfoque debido a que realiza un estudio basado en el recorrido histórico del tema de descentralización en el Reino de España y, a través de los datos arrojados de este proceso, brindar un marco de recomendaciones para el Estado costarricense, desprendiéndose de una serie de interrogantes sustentadas en la necesidad de fortalecer y avanzar en este tema en Costa Rica. Asimismo, se aleja de brindar datos de índole numérico que requieran de análisis profundos o sean de gran relevancia y puedan impactar en los resultados finales de esta investigación.

3.2. Diseño de la Investigación

El diseño de la investigación se puede resumir como el nivel de profundización que esta tendrá. Se pueden distinguir cuatro tipos de diseño: el primero es exploratorio, el segundo descriptivo, el tercero correlacional y por ultimo explicativo. Para los efectos de esta investigación, se tomará como diseño el segundo de estos, es decir, el descriptivo. Sabino (1992) interpreta la investigación descriptiva de la siguiente manera:

Su preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos. Las investigaciones descriptivas utilizan criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando de ese modo información sistemática y comparable con la de otras fuentes.

Con esta investigación se pretende realizar una descripción sobre el proceso de descentralización llevado a cabo por el Estado español, tomando a este como fenómeno de estudio y, a su vez, tal como lo menciona el autor anterior, generar información sistémica que permita adaptarla a la realidad del Estado costarricense, creando así un marco de recomendaciones para la posible puesta en práctica en Costa Rica en dicho tema, tal como se mencionó anteriormente.

3.3. Fuentes de Información

Las fuentes de información representan aquellas que permitirán obtener la teoría y los argumentos necesarios para sostener la investigación. Huamán (2011), menciona que existen tres tipos de fuentes de información: 1) las primarias; 2) las secundarias y 3) las terciarias; todas ellas poseen un nivel mayor de cientificidad, iniciando con las primarias que presentan datos obtenidos de estudios a profundidad y, por ende, cuentan con mayor avalo para ser consultadas.

Para esta investigación se utilizarán distintas fuentes de información que ayuden en la obtención y enriquecimiento de los argumentos presentados. Entre estas fuentes se pueden mencionar:

- *Fuentes documentales:*

Informes sobre distintas organizaciones públicas o privadas.

- *Fuentes bibliográficas:*

Libros, revistas científicas, periódicos físicos y digitales, entre otros.

- *Fuentes electrónicas:*

Documentos recuperados de Internet, consulta de páginas oficiales de distintas organizaciones, entre otras.

- *Entrevistas:*

Entrevistas realizadas a expertos en el tema de estudio de la investigación.

3.3.1. Población

Para la población se tomará como referencia al Reino del España en conjunto con la República de Costa Rica, ya que representan los actores generales de estudio de la investigación.

3.3.2. Muestra

La muestra que se toma para análisis son los gobiernos locales, ya que representan los actores específicos de estudio de la investigación.

3.4. Unidades de Análisis de la Investigación

Tabla 1. Unidades de análisis.

Objetivo	Unidades de análisis	Definición conceptual	Definición operacional	Definición instrumental
Reconocer la importancia de los gobiernos locales como actores relevantes dentro de los procesos político-sociales de los Estados.	Importancia de los gobiernos locales.	Institución que realiza las funciones de órgano de gobierno o administración local de un municipio. Suele estar presidido por un alcalde, intendente, presidente de comuna o presidente municipal, que ostenta la presidencia de la administración local y del pleno municipal; y formado por los concejales o ediles que, reunidos en pleno, ejercen la potestad normativa a nivel local (Catota, 2014, párr. 1).	Los gobiernos locales son entidades de gran importancia dentro de la estructura gubernamental de los Estados, debido a que representan los órganos públicos más próximos a las comunidades donde se asientan los ciudadanos, por lo tanto, pueden ser las primeras instancias a través de las cuales se subsanan y/o se procesan las demandas de los ciudadanos.	Revisión bibliográfica.
	Procesos político-sociales	Son aquellos procesos que se llevan a cabo dentro de un Estado, que poseen una índole política, es decir, que se desprenden o se realizan a través de instituciones del	Los procesos político-sociales son aquellos que van a determinar el estilo de vida que una sociedad va a tener dentro de un Estado, ya que, por lo general, poseen un	Revisión bibliográfica.

		gobierno y que tienen un impacto directo en la sociedad de un Estado.	impacto generalizado sobre todas las personas habitantes de un país, de ahí se desprende su importancia y relevancia para la investigación.	
Identificar como los procesos de descentralización han impactado en la gestión pública del Reino de España.	Descentralización gubernamental	Según Rondinelli (1981), citado en un artículo publicado por la FAO (2006), la descentralización gubernamental se define como: la transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a: a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central; b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno; c) instituciones o corporaciones públicas semiautónomas;	La descentralización gubernamental es un proceso que se ha estado gestando en distintos Estados desde hace varias décadas, respondiendo a distintas situaciones que se han desarrollado a lo interno de cada uno de estos; sin embargo, todos han respondido a la necesidad de traspasar funciones del gobierno central a entidades u órganos locales, principalmente a municipios, ayuntamientos o municipalidades, esto con el fin de generar una repartición de poder y de esta manera una mejor gestión de lo público.	Entrevista a profundidad.

		<p>d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada; y</p> <p>e) organizaciones del sector privado o voluntario".</p>		
	<p>Descentralización gubernamental en el Reino de España.</p>	<p>La descentralización en España ha sido un proceso de grandes reformas que se inició desde finales de la década de 1970 y que hasta la actualidad se ha prolongado, resultando España hoy uno de los países más descentralizados del mundo. Tal como se menciona en la página oficial del Gobierno de España: El sistema constitucional español establece un sistema de reconocimiento de la autonomía territorial que jurídica y administrativamente se</p>	<p>España es uno de los pocos países que poseen una descentralización tan marcada y regulada por distintos instrumentos legales que permiten determinar con facilidad las funciones del gobierno central, así como de las Comunidades Autónomas. Su modelo de descentralización basado en el respeto de la autonomía de estas Comunidades Autónomas le ha permitido preservar una democracia sólida y poder obtener altos niveles de desarrollo,</p>	<p>Entrevista a profundidad.</p>

		materializa en una profunda descentralización hasta el punto de que el funcionamiento efectivo del Estado se asemeja en muchos aspectos al propio de los estados federales.	permitiéndose colocar como una potencia dentro de la Comunidad Europea; por ende, su experiencia resulta propicia para ser objeto de estudio y análisis dentro de la investigación.	
	Impacto de la descentralización gubernamental en el Reino de España	La descentralización llevada a cabo en España se puede ver como un proceso necesario que le permitió a este país hacer su transición a la democracia de una manera amena y que a su vez forjó las bases para alcanzar altos niveles de desarrollo. Y es que esto se sustenta en el supuesto que menciona Fortuño (2018) respecto a las ventajas de la descentralización, donde señala que <i>“los gobiernos de mayor proximidad son capaces de adoptar una mejor respuesta frente a la alternativa de un Gobierno Central”</i> ,	La descentralización ha impactado grandemente al Estado español, permitiéndole alcanzar un mayor desarrollo en distintos ámbitos, permitiéndole posicionarse, por ejemplo, como una de las economías más fuertes dentro de la Comunidad Europea, esto devenido por la libertad que poseen las Comunidades Autónomas en su autogestión. Sin embargo, es importante mencionar que, actualmente, el impacto que ha tenido este proceso ha sido el surgimiento de	Entrevista a profundidad.

		<p>dando por sentado la idea de una mayor eficiencia en la administración pública y, por ende, en la atención de las necesidades de los ciudadanos.</p>	<p>desigualdades entre Comunidades Autónomas, principalmente por la asignación de los presupuestos provenientes de las transferencias realizadas de las comunidades más ricas a las menos avanzadas, así como la proliferación de sentimientos independentistas, como en el caso de Catalunya.</p>	
<p>Definir los avances en materia de descentralización en la República de Costa Rica.</p>	<p>Centralismo histórico en Costa Rica.</p>	<p>Meoño (2008), menciona que: “Costa Rica, en suma, adoptó un modelo político presidencialista y unitario o centralizado, el menos funcional de los modelos políticos que ya desde 1949, exhibían facetas que permitían un análisis objetivo de cuán eficaces eran unos y otros en sus cometidos de posibilitar el mejor desarrollo integral posible para una nación” (p. 17).</p>	<p>Dada la configuración histórica del modelo de Estado costarricense basado en una administración centralizada, se ha abierto el debate sobre si este modelo se encuentra agotado y si se debe avanzar hacia el establecimiento de un nuevo modelo, que sea más eficaz y eficiente y permita enfrentar los retos actuales, no solo nacionales sino también</p>	<p>Entrevista a profundidad.</p>

		<p>De esta forma, se puede desprender del hecho que desde la fundación de la Segunda República en el país se estableció un modelo concentrado en un gobierno central y que, si bien es cierto se contempló la figura de las municipalidades, en la práctica esto no representó un verdadero compromiso por el respeto puro a su autonomía y capacidad de gestión pública, situación que se ha prolongado hasta nuestros días.</p>	<p>globales, partiendo de la idea de la existencia de un Estado más operante y con la capacidad de mayor respuesta ante las demandas del día a día; pero es cierto que esto no se puede lograr si se sigue conservando la idea de un Estado centralista, que finalmente termina asfixiándose a sí mismo. Por ende, se pone de manifiesto la idea de avanzar en los procesos de descentralización gubernamental en el país.</p>	
	<p>Avances en la descentralización en la República de Costa Rica.</p>	<p>Los avances en el tema de descentralización en Costa Rica han sido laxos y hasta el día de hoy el centralismo sigue imperando dentro del modelo de Estado. El Título XII de la Constitución Política, la Ley 7509, el Código Municipal de 1998, la Ley 8114, la Ley 8801 y la Ley 9329 representan</p>	<p>A pesar de existir un pequeño cuerpo normativo respecto a la descentralización, lo cierto es que este no es suficiente para hacer frente al tema o crear un verdadero plan descentralizador y, ciertamente, las pocas leyes promulgadas no han sido respetadas a cabalidad, lo cual,</p>	<p>Entrevista a profundidad.</p>

		<p>el marco normativo hasta ahora existente donde se hace alusión al tema de descentralización.</p>	<p>representa un doble reto, respecto al compromiso por verdaderamente avanzar en ese sentido. La experiencia nos señala la deuda que existe en cuanto al tema de descentralización y lo necesario que actualmente representa volver a retomar el tema.</p>	
<p>Analizar cuáles son los aportes de la experiencia española en materia de descentralización para su posible implementación en Costa Rica.</p>	<p>Relaciones bilaterales entre el Reino de España y la República de Costa Rica.</p>	<p>Los acercamientos entre la República de Costa Rica y el Reino de España en el tema específico de descentralización no han sido muchos. A pesar de la existencia de grandes y fuertes lazos de cooperación entre ambos países, el tema de descentralización e intercambio de experiencias no ha sido uno que se haya puesto aún sobre la mesa. En 2017 una delegación costarricense compuesta por distintos diputados y representantes del MIDEPLAN viajaron a</p>	<p>Tomando como caso de estudio al Reino de España en el tema de descentralización y sus aportes para la República de Costa Rica sería conveniente evidenciar la existencia o no de cooperación en este tema entre ambos países, de no existir un antecedente importante se puede generar recomendaciones que vayan a impactar directamente en el desarrollo y compartimento de estas experiencias. La cooperación técnica por parte de países</p>	<p>Revisión bibliográfica.</p>

		<p>España para conocer de cerca los procesos, formas y fondos de la descentralización en este país, como parte del Programa EUROsociAL, esto con el fin de generar un conocimiento para los diputados costarricenses sobre el tema y su posible implementación en Costa Rica (EUROsociAL, 2017).</p>	<p>pioneros en distintos ámbitos siempre será una oportunidad para los estados y el alcance de mejores resultados en las políticas ejecutadas a lo interno de estos.</p>	
	<p>Aportes de la descentralización gubernamental del Reino de España para la República de Costa Rica.</p>	<p>El Reino de España con su trayectoria de más de 40 años en el tema de descentralización y su constante mejora en este, se configura como un país idóneo para el estudio de estos procesos y la toma de este como modelo de aprendizaje, principalmente para estados como el costarricense, que se encuentran en etapas iniciales o casi nulas en dicho tema.</p>	<p>España, al ser un Estado con el cual Costa Rica ha gozado de muy buenas y longevas relaciones, es el caso ideal para el aprendizaje y estructuración de las pautas o líneas a seguir para el avance y consecución de un verdadero y exitoso modelo descentralizado de gobernanza en el Estado costarricense.</p>	<p>Revisión bibliográfica.</p>

3.5. Instrumentos de la Investigación

Para la elaboración de una investigación es necesario determinar los mecanismos que se utilizarán para la obtención de información, ya que de estos depende el alcance de los argumentos necesarios para defender, cuestionar, refutar o proponer teorías o hipótesis que coadyuvan en la consecución de los objetivos planteados, así como en dar respuesta a la pregunta de la investigación. Para este proyecto se determinó utilizar dos instrumentos específicos, los cuales son: la revisión bibliográfica y la entrevista a profundidad. A continuación, se detallan estos mismos:

Objetivo 1. Para este objetivo se utilizará la revisión bibliográfica para reconocer la importancia de los gobiernos locales como actores relevantes dentro de los procesos político-sociales de los Estados.

Tabla 2. Instrumentos del objetivo uno.

Autores	Importancia de los gobiernos locales	Procesos político-sociales

Objetivo 2. El siguiente objetivo busca identificar como los procesos de descentralización han impactado en la gestión pública del Reino de España por medio de la realización de una entrevista a profundidad.

1. ¿Cómo resume usted el proceso de descentralización llevado a cabo en el Reino de España?
2. ¿Cómo resume usted el funcionamiento de la descentralización en el Reino de España?
3. ¿Cuál ha sido el principal aporte del establecimiento de un Estado autonómico en el Reino de España y su impacto en la gestión pública? ¿Ha sido realmente beneficioso?

4. Más allá de solo mejorar la gestión pública, ¿en cuáles otras áreas ha ayudado o ha impactado el proceso de descentralización en España? Por ejemplo, en ámbitos como la economía o el desarrollo humano.
5. ¿Cuáles considera usted son los retos que actualmente debe encarar España en cuanto al tema de la descentralización?

Objetivo 3. Por medio de una entrevista a profundidad se buscará definir los avances en materia de descentralización en la República de Costa Rica.

1. ¿Es Costa Rica un país verdaderamente centralizado? ¿A qué se debe esta centralización imperante?
2. ¿Cuáles han sido los avances en materia de descentralización en Costa Rica en los últimos años?
3. ¿Por qué considera usted que Costa Rica teniendo un régimen municipal establecido y, por ejemplo, una ley 8801 aprobada desde hace 10 años, no logra avanzar verdaderamente en los procesos de descentralización?
4. ¿Cuáles son los proyectos actuales en los que se está trabajando para avanzar en esta materia?
5. ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrenta Costa Rica en el momento de hablar sobre descentralización?

Objetivo 4. El siguiente objetivo por medio de la revisión bibliográfica busca analizar cuáles son los aportes de la experiencia española en materia de descentralización para su posible implementación en Costa Rica.

Tabla 3. Instrumentos del objetivo cuatro.

Autores	Relaciones bilaterales entre el Reino de España y la República de Costa Rica	Aportes de la descentralización gubernamental del Reino de España para la República de Costa Rica.

--	--	--

3.6. Recolección y Procesamiento de Datos

A continuación, se brindará una compilación de información a modo de desarrollo de las distintas herramientas a utilizar a lo largo de la investigación; esto con el fin de crear un preámbulo que funcione como material de apoyo para realización de un análisis más profundo y a su vez coadyuve en la determinación de los puntos clave de este proyecto.

Objetivo 1. Reconocer la importancia de los gobiernos locales como actores relevantes dentro de los procesos político-sociales de los Estados.

Tabla 4. Desarrollo de los instrumentos de investigación del objetivo uno.

Autores	Importancia de los gobiernos locales	Procesos político-sociales
Adriana Meza Solano.	El gobierno local es la expresión del Estado en el territorio, por ende, un actor fundamental para la implementación de modelos de cohesión social, territorial y económica. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos locales no han logrado concretar acciones conjuntas con otras instituciones para la implementación de iniciativas que promuevan el desarrollo. Ante esta situación, se hace inminente la necesidad de cambiar el rol de las	La experiencia de la Fundación DEMUCA (Desarrollo Municipal de Centro América) en identificar espacios de incidencia política en materia de gobiernos locales, así como la existencia de la Agenda Municipal construida por la Unión de Gobiernos Locales (UNGL) en consulta con las municipalidades, surge la idea de desarrollar un proceso de sensibilización sobre la importancia de la formulación de políticas públicas y el papel

	<p>municipalidades, para convertirse, en lugar de meras prestadoras de servicios y recaudadoras de impuestos, en entes capaces de incrementar los índices de desarrollo local, utilizando espacios y mecanismos de concertación donde participen los actores locales en la creación de estrategias (Meza, 2016, p. 1).</p>	<p>de los gobiernos locales en la planificación estratégica para el desarrollo, que integre todas las temáticas que los líderes políticos deben considerar a la hora de tomar decisiones basadas en las necesidades reales de la población y la situación de su cantón (Meza, 2016, p. 1).</p>
<p>Carmen María Romero y Jorge Arturo Sáenz.</p>	<p>El municipio ha sido históricamente la piedra básica de la organización territorial de los estados y como tal es una parte integrante de éste. Su papel no se debe de reducir a un mero apéndice estatal, pues es en el municipio y no necesariamente en la municipalidad, (su expresión política, jurídica, organizativa y administrativa) en donde se le abre al ciudadano la oportunidad de la participación en diversos ámbitos (Romero y Sáenz, s.f, p. 2).</p>	<p>Debe ser la municipalidad en consecuencia una institución abierta, promotora y articuladora del desarrollo local, con alta capacidad administrativa y de gestión de manera que facilite la participación ciudadana. Este gobierno local debe planificar, conjuntamente con las organizaciones civiles y otras instituciones presentes en la localidad, su propio desarrollo. Como organización debe integrar a todos los sectores de su jurisdicción territorial, 2 dando especial atención a la incorporación equitativa de la mujer en todos los procesos de</p>

		desarrollo (Romero y Sáenz, s.f, p 4).
Alejandra Massolo.	El <i>municipio</i> es la célula primaria del gobierno de las comunidades y la institución política-administrativa de base territorial con personalidad jurídica expresada en el derecho público, que se encuentra más próxima y visible a la ciudadanía. El origen del municipio español heredado en América Latina, tiene raíz en la forma administrativa adoptada por el imperio romano cuya unidad básica de gobierno era conocida como <i>municipium</i> : del latín <i>munia</i> que significa oficio, obligación, y <i>capere</i> que significa tomar, hacerse cargo de algo (Massolo, 2005, p. 1).	El proceso de revalorización y revitalización de los gobiernos locales latinoamericanos inició su larga marcha en la década de 1980, impulsado por reformas destinadas a redefinir el perfil y rol del estado nacional. Reformas enmarcadas en el contexto de la crisis económica y las políticas de ajuste estructural de esos tiempos. La descentralización fue la política “estrella” del proceso apuntado a las instituciones municipales de gobierno, la mayoría en estado de postración y total incompetencia (Massolo, 2005, p. 5).

Objetivo 2. Identificar como los procesos de descentralización han impactado en la gestión pública del Reino de España.

1. ¿Cómo resume usted el proceso de descentralización llevado a cabo en el Reino de España?
2. ¿Cómo resume usted el funcionamiento de la descentralización en el Reino de España?
3. ¿Cuál ha sido el principal aporte del establecimiento de un Estado autonómico en el Reino de España y su impacto en la gestión pública? ¿Ha sido realmente beneficioso?

4. Más allá de solo mejorar la gestión pública, ¿en cuáles otras áreas ha ayudado o ha impactado el proceso de descentralización en España? Por ejemplo, en ámbitos como la economía o el desarrollo humano.
5. ¿Cuáles considera usted son los retos que actualmente debe encarar España en cuanto al tema de la descentralización?

Objetivo 3. Definir los avances en materia de descentralización en la República de Costa Rica.

1. ¿Es Costa Rica un país verdaderamente centralizado? ¿A qué se debe esta centralización imperante?
2. ¿Cuáles han sido los avances en materia de descentralización en Costa Rica en los últimos años?
3. ¿Por qué considera usted que Costa Rica teniendo un régimen municipal establecido y, por ejemplo, una ley 8801 aprobada desde hace 10 años, no logra avanzar verdaderamente en los procesos de descentralización?
4. ¿Cuáles son los proyectos actuales en los que se está trabajando para avanzar en esta materia?
5. ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrenta Costa Rica en el momento de hablar sobre descentralización?

Objetivo 4. Analizar cuáles son los aportes de la experiencia española en materia de descentralización para su posible implementación en Costa Rica.

Tabla 5. Desarrollo de los instrumentos de investigación del objetivo cuatro.

