

PN-ABF-462
1701 66836



Research Triangle Institute

COSTA RICA
DIAGNOSTICO DE DESARROLLO MUNICIPAL
Y PROPUESTA DE POLITICAS

por

Donald E. Stout
Allan G. Austin
Stephen V. Pereira
Dennis A. Rondinelli

Research Triangle Institute
Research Triangle Park, North Carolina

para

Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional
San Jose, Costa Rica
Contrato No. PDC-1008-I-9068-00
Orden de Entrega No. 1

1990

PN-ABF-462

SN 66836

COSTA RICA

DIAGNOSTICO DE DESARROLLO MUNICIPAL

Y PROPUESTA DE POLITICAS

POR

**DONALD E. STOUT
ALLAN G. AUSTIN
STEPHEN V. PEREIRA
DENNIS A. RONDINELLI**

**Research Triangle Institute
Research Triangle Park, North Carolina**

para

**Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional
San Jose, Costa Rica**

**Contrato No. PDC-1008-I-9068-00
Orden de Entrega No. 1**

INDIC

I. RESUMEN EJECUTIVO

II. INTRODUCCION

- A. Concepto de Decentralización
- B. Formas de Decentralización
 - 1. Desconcentración
 - 2. Delegación
 - 3. Devolución
 - 4. Privatización y Derregulación

III. CENTRALIZACION Y DECENTRALIZACION DENTRO DE UN CONTEXTO HISTORICO

- A. Raíces Históricas de Centralización y Decentralización
- B. Centralización y Decentralización Desde 1949
- C. Decentralización y las Reformas de los Sesentas y Setentas

IV. ACTUAL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS LOCALES

V. ESTRATEGIAS PARA LA DECENTRALIZACION

ANEXO 1 -- TERMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 2 -- ESTUDIO DE CASO: EXPERIENCIA DE DECENTRALIZACION EN COLOMBIA

ANEXO 3 -- ESTUDIO DE CASO: EXPERIENCIA DE DECENTRALIZACION EN INDONESIA

LISTA DE SIGLAS

I. RESUMEN EJECUTIVO

Este informe propone una estructura de estrategia y política para la implementación de un programa de descentralización en Costa Rica, el cual ofrece recomendaciones en cuanto a cuál podría y debería ser el papel de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y de otros donadores para ayudar en la implementación de las medidas de descentralización. Analiza los tipos de descentralización que se podrían llevar a cabo sin la necesidad de hacer cambios constitucionales o legislativos, basándose solamente en las medidas administrativas que toma el poder ejecutivo del gobierno.

El reporte examina la evolución de la actual situación en los aspectos histórico, económico y cultural de Costa Rica, especialmente desde 1949. Describe la presente división de trabajo entre el gobierno central e instituciones paraestatales y los gobiernos municipales. Se le dá especial énfasis a la forma en la que se proporcionan esencialmente los servicios públicos locales y los bienes del sector público a nivel local. Las conclusiones se basan en el análisis de la estructura del gobierno actual, cómo se creó y el tipo de advertencias que uno debe identificar al dar recomendaciones para la descentralización de Costa Rica. Por último, se sugieren algunos principios y proyectos programáticos que el USAID puede evaluar con el objeto de fomentar y apoyar un eficiente programa de descentralización. En los Anexos 2 y 3 se describen las experiencias de otros países que adoptaron las políticas de descentralización -- específicamente Colombia e Indonesia. Estas lecciones les pueden ser útiles al USAID y al Gobierno de Costa Rica para formular las políticas de descentralización.

Este estudio se inició debido a una creciente percepción en Costa Rica en cuanto a que el modelo de centralización, el cual le dio resultado al país durante varias décadas después de adoptar la Constitución de 1949, empezaba a resultar obsoleto e inadecuado para los retos del desarrollo económico y social, a los cuales se enfrentaría a partir de la década de los noventas. Está surgiendo un consenso en cuanto a que la centralización de ingresos y funciones en el gobierno central y las instituciones autónomas centralizadas deben, de alguna forma, dar ahora preferencia a un proceso para el fortalecimiento de la capacidad local y municipal el cual se encargue de los diferentes servicios del sector público. Sin embargo, todavía no existe ningún consenso en cuanto a qué es lo que se debe hacer específicamente, cómo se debe hacer, y en qué secuencia se debe llevar a cabo. El informe describe cuatro formas principales de descentralización administrativa -- (a) desconcentración, (b) delegación, (3) devolución, y (4) privatización y derregulación -- cada una con diferentes características.

Este estudio es un esfuerzo para proporcionar cierto enfoque al diálogo de descentralización en Costa Rica. Busca reemplazar el debate de un sistema ideológico y filosófico por una evaluación pragmática de medidas específicas disponibles para el Gobierno de Costa Rica.

