

Revista de Administración Pública



Jorge Mora Alfaro, El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Costa Rica, 2009, 180 p.

Armando Hernández

El texto analiza el proceso de descentralización en Costa Rica, haciendo primero la advertencia de que lo que presenta en su obra no ha sido un proceso elaborado sistemáticamente con tal propósito, ya que menciona algunas reformas o cambios que se han dado sin la intención primordial de transitar o iniciar un “proceso de descentralización previamente establecido o pactado con los diversos actores políticos y sociales”.

Quienes están interesados en el tema y no han tenido un acercamiento con antelación, encontrarán, de una manera estructurada y accesible, un análisis del proceso de descentralización, abordado desde el punto de vista histórico y que incorpora los últimos acontecimientos que se han efectuado en Costa Rica. Permite al lector identificar elementos teóricos sumamente valiosos que han coadyuvado a continuar avanzando el proceso y que han sido incorporados en términos jurídicos y/o administrativos en el caso de Costa Rica.

El autor señala que los procesos de centralización y descentralización responden a los acontecimientos locales según el momento histórico de que se trate, por lo cual “vencer a las resistencias locales llevó a la centralización del poder, eliminando o limitando el gobierno municipal, alrededor del cual giraba el poder de las élites locales”. En este sentido, el proceso de descentralización, responde a una necesidad de Estado, para ser más eficiente y eficaz en sus principales funciones, satisfacer las demandas, atender la insatisfacción ante la forma de gobernar y reestudiar la separación de la sociedad con el Estado. Por lo anterior, es necesario no sólo modificar la forma de

ejercer el poder, sino la manera de incorporar a actores sociales, que permitirán que una vez efectuados dichos cambios se consoliden y, a su vez, sean la base de otros nuevos esfuerzos por avanzar en dicha materia.

Mora Alfaro pone en el centro de su planteamiento, no sólo el proceso de descentralización, sino la problemática que enfrentan los municipios debido a problemas de pobreza, desempleo y los desequilibrios regionales que vuelven aún más complejo el proceso de descentralización (un tema muy estudiado en México y que representa un desafío que no ha sido abordado con mayor fuerza en el país y cada seis años se retoma retóricamente, que lejos de establecer bases sólidas para su discusión y análisis, se pierde entre la demagogia de la clase política, sin avances palpables).

La descentralización no es un movimiento ni lleva una dinámica de desincorporación, sino que es multifactorial y en ella se registran movimientos ascendentes y descendentes, estableciendo que los procesos actuales de descentralización ocurren mediante movimientos simultáneos y combinados, en algunos casos contrapuestos y en otros complementarios, cuyas dinámicas confluyen en el desmonte paulatino de estructuras centralizadas del Estado y en la adopción, por parte de las municipalidades, sus asociaciones y los actores locales, públicos y privados, de las competencias y los recursos económicos y de poder requeridos para impulsar procesos de desarrollo municipal y territorial a partir de las condiciones endógenas. Asimismo, se toman decisiones desde los gobiernos, los parlamentos y las instancias judiciales, dirigidas en el mismo sentido, las cuales crean condiciones propicias para el impulso de los procesos descentralizadores, de suyo complejos y contradictorios.

El autor denomina estos procesos “movimientos ascendentes y descendentes de descentralización”, alrededor de los cuales gira una significativa gama de actores institucionales, de la sociedad civil, y aquellos que tienen un pie en el ámbito estatal y otro en el ámbito no estatal, como es el caso de los partidos y las élites políticas, al igual que las asociaciones que actúan a escala local y a escala nacional, como es el caso de las asociaciones nacionales de municipalidades.

En la segunda parte del libro, Mora Alfaro aborda la descentralización a partir de las reformas al marco jurídico constitucional, que se han realizado principalmente a partir de la década de los años 90,

donde destaca que los municipios son entes públicos territoriales y están dotados de autonomía, fijando sus alcances en los campos de la “autonomía política, la normativa, la tributaria y la administrativa”. Esta sentencia muestra uno de los más importantes avances en materia de autonomía municipal, que mantiene el proceso de descentralización por un lado y, por el otro, fortalece las facultades y atribuciones de los municipios en el ámbito jurídico, político y económico.

El proceso de descentralización en Costa Rica fue acompañado de una serie de reformas que contribuyeron a fortalecer la gestión y financiamiento de los municipios; aunque en una subsecuente etapa éstas han sido detenidas, no es posible ignorar el valor de los alcances de dichas reformas.

Llama la atención que habiendo logrado una reforma trascendental (la reforma al artículo 170 de la Constitución Política), que consiste en transferir una suma no inferior al 10 por ciento de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades, constituyó una medida de gran trascendencia en el sinuoso proceso seguido por la descentralización en el país. El gradual traslado de competencias y recursos financieros al gobierno municipal acordado en esta reforma, es un avance político en el camino de transferir potestades a las municipalidades. Sin embargo, esta decisión continúa frenada y no ha logrado el acuerdo parlamentario requerido para su puesta en práctica. La falta de acuerdo político, es un rasgo que distingue a las clases políticas de Latinoamérica.

Finalmente, como parte trascendental para fortalecer las capacidades municipales, Mora Alfaro, propone redimensionar la capacitación tradicional con un nuevo enfoque que ha denominado Capacitación Municipal Participativa (CMP), en la cual sobresalen rasgos como la capacitación como un proceso de educación continua que elevaría la calidad de los recursos humanos y contribuiría al fortalecimiento de los gobiernos locales, la incorporación de la experiencia y conocimientos de los empleados de la administración local. Los procesos de capacitación toman en cuenta el diseño y ejecución, así como la amplia diversidad característica de los gobiernos locales, y las necesidades y competencias particulares de los diversos componentes de la organización institucional municipal.

En este sentido, la obra tiene un enfoque donde se privilegia a los recursos humanos de la administración local, pues “las propias

municipalidades comprenden la importancia de los procesos de formación como un elemento sustancial para el fortalecimiento de los gobiernos locales y para la creación de las condiciones requeridas para impulsar los procesos de descentralización.”

En la medida de que los gobiernos locales cuenten con las capacidades necesarias para responder a las demandas de la población asentada en su territorio y tengan las competencias para elevar la calidad de sus servicios públicos, tendrán mayores posibilidades para promover procesos ascendentes de descentralización y mejores condiciones para gestionar el traslado de las competencias procuradas para su evolución en gobiernos municipales vigorosos y en capacidad de fortalecer la democracia y el desarrollo económico, social, ambiental y cultural, en un marco de equidad y sostenibilidad territorial.