Autores	Relaciones bilaterales entre el Reino de España y la República de Costa Rica	Aportes de la descentralización gubernamental del Reino de España para la República de Costa Rica.
Ministerio de Asuntos Exteriores de España.	El V Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) 2018-2021 considera	El aumento de la complejidad de relaciones entre el Estado y la sociedad ha provocado que

<p>Gorka Rodríguez Herrero.</p>	<p>a Costa Rica un País de Cooperación Avanzada, junto con otros países como México, Panamá o Uruguay. En el Plan se establece un compromiso de buscar nuevas formas de cooperación centradas en las demandas específicas de cada sociedad así como en la provisión de bienes públicos regionales y globales, siempre teniendo en cuenta el grado de evolución de la renta de cada país (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2018).</p>	<p>ésta demande más cauces de relación con los gobiernos locales a través de procesos de descentralización; la administración pública se ha caracterizado por un centralismo expansivo que ha mermado la capacidad de actuación de los poderes locales, provocando su descapitalización política y sufriendo el tutelaje de las instancias administrativas superiores; existen demandas descentralizadoras de poderes locales que se muestran impotentes ante los desequilibrios sociales y económicos, por lo que plantean un aumento de competencias y recursos para acercarse a un mayor equilibrio territorial; desde los años ochenta existe un interés por el refuerzo de las identidades locales «desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria» que en cierta manera empoderen a lo local, y la crisis económica desatada a</p>
---------------------------------	---	--

		<p> finales de los setenta y ochenta cuestiona la capacidad de los poderes estatales para hacer frente a la misma, por lo que se demanda por los poderes locales de instrumentos para regeneración socio-económica de las zonas marginales de los territorios (Borja, 1987, citado por Rodríguez, 2009, p. 101).</p>
<p>Juan Antonio Cuartero. Juan García Rubio.</p>	<p>En el reciente informe realizado por el IE Business School a empresas con capital español, figura que un 76% de las entidades incrementará sus inversiones en América Latina.</p> <p>De acuerdo con este mismo informe, Costa Rica es el segundo país de Centroamérica con mayor presencia de inversión española con un 27% del total, tan solo por detrás de Panamá.</p> <p>Según datos del Ministerio de Comercio Exterior, la Inversión Extranjera Directa (IED) de España en Costa</p>	<p>Las virtudes de la descentralización suelen ser, además de tratar de subsanar los fallos del sistema centralizado, la mayor proximidad al ciudadano, al alumnado. No debemos olvidar que la descentralización no consiste tan solo en transferir competencias de la Administración central al segundo nivel administrativo, sino que puede ir bastante más allá; puede llegar al centro educativo y al aula. Frías del Val (2004, 2007) distingue entre una definición más restringida de</p>

	<p>Rica experimentó un gran incremento en 2011, coincidiendo con la entrada de Telefónica en el mercado. En los años siguientes, la inversión española ha sido la segunda más importante. Así, el último dato disponible refleja que este país recibió US\$120 millones de inversión procedente de España en el 2015 (Cuartero, 2017, párr. 2-4).</p>	<p>descentralización, que abarcaría únicamente la primera de las mencionadas, y una segunda, mucho más amplia, que llegaría hasta el aula (García, 2015, p. 206).</p>
<p>Cámara Oficial Española de Comercio e Industria en Costa Rica.</p> <p>Javier Rey del Castillo.</p>	<p>Desde su creación en noviembre de 1923, la Cámara Oficial Española de Comercio e Industria en Costa Rica (CAMACOES) ha venido desarrollando una labor de enlace y una capacidad para facilitar información comercial que favorezca los negocios y relaciones entre España y Costa Rica cumpliendo, así, su labor como una entidad propulsora e impulsora.</p> <p>La misión de la Cámara se enfoca en ser el espacio de referencia comercial, tanto</p>	<p>Situarse correctamente en el “entorno” (en términos de planificación estratégica) y entender cuál es el motor principal del proceso supone un avance importante para comprender las formas y alcance que puede adoptar la descentralización realizada, dónde se situación y cuáles pueden ser las resistencias más importantes a ese cambio, qué apoyos y en qué grado pueden obtenerse para la solución de los problemas planteados y qué líneas puede y debe seguir tal situación</p>

	<p>para los asociados, como para todo el tejido empresarial costarricense, brindando diferentes servicios como pueden ser, entre otros, la Organización de Agendas Comerciales, Promociones y Divulgaciones, Servicios de Información del Mercado Local, Asesoría Legal, Tributaria y Migratoria, Formación y Capacitación, etc. Servicios que brinda tanto a asociados, como no asociados (Cámara Oficial Española de Comercio e Industria en Costa Rica, 2018, párr. 1-2).</p>	<p>(Rey del Castillo, 1998, p. 25).</p>
--	--	---

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis de resultados representa una parte sumamente importante dentro de la investigación, debido a que es en este apartado donde se exponen los argumentos teóricos, técnicos, históricos y científicos que dan respuesta al problema de la investigación y, por ende, representan la base misma de la investigación y su importancia o relevancia de estudio. Williams, Unrau y Grinnell (2005), citados por Hernández et al. (2014) mencionan que dentro del análisis de resultados se presentan:

Las unidades de análisis, categorías, temas y patrones: descripciones detalladas y significados para los participantes, así como ejemplos ilustrativos de cada categoría; experiencias de los individuos y del investigador, además de los significados y reflexiones esenciales de este último, hipótesis y teoría; igualmente, el producto final (modelo, cultura, sucesión de eventos, fenómeno o plan) (p. 515).

El modelo de análisis que se utiliza para presentar los argumentos es el de tipo cualitativo, el cual se caracteriza por ofrecer una gama bastante completa de información recabada de distintos documentos de índole científica, periodística, histórica, política, entre otros; asimismo, se plasman ciertos datos obtenidos a través de la realización de entrevistas a profundidad a expertos en la materia, las cuales permiten la obtención de un reforzamiento de los argumentos presentados, así como de distintas perspectivas o posicionamientos respecto al tema.

4.1. Importancia de los Gobiernos Locales en los Procesos Político-Sociales

Durante las últimas décadas las sociedades a nivel internacional han experimentado grandes cambios en casi todos los ámbitos de la vida, esto debido, principalmente, por el avance del fenómeno de la Globalización, la aparición de nuevas y más eficaces tecnologías aplicables a distintas áreas y el surgimiento de nuevos retos a nivel global como el cambio climático, la continua y constante lucha contra la desigualdad, el mantenimiento de la estabilidad política internacional, entre otros.

A partir de la aparición y desarrollo de los factores antes mencionados, es necesario señalar que aún continúa imperando un mismo paradigma que, debido a la naturaleza global de estos elementos, ha mantenido la idea constante del Estado como actor único y facultado para responder o maniobrar por medio de los distintos mecanismos o ejes que se proponen para hacer frente a las circunstancias o coyunturas que acontecen en la escena global y que impacta directamente a lo interno de cada uno de estos Estados.

Particularmente, el fenómeno de la Globalización ha generado un cambio completo en la forma de hacer las cosas; a nivel internacional y siguiendo con el paradigma *estatocentrista*, se han establecido mecanismos que permiten el seguimiento, formulación y desarrollo de estrategias que buscan generar mayores acercamientos entre los Estados y la resolución conjunta de estos nuevos retos que acaecen, dando paso a la constitución de una mayor interconectividad entre éstos y la reafirmación de la figura estatal como principal actor en el Sistema Internacional.

Este modelo de internacionalización, por medio de la cooperación bilateral o multilateral, ha dado origen al establecimiento de espacios de enlazamiento entre Estados, tales como organizaciones, foros, tratados, etc.; además de la emersión de otros fenómenos que han tomado fuerza en los últimos años como los regionalismos. Este panorama corresponde, precisamente, a una realidad donde la dependencia y la necesidad de trabajo conjunto forman parte de las nuevas formas de establecer políticas encaminadas al bien común y a la defensa de los intereses propios de cada Estado.

No obstante, a pesar de la existencia de una hegemonía estatal por sobre otros actores a nivel del Sistema Internacional, es importante rescatar que la Globalización ha significado, también, un repunte de un nuevo rol por parte de otros actores que se han sumado a esa conectividad entre sociedades, grupos, Estados..., que deviene en una mayor participación y relevancia en los procesos político-sociales que se llevan a cabo en distintas esferas o niveles de poder. Tal como le menciona Piana y Tisera (2017), se debe comprender “*la interdependencia, no solo entre estados, sino entre los estados, las sociedades civiles, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y las ciudades*” (p. 15). Asimismo, estos autores mencionan, citando a Nye (2003), que:

Los procesos de transformación que genera la interdependencia compleja en la sociedad internacional, tanto en lo económico, político, sociocultural y científico-tecnológico “[...] elevaron la importancia de los asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tener un papel más amplio en la política mundial (p.15).

Estas transformaciones han abierto el debate sobre la importancia que poseen ciertos actores locales dentro de procesos y/o fenómenos como lo son la globalización que, históricamente, ha tendido a desarrollar perspectivas más macro que toman como actores únicos a los Estados en su generalidad y han desplazado la influencia que pueden tener otras entidades como lo son los gobiernos locales y su papel como posibles herramientas gestoras de desarrollo. Alcañiz (2008) menciona al respecto que:

El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse, con base en sus potencialidades y a su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones (párr. 128).

El resultado de una Globalización y una necesidad de adaptación ha dado como resultado el surgimiento de un fenómeno que aglutina las bondades de esa internacionalización e interconectividad global con la defensa y mantenimiento de una identidad local, llamado comúnmente “Glocalización”. Este fenómeno, según Montagut (2013), se puede entender desde aquella famosa frase que dice: “piensa globalmente, actúa localmente”; asimismo señala que:

Para ser global hay que tener medios, haber visto mundo, tener cultura, poder económico, tecnológico y conexiones. Para ser glocal se requiere esos mismos atributos y, a la vez, estar dispuesto a no anteponer tus raíces a todo lo demás. Hay que buscar el equilibrio (p. 6).

Por su parte, Murga y Novo (2017) mencionan que:

La escala macro (planetaria) es fundamental, pues hoy los grandes retos (...) se manifiestan con una gran contundencia como cuestiones mundiales. Sin embargo, conocer y analizar estos temas en las escalas (...) (regional, nacional y local) resulta indispensable para comprender la forma en que los problemas se generan, relacionándolos con las condiciones de vida, las creencias, los valores y los comportamientos de los grupos humanos (p. 57).

La Glocalización se presenta como un medio para adaptar los retos globales a las realidades de cada espacio local dentro de los Estados, tomando a las instituciones, grupos, entidades privadas, movimientos ciudadanos, etc., que se encuentran circunscritas a estas regiones como actores facultados para desarrollar proyectos encaminados a subsanar las problemáticas actuales. Las municipalidades o ayuntamientos como entidades estatales, autónomas, de representación y de índole local representan una oportunidad para la ejecución de políticas públicas en distintas áreas de interés como lo social, económico y ambiental que busquen apalear los distintos problemas que acaecen dentro de cada uno de los Estados.

4.1.1. Los Gobiernos locales como agentes de cambio en materia social, económica y ambiental

En el año 2015 desde Naciones Unidas, los países del mundo se comprometieron a mitigar ciertos problemas globales como la pobreza, la protección del ambiente y la prosperidad económica (ONU, 2015, párr. 1) a partir de la adopción de 17 objetivos, los cuales pasaron a llamarse Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos objetivos venían a sustituir a los anteriores Objetivos del Milenio que habían perdido vigencia y que presentaban ciertas falencias para poder cumplirse; de este modo, los ODS actualizaron este reto y están presupuestos a ser alcanzados en el 2030.

Los ODS fueron formulados a partir del punteo de los principales problemas que se presentan de forma repetitiva a nivel interno de todos los países y que, debido a esta naturaleza continua, representan retos globales. La idea de adoptar estos objetivos consiste en que cada Estado, a lo interno de sí mismo, realice los mayores esfuerzos para subsanarlos, por medio de políticas estructuradas, oportunas, inclusivas y sostenibles; además, se incentiva la cooperación entre naciones, de modo que los esfuerzos sean conjuntos y se reditúen las fortalezas de cada una de ellas.

Hasta la fecha, los ODS se posicionan como una agenda global que compromete a todos los Estados a avanzar en la obtención de mayores niveles de igualdad, inclusión y desarrollo en todos los ámbitos, ya sea en lo social, lo económico y hasta en lo político. Todo esto ido de la mano con la sostenibilidad y la lucha contra la crisis ambiental actual.

El cumplimiento de esta agenda depende del compromiso de cada Estado, además de la capacidad que posea cada uno para ejecutarla. Por supuesto, es necesario resaltar que existen un sinnúmero de factores que pueden incidir en la consecución de estos objetivos dentro de cada Estado, va a depender del gobierno que se tenga, el nivel de gobernabilidad existente, la estabilidad política y económica, el compromiso de los distintos actores político-sociales, entre otros; asimismo, es muy importante el factor institucional, ya que va a depender de la operabilidad de las instituciones el desarrollo y ejecución de estrategias dirigidas a subsanar los ODS.

Los gobiernos locales se presentan como una herramienta factible para, desde el nivel local, desde lo más micro a lo más macro (como lo señalaba la microfísica del poder), iniciar con la realización de programas sociales que envuelvan a todas las esferas de las comunidades conformantes de los entes territoriales y, de esta forma, avanzar con el cumplimiento de los ODS, los cuales, más allá de ser mecanismos que de alguna forma coaccionan a los Estados, representan deudas históricas y responsabilidades ya adquiridas que deben ser asumidas. De esta forma se menciona que:

Como señala la Guía para su implementación, mientras que los ODS son globales, su consecución dependerá de nuestra habilidad para convertirlos en una realidad en nuestras ciudades y regiones. Todos los ODS tienen metas que apelan directamente a las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales, particularmente a su papel a la hora de prestar servicios. Este es el motivo principal por el que los gobiernos nacionales y regionales deben situarse al corazón de la Agenda 2030 (Andalucía Solidaria, 2019, párr. 9).

Es una realidad que los entes municipales representan una oportunidad para, no solo alcanzar los ODS, sino ir más allá y transformar la realidad nacional de cada uno de los Estados donde existen este tipo de regímenes autónomos. Tal como lo menciona la Fundación Democracia y Gobierno Local (2011) en unos de sus informes:

Nadie puede poner en duda la dimensión institucional del municipio como poder público en un Estado democrático. Y la calidad del sistema institucional es, sin duda, uno de los elementos que sustenta el desarrollo económico y social. Las instituciones son, en efecto, “infraestructuras sociales” que permiten un mejor crecimiento y acentúan la competitividad (p. 180).

No obstante, a pesar de su importancia institucional, estratégica y democrática, lo cierto es que su funcionalidad ha sido infravalorada y muchas veces se cuenta con municipios debilitados, inoperantes, con poblaciones indiferentes o despreocupadas política y socialmente; ejemplo de ello es la realidad de Costa Rica, tal como se ha mencionado anteriormente e incluso es la realidad de muchos ayuntamientos dentro de España. De este modo, es necesario avanzar en la reforma de estas entidades públicas, de tal forma que se dé un reforzamiento de su institucionalidad, patrimonio, capacidad de maniobra e incidencia política y social.

Este fortalecimiento debe ir acompañado de una red de esfuerzos que engloben el compromiso de varios actores locales y nacionales, así como de alianzas e intercambio de experiencias entre municipios. Las diputaciones, concejales, asambleas populares, empresas u organizaciones no gubernamentales figuran como piezas relevantes dentro de este proceso de transformación municipal. Asimismo, se requiere *“por parte de los alcaldes una fuerte dosis de liderazgo político”*, de modo que, desde su puesto de autoridad y de mando, se amplíen los espacios de incidencia e influencia por parte de los gobiernos locales y su institucionalidad en sí misma dentro de la realidad local, nacional e incluso internacional (Fundación Democracia y Gobiernos Locales, 2011, p. 184).

Es posible asegurar que las entidades locales como las municipalidades pueden realizar un sinnúmero de tareas y funciones, siempre y cuando estén lo suficientemente dotadas de elementos como: autonomía, patrimonio, presupuesto y un gobierno local transparente y cercano a la ciudadanía; por supuesto, estas funciones adquiridas van a depender de otros elementos como el nivel de descentralización que se maneje a nivel estatal.

La capacidad de acción que una municipalidad puede tener en un territorio reducido y con una población menos tumultuosa es mayor que la que puede tener el gobierno central a nivel nacional; por ende, los resultados que se pueden alcanzar, por ejemplo, en materia social, económica y ambiental, son mayores desde una realidad local y de mayor involucramiento municipal que desde políticas o programas llevados a cabo por un gobierno central que muchas veces no llega a ciertas zonas del país, debido al centralismo muchas veces dominante.

La labor social que las municipalidades pueden desempeñar en el ámbito local es de suma importancia, entendiendo ésta como *“el conjunto de actuaciones que desde los poderes públicos se desarrolla en beneficio (...) de las personas (...) consideradas como miembros de un colectivo social que son objeto de marginación y exclusión por determinadas desigualdades sociales (López, 2013, párr. 22), es decir, abarca problemáticas como lo son la pobreza, la discriminación, el acceso a la salud, a la educación, a la recreación, la inseguridad ciudadana, entre otras.*

El combate de estas problemáticas y la prestación de los servicios que las subsanan muchas veces dependen de las decisiones y acción que tenga el gobierno central de un país, lo cual representa un problema en la administración estatal, debido a que, como se mencionó anteriormente, existe una disparidad entre las realidades que se viven a lo interno de los Estados, donde impera una constante centro-periferia bastante desigual. De esta forma, se intensifica la necesidad de facultar a las municipalidades para hacer frente a estos retos y desempeñar una función estabilizadora de la igualdad social en las distintas localidades y/o regiones de un país.

En los últimos años esta labor se ha venido agudizando; por ejemplo, a lo interno de muchos Estados latinoamericanos se ha plasmado como una opción para hacer frente a la desigualdad imperante en dicha región, la cual está caracterizada por ser la más desigual a nivel global. Cabrero (2004) menciona que las municipalidades y gobiernos locales se han establecido:

Como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana. Dicho de otra forma [sic] se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada (p. 9).

De esta forma, se puede asegurar que se ha iniciado a repensar el papel que las municipalidades deben tener dentro de la actividad y ejercicio de las labores públicas. Una de las problemáticas sociales que más se acentúa y que se presenta de forma continua en los Estados es la pobreza, la cual es producida y agravada por un sinnúmero de elementos que se confabulan para su

perpetuación en la sociedad y que a su vez genera otras problemáticas que se derivan de ésta, tales como la criminalidad (que a su vez genera inseguridad), narcotráfico, prostitución, precarización de los espacios, contaminación, etc., por ende, la pobreza es un problema que, de tratarse de manera correcta, vendría a subsanar otros existentes.

El papel que han tenido las municipalidades y gobiernos locales en este sentido ha sido el de precursores de programas estatales que muchas veces no se adaptan a la realidad local de muchas áreas geográficas, entre ellas las regiones rurales, la cuales presentan los índices de pobreza más altos a nivel global. Asimismo, la cuestión de seguimiento del desarrollo y resultado de estos programas muchas veces se pierde o, debido a los bajos presupuestos con que cuentan las municipalidades, se vuelven insostenibles, representando un problema, además, estructural y de ejecución de estas políticas.

En este mismo orden de ideas, se señala la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización, de modo que cada municipio esté en la capacidad político-operacional de responder por sus problemas y demandas; asimismo, es necesario un reajuste de los presupuestos asignados a estas entidades, de modo que el dinero disponible sea acorde a las funciones y necesidades de cada una y que sean lo suficientemente robustos para avanzar hacia una realidad de desarrollo. La Fundación Konrad Adenauer (2016), en uno de sus artículos, señala que cada municipalidad debe empoderarse y fortalecerse para cumplir su función de:

Ser promotora, facilitadora y reguladora de la integralidad del desarrollo. Es la responsable de las políticas públicas municipales y de generar condiciones favorables para el desarrollo productivo en el municipio. Esto implica el mejoramiento de los ingresos de sus habitantes [sic] así como de su nivel de vida (párr. 6).

En este sentido, el tema de potencialización municipal, pobreza y desarrollo va de la mano con la cuestión económica, no solo de la municipalidad en sí misma, sino también de la posibilidad que poseen los munícipes para obtener ingresos y que estos sean suficientes para

permitirse cubrir sus necesidades básicas. De esta forma, se abre un nuevo papel de la municipalidad y gobierno local como entidades promotoras de comercio e inversión. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG) (2016), en uno de sus informes, menciona que las municipalidades y gobiernos locales como las instituciones públicas más cercanas a la población y conocedoras de la realidad de cada comunidad, poseen la capacidad de convocar a todos los actores clave para el desarrollo económico local:

La cámara de comercio, los representantes de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), los sindicatos y la mano de obra, los productores primarios, las instituciones de educación y capacitación, los agentes de los departamentos y ministerios de otros niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales y contrapartes de desarrollo internacional activas en la comunidad, como también los representantes de los desempleados, marginados debido a su juventud, género, discapacidad u origen étnico, o quienes están luchando para sobrevivir en la economía informal (p. 7).

Asimismo, el UCLG señala que los gobiernos locales “*son los mejores situados como iniciadores, catalizadores y conductores de los procesos que involucran a estos interesados claves en visionar el futuro, diseñar estrategias e implementar iniciativas de desarrollo económico*” (p.7). De esta forma, las municipalidades, desde sus gobiernos locales, pueden llevar a cabo proyectos que incentiven ese desarrollo económico que, a su vez, impacta directamente en la reducción de las tasas de pobreza y riesgo social. Programas de capacitación en carreras técnicas, idiomas, agricultura, así como las alianzas público-privadas, con incentivos a los negocios y productores locales, además de una fuerte simplificación y digitalización de los procesos burocráticos, funcionan como posibles medidas para reactivar la economía local y que, finalmente, significa una mejora generalizada en la economía y finanzas estatales.

Asimismo, es importante que las municipalidades realicen el control necesario sobre el acceso a la educación y la salud de sus habitantes, en el primer caso, que se supervise la asistencia

de niños, jóvenes y adultos a los centros educativos en sus respectivos niveles y la culminación de estos, asimismo, que se realicen programas conjuntos que permitan apalejar aquellos factores que obstaculizan la permanencia completa de las personas en las aulas, por medio de becas, inversión en tecnología, educación dual y promoción de la cultura y el arte.

Respecto al segundo punto sobre salud, es importante que los centros de salud estén en las condiciones óptimas, tanto en equipamiento como en infraestructura, para la atención de los pacientes; asimismo, el apoyo a campañas de salud es importante, ya que por medio de estas es posible llegar a poblaciones vulnerables y en riesgo social. Por otro lado, es necesario desarrollar y reforzar un sistema universal y solidario que permita el acceso de todos y todas a los servicios de salud.

Estos avances en materia social y económica deben estar acompañados por la sostenibilidad y la lucha contra la crisis ambiental, temas que se encuentran incluidos dentro de las agendas globales. Resulta idóneo que desde las municipalidades se incentive la constitución de una cultura amigable con el ambiente, por medio de programas dirigidos al mantenimiento de las zonas verdes, el desarrollo del reciclaje, el incentivo al uso del transporte público, un sistema de recolección y tratamiento de residuos responsable, la celebración de alianzas con empresas u ONG interesadas para la realización de campañas y proyectos dirigidos a abarcar estos temas, entre otros.

En municipios de España se ha avanzado en esta materia como, por ejemplo, según un artículo desarrollado por Rius y Puigdollers (2014) mencionan que algunos entes locales han empezado a poner en práctica ciertas medidas como:

La mejora de la eficiencia energética de sus servicios y equipamientos municipales y con la movilidad sostenible. La implantación del vehículo eléctrico en las flotas municipales, la renovación del alumbrado público con tecnología de leds o la instalación de calderas de biomasa alimentadas con astilla de los bosques cercanos, son algunos de los ejemplos que encontramos en los municipios catalanes (párr. 6).

Asimismo, Baño y Revuelta (2016), en un informe desarrollado por Fundación Democracia y Gobierno Local, señalan que la contribución de las entidades locales (municipalidades, gobiernos locales, ONG, empresas locales, etc.) representa de gran relevancia para la lucha contra la crisis ambiental, ya que:

Su intervención es crucial para afrontar sus consecuencias para la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos (...), pues las medidas necesarias solo pueden adoptarse en la esfera local en función de las circunstancias particulares (población, especial vulnerabilidad, por tratarse, por ejemplo, de zonas costeras o de montaña, zonas rurales) (p. 6).

La importancia de estos esfuerzos realizados en las esferas locales radica en que son acciones que, aunque parecen pequeñas, debido a su naturaleza municipal, si se reproducen en todas las regiones de un Estado, el impacto termina siendo nacional e incluso global; además, es idóneo incentivar el intercambio de experiencias entre municipios, así como entre ciudades. Tal como se mencionaba al inicio de este apartado, la Globalización ha acercado y conectado a la humanidad, de este modo, que sea un medio para, a través de todas sus herramientas, generar políticas de buena gobernanza y que permita una inclusión de todos los actores nacionales como internacionales.