Con este estudio se encontró que los habitantes del área geográfica que ahora comprende Costa Rica, por lo menos desde la Epoca de la Conquista Española, siempre

han estado sujetos a una forma unitaria de gobierno. La soberanía, máxima autoridad para la toma de decisiones, se ha colocado firmemente en el centro, estando por encima de otros niveles subordinados de gobierno. Resultará difícil modificar estas tradiciones de dependencia y paternalismo, aun entre aquellos que aparentan estar de acuerdo con las ideas de descentralización y autonomía local. La devolución de responsabilidad de muchos servicios locales hacia las agencias del gobierno central que ocurrieron en el período a partir de 1948, ha fortalecido aún más la supremacía del gobierno central. Por lo tanto, para lograr una exitosa descentralización se requerirán estrategias cuidadosamente desarrolladas que respondan a los apremios técnicos y sociales y que proporcionen una estructura a largo plazo para adaptar el cambio.

Actualmente, en Costa Rica el control centralizado del suministro de bienes y servicios locales es intenso y agobiante. El control central se ejerce por medio de leyes, control de ingresos, la provisión de recursos de financiamiento, controles fiscales y la capacidad para poder llevar a cabo auditorías. Las autoridades municipales no tienen mucha ingerencia sobre estos asuntos. Por consecuencia, los ciudadanos no pueden esperar que los gobiernos municipales mejoren los servicios. Es por eso que no es sorprendente ver que los gobiernos municipales gocen de tan poco prestigio o autoridad. Muchos alegan que existe una falta de competencia del gobierno municipal en la supervisión del suministro de bienes y servicios. La lógica autojustificante es inevitable: los gobiernos municipales no cuentan con los recursos o la capacidad necesaria para proporcionar bienes y servicios, por lo que son las instituciones centralizadas las que los tienen que proporcionar.

De esta revisión selectiva surgen ciertos puntos principales sobre el suministro de bienes y servicios públicos.

- Las instituciones del Gobierno Central tienen control casi total de la mayoría de todos los bienes y servicios del sector público.
- Además de ejercer control sobre los ingresos, el presupuesto y los gastos, a través de la entrega física de bienes y servicios, se ejercen significativos controles adicionales a través del control fiscal y auditorías.
- Cada vez son más palpables algunas de las ineficiencias en el sistema centralizado. Se supone que ahora ciertas municipalidades podrían proporcionar algunos bienes y servicios más eficientemente de lo que lo han hecho hasta ahora.
- El papel que desempeñan las Asociaciones para Desarrollo Comunal resulta particularmente problemático y polémico. Existe con frecuencia una falta de coordinación con los funcionarios municipales y una inquietante competencia para obtener las partidas específicas de los legisladores.

No debería resultar sorprendente el saber que el modelo de centralización del estado ha absorbido un gran porcentaje de la mano de obra y que el estado se ha convertido en un elemento menos positivo en el crecimiento económico. Los datos estadísticos son una advertencia, ya que muestran que el sector público ha estado

creciendo en importancia convirtiéndose al mismo tiempo en una carga para la economía. Casi el total de los ingresos del presupuesto del gobierno central (un 95%) son absorbidos por los gastos recurrentes. De igual manera, el desempleo abierto se encuentra en el nivel más bajo posible (5%), sin provocar incrementos inflacionarios en costos y precios. La implicación parece ser clara, el continuo desarrollo y crecimiento económico deben depender en que la confianza y los recursos del gobierno central se transfieran al sector privado más productivo y tal vez, en cierto grado, a las municipalidades.

Sin embargo, las amplias reformas administrativas y legales que el COREC (Comisión Consultiva Sobre la Reforma del Estado) está considerando ahora, requerirán de un fuerte apoyo político y administrativo. La experiencia que se ha tenido con esas reformas tan amplias en otros países indica que la capacidad que tiene el gobierno de Costa Rica para implementar las recomendaciones de COREC dependerá de la existencia de, o de la capacidad para crear, adecuadas condiciones políticas, administrativas, organizacionales y de comportamiento para permitir que los gobiernos locales, las organizaciones privadas y las asociaciones cooperativas tomen e implementen decisiones.