Con la idea de la Glocalización es posible avanzar en la consecución de mayores niveles de desarrollo y de mejores niveles de vida, aprovechando todas las bondades que la internacionalización e interdependencia de la Globalización ha generado, por supuesto, partiendo desde lo local, lo micro y yendo a lo macro y más complejo.

Asimismo, desde el rol de los gobiernos nacionales, es necesario que estos desarrollen políticas que envuelvan a las municipalidades y gobiernos locales, de modo que les permita desempeñarse como verdaderos agentes de cambio de la realidad nacional e internacional, de frente a los retos que se encaran actualmente. Es necesario avanzar en descentralización, reforzamiento de autonomía municipal, financiamiento y participación ciudadana.

4.2. La Descentralización en el Reino de España

4.2.1. Funcionamiento

A lo largo de este documento se ha manifestado en algunos apartados como es a partir de 1978, con la promulgación de la Constitución Española actual, que se inicia, además de una transición a la democracia, un periodo de estructuración y fortalecimiento del Estado autonómico del Reino de España. Es a partir de la segunda mitad del siglo XX que se inicia esa validación de las distintas nacionalidades existentes dentro del territorio y se forjan las comunidades autónomas que representan la base del sistema político-administrativo de España.

De esta forma, para comprender el funcionamiento del Estado autonómico español y la manera en que este ha propiciado el desarrollo de un sistema político-administrativo descentralizado, es necesario remontarse a ciertos hechos históricos que han marcado este proceso.

Primeramente, cabe mencionar que para el desarrollo de este título se requirió la elaboración de una entrevista a profundidad a un experto en el tema de descentralización dentro de España; el experto es español, posee una licenciatura en Derecho por parte de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y se desempeña en el campo de la investigación en temas de comunicación estratégica de partidos políticos, gobiernos y administraciones públicas.

Este experto menciona que, precisamente, a lo largo de este proceso de construcción del Estado autonómico español y, más específicamente, el proceso descentralizador, se desarrollan a partir de la segunda mitad del siglo XX, especialmente, entre de las décadas de 1980 y 1990. La caída del régimen franquista en 1975, el periodo de transición de 1975-1978 y finalmente la promulgación de la Constitución actual en este último año representan los puntos clave que marcan el inicio de estos procesos mencionados.

A través del artículo 2 y el título VIII de la Constitución se establecen los principios que definen la naturaleza del Estado español, la constitución de las comunidades autónomas y la autonomía con la que cuentan éstas y el resto de entidades locales, como las provincias y ayuntamientos.

Después de promulgada la Constitución en 1978, se inicia el traspaso de competencias del Estado central hacia las comunidades autónomas, por medio de la promulgación de los famosos estatutos de autonomía, los cuales vienen a representar la norma básica que sostiene a estas. Fueron primero los estatutos de autonomía de Catalunya y Euskadi (País Vasco) en 1979 y a partir de 1981 hasta 1995 se promulgan el del resto de comunidades, dando origen a 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas, estas divididas en sus respectivas provincias y ayuntamientos.

Con el pasar de los años, a finales y a lo largo de la primera década del siglo XXI, la gran mayoría de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas se reforman en variadas ocasiones, algunos más que otros. Estas modificaciones se dieron debido a que las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución Española no se transfirieron a las comunidades autónomas en un solo tracto, solamente Catalunya, Euskadi y Galicia las recibieron de esa forma, el proceso para el resto de comunidades fue progresivo y debido a esta progresividad era necesario modificar los estatutos para adaptarlos a las nuevas competencias que se recibían poco a poco.

Ahora bien, después de comprender a grandes rasgos el origen del sistema político-administrativo de la España actual, es necesario entender la manera en que funciona este sistema. El experto entrevistado menciona que el Estado autonómico español por su naturaleza es bastante complejo de entender, debido a que existe un entramado de distintas administraciones públicas, bajo distintos niveles de gobierno y bajo distintas autoridades o actores de poder. El experto señala que es necesario desglosar, primeramente, la manera en que se organiza la mecánica de Estado y gobierno en España:

1. Primeramente, se tiene al Estado, entendido como la administración central; en donde se concentran el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial nacionales, así como la Corona, cuyas funciones y facultades están estipuladas en la Constitución Política de la Nación. Acá se representa al primer nivel de administración y gobierno.
2. El segundo nivel de administración está comprendido por las Comunidades Autónomas y sus respectivos gobiernos autonómicos, los cuales cuentan, como se mencionó anteriormente, con un presidente y una asamblea legislativa. Sus funciones y facultades se encuentran estipuladas en los distintos estatutos de autonomía.

3. Las diputaciones provinciales representan el tercer nivel de administración; estas están compuestas por un presidente, vicepresidentes, una Junta de Gobierno y un Pleno. Estas unidades político-administrativas se encuentran establecidas en 41 de las 50 provincias que comprenden el territorio español; las nueve provincias restantes comprenden a las 6 comunidades autónomas que son uniprovinciales y, por ende, el gobierno autonómico absorbió las funciones de las diputaciones, y las otras tres provincias sobrantes corresponden a las que componen a Euskadi, las cuales se le conocen como diputaciones forales y gozan de una regulación especial (La Vanguardia, 2016). Sus competencias se encuentran dentro de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y el marco normativo propio de cada comunidad autónoma.
4. El cuarto nivel de administración está comprendido por los ayuntamientos que dividen a las provincias de cada comunidad autónoma. Estos están compuestos por un alcalde y los concejales, los cuales son elegidos por votación directa, secreta y universal. Sus funciones se encuentran estipuladas, igualmente, en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y el marco normativo propio de cada comunidad autónoma.

Tal como se puede observar, dentro del Estado español existen cuatro niveles de administración y gobierno, cada uno facultado para conocer de distintas competencias; debido a esta conformación se logra obtener una administración de los asuntos públicos de forma fragmentada o dividida, dando paso a una transferencia total de las funciones estatales, así se permite comprender, a primera instancia, el nivel de descentralización que se presenta dentro del Estado español. No obstante, es necesario profundizar en la diferenciación existente entre estos niveles de gobierno y la manera en que cada uno impacta directamente en la mecánica descentralizada llevada a cabo en España.

4.2.1.1. La administración y Gobierno central

La administración y Gobierno central representan el primer eslabón del cual se desprenden el resto de unidades político-administrativas y territoriales que conforman la totalidad del Estado español. Tal como se mencionó, primeramente, los actores políticos que manejan la acción de la

administración central son aquellos que conforman los tres Poderes de la República y son los encargados de dar forma a la política nacional.

En apartados anteriores se mencionaba que el Reino de España es una monarquía parlamentaria, en donde en el Ejecutivo coexisten dos figuras de suma relevancia: el Rey como Jefe de Estado y un presidente como Jefe de Gobierno, este presidente se desprende directamente de las Cortes Generales, específicamente, del Congreso de los Diputados; además, existe una segunda cámara que corresponde al Senado. El presidente, vicepresidentes y los ministros en conjunto conforman el Gobierno nacional.

En el artículo 149 de la Constitución Española se establecen las competencias que el Estado tiene y que las diferencia de aquellas que las comunidades autónomas pueden tomar parte. Por supuesto que, es a través del Gobierno central, en conjunto con otros actores dentro del Poder Legislativo y Judicial, que se ejecutan estas competencias. De manera general se pueden mencionar:

1. La regulación básica para la garantía de la igualdad y el goce de todos los derechos para todos los españoles;
2. Las cuestiones sobre nacionalidad, migración y extranjería;
3. Las relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas;
4. La administración de justicia;
5. La legislación en materia mercantil, penal y penitenciaria, procesal, laboral, civil, propiedad intelectual, industria, arancelaria, hacendario general, medio ambiente general, entre otros, sin perjuicio del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas;
6. En materia de aduanas, planificación económica general y el fomento de la investigación técnico-científica;
7. Las cuestiones sobre el sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad, ordenación del crédito, la banca y seguros;
8. La legislación básica sobre la seguridad social;
9. En materia de puertos y aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, ferrocarriles y transporte terrestre, obras públicas de interés general, entre otros, sin

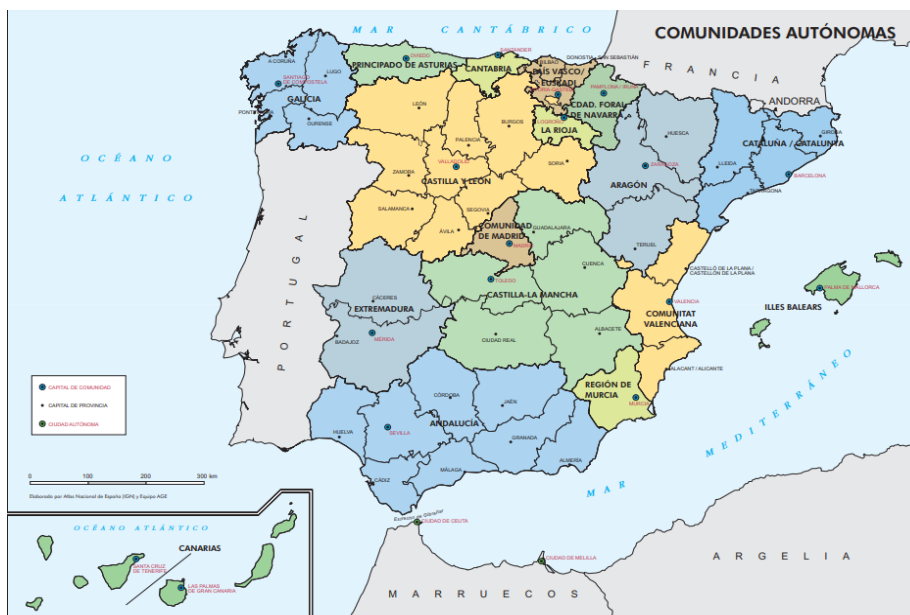
perjuicio de las competencias que puedan tener las comunidades autónomas en dichas materias;

10. En materia de pesca marítima, aprovechamiento hidráulico, régimen minero y energético, entre otros, sin perjuicio de las competencias que puedan tener las comunidades autónomas en dichas materias y
11. En materia sobre prensa, radio y televisión, la defensa del patrimonio cultural español, la seguridad pública, la obtención, expedición y homologación de título académicos y profesionales, entre otros, sin perjuicio de las competencias que puedan tener las comunidades autónomas en dichas materias.

Estas atribuciones representan la generalidad de las materias en que el Estado puede ejercer potestad; no obstante, existen muchas que pueden presentar una dicotomía entre este y las comunidades autónomas, debido a que muchas de las competencias que son trasladadas a los entes sub nacionales se desprenden de funciones generales en las cuales el Estado establece las bases, pero cada entidad debe adaptarla a su realidad y capacidad de operación.

4.2.1.2. Las Comunidades Autónomas

Ilustración 1. Comunidades Autónomas y Provincias de España.



Fuente: Instituto Geográfico Nacional de España (IGN).

Las comunidades autónomas representan las unidades más beneficiadas del sistema de gestión pública descentralizado que se maneja dentro del Estado español. Las comunidades autónomas, por medio de sus estatutos de autonomía, figuran como los principales actores político-administrativos facultados para ejecutar políticas encaminadas a la defensa y resarcimiento de los intereses de la ciudadanía.

En el artículo 148 de la Constitución Española se establecen las competencias que pueden ejercer las comunidades autónomas, entre las cuales se encuentran:

1. La organización de sus instituciones de autogobierno;
2. Los términos de los ayuntamientos ubicados dentro de sus territorios;
3. En materia de territorio, vivienda y urbanismo, las obras públicas de interés único de la comunidad autónoma, entre otros;
4. En materia de ferrocarriles y carreteras circunscritas únicamente al territorio de la comunidad autónoma, los puertos y aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales;
5. En materia de aprovechamiento de recursos hidráulicos, la pesca en aguas interiores, la agricultura y ganadería y el fomento del desarrollo económico de la comunidad;
6. La gestión en materia ambiental, la artesanía, el fomento de la cultura y la investigación, la promoción del deporte, la asistencia social, la sanidad y la higiene y
7. En materia de fundación y mantenimiento de museos, bibliotecas y conservatorios de interés de la comunidad, la defensa del patrimonio cultural de la comunidad, la promoción del turismo, las ferias interiores, entre otros.

Estas competencias representan las materias que, en la generalidad, las comunidades autónomas pueden asumir. No obstante, existen otros temas como la salud, la educación y la seguridad pública que, a pesar de que no se encuentra expreso en la Constitución, sí es posible que las comunidades autónomas conozcan de estos temas debido a lo establecido en el siguiente párrafo:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (artículo 149, inciso 3, Constitución Española).

De este modo, existe la posibilidad de que ocurra un traspaso mayor de competencias por parte del Estado hacia las comunidades autónomas, esto sin significar una violación a las disposiciones establecidas en la Constitución y una transgresión a la autonomía de las distintas regiones que componen al territorio y Estado español.

Este proceso de transferencias, según se establece en el sitio web oficial del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, consiste en que una comunidad autónoma “*con competencias estatutarias en una determinada materia asume las funciones que integran dicha competencia y los medios materiales, personales y económicos que la Administración del Estado o sus organismos autónomos venían destinando para el desarrollo de aquellas funciones*” (párr. 1). Este traspaso de funciones se lleva a cabo por medio de una Comisión Mixta de Transferencias, la cual está integrada por miembros representantes de la Administración estatal y otros representantes de la Administración autonómica interesada.

Esta comisión mixta se encarga de generar acuerdos que permitan establecer la ruta para ejecutar de manera correcta la transferencia de la competencia o competencias en debate y que, de esta forma, el proceso sea beneficioso para las partes. Una vez se haya llegado a un acuerdo, este se eleva al Gobierno central para su aprobación por medio de Real Decreto, el cual debe ser firmado por el Rey y refrendado por el presidente del Gobierno. Cumplidos estos pasos, la comunidad autónoma asume de forma directa las funciones delegadas, siendo necesario modificar el estatuto de autonomía correspondiente a la comunidad para que quede establecido de manera oficial su responsabilidad en esa materia.

4.2.1.3. Las Diputaciones provinciales

Las diputaciones provinciales corresponden a un nivel administrativo dentro del Estado español que, desde cierta perspectiva, resulta un tanto complejo. Estas diputaciones son el cuerpo gubernativo de las provincias, tal como se mencionó, y son un órgano que responde directamente al Estado o administración central y no a las administraciones autonómicas. Cada provincia cuenta con sus respectivas diputaciones locales, exceptuando a las que pertenecen a comunidades autónomas uniprovinciales. Cada provincia cuenta con un promedio de 25 a 51 diputados provinciales, dependiendo de la cantidad de población que se concentre en ella.

Estos diputados se eligen de manera indirecta y se desprenden de los procesos electorales para la elección de los alcaldes y concejales de los ayuntamientos, es decir, a partir de los resultados de estas elecciones, por medio de una Junta Electoral de Zona, se escogen a los miembros que compondrán estos órganos. Es necesario hacer la diferenciación entre diputados provinciales, los diputados de las asambleas legislativas autonómicas y los diputados miembros del Congreso nacional, los cuales representan órganos distintos, conformados por miembros independientes entre sí.

La funcionalidad de las Diputaciones provinciales es una cuestión que durante mucho tiempo se ha debatido, propiciando la aparición de acérrimos defensores y detractores, los cuales oscilan entre la necesidad de seguirlas manteniendo y la urgencia de reformarlas e incluso eliminarlas definitivamente. No obstante, Martín (2019) menciona que las Diputaciones provinciales representan valiosas herramientas para mantener un “*difícil equilibrio territorial*”, además, señala que estos órganos se posicionan al frente de “*entidades territoriales más poderosas como son el Estado y las Comunidades Autónomas, (...) dando servicios públicos de calidad y eficientes, y a precios competitivos por el principio de economías de escala, a los Municipios rurales y deshabitados*” (párr. 6).

Por su parte, Calleja (2016) menciona que:

Desde que estalló la crisis, las diputaciones han estado en el punto de mira, no solo por su presupuesto y su deuda creciente, sino por la necesidad de simplificar los niveles administrativos en España, que en algunas provincias se acercan a la decena (párr. 5).

De esta forma, ha surgido una discusión creciente sobre la verdadera utilidad de estas entidades. Sin embargo, a pesar de su naturaleza conflictiva, lo cierto es que en la actualidad representan un actor más que se suma a la mecánica descentralizada del Estado español, desempeñando ciertas funciones que se encuentran estipuladas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la cual, en su artículo 31, inciso 2, estipula que “*son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social...*” y, más adelante, en su artículo 36, se mencionan las funciones específicas de las diputaciones, las cuales, de manera general, son:

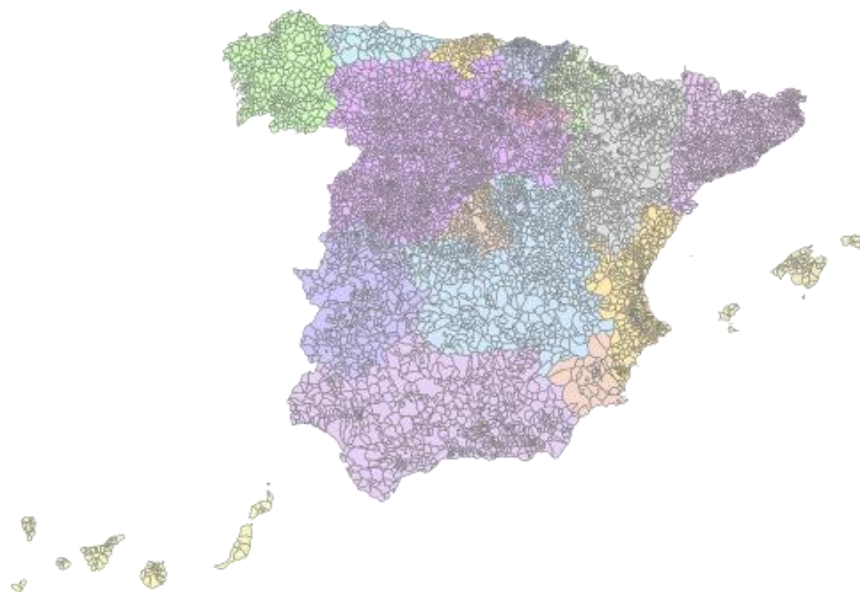
1. La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada;
2. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión;
3. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal;
4. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial;
5. Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria y
6. El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, entre otros.

Asimismo, existe la posibilidad de que las comunidades autónomas deleguen ciertas competencias a las provincias. De esta forma, las diputaciones se presentan como un nivel político y administrativo que vela por la unidad e igualdad de los distintos ayuntamientos que pueden

existir dentro de las provincias que representan. Son, además, entes que representan la tutela del Estado central dentro de las comunidades autónomas en equilibrio con la autonomía con que estas cuentan.

4.2.1.4. Los Ayuntamientos

Ilustración 2. Ayuntamientos de España.



Fuente: Instituto Geográfico Nacional de España (IGN).

Tal como se puede observar en la imagen 2, es sorprendente la cantidad de entidades locales existentes en el Reino de España; solo los ayuntamientos suman 8205 en todo el territorio nacional, según datos del IGN; de este modo, es la unidad político-administrativa más común y, por ende, más importante dentro de España. Los ayuntamientos representan el cuarto y más básico nivel administrativo y de gobierno, están inmersos en las provincias y como se señaló, anteriormente, sus funciones están reguladas por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.

En el capítulo II, de esta investigación se mencionaron los ámbitos en los que los ayuntamientos desempeñan funciones, entre los que destacan: urbanismo, medio ambiente, prestación de servicios públicos básicos, policía local, promoción de la cultura y el ocio, entre otros. No obstante, según un informe publicado por la Federación Española de Municipios y

Provincias (FEMP) los gobiernos locales en España en la actualidad presentan ciertas falencias, principalmente por una cuestión de planificación desde las comunidades autónomas a la hora de realizar transferencias de competencias y asignar presupuestos. Por ende, se menciona que es necesario crear un *“reconocimiento de la autonomía local y financiera que necesitan los Ayuntamientos, desarrollando así, en un plano de igualdad entre los Gobiernos Locales y los demás Gobiernos, la autonomía que se reconoce en la Constitución”* (FEMP, s.f, p. 24).

De esta forma, haciendo un repaso sobre los distintos niveles administrativos y gubernamentales que estructuran la mecánica descentralizada del Estado español, es posible aseverar que la descentralización, realmente, cala en la gestión pública de España y que esta organización ha posibilitado el desarrollo y mantenimiento del modelo de Estado autonómico actual, lo cual ha implicado una mejora en muchos ámbitos de la sociedad, como lo son la burocracia, la economía, el desarrollo humano, entre otros. No obstante, como se verá más adelante, este sistema de cuatro administraciones también ha significado una complicación dentro de la administración pública española, principalmente, por la inexistencia de un marco claro que regule el actuar funcional de cada uno de estos niveles administrativos.

Por su parte, una cuestión sumamente importante dentro del tema de descentralización en España es la forma en que estas administraciones se financian y la manera en que el tema presupuestario se maneja dentro del Estado español. Dado que en dicho país se dio un fuerte proceso de delegación de funciones, también supuso una *“descentralización del gasto y los servicios públicos”* (Pérez, s.f, p. 4), lo cual arrojó la necesidad de crear una regulación fiscal y presupuestaria que permitiese a las administraciones descentralizadas cumplir con sus funciones.

Para comprender la forma en qué se financian las comunidades autónomas es necesario señalar que existen dos regímenes o modelos de financiación de estas entidades, el primero es el régimen común y el segundo es el régimen foral; no obstante, para efectos de esta investigación se abarcará únicamente el régimen común, ya que es este el que se utiliza de manera general para trasladar fondos a la mayoría de comunidades autónomas. Este régimen se encuentra plasmado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Este régimen común se nutre de dos fuentes: los impuestos y los fondos existentes. De esta forma, el Estado recauda el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), así como los Impuestos Especiales a la cerveza, vino, bebidas fermentadas, hidrocarburos, tabaco, entre otros; del IVA y el IRPF se traslada el 50% a las comunidades autónomas y de los Impuestos Especiales un 58%. Asimismo, las comunidades autónomas están en la potestad de recaudar directamente los impuestos al Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) y sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD), de los cuales también se nutren financieramente (Gedescó, s.f, párr. 4 y 5).

Por otro lado, con la constitución de los fondos, también se obtienen ciertas partidas presupuestarias. Actualmente existen tres fondos, los cuales son (Ministerio de Hacienda de España, s.f):

1. Fondo de Garantías de Servicios Públicos Fundamentales: este fondo se compone de las aportaciones que realizan todas las comunidades autónomas más el complemento estatal, y tiene como fin garantizar que cada comunidad reciba los mismos recursos de acuerdo a sus necesidades. Con este fondo se financia la prestación de servicios públicos. Para su distribución se toman en cuenta factores como: la población (30%), la superficie de la región (1,8%), la dispersión (0,6%), la insularidad (0,6%), la población protegida (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y la población entre 0 y 16 años (20,5%).
2. Fondo de Suficiencia Global: este segundo fondo es complementario del Fondo de Garantías y su función es otorgar una partida extra a las comunidades que termine de asegurar las necesidades globales de financiación de cada una de ellas.
3. Fondos de Convergencia:
 - a. Fondo de Cooperación: por medio de este fondo se trasladan partidas a las comunidades autónomas para incentivar el desarrollo regional. Se les otorga a aquellas regiones que presenten bajos PIB per cápita o tengan bajas densidades y crecimientos de población.
 - b. Fondo de Competencia: este fondo pretende reforzar la equidad y la eficiencia de la financiación de las necesidades de los ciudadanos, disminuyendo las diferencias financieras per cápita entre comunidades autónomas.

Asimismo, existen los Fondos de Compensación Interterritorial, los cuales se dividen en el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario; estos fondos están destinados a *“tratar de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”* estipulado en la Constitución Española. Para 2014 las comunidades autónomas más beneficiadas por estos fondos fueron: Andalucía, Valencia, Galicia, Canarias y Castilla-La Mancha (Ministerio de Hacienda, s.f, párr. 1 y 2).

Ahora bien, un punto relevante es cómo, a partir de estas partidas, se ven beneficiados los ayuntamientos o gobiernos locales, siendo estos, como se mencionó anteriormente, la unidad básica del ordenamiento territorial y administrativo de España.

El financiamiento de los gobiernos locales en España está regulado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la cual, en su artículo 2, menciona las fuentes de fondos para estas entidades, entre los cuales se mencionan: las transferencias del Fondo Estatal de Inversión Local, las transferencias corrientes de la administración general del Estado y de lo recaudado a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, además, las comunidades autónomas realizan una transferencias de capitales que corresponde al 24,5% del dinero percibido por los ayuntamientos.

Sin embargo, en los últimos años se ha venido señalando la necesidad de reformar los mecanismos de financiación de los ayuntamientos, ya que el movimiento municipalista señala que las partidas recibidas no aseguran la validación de su autonomía y la capacidad de satisfacer las necesidades locales. Esto va en congruencia con el supuesto de que más de la mitad de la población española vive en tanto solo el 1,8% de los municipios de todo el territorio nacional, con poblaciones de 50 mil habitantes en adelante, lo que significa una absorción del 55.1% de los gastos totales municipales (El Diario, 2019, párr. 13).

Sin duda alguna existe una fuerte disparidad entre ayuntamientos, además de que se ha señalado la necesidad de reforzar la participación de estos en los presupuestos destinados a las comunidades autónomas, de modo que se produzca su fortalecimiento de su papel dentro de la

gestión pública española y un crecimiento en su operacionalidad, esto como un mecanismo para apalear las grandes desigualdades que hoy enfrenta España.

4.2.2. Estado autonómico: oportunidades y retos en la actualidad

4.2.2.1. La España del siglo XX y la España actual

Para comprender lo que ha significado el proceso de descentralización llevado a cabo en el Reino de España, es necesario dibujar un panorama que ayude a comprender la España anterior al inicio de este proceso y la España actual; durante la primera mitad del siglo XX y parte de la segunda se tenía a un país marcado por una gran desigualdad social; sin embargo, después de la década de 1980 se inicia un gran desarrollo, se establece una economía fuerte y España se transforma en uno de los pilares de la Unión Europea. De esta forma, la historia acá juega un papel sumamente relevante para enmarcar los logros y fallos que el Estado autonómico ha acumulado a lo largo de más de 40 años de vigencia.

El experto entrevistado señala que uno de los mayores logros que se puede señalar del establecimiento del Estado autonómico en España y la validación de las distintas comunidades autónomas, es el haber podido propiciar un apaleamiento de las injusticias sociales existentes en la época pre autonomías. Y es que Sánchez (2016) menciona que la pobreza en España presentó una evolución bastante marcada durante la segunda mitad del siglo XX, en la cual *“se produjo un descenso más acelerado (...), que cayó al 40% en 1960, al 20% en 1970 y a niveles inferiores al 5% en los años 80, haciendo de España un país desarrollado”* (párr. 2).

Por su parte, Villavalverde (1996) en un estudio realizado sobre la evolución de las desigualdades en España durante el periodo de 1955 a 1991, señala que, por ejemplo, en 1955 la renta por habitante en la provincia de Guipúzcoa (Euskadi), la cual para entonces poseía el nivel más alto, era 4,3 veces superior a la de la provincia de Granada (Andalucía), misma que poseía el nivel más bajo; mientras que para 1991 la diferencia era solo 2,3 veces mayor entre la provincia de Gerona (Catalunya) y la provincia de Badajoz (Extremadura), las cuales representaban el nivel más alto y más bajo respectivamente para ese año.

Aunque estas referencias no presentan una cifra notable de cambio, es lo suficientemente representativa para comprender las diferencias existentes durante la España del siglo pasado, además de que reflejan una cuestión que el experto entrevistado menciona: durante el régimen franquista Euskadi fue una de las regiones más beneficiadas por este, lo cual se evidencia al encontrarse Guipúzcoa en el nivel más alto de renta durante los años de 1950, mientras regiones como Extremadura o Andalucía fueron las regiones más olvidadas por el Gobierno de Francisco Franco. No obstante, también es importante resaltar que, particularmente, Euskadi y Catalunya, históricamente, siempre han sido regiones con un componente económico bastante fuerte, lo cual les ha permitido posicionarse en los primeros lugares en índices de desarrollo.

Asimismo, Martínez (2005), en un artículo sobre el desarrollo económico en España e Italia durante el siglo XX, menciona que las disparidades en España

Aumentaron hasta 1950 o 1960, tendencia que venía manifestándose desde 1800, pero se detuvieron a partir 1960. Desde entonces, ha ido disminuyendo la desigualdad y las economías regionales han tendido a converger, principalmente desde la década de 1970, tras la llegada de la democracia. Las diferencias se han erosionado con el tiempo, siendo la reducción más intensa durante el periodo 1980-1991 (p. 211).

La disminución de estas desigualdades se puede comprender debido a que, con la llegada de la democracia (como menciona el autor en la cita anterior) y el establecimiento del Estado autonómico, fue posible iniciar con un proceso de descentralización fuerte que permitió la presencia estatal en aquellas regiones en donde existía un desamparó y olvido por parte de los gobiernos centrales. Además, para comprender esta mejora en los niveles de desarrollo de España también se puede hacer la salvedad del aumento en la inversión social por parte del Estado, la cual para 1977 representaba solamente un 12% del PIB, mientras que para inicios del 2000 presentaba un crecimiento real del 91.7%, es decir, pasó a un porcentaje del 21,1% del PIB para este año, considerando, por supuesto, el aumento de esta inversión proporcional con el aumento del PIB, el cual había crecido en un 73,40% para entonces (Maravall, 2003).

El aumento de estas inversiones en materia social vino, además, acompañado de la transferencia de competencias que se logró por medio de los Pactos Autonómicos llevados a cabo durante la década de 1980 y 1990, de modo que se logró delegar funciones de índole social como lo fueron la educación, la salud, el empleo público, por medio de la constitución de las instituciones autónomas, así como la posibilidad de ejecutar políticas dirigidas al incentivo en materia económica y comercial.

Estas acciones permitieron un desarrollo económico y social con rasgos más equitativos en las distintas regiones autónomas; asimismo, el experto entrevistado menciona que, con la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, anteriormente mencionado, se permitió la instauración de un sistema que busca el equilibrio económico entre las comunidades, evitando caer en situaciones de gran desigualdad como las mencionadas en párrafos previos. Por otro lado, el traslado de competencias fiscales hacia las comunidades autónomas también significó un mayor goce de fondos por parte de estas para el fomento de políticas encaminadas a apalear desigualdades y propiciar mayor desarrollo.

El experto entrevistado considera que, sin duda alguna, el Estado autonómico español acompañado del proceso de descentralización llevado a cabo, permitió aumentar la capacidad de los gobiernos autonómicos de operar en beneficio de sus poblaciones circundantes, así como fue posible que el Estado llegase a aquellas zonas más alejadas de Madrid y permitiese romper con ese centralismo que pasaba por el alto la existencia de una segunda España más pobre y que vivía en completa orfandad.

Además, el experto señala que, por su parte, la descentralización sí se ha dejado sentir en otras áreas como, por ejemplo: en el desarrollo cultural, el desarrollo universitario, en las políticas para la protección del medio ambiente, etc. Igualmente, en la parte económica surgió el fenómeno de la competitividad entre las comunidades autónomas, esa lucha por ver cuál estaba en la capacidad de acaparar la mayor parte de la inversión extranjera directa; en la actualidad Madrid, Cataluña y Valencia son las comunidades que absorben la mayor parte de esta inversión, lo cual

arroja una necesidad de constante mejora y transformación como un mecanismo para “no quedarse atrás”.

4.2.2.2. Los retos de la España de hoy en día

La España que hoy se conoce es una España que ha atravesado un largo proceso de construcción y transformación, tal como se puede dilucidar a partir de lo mencionado en apartados anteriores; es un país que pasó de tener altas tasas de desigualdad a ser hoy un país miembro, por ejemplo, de la OCDE y uno de los principales miembros de la Unión Europea, además, es la economía catorceava a nivel mundial y ocupa el puesto 26 en Índice de Desarrollo Humano (IDH) para 2017, según datos del sitio web datosmacro.com. No obstante, a pesar de tener buenos indicadores de manera global, es importante y necesario señalar que España en los últimos años ha venido presentando ciertos problemas sociales, políticos y económicos, lo cual permite ofrecer un marco sobre los principales retos que hoy en día atraviesa este país.

El experto entrevistado menciona los siguientes retos como los más relevantes:

1. La desigualdad aún existente

En los últimos años España ha tenido que pasar por algunas crisis que han terminado elevando las tasas de desigualdad en todo el país. Según informe realizado por la fundación OXFAM Intermón en 2019, se logró determinar que España es el cuarto país más desigual de la Unión Europea y es el segundo en donde la distancia entre ricos y pobres más se acentúa.

Estas brechas se vienen arrastrando, principalmente, desde la recesión económica de 2007, en donde miles de ciudadanos españoles se vieron sumamente afectados y hasta la fecha no logran recuperarse, mientras la clase social más poderosa continúa acumulando más riqueza, dando paso a la constitución del panorama que OXFAM señala en su informe; de esta forma, Carrasco (2019), menciona respecto a este que:

Pese a que la salida de la crisis se ha dado en términos macroeconómicos, no lo ha hecho en las pequeñas economías. Y mucho menos, además, en las de aquellas personas que nunca han gozado de una muy buena salud económica. De este modo, apunta la organización, la desigualdad que se acentuó durante la recesión no sólo no ha desaparecido, sino que ha condenado a miles de personas. Así pues, cada vez hay más pobres en términos numéricos. Pero también sufren más apuros económicos. En el polo opuesto, los ricos son cada vez más ricos (párr. 2).

Asimismo, otra brecha importante es la desigualdad existente entre las comunidades autónomas, lo cual, de alguna forma, contribuye a empeorar la desigualdad social. Doncel (2019) señala, respecto a un informe publicado por el Banco de España, que *“ni las variables del mercado de trabajo (empleo, paro) ni la productividad total de los factores han contribuido significativamente a reducir las diferencias regionales a lo largo del periodo analizado [1985-2015]”* (párr. 5).

Esta desigualdad se ha acentuado, principalmente por factores como: la diferenciación existente en la especialización sectorial de las economías regionales, las peculiaridades geográficas, las diferencias en el capital humano y social, además, el papel del sector público y el resto de instituciones políticas, económicas o sociales (Jurado y Pérez, 2014, p. 2).

2. La despoblación de muchas provincias españolas

Este reto está muy relacionado con el anterior y, además, es una cuestión que muy poco se ha tratado en España, pero que en la actualidad está presentando dimensiones cada vez más preocupantes.

Desde la década de 1970 hasta la actualidad, España tuvo un aumento poblacional bastante marcado; no obstante, este crecimiento no ha sido igual en todo el territorio; por su parte, las oleadas de migración interna que ha experimentado el país, desde las zonas rurales a las ciudades,

ha desencadenado un fenómeno que se le conoce como la “España vaciada o vacía”, debido a que existen provincias a lo interno del territorio que en los últimos años han visto una disminución considerable de su población, dando paso al establecimiento de espacios, precisamente, vacíos o con poca densidad poblacional.

De esta forma, se tiene provincias como Soria (Castilla y León) que, según datos del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), ha experimentado una disminución de su población en las últimas décadas del 23%, mientras ciudades como Madrid han crecido en cerca de un 73%. Castilla y León, Asturias, Extremadura y Aragón son las comunidades autónomas que se han visto más afectadas por este fenómeno en el periodo de 1998 a 2018 (epdata, 2019).

Esta situación puede ser un reflejo de la desigualdad existente entre comunidades autónomas, lo cual provoca que pobladores de ciertas provincias menos desarrolladas se vean en la necesidad u obligación de migrar a otras regiones de España en busca de más y mejores oportunidades. Asimismo, esta salida de pobladores de ciertas zonas provoca la fuga talento humano, lo cual puede impactar también en el desarrollo de las comunidades autónomas, produciéndose un fenómeno cíclico de: menos oportunidades, más emigración igual a menos desarrollo.

3. La racionalización de la administración pública: “una competencia, una administración”.

Anteriormente se hizo mención de la existencia de cuatro niveles de gobierno y administración dentro del Estado español, los cuales se traducen en una alta descentralización dentro de la gestión pública de España, esto ha permitido, como ya se ha mencionado, el establecimiento de un Estado autonómico, mismo que ha aportado grandes bondades a la realidad del país y se ha constituido en un modelo digno de ser estudiado y analizado.

No obstante, a pesar de ser un sistema, hasta cierto punto, beneficioso, el experto entrevistado menciona que también ha representado ser un sistema engorroso, debido, principalmente, por la cuestión de competencias, las cuales, a pesar de estar definidas en distintas

normas, muchas se comparten o se repiten de administración a administración y no existe un marco regulatorio que defina los alcances y limitaciones de dichas competencias. Esto ha desencadenado cientos de conflictos de competencias que finalmente terminan saturando al Tribunal Constitucional (TC), el cual es el encargado de conocer de estos asuntos.

Según Merino (2020) entre los años 2011 y 2016 los conflictos de competencias alcanzaron niveles históricos, *“hasta 213 asuntos se plantearon ante el TC, con 136 impugnaciones de las autonomías contra disposiciones del Estado, y otras 77 impugnaciones en sentido inverso”* (párr. 3). A pesar de que estas problemáticas se dan en mayor parte entre comunidades autónomas y el Estado, también existen conflictos, por ejemplo, entre estas primeras y las diputaciones provinciales o entre estas segundas y los ayuntamientos, considerando que las diputaciones provinciales son la vía intermedia entre autonomías y municipios.

Por su parte, es posible mencionar que durante mucho tiempo se ha socavado la autonomía de los ayuntamientos, los cuales, hoy en día, siguen presentado una fuerte dependencia a los gobiernos autonómicos y diputaciones provinciales en el caso de aquellos municipios más pequeños y con poca capacidad de asumir sus competencias, lo cual ha significado un desplazamiento del papel de los gobiernos locales y, a su vez, un exceso de poder por parte de comunidades autónomas, principalmente.

4. El déficit público español

Uno de los problemas más serios que presenta España en la actualidad es el déficit en sus finanzas públicas, tanto en las estatales como las de las comunidades autónomas. En 2019, España cerró con un desequilibrio de 2,82%, posicionándose en el segundo puesto como el país con mayor déficit dentro de la eurozona, solo por detrás de Francia (El Independiente, 2020, párr. 1). Y es que, según Pascual (2015):

Una vez se inició la crisis (de 2008) se [sic] ritmo de crecimiento del déficit ha sido muy elevado, y para hacer frente a dicho déficit se ha tenido que emitir deuda tanto a corto como a largo plazo en

los mercados internacionales, obligando a pagar intereses y aumentando el gasto público en este concepto (pp. 112 y 113).

Asimismo, Llamas (2019) menciona que:

Una elevada deuda pública hace a España vulnerable a escenarios de reducción del crecimiento económico, subida de tipos de interés y tormentas financieras. Además, un déficit estructural por encima del 2% limita sobremanera la capacidad de respuesta ante un choque macroeconómico (párr. 5).

Este escenario, además, se complica al tratar de comprender el tamaño del aparato estatal español, el cual, como se evidenció anteriormente, cuenta con cuatro niveles administrativos, lo que, según el experto entrevistado, resulta en muchos sentidos insostenible, de modo que este problema va de la mano con el punto anterior, donde se habla de la racionalización de la administración pública.

Según el informe de 2018 sobre Presupuestos Generales del Estado, publicado por el Ministerio de Hacienda de España, para ese mismo año, el Estado español trasladó 42 mil 744 millones de euros a las administraciones territoriales, de los cuales un 60,4% del total iba destinado a las comunidades autónomas. Estos traslados representan poco más del 40% de los gastos públicos realizados en España, mientras la Administración central solo realiza un 20% de estos. Además, es importante considerar que dentro de estos presupuestos no se incluyen las partidas obtenidas del IVA, IRPF y los Impuestos Especiales.

5. La unidad nacional

Finalmente, un punto sumamente importante dentro del tema de descentralización español es la cuestión de la unidad nacional. El experto entrevistado menciona que esta cuestión es un gran reto en la actualidad. Y es que, a pesar de haberse constituido un Estado autonómico y tomando

en consideración las ventajas que esto supuso, también es importante resaltar que esto ha provocado, a su vez, una potencialización de los sentimientos nacionalistas a lo interno del país.

Ejemplo de esta problemática es la cuestión catalana y los sucesos ocurridos en 2017, en donde la Generalitat de Catalunya proclamó unilateralmente la independencia del territorio, lo cual desencadenó una crisis socio-política entre la comunidad autónoma y el Gobierno central. No obstante, la existencia de estos nacionalismos no es propio solo de Catalunya, el nacionalismo vasco es bastante fuerte y el gallego también en menor medida; asimismo, dentro de otras regiones autónomas como Andalucía, Valencia o Murcia es posible encontrar estos sentimientos independentistas, aunque no tan fuertes.

Sin embargo, esta problemática no representa un tema nuevo, desde siglos atrás han existido movimientos que apelan por la independencia de ciertos territorios españoles; de hecho, es posible asegurar que la constitución del Estado autonómico actual en España responde precisamente a un deseo inacabado de completa independencia por parte de ciertas regiones autónomas, considerando que el régimen autonómico actual se inicia en 1979 con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Catalunya, mismo que surgió ante las exigencias de esta de conservar su naturaleza jurídica especial, dando paso al deseo del resto de comunidades a acceder a esta misma figura.

De esta forma, tal como le menciona Vidal (2018):

España necesita reformas, sin duda, y reformas profundas, en su ordenamiento básico, en su modelo productivo, en su sistema educativo, en su organización territorial, pero necesita, si desea seguir existiendo, una transformación sanadora de la mentalidad de los españoles, una revisión radical de su ethos colectivo, un tratamiento de choque que la libere del nihilismo y del relativismo que han envenenado su cuerpo y han vaciado su alma hasta sumirla en su presente agonía.

4.3. La Descentralización en la República de Costa Rica

4.3.1. Centralismo histórico en Costa Rica

En el capítulo dos de esta investigación se realizó una conceptualización sobre la descentralización, sus características y diferenciaciones, esto a partir del planteamiento del problema que busca profundizar en este tema y representa la base misma de este proyecto. No obstante, debido a la naturaleza del Estado costarricense es necesario ahondar dentro del concepto de centralismo, ya que este representa una característica bastante marcada dentro de la gestión pública de este país y, a su vez, es la causa primera que permite hablar de la urgencia de avanzar hacia la descentralización.

De esta forma, se entiende por centralismo como aquel *“sistema político o administrativo que defiende la acumulación de las funciones de gobierno o de administración en un solo poder central, sin dejar ninguna competencia a poderes periféricos o locales”* (Oxford, 2019, párr. 1). En Costa Rica, este modelo de gobernanza y administración de las cuestiones públicas ha sido bastante marcado y figura como una cuestión que, desde los inicios de vida independiente en el país, ha germinado sus raíces y que hasta la actualidad sigue penetrando en el sistema político del país.

Para el desarrollo de este apartado se realizó una entrevista a profundidad a una experta en el tema de descentralización en Costa Rica y reforma del Estado; la experta es licenciada en Administración Pública por parte de la Universidad de Costa Rica (UCR) y trabaja para el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), particularmente en la Secretaría Técnica-Ejecutiva del Proceso de Transferencias.

Precisamente, ésta señala que para comprender esa centralización imperante en el Estado costarricense es necesario remontarse a la construcción de esta Nación desde la primera mitad del siglo XIX, cabalmente, desde la independencia del país del Reino de España en 1821 y la redacción de la primera constitución política, llamada como Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o “Pacto de Concordia”.

Por medio de este documento, el cual era de índole provisional, se buscó establecer un marco normativo que diera seguridad jurídica a los actos básicos del nuevo Estado y su ciudadanía, y funcionase como mecanismo para iniciar con la conformación de un primer gobierno, al cual se le llamó Junta de Gobierno y que desde su conformación centralizó toda la administración de los intereses político-sociales del territorio; no obstante, debido a la coyuntura y la incipiente estructura estatal y organizacional de la época es comprensible esta regulación centralista y poco inclinada, por ejemplo, a los localismos existentes en dicho momento histórico.

De esta forma, no fue, sino, hasta 1847, cuando se redacta la constitución política que funda la Primera República, que se empieza a hablar directamente de entidades sub nacionales o departamentos, viendo esto como un primer paso para romper con el paradigma centralista. En el título VII, artículo 157 se establece la figura del gobernador político, el cual se encargaría de administrar los departamentos y, específicamente, en el artículo 163 se establecen los Cuerpos Municipales *“compuestos, en las cabeceras de departamento, del mismo Gobernador Político en calidad de Presidente, de los dos Síndicos procuradores y de los Alcaldes 2o. y 3o. Constitucionales”* (Constitución Política, 1847, p. 203).

A pesar de que en dicha Constitución ya se empieza a hablar de un naciente sector municipal, sigue existiendo una gran dependencia de estas primeras instituciones locales hacia el Gobierno central, debido a que era este el que se encargaba de nombrar a los gobernadores, los cuales presidían a estas entidades. De esta forma, imperaba un control bastante fuerte sobre estos “Cuerpos Municipales” por parte de figuras como el Ejecutivo, lo cual desdibujaba la idea de un régimen municipal autónomo y en capacidad de auto manejarse.

Después de la redacción de la Constitución de 1847, Costa Rica tendrá cerca de nueve constituciones más, las cuales marcan hitos importantes dentro de la historia política del país; sin embargo, la óptica centralista se mantiene casi intacta y el tema municipal se sigue tratando de la misma forma hasta 1949, cuando se produce la fundación de la Segunda República y la promulgación de la Constitución actual.