La experiencia que se ha tenido con los esfuerzos de descentralización en otros países indica que es mucho más probable que los programas tengan éxito si desde el principio son sencillos en cuanto a su alcance. Los programas necesitan largos períodos de gestación, de prueba, capacitación y asistencia técnica. Por lo tanto, no debe resultar necesariamente paradójico saber que las primeras etapas de descentralización con frecuencia requieran de una estricta supervisión; y la supervisión y la capacitación son necesarios no solamente para las unidades de los gobiernos locales sino también para modificar los procedimientos e idiosincrasia de las instituciones centralizadas. Dadas estas lecciones, se sugiere la siguiente política y recomendaciones programáticas para guiar los programas del USAID en Costa Rica:

1. Debido a que las finanzas se encuentran en la parte central de cualquier programa de descentralización en Costa Rica, será necesario llevar a cabo un nuevo examen de la fuente de los ingresos municipales. Los análisis financieros, por su importancia, pueden y deberían ser más profundos en Costa Rica de lo que por lo general es posible en otros lados. Además de un análisis de rutina de las fuentes y usos de ingresos municipales reales y potenciales, el examen también debe centrarse en la asignación de procedimientos administrativos y legislativos existentes. Se recomienda que el USAID respalde este esfuerzo.

2. El gobierno recientemente electo ha aceptado la descentralización como una parte integral de su programa futuro. Sin embargo, en vista de la complejidad de este asunto, sería aconsejable invitar a una conferencia a San José a funcionarios importantes para que participen en la elaboración e implementación de los programas de descentralización, lo más pronto posible y de preferencia durante o inmediatamente después de que se realice el trabajo del equipo de transición. De tal modo existe el potencial de ahorrarse mucho tiempo al promover el diálogo de descentralización -- una búsqueda de consenso en metas, programas, lenguaje y técnicas.

3. Un procedimiento productivo para promover un enfoque gradualista para la descentralización es el aprovechar las posibilidades para estimular a los gobiernos locales a que participen en proyectos regionales y nacionales más extensos. Esto se ha llevado a cabo satisfactoriamente en proyectos en las áreas de educación, salud, agricultura, transporte y administración de recursos naturales en varios países. Entre las posibilidades más relevantes a corto plazo en Costa Rica se encuentran:

- Selección de municipalidades para participar en el programa propuesto de eliminación de desechos sólidos.

- Elaboración e implementación de un Programa de Administración de Cuencas.

4. Se están reuniendo un número de acontecimientos aislados para hacer inminentes las perspectivas para un programa exitoso de administración de cuencas en Costa Rica. Al mismo tiempo, el BID está procediendo con la preparación de un proyecto importante de tratamiento de basura y de acueductos y sistema de alcantarillado, principalmente para la Gran Área Metropolitana de San José. El IFAM se encuentra entre las muchas agencias que participan (como por ejemplo, la Secretaría Técnica de Cuencas). Básicamente el proyecto ayudaría a las municipalidades a preparar proyectos, con la asistencia técnica de expertos considerados competentes por la STC. Una vez que la STC haya aprobado los proyectos, se pueden financiar a través del IFAM. El proyecto contempla la posibilidad de financiar una extensa variedad de servicios locales -- como agua potable, mejoramiento y mantenimiento de caminos locales, sistema de alcantarillado, tratamiento de desechos sólidos y rellenos sanitarios.

Se recomienda que todas las municipalidades sean invitadas a participar en el programa y que la selección de aquellas que lo hagan desde el principio se base en su capacidad de crédito y en las evaluaciones de administración municipal mencionadas anteriormente. Este procedimiento tiene la doble ventaja de empezar a dar énfasis a la libertad local de elección, aumentándose así la probabilidad de que los proyectos tengan éxito desde el principio.

5. El IFAM es una de las agencias consultoras municipales más distinguidas en Latinoamérica y ha desempeñado muchas funciones valiosas en el transcurso de los años, las cuales las ha desarrollado, en su mayor parte, con notable profesionalismo. Sin embargo, la forma en la que ha trabajado no es la adecuada para el nuevo papel que puede y debe desempeñar en un programa de descentralización.

Una medida oportuna en los primeros pasos de la descentralización debe ser considerar seriamente una desconcentración más extensa de las oficinas del IFAM, por lo menos a nivel regional. Va a tomar algún tiempo antes de que IFAM pueda transferir la formulación de políticas o la autoridad financiera importante a las oficinas regionales; pero puede empezar con la desconcentración de sus oficinas por lo menos a nivel regional.

El IFAM necesitará desarrollar una capacidad de evaluación económica de proyectos con el objeto de poder asesorar a las municipalidades sobre los proyectos de

inversión de capital. Hasta ahora, IFAM ha financiado proyectos relativamente pequeños para los cuales no se necesitó un sofisticado análisis económico. Fue suficiente con llevar a cabo pruebas sencillas para saber la capacidad de crédito y análisis financiero. Esto no servirá si, como se espera, las municipalidades buscan financiar proyectos de desarrollo de capital cada vez más importantes. El IFAM tendrá que desarrollar una capacidad de análisis económico.