La experta entrevistada señala que la Constitución Política de 1949 representa un gran hito para el tema de descentralización y avance en políticas municipales, debido a que es acá en donde se reserva todo un título para el Régimen Municipal y se establece su naturaleza jurídico-política, además de que se le dota de autonomía y se le asigna la facultad suprema de velar por los intereses locales. No obstante, es importante señalar que no fue hasta la promulgación del primer Código Municipal en 1970 que se dio una validación verdadera del rol de las municipalidades y gobiernos locales en la gestión político-administrativa del país.

Jinesta (2014) menciona que *“tuvieron que pasar veinte años para que los artículos 169 y 170 de la Constitución fueran desarrollados legislativamente. Durante ese lapso, prácticamente, los municipios siguieron manteniendo su rol desteñido y mínimo en el concierto de la organización administrativa costarricense”* (p. 130). Tal como lo menciona el autor, a pesar de que en la Constitución de 1949 se da paso a la conformación de un Régimen Municipal más legítimo, tuvieron que pasar dos décadas para que el legislador comprendiera la necesidad de respaldar a estas instituciones por medio de una ley, lo cual dio origen al Código Municipal antes mencionado.

Es importante resaltar que la prolongación de esta necesidad de promulgar una ley que amparase a las municipalidades es un reflejo de la poca voluntad política que ha existido por parte de legisladores y presidentes a lo largo de los distintos gobiernos de abordar los temas municipales con verdadera seriedad y urgencia, mismos que ayudarían a avanzar en el proceso de una verdadera descentralización en Costa Rica.

Precisamente, la experta entrevistada señala la voluntad política como uno de los factores que, en conjunto con el factor histórico, han permitido esa continuidad centralista dentro del Estado costarricense, ya que la voluntad política va a determinar qué políticas o proyectos va a impulsar un gobierno o van a estar dentro de sus prioridades, esto partiendo desde actores de toma de decisiones como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; de esta forma, en cuanto al tema de descentralización ha faltado voluntad política para avanzar en este tema.

Basta realizar un recorrido por los distintos planes de gobiernos propuestos a lo largo de las últimas tres administraciones, iniciando con la administración Chinchilla Miranda (2010-

2014), Solís Rivera (2014-2018) y la administración actual Alvarado Quesada (2018-2022) para inferir que ha existido una apatía respecto al tema de descentralización y fortalecimiento municipal. En el Plan de Desarrollo 2011-2014 en su capítulo nueve, titulado “Propuestas Regionales”, se hace alusión a las desigualdades y brechas existentes en el país que se acentúan en ciertas regiones, principalmente, en aquellas más rurales y la necesidad de apalear éstas; no obstante, no se realiza ninguna propuesta concreta que tome a las municipalidades como entes relevantes en estos procesos y, por ende, tampoco se habla de descentralización.

En el Plan de Gobierno 2015-2018 en el título “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales” se plasma la intención de fortalecer a las municipalidades y sus gobiernos, pero no se mencionan cuáles serán las estrategias o la dinámica que permitirá llevar a cabo dicha tarea. En un texto de tan solo nueve párrafos se indica la necesidad de propiciar un mayor desarrollo local, pero no se presentan propuestas claras para alcanzarlo, considerando, además, que en ningún momento se hace alusión de manera expresa a un posible avance en materia de descentralización.

Sin embargo, sí resulta relevante resaltar que durante la administración Solís Rivera se logró aprobar la ley 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, la cual representa la única ley aprobada hasta la fecha que se desprenda directamente de las disposiciones establecidas en la ley 8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, misma en la que se profundizará más adelante.

Por su parte, dentro del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del presente gobierno (2018-2022) no se hace mención puntual sobre fortalecimiento municipal ni procesos de descentralización; sin embargo, en 2018 el Presidente Carlos Alvarado estableció una comisión para retomar el tema de reforma del Estado; a pesar de que esta no contempla directamente el tema de descentralización representa un mecanismo que puede arrojar datos que incentiven trabajar en este tema, no obstante, hasta la fecha de redacción de esta investigación (2020) aún no se perciben señales de avance en este asunto.

De esta forma, se puede dilucidar que por parte de los últimos gobiernos no ha existido, realmente, esa voluntad política para el avance en materia de descentralización. Asimismo, desde la Asamblea Legislativa tampoco se han realizado esfuerzos aplaudibles en este tema; el último proyecto presentado que pudo haber significado un impacto importante en materia municipal y su fortalecimiento fue el proyecto de ley 19959: Ley para el Desarrollo Regional de Costa Rica, el cual fue presentado en 2016 y su plazo de aprobación venció el pasado mayo del presente año 2020, por lo tanto, no logró aprobarse.

Tal como puede observarse, la cuestión política en conjunto con una tradición centralista que se arrastra desde hace algunos siglos ha significado la perpetuación de un Estado que ha tendido a concentrar el Poder, pero estos dos factores no son los únicos que pueden fundamentar esta idea de una Costa Rica centralista. Según la experta entrevistada existe un tercer factor que tiene gran peso a la hora de definir esta naturaleza centralista y es la cuestión presupuestaria. Para definir esta problemática, la experta utiliza dos argumentos que se desprenden de datos suministrados por la Unidad Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y la OCDE.

Estos datos señalan que las municipalidades representan el 28% de las más de trescientas instituciones públicas con las que cuenta el Estado costarricense, esto según datos de la Unidad Nacional de Gobiernos Locales; por su parte, según un estudio de la OCDE de 2016, en promedio, los gobiernos sub nacionales administran cerca del 24% de los presupuestos nacionales de sus países; sin embargo, en el caso de Costa Rica, solamente se transfiere a las municipalidades un 2.3% del presupuesto del Estado, asimismo, a lo interno de cada municipalidad, estas transferencias que realiza el Gobierno central, representan solo el 19.5% de los presupuestos esperados, el 80% restante corresponde a fondos propios que generan las mismas entidades municipales.

Esta realidad sobre los presupuestos genera, además, una disparidad entre municipalidades, debido a que existen realidades distintas entre cantones urbanos y cantones rurales; por ejemplo, si se toma la municipalidad del cantón central de San José, considerando su naturaleza comercial y de alto índice poblacional, se puede decir que ésta obtiene de fondos propios una gran partida de dinero, principalmente del cobro de impuestos y de patentes comerciales; por su parte, si se toma

a la municipalidad de San Carlos, debido a su naturaleza rural y meramente agrícola, es posible asegurar que la captación de fondos públicos no es tan elevada y, por ende, se crea una alta dependencia hacia el Gobierno central y los presupuestos que este le asigna.

El informe presentado por la Contraloría General de la República (CGR) que plasma los resultados obtenidos a través del Índice de Gestión Municipal señala en 2018 que:

Los resultados del Índice de Gestión Municipal (IGM) obtenidos en el transcurso de los últimos nueve años permiten concluir que, independientemente de la cantidad de recursos que administren las municipalidades, su número de unidades habitacionales o bien la extensión de sus territorios, las brechas existentes son bastante significativas (p. 36).

Esa dependencia que tienen algunas municipalidades hacia el Gobierno central va a depender de su naturaleza urbana o rural; no obstante, considerando que la gran mayoría de cantones del país son rurales, se puede asegurar que existe una centralización imperante, debido a esa dependencia presupuestaria con la que cuentan gran parte de los cantones del país y, partiendo del hecho de que casi el 98% del presupuesto nacional queda en manos del Gobierno central, se asevera aún más esa centralización dentro del Estado.

4.3.2. Avances en la descentralización en Costa Rica: oportunidades y retos en la actualidad

4.3.2.1. Evolución (1949-2019)

A pesar de que el periodo de investigación de este proyecto abarca únicamente los últimos seis años a partir del 2019, se considera oportuno y necesario realizar un recorrido histórico a lo largo de las últimas décadas en el tema municipal dentro del Estado costarricense, esto porque permite establecer un panorama más claro sobre cómo se ha conformado el régimen municipal en Costa Rica y, a su vez, posibilita comprender los rasgos que hoy en día caracterizan a estas instituciones y todo lo relacionado a ellas, ya sea en materia jurídica, funcionamiento o estructura.

Tal como se ha mencionado anteriormente, el tema municipal en Costa Rica toma mayor fuerza a partir de la promulgación de la Constitución de 1949, en donde se les atribuye a una mayor autonomía y la facultad directa de velar por los intereses locales, más específicamente, de los distintos cantones. Además, es partir de los artículos 169 y 170 de esta Constitución que se permite la aprobación y entrada en vigencia del primer Código Municipal en 1970, el cual, como ya se señaló en apartados anteriores, representa un hito sumamente importante en el tema municipalista de la Costa Rica contemporánea.

Después del desarrollo de este primer Código Municipal, es importante señalar dos hechos también relevantes como lo son: la fundación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en 1971 y la estructuración de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), la cual se crea vía ley en 1967, pero entra en funciones años después. De esta manera, estas dos instituciones se posicionan como las primeras instancias formales que servirán de apoyo y respaldo a las municipalidades en el país. No obstante, un estudio realizado por la Universidad Nacional de Costa Rica y el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE) en 2007 menciona que:

Con el IFAM y la estructuración de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO, Ley 3859, 1967) se forja una institucionalidad para el desarrollo local y de las comunidades, pero con una relativa separación de las municipalidades, lo cual ha dificultado la coordinación entre ambas entidades, especialmente en el accionar cotidiano de las localidades (p. 5).

Otra institución importante que surgió durante la década de 1970 fue la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), específicamente, en 1977. Tal como se menciona en su sitio web oficial: “la UNGL trabaja por la construcción colectiva de un pensamiento municipal a partir de la sensibilización de todos los actores sociales y políticos en torno al tema de lo local” (párr. 8). Fue así como por medio de la constitución de esta organización se permitió crear sinergias que

contribuyesen al fortalecimiento de las municipalidades y sus gobiernos locales, por medio del intercambio de experiencias y el trabajo conjunto.

De esta manera, el proceso de visibilización de las municipalidades continuó a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, a través de la promulgación de nuevas leyes que dotaron de nuevas competencias a estas instituciones y dignificaron su relevancia dentro de los procesos político-sociales del país. En 1995, por medio de la aprobación de la ley 7509: Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se les permitió a las municipalidades la recaudación de este impuesto y, por ende, se les permitió contar con partidas presupuestarias más robustas. Tal como lo menciona la experta entrevistada, por medio de la transferencia de esta competencia fiscal del Ejecutivo, específicamente del Ministerio de Hacienda, hacia las municipalidades, se inicia un proceso real de traspaso de funciones, de descentralización y de fortalecimiento municipal.

Para 1998, a través de la ley 7794, se crea el segundo Código Municipal, el cual vino a sustituir al de 1970. Por medio de este nuevo código se logra reforzar la autonomía municipal y se establece la elección directa de los alcaldes y concejos de distrito, así como la posibilidad de su reelección inmediata (UNA y FOMUDE, 2007, p. 10). Asimismo, para 2001 se da la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, por medio del cual se establece, en palabras de Jinesta (2014):

Que del presupuesto ordinario de la República se le [sic] asignará a todas las municipalidades un 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente con la finalidad de ejercer una serie de competencias en manos de la Administración Pública central (p. 132).

El mismo autor continúa explicando cómo, por medio de esta reforma, se pretende realizar “una transferencia progresiva regulada a través de una ley general y siete leyes especiales las que debían dictarse, según la norma transitoria de la reforma constitucional, de forma gradual y periódica en un plazo no superior de ocho años” (p. 132). No obstante, no fue posible cumplir con lo estipulado en esta reforma, ya que para 2010 apenas se aprobaba la ley general que vendría

a sentar las bases para llevar a cabo dichas transferencias, que es la famosa ley 8801 anteriormente mencionada, ley que, incluso, se aprobaba nueve años después de la reforma al artículo 170 de la Constitución y que, por lo tanto, se desligaba por completo de los ocho años hábiles que estipulaba dicha reforma para llevarse a cabo este proceso.

A pesar de que el proceso fue lento y no se cumplió a cabalidad, es rescatable el hecho que menciona la experta entrevistada, ya que fue por medio de esta reforma que se permitió constitucionalmente transferirle, al menos, el 10% de los recursos del Estado a las municipalidades y se aseguró la facultad que tienen estas de recibir nuevas funciones, siempre respetando el principio de que toda nueva competencia asignada debe ir acompañada de una transferencia presupuestaria de mínimo el 1.5%.

De esta forma, se llega al año 2010, que supone el año en que se establece por primera vez una ley general que amplía el marco jurídico para llevar a cabo un proceso de descentralización más sólido. Con la aprobación de la ley 8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y su respectivo reglamento, se pone sobre la mesa la necesidad de avanzar en esa reforma del Estado y que dentro de esta se considera la descentralización como un mecanismo para alcanzarse.

Dentro del reglamento con el que cuanta la ley 8801 se estipula en su artículo 6 que el proceso de transferencia de competencias corresponderá al MIDEPLAN y se llevará a cabo por medio de *“la preparación de los siete proyectos de ley previstos en el Transitorio a la reforma del artículo 170 de la Constitución Política”*. Es decir, las transferencias se pueden realizar únicamente vía proyecto de ley y con el estudio técnico previo del Ministerio de Planificación, además de que estas transferencias deben ir acompañas con la asignación de no menos del 1.5% del presupuesto ordinario, tal como se mencionó anteriormente.

Desde 2010 hasta la fecha, solamente se ha aprobado una ley de transferencia de competencias que se desprende de la ley madre 8801, la cual corresponde a la ley 9329: Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal de 2015. De este modo, se puede señalar que existe un completo rezago en estas labores,

ya que en diez años no se ha logrado ejecutar de manera íntegra lo estipulado en las distintas normas jurídicas que conocen del tema.

Así, considerando el periodo de 2014-2019, el cual representa los años que abarca esta investigación, es posible aseverar que no ha existido un avance real y óptimo en el tema de descentralización en la República de Costa Rica. La existencia de un Código Municipal, una reforma a la Constitución Política (artículo 170) y una ley general de transferencias (ley 8801) no han sido suficientes para alcanzar un verdadero avance en estos asuntos. De esta manera, es posible señalar que en la actualidad existen ciertos retos que el Estado costarricense debe afrontar para la consecución de un Estado más descentralizado y, por ende, más eficiente y operativo.

4.3.2.2. Retos para el Estado costarricense en materia de descentralización

Hasta este punto, se ha señalado de manera reiterada el estancamiento que existe en Costa Rica respecto al tema de descentralización; se señalaron de manera puntual tres factores (el histórico, el político y el presupuestario) que se presentan como recursos para poder comprender de mejor manera la dinámica centralista que hasta la actualidad el Estado costarricense ha venido arrastrando; asimismo, se realizó un recorrido histórico en donde se plasman los hitos que han marcado y definido el régimen municipal nacional y el lento e incipiente proceso de descentralización que se ha llevado a cabo. De esta forma, ahora es necesario analizar cuáles son los retos que enfrenta el país para poder avanzar en esta materia.

Primeramente, resulta imperioso señalar algunas cuestiones que se presentan como problemas dentro de este proceso descentralizador y que son obstáculos que han interferido en el alcance de un correcto y expedito desarrollo de este proceso. Una de los primeros asuntos que señala la experta entrevistada es que existen grandes problemas técnicos a la hora de hablar del tema de descentralización; ésta menciona que, particularmente, desde la Secretaría Técnica del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), por medio de varios estudios que se han realizado, se ha señalado que el artículo 170 de la Constitución Política y la ley 8801 poseen problemas de diseño. Ejemplo de ello es la cuestión con el principio de que toda nueva

competencia asignada a una municipalidad debe ir acompañada de una transferencia presupuestaria de mínimo el 1.5% del presupuesto nacional.

La experta entrevista explica este problema de la siguiente forma: en el momento que se desea realizar una transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, estas competencias se desprenden de funciones que históricamente realizan los ministerios o institutos de este Poder, de este modo, descentralizar implica quitarles funciones a estas instituciones y trasladarlas a las municipalidades, sumándole que este traslado debe ir acompañado de una asignación de mínimo un 1.5% en presupuesto para que cada municipalidad pueda cumplir con estas nuevas competencias de manera satisfactoria.

No obstante, sucede que muchos de estos ministerios o institutos, dentro de la asignación de presupuestos del Estado, no llegan a contar ni con un 1.5% del presupuesto nacional. Ejemplo de ello, sucede con el MIDEPLAN, este ministerio recibe menos de un 1% del presupuesto del Estado, de modo que, si este quisiera trasladar ciertas funciones a las municipalidades, no se podría acompañar con ese 1.5% de fondos que se requiere, debido a que el presupuesto propio ni tan siquiera llega a ese porcentaje. De este modo, es posible afirma que existe una incongruencia entre lo que la ley establece y los presupuestos que se asignan.

Por su parte, es importante señalar que existen ciertas competencias que no pueden ser transferidas debido a ciertos factores; así, aquellas instituciones que poseen funciones por reserva constitucional no pueden ser transferidas, tal es el caso de competencias en materia de salud y educación; además, aquellas competencias que no sean susceptibles a ser ejercidas localmente tampoco pueden ser transferidas y, finalmente, de la mano con lo que se venía desarrollando, cualquier competencia que no posean un recurso presupuestario de mínimo el 1.5% no pueden ser delegadas de ninguna forma.

El artículo 3 del Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades establece:

Artículo 3°.- Competencias transferibles. Son transferibles cualesquiera competencias ejercidas por el Poder Ejecutivo o por sus órganos adscritos financiadas en el Presupuesto de la República, que no les hayan sido atribuidas en forma exclusiva por la Constitución.

Aunado a esto, la experta entrevistada asevera, nuevamente, que uno de los factores que también ha contribuido a entorpecer ese avance en materia de descentralización ha sido la voluntad política y también las finanzas públicas del país que, en los últimos años, se han visto tan comprometidas y que en la actualidad se encuentran en un momento coyuntural bastante complejo y difícil, ya que hablar de trasladar más recursos a las municipalidades parte del hecho de preguntarse de dónde van a salir esos recursos que, verdaderamente, no hay.

Y finalmente, se puede mencionar que la confianza de la ciudadanía en el sector público y, más específicamente, en las municipalidades es bastante débil, lo cual ha impactado grandemente en tomar a estas entidades como actores relevantes dentro de la gestión pública. Aún sigue existiendo una visión negativa de la municipalidad, ya que se ve a esta como un ente ineficiente, corrupto y/o inoperante. Echeverría (2015) menciona al respecto, que existe una verdadera pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos hacia sus dirigentes y esto se ve plasmado en “*el fenómeno del abstencionismo en los procesos electorales de los últimos años y en el debilitamiento de las estructuras políticas tradicionales. El concepto de ingobernabilidad empieza a ser cada vez más mencionado*” (p. 8).

Ahora bien, después de generar un marco más completo que permite comprender algunas de las razones del porqué ha sido tan sinuoso este proceso de descentralización en Costa Rica, se puede entrar de lleno a puntar los principales retos en esta materia que debe encarar el país. La experta entrevistada señala algunos desafíos de manera puntual, los cuales son:

1. Superar la visión centralista imperante: se debe avanzar en cambiar ese paradigma que a lo largo de la historia de la Nación se ha construido y que hoy en día se empeña en mantenerse adherido a las estructuras políticas del país.

2. Superar las brechas municipales y establecer un régimen municipal más organizado: tal como se mencionó anteriormente, existe una desigualdad entre las distintas municipalidades del país devenida, principalmente, por una cuestión presupuestaria.
3. Recuperar la confianza de los actores generadores de opinión pública respecto al papel y funcionalidad del sector municipal: en párrafos anteriores se mencionó como la ciudadanía ha perdido esa credibilidad en las autoridades municipales y, por ende, en la labor que estas realizan.
4. Gestar una voluntad política más fuerte: como se ha señalado, la voluntad política por parte de los actores tomadores de decisiones no ha sido la esperada, de este modo, es necesario que los gobiernos incluyan dentro de sus agendas políticas el tema de descentralización y fortalecimiento municipal como un tema prioritario.
5. Las finanzas públicas del país: se debe buscar alivianar esta problemática, pudiendo establecer finanzas menos comprometidas y que concedan un mayor margen de acción y que, a su vez, permitan transferir más recursos a las municipalidades para su correcto desenvolvimiento.
6. Establecer una visión país que apunte a la descentralización: es imprescindible estrechar los esfuerzos de un Poder Ejecutivo, una Asamblea Legislativa, el sector municipal, entre otros actores relevantes, que permitan establecer una ruta clara sobre lo que se quiere lograr y cómo lograrlo; además de fortalecer la participación ciudadana.

La experta entrevistada, además, mencionó que desde el MIDEPLAN se está trabajando para resarcir estas problemáticas y enfrentar de mejor manera estos retos. Menciona que, específicamente, desde la Secretaría Técnica-Ejecutiva del Proceso de Transferencias se ha estado trabajando en evaluaciones y desarrollo de informes para la toma de decisiones. Además, por medio de lo estipulado en la ley 8801 se ha buscado fortalecer a los gobiernos locales, de modo que, ese proceso de transferencia de competencias y más recursos, vaya de la mano con un fortalecimiento y potencialización de su gestión interna; de esta forma, la Secretaría ha generado distintos programas para capacitar a las municipalidades en los distintos temas que se les pueda transferir; actualmente, se está llevando a cabo un programa que busca empoderar a las municipalidades en la administración de la red vial cantonal, que es la única transferencia derivada de la ley 8801 que se ha realizado.

4.4. La Experiencia del Estado Español para el Avance en la Descentralización en Costa Rica

4.4.1. Relaciones entre el Reino de España y la República de Costa Rica

A la hora de tomar en consideración la experiencia de un Estado en cierto tema y utilizarse esta para implementarse en otro país, resulta idóneo conocer las relaciones que ambos comparten, ya que los lazos existentes pueden ser un mecanismo que los acerque aún más y permita ejecutar políticas encaminadas al intercambio de experiencias y la cooperación, lo cual resulta clave para esta investigación, al considerar al Reino de España como un modelo de aprendizaje para la República de Costa Rica en el tema de descentralización y mejora de la gestión pública.

Las relaciones bilaterales entre España y Costa Rica poseen un largo historial. Ambos países comparten un pasado común debido a la colonización y el largo periodo que el Imperio Español dominó parte del territorio americano, incluyendo a Costa Rica. Después de los procesos de independencia, Costa Rica proclamó la suya en 1821, pasaron algunos años para volver a establecer un contacto formal con la nación ibérica; no fue sino hasta mayo de 1850 que se ambos Estados firmaron el Tratado de reconocimiento, paz y amistad que permitió unir nuevamente a ambos países e iniciar un proceso de buenas prácticas y cooperación que perdura hasta la actualidad.

Hasta la fecha, Costa Rica y España han firmado cerca de cincuenta documentos de índole internacional, entre los que se encuentran tratados, acuerdos, convenios, cartas de entendimiento y declaraciones, en ámbitos tan variados que van desde lo político, económico y jurídico hasta lo cultural y lo técnico. Entre los más importantes se encuentran: Convenio de Cooperación Cultural y Educativa, el Convenio de Cooperación Económica entre España y Costa Rica, el Convenio de Cooperación Técnica, el Convenio básico general de cooperación científico-técnica entre Costa Rica y España, Tratado de paz y amistad perpetua entre Costa Rica y España, entre otros (Oficina de Información Diplomática, 2019)

Asimismo, ambos países comparten membresías dentro de distintos organismos internacionales, entre los que destacan: las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres entre la Unión

Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como en la Asociación Unión Europea-Centroamérica (Oficina de Información Diplomática, 2019). Además, desde 2020 ambos países comparten membresía dentro de la OCDE.

Por su parte, España y Costa Rica cuentan con fuertes lazos económicos, al ser ambos dos socios comerciales que a lo largo de los últimos años han venido generando un mayor intercambio comercial, así como incentivando la inversión conjunta en cada país. Para 2015, España fue el quinto mayor inversor mundial en Costa Rica por un monto de 120 millones de dólares (La Nación, 2017, párr. 9); además, para el año 2017 hubo un intercambio comercial entre ambos países de 461,7 millones de euros. Entre los productos que más se intercambian son alimentos, aparatos médicos, productos energéticos, materias primas, entre otros (Oficina de Información Diplomática, 2019).

En Costa Rica se encuentran importantes empresas españolas, tales como Telefónica, Mapfre Seguros, Barceló, Iberia, entre otros. A lo largo de los últimos años varias empresas españolas han realizado importantes obras de inversión pública en Costa Rica, en las que destacan la construcción de la carretera al Pacífico, construida en concesión por Globalvía; la central hidroeléctrica La Joya y El Torito, operadas por Fenosa; la construcción de un Parque Eólico llevado a cabo por Gamesa; el parque eólico en Chiripa de Guanacaste, construido por ACCIONA Energía, entre otras (Oficina de Información Diplomática, 2019).

Tal como se puede observar, las relaciones y lazos existentes entre ambos países son bastantes fuertes, desde 1850 que se firmó el primer acuerdo entre ambas naciones, el intercambio económico, político y cultural han tendido al alza, lo cual, para hoy en día, representa una oportunidad para ambos países el haber construido estas relaciones sobre bases tan sólidas. No obstante, es importante señalar que aún existen áreas en donde es posible ampliar la cooperación e intercambio de experiencias, como lo es el tema de descentralización y gestión pública, del cual Costa Rica tiene mucho que aprender y basándose en la experiencia en dicho tema por parte de España, sería propicio generar un marco de cooperación técnica en ese sentido.

Para el año 2017, como se señaló en apartados anteriores, una delegación de varios diputados costarricenses y algunos asesores del MIDEPLAN visitaron España para conocer de cerca este proceso de descentralización llevado a cabo en el Estado español; esta visita formó parte del programa llamado “EUROsociAL” el cual consiste en una alianza de cooperación Unión Europea-América Latina, con el cual se pretende contribuir

A la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional (...), mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales (EUROsociAL, s.f, párr. 1).

Esta visita realizada por la delegación costarricense a España formaba parte del proceso de aprobación del proyecto de ley 19959: “Desarrollo Regional de Costa Rica”, del cual se hizo mención anteriormente; no obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, dicho proyecto no fue aprobado y se encuentra actualmente archivado. Sin embargo, es importante rescatar este hecho, ya que figura como un primer acercamiento entre ambas naciones respecto al tema de descentralización, lo cual puede incentivar la continuación o reapertura de los procesos de cooperación en este ámbito.

4.4.2. Aportes de la experiencia española en el tema de descentralización para el Estado costarricense.

A lo largo de toda esta investigación se ha profundizado en el estudio del Estado autonómico español, su historia, mecánica y la relevancia que tiene la descentralización en este sistema de gestión pública; además, se ha realizado un examen sobre la realidad del proceso de descentralización en Costa Rica, igualmente, su historia y los avances que hasta la actualidad se han construido; se ha señalado, también, la necesidad de avanzar en este sentido y se ha ofrecido la experiencia de España como modelo para lograrlo. Llegado a este punto y después de haberse establecido un panorama más o menos claro sobre la naturaleza de ambos Estados en la materia,

toca generar un marco analítico en donde converjan ambas partes y se rescate aquello que resulte valioso para dar respuesta al problema de investigación planteado.

Primeramente, a la luz de las construcciones hechas anteriormente respecto al funcionamiento de la descentralización en España y el modelo de Estado que se tiene, es necesario aceptar que, debido a las diferencias existentes entre las estructuras políticas, gubernamentales, administrativas, territoriales, etc., entre ambas naciones, resulta crédulo pensar que es posible replicar de manera devota el sistema de descentralización y gestión pública de España en Costa Rica. Ambos países obedecen a realidades sumamente distintas, con capacidades, fortalezas y debilidades diferenciadas, así como una historia y cultura desemejantes.

De esta forma, partiendo de estas diferencias existentes entre las estructuras española y costarricense, se pueden establecer tres supuestos:

1. El proceso de descentralización en España responde, principalmente, a cuestiones históricas y culturales, en Costa Rica estos factores no influyen.

El factor cultural e histórico juegan un papel sumamente relevante a la hora de hablar del proceso de descentralización en España, esto debido a la existencia de nacionalismos tan fuertes como el catalán, el vasco y en menor medida el gallego y valenciano; estas nacionalidades a lo largo de la historia se han caracterizado por formar parte de las unidades españolas (ya fuese como un gran reino o como república), pero bajo un trato especial o diferenciado, en donde se les concediese cierto grado de autonomía.

El ejemplo más claro de ello es la experiencia catalana, con la cual, a lo largo de los años, la región de Catalunya contó con ciertos niveles de autonomía respecto a los distintos reinados durante los años anteriores al siglo XX, así como durante la fundación de la Segunda República Española en 1931, con la cual se permite que dicha región cuente con un Estatuto de Autonomía, esto sin contar los hechos de autoproclamación de independencia, mismos que más adelante dieron con la suspensión de este Estatuto (Arjona, 2018); asimismo, para 1939, con el inicio del régimen franquista se pone pausa a esta naturaleza diferenciada de la región catalán.

Para 1978, con la promulgación de la nueva Constitución Española, se retoma nuevamente la cuestión catalana y de otras regiones como Euskadi, las cuales dieron paso al establecimiento del Estado autonómico actual. Es importante recordar que el primer estatuto de autonomía aprobado por las Cortes Generales fue el catalán en 1979, lo cual, como una ola, provocó que el resto de regiones españolas, en pocos años, hiciesen lo mismo. De esta forma, es posible asegurar que la cuestión catalana fue una base sólida que penetró en el constitucionalismo español y permitió dar paso a la construcción de la España de las autonomías que hoy se conoce.

No obstante, sin dejar de lado los asuntos propios de regiones como la vasca, gallega y valenciana que, como se mencionó, también contribuyeron a dar paso al respeto de las nacionalidades existentes en España y su autonomía. Ejemplo de esto el régimen foral que se concentra en Euskadi y Navarra y que representa un legado histórico que hasta la actualidad se conserva dentro de la realidad de estas comunidades autónomas.

De esta forma, todo el entramado de particularidades, costumbres, historia, cultura, etc., que presentan todas las comunidades autónomas en España representan las bases mismas que constituyeron el Estado autonómico actual y que, por medio de este, se permitió llevar a cabo tan ambicioso y singular proceso de descentralización en la gestión de los intereses y necesidades públicas en el Reino de España.

Por su parte, si se realiza una comparación con el Estado costarricense, es claro que en Costa Rica no existen tales nacionalismos, se pueden encontrar localismos, tales como los que se mencionaron con anterioridad, pero estos no poseen una influencia o poder parecido a los que se pueden encontrar en España. Asimismo, históricamente la centralización ha sido imperante a lo largo de la conformación del Estado costarricense, lo cual representa lo opuesto a la historia española, en donde por siglos se ha presentado a la autonomía de ciertos territorios como una cuestión inviolable.

De esta forma, si se deseara ver desde una perspectiva comparativa, los factores histórico y cultural empujan al Estado costarricense a la centralidad. No obstante, otros factores como el

social, por ejemplo, deberían de incentivar a la descentralización del Estado, principalmente por los niveles de desigualdad entre las zonas centrales del país en donde se encuentra la Gran Área Metropolitana (GAM) y las zonas costeras o del norte país que son meramente rurales. Rivera (2018) menciona que para 2017, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), en la zona rural habitan 1.354.630 personas, lo que corresponde al 27% de la población nacional de Costa Rica; asimismo, señala respecto a esta población que:

Cerca de 40% de la población se dedica a ocupaciones elementales (no calificadas), principalmente relacionadas con la agricultura; y 56% de los hogares se encuentran ubicados en los dos quintiles de ingresos más bajos, lo cual también implica que casi 25% de las personas viva en condición de pobreza (p. 60).

Con esta afirmación se hace evidente la necesidad de romper con el paradigma centralista que se ha establecido en Costa Rica. Contrario a lo que la historia y cultura señalen es inexcusable no avanzar en este sentido, cuando es clara la desigualdad y las brechas existentes actualmente en el país.

2. La descentralización en España se limita, mayormente, a las comunidades autónomas, mientras en Costa Rica es el Estado central es el que mantiene aún el monopolio de la gestión pública.

En apartados anteriores se mencionó que los ayuntamientos representan las unidades político-administrativas más básicas del Estado español, esto, principalmente, por la existencia de más de 8 mil de estas instituciones dentro de la administración pública de España y porque, finalmente, son las entidades más cercanas a la población y son las que se encargan de brindar los servicios básicos esenciales a nivel local. No obstante, lo cierto es que los ayuntamientos tienen una cuota de poder muy baja y su operacionalidad se ve aún limitada por varios factores como los presupuestos asignados y la tecnicidad, principalmente.

Esta realidad de los ayuntamientos en España está relacionada con la constitución misma del Estado autonómico, ya que la existencia de tres niveles de gobierno y administración por encima de los municipios, de alguna forma, influye en la relevancia o influencia que puedan tener estos.

A pesar de tenerse un nivel bastante alto de descentralización, lo cierto es que esta descentralización se limitó mayormente a las comunidades autónomas y, dentro de estas, irónicamente, se produjo una centralización que dejó por fuera a otros actores institucionales como los ayuntamientos. Tocqueville (2019) menciona que el marco normativo que regula a estas entidades se encuentra obsoleto, lo cual ha permitido que a lo largo de estos años se siga socavando la relevancia de estas entidades; de este modo, esta regulación vigente *“está pidiendo a gritos una revisión profunda que devuelva la coherencia y el protagonismo a esa institución tan próxima a la ciudadanía, como es el municipio”* (Tocqueville, 2019, párr. 7).

En la actualidad los gobiernos autonómicos absorben gran parte de las funciones de la administración pública regional y local en España; asimismo, la existencia de las diputaciones provinciales es un factor que puede tener una doble connotación respecto a los ayuntamientos, ya que, si bien es cierto, estas primeras desempeñan un papel, principalmente, de asistencia a aquellos municipios más debilitados, también pueden resultar como una medida de control para los gobiernos locales que los limita en sus actuaciones.

De esta forma, se asevera la realidad de un Estado descentralizado a medias, ya que, si bien, delegó competencias a niveles administrativos y de gobierno inferiores, esto se limitó a las comunidades autónomas y se quedó allí, desplazando el rol y funcionalidad de entes locales como los ayuntamientos.

Respecto al caso costarricense, se puede decir que ambos Estados, España y Costa Rica, comparten el rasgo de haber desplazado el papel de los gobiernos locales dentro de su gestión pública; no obstante, es necesario hacer la salvedad de que, a diferencia de España, Costa Rica solo posee dos niveles administrativos y de gobierno: el Estado central y las municipalidades, de

este modo, mientras en España una entidad regional acumula la gran mayoría de competencias, en Costa Rica lo sigue haciendo el Estado central.

Si esto se quisiese ver desde una perspectiva de repartición o delegación del poder público, se puede decir que, en el caso español, este se distribuye en todo el territorio por medio de las comunidades autónomas (a pesar de que las entidades locales, como los ayuntamientos, no reciban una cuota de poder significativa), dando paso a una descentralización en cierta medida; pero en el caso costarricense, es el propio Estado central el que controla el poder público, ya que no existen otras entidades sub nacionales más allá que los gobiernos locales, lo cual sigue perpetuando la centralización dentro de la gestión pública.

3. Los factores territoriales, poblacionales y económicos pueden influir en el desarrollo de un proceso descentralizador en la gestión pública.

Dado que esta investigación se restringió, únicamente, a la realidad del Estado español y costarricense, resulta bastante apresurado asegurar que los factores territoriales, poblacionales y económicos pueden influir directamente en el desarrollo de un proceso descentralizador en un país, esto debido a que la muestra es bastante vaga; no obstante, es importante señalar que la diferencia entre ambos Estados en cuanto a estos factores, pueden resultar relevantes para comprender o establecer qué se puede rescatar como valioso para mejorarse o replicarse en el caso de ambos casos de estudio respecto al tema de descentralización y mejora de la gestión pública.

Primeramente, al inicio de esta investigación se hizo la aseveración de las diferencias existentes en cuanto al tamaño territorial, cantidad de habitantes, poder económico e incluso sistema de gobierno entre ambas naciones. En cuanto a población y tamaño territorial España rebasa a Costa Rica casi diez veces y en cuanto a economía existe una diferencia abismal, en donde España posee un PIB de 1,419 billones de dólares para 2018, mientras Costa Rica posee uno de 60,13 miles de millones para el mismo año, según datos del Banco Mundial.

De esta forma, es posible asegurar que, aunado a la cuestión histórica y cultural, el factor territorial y la densidad de población hacían más viable el establecimiento de un Estado

autonómico en España. Además, si se analiza los datos ofrecidos anteriormente, respecto a la realidad de España a lo largo de la primera mitad del siglo XX y parte de la segunda, en donde se tenían altas tasas de desigualdad y donde las regiones periféricas se veían sometidas a condiciones paupérrimas, se inquiera que el descentralizar permitiría a estas poblaciones verse amparadas, de modo que el Estado llegaba a zonas en donde antes estaba ausente.

La gran cantidad de población dispersa por el vasto territorio español es una cuestión que no se puede ignorar. En la actualidad, existen ciudades en España como Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla que superan los 600 mil habitantes cada una y todas se encuentran ubicadas en puntos extremos del país. Esta realidad de una población desconcentrada territorialmente da paso a la necesidad de desconcentrar y descentralizar también los servicios estatales, de modo que la población tenga acceso a estos. Esta situación, desde la perspectiva de un Estado centralizado, hubiese perpetuado la España desigual del siglo XX.

Costa Rica, además de su pequeño tamaño y disminuida población, a lo largo de la historia desarrolló una tradición, demográficamente, centralista; desde la época de la colonia los primeros colonos se asentaron en el centro del territorio, a lo que se le conoce como Valle Central. De esta forma, con el pasar de los años la vida social, política y económica del país se ha desarrollado, en gran parte, dentro de la GAM, la cual, en la actualidad, alberga alrededor del 50% de la población total del país.

Este paradigma demográfico vallecentrista ha influido grandemente en la construcción del Estado centralista que hoy existe en Costa Rica. La concentración de la población costarricense se da mayormente en las provincias de San José, Cartago, Alajuela y Heredia y es acá mismo en donde se desarrolla la mayor parte de la actividad económica, lo que ha originado, además, una migración interna del campo a la ciudad, lo cual representa otra señal de la disparidad existente en la configuración del Estado costarricense.

Por su parte, la cuestión económica y financiera juega un papel muy importante, debido a que mantener un Estado descentralizado resulta costoso. En párrafos anteriores se mencionó la cantidad de dinero que España asigna a las comunidades autónomas anualmente, más del 40% del

presupuesto nacional es trasladado y administrado por entidades descentralizadas. Por su puesto, es necesario ser congruente con los factores antes mencionados: territorio y población, a mayor tamaño territorial y poblacional, es claro que la inversión debe ser mayor para cubrir las demandas que esto conlleva.

Sin embargo, es claro que la economía española es bastante poderosa y actualmente sigue siendo una de las más fuertes a nivel europeo e incluso a nivel mundial, lo cual permite dar sostenibilidad a tan oneroso Estado, a pesar de los distintos problemas fiscales que hoy en día presenta España y que anteriormente se mencionaron. Aunado a esto, también es necesaria la correcta inversión y administración de estos recursos, de modo que no se produzcan gastos superfluos o se dé una malversación de fondos, por ejemplo.

En el caso de Costa Rica, tal como se mencionó anteriormente, hoy en día las finanzas estatales representan todo un reto, de modo que este factor puede influir grandemente en el desarrollo y avance del proceso de descentralización en el país. Por otro lado, el tamaño del Estado costarricense, actualmente, es bastante grande, con más de 300 instituciones públicas, muchas de las cuales replican funciones; de esta forma, es necesario avanzar en la racionalización de la gestión pública, tal como se señaló también en el caso del Estado español, de modo que se ahorren recursos y permita reforzar el papel de los gobiernos locales.

Ahora bien, tal como se ha mencionado, la realidad de ambas naciones puede ser muy distinta, no obstante, es posible señalar dos aportes sumamente relevantes que se presentan en el Reino de España y que pueden servir como incentivo para el Estado costarricense, de modo que éste logre avanzar en los procesos de descentralización. El primero de ellos es la voluntad política y el segundo de ello es el principio de solidaridad estipulado en la Constitución Española.

1. La voluntad política.

La voluntad política es un factor sumamente importante a la hora de hablar de descentralización, ya que representa el pilar que marca el inicio de esa transformación dentro de un Estado. Sin voluntad política no se avanza en ningún sentido. En el apartado anterior se

mencionaba que uno de las cuestiones que han entorpecido el avance en el tema de descentralización en Costa Rica es, precisamente, la falta de voluntad política.

En España, un rasgo que no ha faltado a la hora de hablar sobre descentralización es justamente la voluntad política. Desde la redacción y promulgación de la Constitución de 1978 se puede asegurar que en España hubo voluntad por parte de los políticos para establecer un Estado autonómico sumamente descentralizado y la cuestión hoy en día no es muy distinta, a largo de los años se ha reafirmado ese compromiso por resolver los conflictos o retos que se presentan en cuanto a las autonomías, lo cual ha ayudado a que, después de 40 años, el Estado autonómico siga su curso.

Si se analiza desde esta perspectiva, se puede señalar que el proceso de constitución de las autonomías ha sido bastante largo y hasta la actualidad se sigue trabajando en mejorar este sistema. La aprobación de 19 estatutos de autonomía en un principio requiere de una profunda disposición a la negociación y la creación de acuerdos, y si se consideran sus reformas posteriores con más razón. Además, si se mencionan los conflictos de competencias que año tras año surgen y llegan ante el Tribunal Constitucional español y que se deben resolver, es claro que hay y debe haber voluntad política.

Por su parte, considerando la existencia de cuatro niveles de administración y gobierno (Estado, comunidades autónomas, diputaciones provinciales y ayuntamientos), cada una con sus diferentes funciones, necesidades, realidades y niveles de poder, es claro que no debe ser sencillo mediar. En el apartado anterior, el experto entrevistado mencionaba que la existencia de estos cuatro niveles político-administrativos representaba una cuestión bastante complicada y que, por ende, era necesario racionalizar la gestión pública, pero hasta la fecha España ha funcionado de esa forma y se mantiene, por lo tanto, es claro que se ha trabajado para mantener cierta estabilidad dentro del Estado español.

En cambio, en Costa Rica el proceso ha sido distinto. Si se consideran los hechos históricos respecto al tema de descentralización y gobiernos locales se observa que, claramente, no ha existido voluntad política. Se tiene a un primer código municipal que se aprueba veinte años más

tarde, después de la promulgación de la Constitución de 1949; casi treinta años después se realiza el primer traspaso real de competencias con el que las municipalidades se aseguran la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y solo 6 años más tarde se realiza la reforma constitucional al artículo 170 que dio paso a la necesidad de crear una ley real de traspaso de competencias del Ejecutivo a los gobiernos locales, dando origen a la Ley 8801 que se aprobó nueve años más tarde.

Con la Ley 8801 se suponía que el proceso de transferencias sería más expedito, no obstante, la realidad es que hasta la fecha solo ha sido posible trasladar una competencia (administración de la red vial cantonal).

En apartados anteriores se evidenció como los últimos dos gobiernos nacionales y el actual han pasado por alto el tema descentralización dentro de sus Planes de Desarrollo y también en la Asamblea Legislativa existe una apatía respecto al tema. Anteriormente, se mencionó al Proyecto de Ley 19959: “Desarrollo Regional de Costa Rica”, el cual estuvo en el periodo legislativo de 2016 a 2020 y presentaba toda una oportunidad para el avance del proceso descentralizador en Costa Rica. En dicho proyecto se postulaba la actualización de la división territorial de Costa Rica (art. 15), así como la potencialización del rol de los gobiernos locales en la realidad nacional (art. 18). No obstante, después de un largo proceso de enmiendas y debates, el proyecto venció su periodo de discusión y posible aprobación, archivándose finalmente el expediente.

Estos son solo algunos ejemplos que evidencian la falta de voluntad política en Costa Rica en cuanto a este tema. Y es que es importante señalar que a la hora de hablar de descentralización se está hablando de ceder poder, así como recursos, por lo tanto, es posible que las elites políticas muestren cierta indiferencia, ya que esto implica desprenderse de ciertas esferas de influencia. Por otro lado, otra razón por la que posiblemente el tema de descentralización en Costa Rica no penetra debe ser porque no se le considera prioritario o existen otros problemas o situaciones que deben subsanarse primero, de modo que le imposibilita posicionarse dentro de las agendas gubernamentales.

Claro está que la voluntad política ha sido uno de los pilares que ha permitido la construcción y mantenimiento del Estado autonómico y descentralizado en España y que, a su vez,

representa uno de los mayores obstáculos para el avance en dicho tema en Costa Rica. Es necesario que de cara a los retos actuales a los que se enfrenta el Estado costarricense como lo son un alto déficit fiscal, un aumento en los niveles de desigualdad, los altos índices de criminalidad, el desempleo, entre otros, se voltee la mirada a los gobiernos locales y se valore la capacidad de cambio e influencia que pueden tener estas instituciones en la realidad del Estado costarricense. Sin embargo, sigue siendo necesario la voluntad política y la seriedad del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para avanzar en ese sentido.

2. El principio de solidaridad estipulado en la Constitución Española.

Anteriormente, se señaló que el mantenimiento de un Estado descentralizado es costoso; en el caso de España es claro que así lo es. No obstante, es importante señalar que con una correcta administración y repartición de los recursos resulta provechosa la descentralización. En párrafos pasados se hizo mención de la forma en que España pone a disposición de las comunidades autónomas los fondos para su gestión, se hizo hincapié en los fondos existentes, los cuales, muchos de ellos, se desprenden de la solidaridad y aportaciones que todas las comunidades autónomas realizan.

En la Constitución Española, en su artículo 2, se ha mención del principio de solidaridad, con el cual se busca la unidad y uniformidad de las distintas regiones autónomas que componen al Estado español. De esta forma, este sistema, que se asimila en parte al de los *länder* en Alemania, funciona como un pilar que ayuda a sostener al Estado autonómico, dotando a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para subsanar sus necesidades y coadyuvando, a su vez, a apalear desigualdades o brechas entre las distintas regiones que componen el territorio español.

Previo a este punto, se ha señalado la necesidad que tienen los gobiernos locales en Costa Rica de dotarse de mayores recursos, considerando, además, las disparidades existentes entre muchas municipalidades, debido, principalmente, a la realidad rural de la gran mayoría de estas. De este modo, en Costa Rica se tiene municipalidades con grandes presupuestos como la Municipalidad de San José, Alajuela, Escazú y Cartago (Cascante, 2019, p. 7), mientras otras encuentran grandes dificultades para captar más fondos.

Esta cuestión genera una situación bastante irónica, en donde los cantones que poseen índices de desarrollo más bajos, sus municipalidades son las que menos presupuestos perciben, lo cual genera una trampa en donde se vuelve imposible propiciar más desarrollo sino se cuenta con presupuestos robustos para la realización de proyectos que mejoren la realidad de estos cantones. Así, resulta idóneo generar estrategias que permitan romper con esta desigualdad municipal.

Tomando el modelo español, una política que se podría plantear es la creación de un fondo municipal que se nutra de las aportaciones de todas las municipalidades nacionales, considerando el poder económico que cada una posea, es decir, aquellas más poderosas aportarán más y las que menos lo son aportarán en menor medida, finalmente, la cantidad reunida se reparte entre todas las municipalidades, priorizando en aquellas que sufren mayores carencias. Esto creará un modelo solidario que contribuirá a disminuir las disparidades a nivel nacional y será un incentivo para aquellas municipalidades beneficiadas para propiciar un mayor desarrollo.

Partiendo de estos dos postulados que se obtienen a partir de la experiencia española, también es importante señalar otras cuestiones que se pueden trabajar a nivel del Estado costarricense y que pueden impactar en el avance del proceso de descentralización en este:

- a. Reformar la división territorial de Costa Rica: si bien, difícilmente, se pueden llegar a establecer unidades político-territoriales como las comunidades autónomas españolas, resulta relevante considerar que el modelo provincial costarricense es inútil y poco beneficioso. Es necesario generar una nueva división que considere factores sociales, económicos y culturales, y que cada una de estas regiones posea un órgano deliberativo que aglutine representaciones de las distintas municipalidades que componen a cada región, así como actores sociales y económicos locales relevantes, de modo que estos órganos funcionen como herramientas de comunicación y cooperación entre el Gobierno central y las administraciones locales de cada región, tal como se planteaba en el Proyecto de Ley 19959.
- b. La disminución del tamaño del aparato estatal es necesario y por medio del cierre o reducción de ciertas instituciones es posible trasladar más competencias a los gobiernos

locales. Funciones de instituciones como el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Turismo, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), entre otros, pueden ser trasladadas parcialmente o en su totalidad a los gobiernos locales.

- c. A pesar de que la Constitución Política de Costa Rica no permite trasladar competencias en materia educativa y de salud a las municipalidades, resulta necesario repensar si esa concentración de funciones en los ministerios de Educación y Salud resulta beneficiosa. En España se ha dado traspaso en estas materias a las comunidades autónomas, en Costa Rica se podría generar cierta desconcentración de tareas, en cuestiones específicas como la construcción y remodelación de infraestructura educativa y de salud en los cantones, la cooperación con municipalidades y empresas locales para el desarrollo de la educación dual, así como las alianzas público-privadas por medio de las municipalidades para el aprovechamiento y uso de nuevas tecnologías en los centros educativos del cantón, entre otros.

Asimismo, es necesario trabajar en la construcción de una ciudadanía más preocupada e identificada con los temas municipales. De esta forma, al igual que en España los nacionalismos existentes incentivan una mayor participación de las personas en los asuntos de sus comunidades autónomas, acá en Costa Rica es necesaria una ciudadanía que comprenda la importancia que tienen las municipalidades y gobiernos locales en la conformación de sus realidades y entornos más cercanos. De esta forma, al igual que la voluntad política, la voluntad ciudadana también se debe trabajar para avanzar en la descentralización y mejora de la gestión pública en Costa Rica.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

A lo largo de las últimas décadas se ha venido manteniendo un paradigma estatocentrista, el cual ha configurado una realidad internacional en la que otros actores como los gobiernos locales poseen una mínima o casi nula relevancia; no obstante, con el fenómeno de la Globalización se está dando paso a la aparición de nuevas esferas de poder que ponen a estas instituciones sub gubernamentales en un nuevo contexto de mayor importancia e influencia dentro de las agendas globales, ejemplo de ello es el desarrollo de los ODS.

Asimismo, con esta nueva contextualización de los gobiernos locales han surgido corrientes como la Glocalización, que buscan a adaptar a estas instituciones a los retos que la Globalización trae consigo y les permite ser entes con capacidades reales de cambio, produciendo una transformación en la manera de desarrollar políticas públicas dentro de los Estados. De esta forma, se está produciendo un cambio en el paradigma y se está dando una reconsideración de la importancia de lo local y la relevancia de los gobiernos locales como instituciones más próximas a la ciudadanía.

No obstante, esta influencia y capacidad de cambio se ve condicionada a la anuencia de los Estados de dotar a los gobiernos locales de las herramientas necesarias para poder maniobrar en pro de los intereses y necesidades de los ciudadanos. Un gobierno local lo suficientemente equipado administrativa y presupuestariamente puede impactar de manera muy positiva en la mejora de los niveles de vida de las personas, por medio de la correcta ejecución de políticas en diversas materias como el medio ambiente, la economía, el empleo, la educación, la salud, entre otros.

Por su parte, en cuanto al tema descentralización, es importante rescatar que, el Reino de España, realmente, posee un Estado sumamente descentralizado. Su organización general de cuatro niveles político-administrativos, cada uno con competencias y ámbitos de acción diferenciados, es un rasgo que habla por sí solo y permite dilucidar una descentralización fuerte;

además, el traslado de altos presupuestos a los gobiernos sub nacionales es otro factor que contribuye grandemente a este sistema descentralizado.

Sin embargo, este sistema, por otro lado, se vuelve sumamente complejo debido a que se encuentra muy fragmentado, además de que no existe un marco legal sólido que permita crear una diferenciación clara de las competencias y ámbitos de acción de cada uno de estas estructuras político-administrativas, lo cual se traduce en constantes conflictos y un entorpecimiento de la labor y desempeño de las tareas públicas.

Por su parte, la configuración de este sistema descentralizado y el Estado autonómico permiten asegurar que, a lo largo de las décadas, España ha disminuido grandemente las desigualdades existentes en su país, así como se ha visto un repunte en los niveles de desarrollo de la nación, dando paso a la constitución de mejores niveles de vida. De este modo, es posible aseverar que el mayor aporte de este proceso de descentralización llevado a cabo en España ha sido la posibilidad de romper con grandes injusticias sociales y generar un mayor desarrollo.

No obstante, se reafirma la necesidad que tiene hoy en día España de hacer frente a grandes retos sociales, políticos y económicos, los cuales, en los últimos años, han hecho tambalear el sistema hasta hoy construido. Sigue siendo necesaria la realización de grandes reformas y actualizaciones que permitan devolver la estabilidad a la Nación española y posibiliten el mantenimiento del Estado de las autonomías que hoy se conoce.

En cuanto al Estado costarricense, es importante mencionar que este, históricamente, ha sido un Estado centralizado, de modo que, desde la época de la colonia y después del inicio como nación independiente, las estructuras sociales y políticas han tendido a la centralidad, siendo esta la naturaleza del país hasta la actualidad, lo cual ha incentivado la perpetuación del monopolio del poder político, únicamente, en el Gobierno central.

De esta forma, el proceso de descentralización en Costa Rica ha sido bastante lento, en donde la poca voluntad política y la carencia de dirección y coordinación entre los distintos actores políticos y administrativos han marcado grandemente este flemático proceso. En la actualidad, el

Estado costarricense tiene un largo tramo por recorrer y muchos retos que enfrentar respecto a este tema, son necesarias grandes reformas y el planeamiento de una ruta común que permita avanzar en este sentido.

Las relaciones entre la República de Costa Rica y el Reino de España han sido bastante fuertes y valiosas desde el inicio de estas. En la actualidad guardan grandes alianzas económicas, culturales y de cooperación. Sin embargo, es necesario avanzar en estas relaciones y escalar a otro nivel de colaboración entre ambas partes, por medio del intercambio, acompañamiento y asesoramiento en temas como procesos de descentralización y buenas prácticas en la gestión pública.

Asimismo, es necesario hacer la aseveración de las diferencias existentes entre la naturaleza del Estado español y la del Estado costarricense, diferencias tan profundas en ámbitos tan diversos como su estructura, organización, funcionamiento, cultura, posibilidades, entre otras; no obstante, estas diferencias son, precisamente, las que coadyuvan en los procesos de cambio, ya que incentivan la transformación y el deseo de querer hacer las cosas distintas y evolucionar.

De esta forma, desprendiéndose de la experiencia de España en cuanto al tema de descentralización, se rescatan dos rasgos que se consideran han sido esenciales para llevar a buen puerto al Estado español, como lo son la voluntad política y la solidaridad, el primero de estos se ha traducido en mayores y más acuerdos que han permitido la coexistencia de todos los niveles de gobierno, así como de los distintos actores político-sociales. Por su parte, la solidaridad entre las comunidades autónomas ha permitido un equilibrio y estabilidad a nivel social y político, por medio de las aportaciones financieras que coadyuvan al robustecimiento de los presupuestos disponibles para la ejecución de más y mejores políticas públicas.

Finalmente, estas cuestiones se constituyen como aportaciones a la continuación y desarrollo del proceso de descentralización en Costa Rica, en conjunto con otras consideraciones, se permite avanzar en este proceso que, como se mencionó anteriormente, ha sido lento y que, a la luz de los frutos que se han dado en España, se genere una concientización sobre la importancia de trabajar en ello y que los réditos obtenidos representan una mejora generalizada en la calidad

de vida de las personas, lo cual, en la actualidad, representa una necesidad de cara a los retos que Costa Rica debe enfrentar.

5.2. Recomendaciones

Para futuras investigaciones se recomienda profundizar, en mayor medida, en el fenómeno de la Glocalización, ya que actualmente está teniendo un gran auge y se postula como un nuevo paradigma en las relaciones internacionales y la manera de comprender el accionar de distintos actores del Sistema Internacional.

Se recomienda el Estado costarricense y español poner sobre la mesa la necesidad de potenciar a sus respectivas entidades locales, de modo que éstas tomen un rol verdaderamente relevante en las cuestiones políticos-administrativas de cada país.

Para futuras investigaciones se recomienda estudiar otros modelos de descentralización, de modo que se logre ir más allá de la experiencia española y se permita enriquecer la discusión sobre este tema en Costa Rica, ampliando el marco de aportes y políticas que se pueden emprender para avanzar en estos procesos.

Al Estado español se le recomienda avanzar en reformas que permitan racionalizar la administración pública, permitiendo disminuir la fragmentación y choque de competencias entre las distintas administraciones y gobiernos sub nacionales.

Se recomienda al Poder Ejecutivo y Legislativo de Costa Rica avanzar en la superación del paradigma centralista, considerando las desigualdades que dicho fenómeno genera en el país. Este paso a un modelo más equitativo de Estado se puede hacer por medio de la discusión y aprobación de proyectos de ley como el 19959, que actualmente se encuentra archivado.

Se recomienda al MIDEPLAN, como ente encargado de llevar a cabo el proceso de descentralización en Costa Rica, generar propuestas al Ejecutivo para que este tema se incluya dentro de las agendas políticas, de modo que se empiece a construir esa voluntad política que hace falta.

Además, se recomienda al Estado costarricense propiciar un mayor acercamiento a España para buscar establecer lazos de cooperación en el tema de descentralización, estos se pueden constituir a través de programas de internacionales como EUROsociAL, del cual Costa Rica es beneficiario.

Se recomienda al MIDEPLAN estudiar a fondo la experiencia española en el tema de manejo de fondos y asignación de presupuestos a entidades sub nacionales, de modo que se permita la creación del Fondo Municipal antes mencionado.

Por último, se recomienda a todos los actores políticos y sociales que convergen en el desarrollo y continuidad del proceso de descentralización, generar más y mayores acuerdos para que se logre avanzar en este sentido, por medio de mesas de trabajo conjuntas a nivel nacional, regional y local en las que se den diálogos que impacten positivamente en estos procesos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila, F. (2006). El concepto de poder en Michel Foucault. *Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/993/99318557005.pdf>
- Calleja, M. (2016). Diputaciones provinciales: quién gobierna, qué son, cuánto cuestan y para qué sirven. *ABC España*. Recuperado de https://www.abc.es/espana/abci-diputaciones-provinciales-cuanto-cuestan-y-para-sirven-quien-gobierna-201602231754_noticia.html#:~:text=Las%20diputaciones%20provinciales%20existen%20en,como%20se%20ve,%20tienen%20diputaciones.
- Acuña, B. (2016). Elecciones municipales versus abstencionismo. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/opinion/elecciones-municipales-versus-abstencionismo/>
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (s.f). Constitución Española. Recuperada de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Albet, A. (2018). El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas. *Ediciones Complutense*. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/63834-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4564456564503-2-10-20190401.pdf>
- Alcañiz, M. (2007). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Scielo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352008000200011
- Allen, L. (2016). Retos y desafíos de las municipalidades. *La Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/57032/531/luis-allen:-retos-y-desafios-de-las-municipalidades>
- Alonso, I. (2014). La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria. Recuperado de <https://asip.org.ar/la-descentralizacion-espanola-y-el-estado-autonomico-actual-una-vision-presupuestaria/>
- Alva, M. (2008). La Desconcentración y la Descentralización: ¿Cómo se aplican dichos criterios en la creación de los SAT al interior de las municipalidades? *Gestión Pública*. Recuperado de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/891CF037EF2BCDD605257D00006DE264/\\$FILE/tribmuni_08_02.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/891CF037EF2BCDD605257D00006DE264/$FILE/tribmuni_08_02.pdf)

Ameriso, C., Goytia, M. y Maceratesi, G. (2005). Gobierno Local: alcance de sus competencias.

Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <https://fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuertas/ameriso%20gobierno%20local.PDF>

Andalucía Solidaria (2019). ¿Por qué los gobiernos locales pueden dar un impulso definitivo a la Agenda 2030? *Famsi*. Recuperado de

<http://www.andaluciasolidaria.org/noticias/item/1179-por-que-los-gobiernos-locales-pueden-dar-un-impulso-definitivo-a-la-agenda-2030#:~:text=Todos%20los%20ODS%20tienen%20metas,coraz%C3%B3n%20de%20la%20Agenda%202030.>

Aparicio, S. (2005). Los pactos autonómicos. Recuperado de

https://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia2.html

Aragón, M. (2006). La construcción del Estado autonómico. *Universidad Autónoma de Madrid*.

Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-LaConstruccionDelEstadoAutonomico-2675013.pdf>

Aranibar, A. (2008). Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática para Ecuador. Recuperado de

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/descentralizacion-y-autonomias-hacia-una-reforma-democratica-para-ecuador.pdf>

Araya, E. (2019). La ultrajada Autonomía Municipal Costarricense. Recuperado de

<https://www.elmundo.cr/opinion/la-ultrajada-autonomia-municipal-costarricense/>

Arjona, J. (2018). Cataluña en la Segunda República. Analogías con las crisis que amenazó la

unidad nacional. *El Debate*. Recuperado de <https://eldebatedehoy.es/historia/cataluna-en-la-segunda-republica/>

Ayuntamientos de España (s.f). Ayuntamientos de España: su historia y cambios importantes.

Recuperado de <http://ayuntamientos.org.es/ayuntamientos-de-espana-su-historia-y-cambios-importantes/>

- Baño y Revuelta (2016). Cambio climático y Administración local. *Revista Democracia y Gobierno Local*. Recuperado de https://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL33.pdf
- Baptista, P., Fernández, C. y Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. Recuperado de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Baquero, G. (2014). La teoría del poder de Michel Foucault. *Nuestro tiempo*. Recuperado de <https://nuestrotiempo.com.do/2014/10/la-teoria-del-poder-de-michel-foucault/>
- Beltrán, M. (1994). Política y Administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo. Recuperado de https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1921/pdf/1994_53_es.pdf
- Berzal, V. (2017). Los orígenes históricos de las Comunidades Autónomas. *Cultura Diversa*. Recuperado de <https://culturadiversa.es/2017/09/origen-de-las-comunidades-autonomas.html>
- Boletín Oficial del Estado (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (2004). Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>
- Borja, J. (1987), citado por Rodríguez, G. (2009). Los modelos de descentralización y participación ciudadana en el punto de mira: escenarios plurales y resultados complejos. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/libro/liburua_2010/es_def/adjuntos/lib2010.pdf
- Cabrero, E. (2004). Los Gobiernos Locales como actores de la política social-México: entre la coordinación intergubernamental y la acción pública local. *Cedernos Gestao Pública e Ciudadanía*. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/44019-89149-1-PB.pdf>

- Calvo, S. (2018). ¿Es España un Estado descentralizado? Recuperado de <https://www.juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/es-espana-un-estado-descentralizado>
- Cámara Oficial Española de Comercio e Industria en Costa Rica, (2018). 95 años de promover negocios entre España y Costa Rica. Recuperado de <https://camaco.es/eventos-y-noticias/95-anos-de-promover-negocios-entre-espana-y-costa-rica/>
- Carrasco, L. (2019). Informe sobre desigualdad: crecen en España los hogares sin ningún ingreso y también el número de ultramillonarios. *InfoLibre*. Recuperado de https://www.infolibre.es/noticias/economia/2019/01/21/pobres_cada_vez_mas_pobres_condenados_serlo_para_siempre_necesitan_mas_anos_para_volver_los_niveles_desigualdad_previos_crisis_90912_1011.html
- Carrión, C. y Centeno, K. (2007). Descentralización administrativa territorial, medio fundamental para el desarrollo sostenible del Estado. (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Nicaragua. Recuperado de <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/retrieve/3452>
- Carrión, F. (2003). Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45113.pdf>
- Cascante, M. (2016). Política 101: Presupuestos municipales. *Universidad de Costa Rica*. Recuperado de <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/74034/Version%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Catota, J. (2014). Cómo definir un gobierno local. Recuperado de <https://prezi.com/oq13devzgvun/como-definir-un-gobierno-local/>
- Centro de Información Jurídica en Línea [CIJUL] (s.f). Descentralización de la administración pública. Recuperado de file:///C:/Users/mayel/Downloads/descentralizacion_de_la_administracion_publica.pdf

Centro de Información Jurídica en Línea [CIJUL] (s.f). Descentralización y desconcentración.

Recuperado de

file:///C:/Users/mayel/Downloads/descentralizacion_y_desconcentracion.pdf

Centro de Información Jurídica en Línea [CIJUL] (s.f). Las Municipalidades en Costa Rica.

Recuperado de file:///C:/Users/mayel/Downloads/las_municipalidades_en_costa_rica.pdf

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública [CICAP] (2018). Reforma del Estado: entre la modernización y la macro-reforma. Recuperado de

<http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/reforma-del-estado-entre-la-modernizacion-y-la-macro-reforma/>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2016). El rol de los Gobiernos Locales en el desarrollo económico territorial. Recuperado de

https://www.uclg.org/sites/default/files/el_rol_de_los_gobiernos_locales_en_el_desarrollo_economico_territorial.pdf

Colpas, J. (2014). El Concepto de Espacios de Poder desde la Mirada de Michel Foucault.

Revista Amauta. Recuperado de [file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-](file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-ElConceptoDeEspaciosDePoderDesdeLaMiradaDeMichelFo-6096769.pdf)

[ElConceptoDeEspaciosDePoderDesdeLaMiradaDeMichelFo-6096769.pdf](file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-ElConceptoDeEspaciosDePoderDesdeLaMiradaDeMichelFo-6096769.pdf)

Constitución Política de Costa Rica (1847). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de*

Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1541/13.pdf>

Corrales, M. (2018). Importancia de la gestión pública en el ámbito municipal. Recuperado de

<https://www.elmundo.cr/opinion/importancia-de-la-gestion-publica-en-el-ambito-municipal/>

Conejo, J. (2018). ¿Para qué provincias? Tomado de [https://delfino.cr/2018/08/para-que-](https://delfino.cr/2018/08/para-que-provincias)

[provincias](https://delfino.cr/2018/08/para-que-provincias)

Confederación Española de Organizaciones Empresariales [CEOE] (2011). El Traspaso de

Competencias en el Sector Público. Recuperado de [https://www.ccelpa.org/wp-](https://www.ccelpa.org/wp-content/uploads/2012/01/Informe%20CEOE%20Traspaso%20Competencias%20Sector%20P%C3%BAblico%20Diciembre%202011.pdf)

[content/uploads/2012/01/Informe%20CEOE%20Traspaso%20Competencias%20Sector%20P%C3%BAblico%20Diciembre%202011.pdf](https://www.ccelpa.org/wp-content/uploads/2012/01/Informe%20CEOE%20Traspaso%20Competencias%20Sector%20P%C3%BAblico%20Diciembre%202011.pdf)

- Contraloría General de la República (2018). Índice de Gestión Municipal, resultados del periodo 2018. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>
- Cuartero, J. (2017). España-Costa Rica, una relación constructiva. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/espana-costa-rica-una-relacion-constructiva>
- Datosmacro.com (s.f). España: economía y demografía. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/paises/espana>
- De Sarralde, S. (2017). ¿Funciona la descentralización en España? Recuperado de <https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2017/01/03/funciona-la-descentralizacion-en-espana.html>
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a08.pdf>
- Del Giorgio, F. (2011). Centralización, descentralización, desconcentración y delegación. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/262180911_Centralizacion_Descentralizacion_Desconcentracion_y_Delegacion
- Doncel, L. (2019). España no logra cerrar la brecha entre comunidades ricas y pobres. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2019/05/05/actualidad/1557070525_040112.html
- Echeverría, J. (2015). Trascendencia política de las elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*. Recuperado de https://www.tse.go.cr/revista/art/21/echeverria_alfaro.pdf
- El Diario (2019). Los ayuntamientos esperan una nueva financiación y resolver las plusvalías. Recuperado de https://www.eldiario.es/politica/ayuntamientos-esperan-financiacion-resolver-plusvalias_1_1539676.html

El Economista (2011). ¿Cómo se financian los ayuntamientos y las diputaciones? Recuperado de <https://www.eleconomista.es/elecciones-2011/noticias/3048688/05/11/Como-se-financian-los-ayuntamientos-y-las-diputaciones.html>

El Independiente (2020). España cerró 2019 con el segundo mayor déficit presupuestario de la eurozona. Recuperado de <https://www.elindependiente.com/economia/2020/04/22/espana-cerro-2019-con-el-segundo-mayor-deficit-presupuestario-de-la-eurozona/#:~:text=El%20d%C3%A9ficit%20presupuestario%20de%20Espa%C3%B1a,entre%20los%20pa%C3%ADses%20de%20la>

Elliott, J., citado por Galán, A. (2015). La Paz de Westfalia (1648) y el nuevo orden Internacional. Recuperado de http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/3319/TFGUEX_2015_Galan_Martin.pdf?sequence=1

Enciclopedia Jurídica (s.f). Descentralización funcional. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/descentralizaci%C3%B3n-funcional/descentralizaci%C3%B3n-funcional.htm>

Enciclopedia Jurídica (s.f). Descentralización territorial. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/descentralizaci%C3%B3n-territorial/descentralizaci%C3%B3n-territorial.htm>

Enciclopedia Jurídica (s.f). Estado autonómico. Recuperado de [http://www.encyclopedia-juridica.com/d/estado-autonomico/estado-autonomico.htm#:~:text=D%C3%ADcese%20del%20modelo%20de%20Estado,1.2\).](http://www.encyclopedia-juridica.com/d/estado-autonomico/estado-autonomico.htm#:~:text=D%C3%ADcese%20del%20modelo%20de%20Estado,1.2).)

EUROsocial (2017). Una representación de la Asamblea Legislativa de Costa Rica conoce experiencias de España y Francia en descentralización para la mejora de sus políticas territoriales. Recuperado de <https://eurosocial.eu/actualidad/una-representacion-de-la-asamblea-legislativa-de-costa-rica-conoce-experiencias-de-espana-y-francia-en-descentralizacion-para-la-mejora-de-sus-politicas-territoriales/>

- EPDATA (2019). La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas. Recuperado de <https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282>
- Expansión (2013). Así funciona el sistema de financiación de las CCAA. Recuperado de <https://www.expansion.com/2013/10/18/economia/1382115373.html>
- Fanlo, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben. *Revista de filosofía*. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fanlo74.pdf>
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Scielo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332007000100005
- Ferrando, J. (1989). El Estado unitario. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-EIEstadoUnitario-5006607.pdf>
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11067/1/086029046_es.pdf
- Flores, F. (2004). La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr21.pdf>
- Fontaine, G. (2013). Paradigmas en disputa: los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas. *FLACSO*. Recuperado de <https://alacip.org/cong13/372-fontaine-7c.pdf>
- Fortuño, M. (2018). A mayor descentralización mayor prosperidad para un país. Recuperado de <https://www.elblogsalmon.com/economia/a-mayor-descentralizacion-mayor-prosperidad-para-pais>
- Fundación Democracia y Gobierno Local (2011). Política municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los Gobiernos locales. *Cuaderno de Derecho Local*. Recuperado de

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1004/qdl26_15_tocqueville_heclo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fundación Konrad Adenauer (2016). Lucha contra la pobreza también es competencia de los gobiernos locales. Recuperado de <https://www.kas.de/es/web/costa-rica/veranstaltungsberichte/detail/-/content/lucha-contra-la-pobreza-tambien-es-competencia-de-los-gobiernos-locales>

Gallo, P. (s.f). Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia? *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/439-405-1-PB.pdf>

García, H. (2014). El Estado según Foucault: soberanía, biopolítica y gubernamentalidad. *Universidad de Zulia, Venezuela*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/279/27937089006.pdf>

García, J. (2015). El proceso de descentralización educativa en España. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-ElProcesoDeDescentralizacionEducativaEnEspana-5349095.pdf>

Gedescos (s.f). ¿Cómo se financian las Comunidades Autónomas? Recuperado de <https://www.gedescos.es/blog/como-se-financian-las-comunidades-autonomas/>

Gilmart, D. (2013). La ordenación territorial española y su origen. *Histórico Digital*. Recuperado de <https://historicodigital.com/la-division-territorial-espanola-y-su-origen.html>

Giménez, M. (2013). Autoritarismo y modernización de las Administración Pública española durante el franquismo. *Instituto Nacional de Administración Pública*. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10140/10585>

Gobierno de Costa Rica (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. Recuperado de https://mcj.go.cr/sites/default/files/2019-05/plan_nacional_de_desarrollo_2011-2014.pdf

Gobierno de Costa Rica (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. Recuperado de

https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PND-2015-2018-Alberto-Canas-Escalante.pdf

Gobierno de Costa Rica (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública. *Ministerio de Planificación Nacional*. Recuperado de <http://www.da.go.cr/wp-content/uploads/2016/07/Plan-Nacional-de-Desarrollo-e-Inversiones-P%C3%BAblicas-2019-2022.pdf>

Gobierno de España (s.f). Comunidades Autónomas. Recuperado de https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.Xtl3KahKjIV

Helmsing, A. y Ellinger, P. (2011). La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil. *Scielo*. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000100002

Hernández, A. (1999). Organización territorial. Recuperado de <https://webs.ucm.es/info/sistema/textos/organi.htm>

Huamán, D. (2011). Fuentes de información. Recuperado de http://bvspcr.paho.org/videosdigitales/matedu/cam2011/Fuentes_informacion.pdf?ua=1

[Imagen del Instituto Geográfico Nacional de España]. (Madrid, s.f). Mapas e imágenes. Instituto Geográfico Nacional de España, Madrid, España.

Instituto Tecnológico de Monterrey. Características de las formas de Estado. Recuperado de http://www.cca.org.mx/funcionarios/biblioteca/html/finanzas_publicas/documentos/1/caracteristicas_t1p4.pdf

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Netherlands Institute for Multiparty Democracy (2008). Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática para Ecuador. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/descentralizacion-y-autonomias-hacia-una-reforma-democratica-para-ecuador.pdf>

- Jiménez, R. (2019). Retos del Gobierno Municipal (2019-2023): La Buena Gobernanza Local. *Instituto Nacional de Administración Pública*. Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509605>
- Jinesta, E. (2013). Administración pública municipal (costa rica). Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/21541-Texto%20del%20art%C3%ADculo-50356-1-10-20151022.pdf>
- Junta Electoral Central (s.f). Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general. Recuperado de <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg/contenido>
- Jurado, A. y Pérez, J. (2014). Disparidades entre las comunidades autónomas españolas, período 2007-2012. *Fundación FOESSA*. Recuperado de http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014141722_6189.pdf
- La Moncloa (1978). Constitución española. Recuperada de https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf
- La Nación (s.f). Nuestro gobierno local. Recuperado de <http://www.nacion.com/zurqui/2000/junio/07/zurqui5.html#:~:text=El%20primer%20ayuntamiento%20fundado%20en,Guarco%20y%20lo%20llam%C3%B3%20Cartago.>
- La Vanguardia (2016). ¿Qué son las diputaciones provinciales? Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20160223/302380156025/que-son-las-diputaciones-provinciales.html>
- LEXICO (2019). Definición de centralismo. *Oxford*. Recuperado de <https://www.lexico.com/es/definicion/centralismo>
- LEXICO (s.f). Definición de Localismo. *Oxford*. Recuperado de <https://www.lexico.com/es/definicion/localismo>
- Llamas, M. (2019). España tiene “un problema serio”: registra el mayor déficit estructural de la zona euro. *Libre Mercado*. Recuperado de <https://www.libremercado.com/2019-06-06/espana-tiene-un-problema-serio-registra-el-mayor-deficit-estructural-de-la-zona-euro-1276639715/>

- López, F. (2013). El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España. *Scielo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200005
- Martija, J. (2015). El poder según Foucault. *Información*. Recuperado de <https://www.diarioinformacion.com/opinion/2015/08/12/foucault/1664935.html#:~:text=Seg%C3%BAAn%20Foucault%2C%20el%20poder%20designa,sistemas%20para%20obtener%20la%20obediencia.>
- Martín, P. (2019). Sobre la necesaria revitalización de las Diputaciones Provinciales. *El Blog de ese Público*. Recuperado de <https://www.administracionpublica.com/sobre-la-necesaria-revitalizacion-de-las-diputaciones-provinciales/>
- Martínez, J. (2005). Estaturas, desigualdad regional y desarrollo económico en Italia y España durante el siglo XX. *Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar*. Recuperado de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/53385878/MedEcon_2005.pdf?1496596462=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DESTATURAS_DESIGUALDAD_REGIONAL_Y_DESARRO.pdf&Expires=1594856338&Signature=dF5X5iaOECc9KHbZ7wEIVQsL4056bMwklXyrL8UJ1IT4CH-H7wGqSr6rEccTVsqJvTqZ~~zpDYhaEi1iUOigZUhSqdTAT7cW~2BWTU8F77uTlKPdSvTz9K5jMzjcYJ8x2YUmucu1L5P~YMyhfZHEadem-6wsodoN6WUrrIQvUNptVskAmMeet5py19z82NngQ4v2rHMalJwOuB1Q64E571K32Gda5D5kGVBK14rJb57AQdV2dpMQpNS00oJD19eWgfHH-hHsjFQvvMJNiHnS3nsm~xSAbZYkdVIp1HS9-2wQ7nhwiERL2t889K5gRspMw2JXcckNpe-qqYQEpltiiFg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA
- Maravall, H. (2003). Las políticas de bienestar social en España, evolución y comparación con la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/12407-18752-1-PB.pdf>

- Massolo, A. (2005). Gobiernos locales y mujeres: nuevos cambios y desafíos en América Latina. Recuperado de http://americalatina genera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc_59_Gobiernos-locales-y-mujeres-A-Massolo.doc
- Meoño, J. (2008). Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/7147-Texto%20del%20art%C3%ADculo-9749-1-10-20130129.pdf>
- Meoño, J. (2008). Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica, informe final. Recuperado de <http://www.iice.ucr.ac.cr/DESCENTRALIZACI%C3%93N.pdf>
- Merino, J. (2020). El Gobierno celebra la reducción de la conflictividad Estado-Autonomías. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20200111/472812982793/espana-autonomias-estado-conflictos-competencias-comunidad-autonomas.html>
- Merino, M. y Pérez, J. (2017). Definición de descentralización. Recuperado de <https://definicion.de/descentralizacion/>
- Merino, V. (2013). Descentralización y autonomía municipal en España. Recuperado de <https://www.musol.org/images/stories/archivos/2013/conferencia.pdf>
- Meza, A. (2016). El papel de los gobiernos locales en la planificación para el desarrollo. Programa de sensibilización para líderes políticos / Costa Rica. Recuperado de https://www.oecd.org/countries/costarica/COSTA_RICA_Programa_de_sensibilizaci%C3%B3n_para_l%C3%ADderes_pol%C3%ADticos.pdf
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018). Ficha país, República de Costa Rica. Recuperado de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/COSTARICA_FICHA%20PAIS.pdf
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2018). Presupuestos Generales del Estado 2018. *Informe Económico y financiero*. Recuperado de http://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-tomos/PGE-ROM/doc/L_18_A_A1.PDF

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (s.f). Fondos de Composición Interterritorial (FCI). Recuperado de <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/Paginas/inicio.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (s.f). Datos del registro de Entidades Locales. Recuperado de <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (s.f). Financiación autonómica. Recuperado de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (s.f). Régimen común. Recuperado de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN] (2010). Sector Público Costarricense y su organización. Recuperado de <http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (s.f). Traspasos. Recuperado de <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/traspasos.html>
- Montagut, A. (2013). Local, global o glocal. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20130922/54387862395/local-global-o-glocal.html>
- Montagut, E. (2016). Los Ayuntamientos en la España Liberal. *Nueva Tribuna*. Recuperado de <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/ayuntamientos-espana-liberal/20160227185330125875.html>
- Montañez, N. (2014). La descentralización territorial: responsabilidades de la Nación y los entes territoriales frente al diseño y análisis de las políticas públicas de infancia. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/279-Texto%20del%20art%C3%ADculo-891-1-10-20180827.pdf>

- Montbrun, A. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de “poder”. *Revista de la Universidad Bolivariana*. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v9n25/art22.pdf>
- Mostacero, M. (2006). Autonomía administrativa y financiera de las administraciones tributarias: la experiencia de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria en Perú. *Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)*. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografia/XIX-2005/xix_concurso_2do_premio_mostacero_pe.pdf
- Muñoz, S. (1992). Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los estatutos. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/Dialnet-LosPactosAutonomicosDe1992-17130.pdf>
- Murga, M. y Novo, M. (2017). Sostenibilidad, desarrollo «Glocal» y ciudadanía planetaria. Referentes de una pedagogía para el desarrollo sostenible. *Ediciones Universidad de Salamanca*. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/16699-57607-1-SM.pdf>
- Naujöl (2019). La descentralización funcional de la actividad administrativa. *Derecho UNED*. Recuperado de <https://derechouned.com/libro/administrativo-1/6049-la-descentralizacion-funcional>
- Orduña, E. (2005). Municipios y provincias: Historia de la Organización Territorial Española. *Vlex España*. Recuperado de <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/source/municipios-provincias-historia-organizacion-territorial-espa-ola-6093>
- Organización de Estados Iberoamericanos [OIE] (2010). Descentralización Europa y América Latina. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/DESCENTRALIZACION.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- OXFAM Intermón (2019). Desigualdad 1-Igualdad de oportunidades 0. *Informe de OXFAM Intermón*. Recuperado de <https://web.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/desigualdad-1-igualdad-oportunidades-0.pdf>

- Pascual, E. (2015). El déficit y la deuda pública en las comunidades autónomas. (Tesis de Grado). Universitat Politècnica de València, Reino de España. Recuperado de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/55453/PASCUAL%20-%20EL%20D%C3%89FICIT%20Y%20LA%20DEUDA%20P%C3%9ABLICA%20EN%20LAS%20COMUNIDADES%20AUT%C3%93NOMAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Perales, I. (2003). Poder local y democracia participativa en América Latina. *América Latina en Movimiento*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/3997>
- Pérez, A. (2019). El poder local en el primer franquismo. Análisis prosopográfico de los miembros del Ayuntamiento de Bilbao y su gestión político-administrativa. (Tesis de Licenciatura). Universidad del País Vasco (*Euskal Herriko Unibertsitatea*). Recuperado de http://addi.ehu.es:8080/bitstream/handle/10810/34386/TESIS_PEREZ_EMBEITIA_ANTONIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pérez, D. (s.f). Políticas públicas, poder local y participación ciudadana. *Monografías*. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos15/poder-local/poder-local.shtml>
- Pérez, F. (s.f). La financiación del Estado Autonómico: Una lectura de veinte años de descentralización. *Universidad de Valencia*. Recuperado de <https://www.uv.es/~perezgar/publicaciones/organizacionterritorial.pdf>
- Piana, R. y Tisera, J. (2017). Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local. *Razón Crítica*. Recuperado de file:///C:/Users/mayel/Downloads/Globalizacion_interdependencia_compleja_y_mundiali.pdf
- Ramírez, C. y Sáenz, J. (s.f). Municipio y participación ciudadana. *Tribunal Supremo de Elecciones*. Recuperado de <http://dns.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000097.pdf>
- Ramírez, T. (2020). ¿Por qué hay que mantener el Estado autonómico? *The Conversation*. Recuperado de <https://theconversation.com/por-que-hay-que-mantener-el-estado-autonomico-129664>

- Recaséns, L. (1997). *Introducción al Estudio del Derecho*. México. Decimosegunda edición. Editorial Porrúa.
- Revista Centroamericana de Administración Pública (1998). *Reforma de la administración municipal en Costa Rica*. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/34_35/art6_34_35.pdf
- Rey del Castillo, J. (1998). *Descentralización de los servicios sanitarios, aspectos generales y análisis el caso español*. Recuperado de file:///C:/Users/mayel/Downloads/1391522756wpdm_EASP_Descentralizacion_Servicios_Sanitarios.pdf
- Rius y Puigdollers (2014). *Los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático*. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/natural/opinion-analisis/20141128/54420758909/gobiernos-locales-lucha-contra-cambio-climatico.html>
- Rivera, R. (2018). *Población, empleo y pobreza en los territorios rurales de Costa Rica*. *Revista Rupturas*. Recuperado de <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v8n2/2215-2989-rup-8-02-59.pdf>
- Rodríguez, J. (2015). *La participación ciudadana a nivel local en Costa Rica, a la luz de los proyectos de reforma al Código Municipal, expedientes legislativos No. 16876 y 18227*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Recuperado de <http://iiij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/La-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-a-Nivel-Local-en-Costa-Rica-a-Luz-de-los-Proyectos-de-Reforma-del-C%C3%B3digo-Municipal-Expediente-Legislativo-N16876-Y-18227.pdf>
- Rojas, O. (1994). *En busca de un nuevo gobierno local*. *Programa para el Desarrollo Legislativo*. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones_T_C/En%20busca%20de%20un%20nuevo%20gobierno%20local.pdf
- Romero, C. y Sáenz, J. (s.f). *Municipio y participación ciudadana*. Recuperado de <http://dns.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000097.pdf>

- Romero, J. (2014). La autonomía constitucional de las municipalidades. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/13353-Texto%20del%20art%C3%ADculo-27510-1-10-20140630.pdf>
- Rondinelli, D. (1981), citado por la FAO (2006). ¿Qué es la descentralización? Recuperado de <http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s05.htm>
- Ruiz, A. (2014). La importancia del gobierno local. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/la-importancia-del-gobierno-local/>
- Sánchez, A. (1993). El Estado autonómico. *Boletín de la Facultad de Derecho, UNED*. Recuperado de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-1992-2-E51B9762/PDF>
- Sánchez, D. (2016). ¿Cómo evolucionaron la desigualdad y pobreza en España a lo largo de la historia? *Libre Mercado*. Recuperado de <https://www.libremercado.com/2016-09-17/como-evolucionaron-la-desigualdad-y-pobreza-en-espana-a-lo-largo-de-la-historia-1276582528/>
- Sánchez, D. (2017). España es el segundo país del mundo con más descentralización territorial. *Libre Mercado*. Recuperado de <https://www.libremercado.com/2017-10-31/espana-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-descentralizacion-territorial-1276608297/>
- Sabino, C. (1992). El proceso de investigación. Recuperado de http://paginas.ufm.edu/sabino/ingles/book/proceso_investigacion.pdf
- Saborío, R. (2000). Propuesta de modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense. Recuperado de <https://www.rodolfosaborio.com/xn/rsv-modelo-reforma-estado.pdf>
- Saéz, J. (2016). Sobre los conceptos de formas de gobierno, formas de Estado y régimen político. Recuperado de <file:///C:/Users/mayel/Downloads/733-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2783-1-10-20160210.pdf>
- Segura, E. (2002). El papel de la participación ciudadana en el ejercicio de la gestión municipal. (Tesis de maestría). Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica. Recuperado de <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/1143/1/Participacionciudadana.pdf>

- Sibaja, L. (2013). Municipios: 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/viva/cultura/municipios-200-anos-de-un-hito-en-la-democracia-de-costa-rica/Q3ASXUMIWZGZZBUBSTSYYTUVLU/story/>
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (s.f). Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67947&nValor3=100655&strTipM=TC
- Soto, J. (2016). Evolución histórica del Régimen Municipal. *Cambio Político*. Recuperado de <https://cambiolpolitico.com/evolucion-historica-del-regimen-municipal-iv/73019/>
- Soto, J. (2019). 56 municipalidades reprobaron el Índice de Gestión Municipal que emite la Contraloría. Recuperado de <http://www.monumental.co.cr/2019/07/26/56-municipalidades-reprobaron-el-indice-de-gestion-municipal-que-emite-la-contraloria/>
- Tocqueville, A. (2019). Retos del Gobierno Municipal: 2019-2023 (I). *La Mirada Institucional*. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/05/10/retos-del-gobierno-municipal-2019-2023-i/>
- Torres, A. (2016). Teoría del Poder. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/opinion/alfonso-torres-hernandez/apuntes-pedagogicos/teoria-del-poder>
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *ScienceDirect*. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161615000050>
- Toscano, D. (2016). El poder en Foucault: «Un caleidoscopio magnífico». *Pontificia Universidad Católica de Chile*. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/logos/v26n1/a08.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones. Código Municipal. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigomunicipal.pdf>
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (s.f). Historia. Recuperado de <http://unگل.or.cr/historia>

Universidad de Costa Rica (2004). El modelo político costarricense debe cambiar. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2004/07/06/el-modelo-politico-costarricense-debe-cambiar.html>

Universidad Nacional de Costa Rica y FOMUDE (2007). Contextualización teórica e histórica del proceso de descentralización y desarrollo local: conceptos, tendencias y prácticas. Recuperado de https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/1/?ui=2&ik=c7f1dd1d3c&attid=0.2&permsgid=msg-f:1671138547967984068&th=173113a7c21801c4&view=att&disp=inline&realattid=f_kc58j7r81&sadbat=ANGjdJ-7AQehI9wat0ogsQn6zcNfBOZsfVDV15-hLbsBHI5F_1K8G0w2Oo1kivVBNO8v55QtKuV7BCI2MDn3yP731cy2vdL8is4xupLykgthUYWPCDcOtToWD8ggL-2HypTBQ3qStscVKW86e5xUhKT_UnKArCIFGQiPH573JDxVfoHuc7rHF8yG3CpcIYOuhQcEVhDeSOrD6yFdD9gA0KGeStn8JVFYbf0WkaFT5fXh_wzHLEKQSu1oyQcz-hhbedv_JQwRqvRfganUK5rH460Oxb6dEiq8mQ7N7-E8Zj8oAlHwaVzd8l7_2DyYg1wyBrvDgTtXXc8kROXOrhSu1dQiF2UCb1qfwdEBrbVWaC1fl1NfWfEEiosR7y6JYenK4akLW0K_ddzw0IRbYMUyfeDHYoQCQuAcCF9RIzdX1aJ5ikdCbUjRuqWRcMMYJ5aUfr0Uz9S6nneM-wHzJqhwYRPI0fVIOjuhQ6huydcSPdY8MT2jmdidJ82H-mf9KsYI6HnqmuCPFau_c7qk-18tR-x8XuWSyxnSyxh0jk19lrvH3gKQJb6d0D0BK19BSn43Be52zwatAiPPhDc1Xs0lnCY7t-6fvIP0yAwlJjxcQG6fHZpTVX4VzHDcy-Wylgj-C5wBBIMXZENGCmb3EVYD-MyJH6x_RVXH8S1yfmM7obZ7oFc8rWlqZMIgdv4rk

Valencia, S. (2003). El Derecho Mexicano y la Autonomía. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>

Vargas, J. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. *Ciencia administrativa*. Recuperado de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

- Vargas, J. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración de internacional de las organizaciones. *Revista científica "Visión de Futuro", Universidad Nacional de Misiones, Argentina*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>
- Vargas, S. y González, E. (2015). Historia de Costa Rica. *San José, Costa Rica*. Primera Edición. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Vásquez, L. (2013). Microfísica del poder y biopolítica en Foucault: posibles correspondencias con las antropogénicas y heterotopías en la Hiperpolítica sloterdijkiana. *Universidad Nacional Andrés Bello*. Recuperado de <http://www.revistadefilosofia.org/46-09.pdf>
- Vidal, A. (2018). La crisis de unidad nacional en España: causas y remedios. *Disidentia*. Recuperado de <https://disidentia.com/crisis-unidad-nacional-espana-causas-y-remedios/>
- Villavalverde, J. (1996). Desigualdades Provinciales en España, 1955-1991. *Universidad de Cantabria*. Recuperado de <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/4619/Villaverde%2c%20J.%20%201996.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Scielo*. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004