6. Por último, se debe reconsiderar el papel del IFAM como agencia financiera. Conforme se invierten cantidades de dinero aún mayores en el financiamiento de proyectos de capital, aumenta el peligro de que pueda haber un conflicto de interés entre el papel del IFAM como asesor para ayudar a las municipalidades a preparar proyectos y su papel como fuente para aprobarlos y financiarlos.

II. INTRODUCCION

La solicitud para este estudio se realizó por una posibilidad de reformar el Artículo 170 de la Constitución de Costa Rica. La reforma propuesta transferiría el 10% de los ingresos del gobierno central a los gobiernos municipales en un período de 10 años. La devolución de ingresos adicionales a gobiernos locales estaría acompañada de la devolución correspondiente de responsabilidad fundamental para el suministro de algunos servicios básicos del gobierno central a los gobiernos municipales. A su vez, la devolución de ingresos y responsabilidades requerirían de capacitación y asistencia técnica para incrementar la capacidad de los gobiernos municipales para desempeñar un papel más amplio.

Estas expectativas proporcionaron la base para ver cuál era el Alcance de Trabajo para este estudio. (Ver en el Anexo 1, "Términos de Referencia") Al contratista se le pidió que esencialmente examinara las relaciones entre (a) las municipalidades y las asociaciones de desarrollo local y (b) las instituciones principales del gobierno central que participan en el suministro de servicios básicos a nivel local. Este examen describiría y evaluaría la evolución de estas relaciones desde la adopción de la Constitución de 1949, analizaría las relaciones actuales, describiría el efecto de los programas de descentralización en algunos otros países para propósitos comparativos, y analizaría en detalle los cambios que surgirían a partir de la adopción de la reforma constitucional propuesta.

El ejercicio tuvo el propósito de recomendar una estructura de estrategia y política para implementar un programa de descentralización y ofrecer recomendaciones en cuanto a lo que podría y debería ser el papel de USAID y de otros donadores para ayudar a la implementación de las medidas de descentralización. Finalmente, se le pide al contratista que analice los tipos de descentralización que se pueden llevar a cabo sin cambios constitucionales o legislativos, dependiendo solamente de las medidas administrativas tomadas por el poder ejecutivo del gobierno.

Para cuando el estudio empezó en Octubre de 1989, era claro que la Reforma al Artículo 170 no era inminente. Sin embargo, el Informe de Trabajo se continuó aplicando para examinar las implicaciones de los esfuerzos de descentralización en Costa Rica. Por lo tanto, el estudio actual, al mismo tiempo que le dá menos importancia a las implicaciones específicas de la Reforma Constitucional, examina el concepto de descentralización en Costa Rica en cierto detalle y ofrece recomendaciones sobre cómo deben proceder el GOOCR y USAID.

La Sección III examina la evolución de la actual situación, especialmente desde 1949, dentro del contexto histórico, económico y cultural de Costa Rica. La Sección IV describe la actual división de trabajo entre el gobierno central y las instituciones paraestatales y los gobiernos municipales. El énfasis se dá a la manera en la que esencialmente se proporcionan los servicios públicos locales y los bienes del sector público a nivel local. Las secciones concluyentes se basan en el análisis de la estructura del gobierno actual, cómo se creó, y el tipo de advertencias que uno debe identificar

como base para las recomendaciones de lo que ahora es práctico y conveniente en la búsqueda de la descentralización en Costa Rica. Por último, se sugieren principios y proyectos programáticos que el USAID pueda evaluar con el objeto de fomentar y respaldar un programa eficiente de descentralización. En los Anexos 2 y 3 se describen las experiencias que han tenido otros países que adoptaron las políticas de descentralización, específicamente Colombia e Indonesia, las cuales pueden ser útiles para USAID y para el gobierno de Costa Rica en la formulación de políticas de descentralización.

A. Concepto de Decentralización

La descentralización, al igual que la belleza, depende en gran parte de los ojos con los que se mira. No hay una sola serie de condiciones que se puedan identificar únicamente como descentralización. La descentralización es un tema complejo; y un programa de descentralización puede consistir en una amplia variedad de medidas específicas, interrelacionadas y a veces conflictivas. De ahí, que no sea sorprendente saber que existe muy poco acuerdo actualmente en Costa Rica en cuanto en qué debería consistir la descentralización en términos de medidas y políticas específicas.

Sin embargo, existe una creciente percepción en Costa Rica en cuanto a que el modelo de centralización, el cual le funcionó al país durante varias décadas después de la adopción de la Constitución de 1949, se ha vuelto obsoleto e inadecuado para los retos de desarrollo social y económico a los cuales se enfrentará a partir de la década de los noventas. Existe un creciente consenso en cuanto a que la centralización de ingresos y funciones en el gobierno central y las instituciones autónomas centralizadas tienen que dar preferencia de alguna manera al proceso de fortalecimiento de la capacidad local y municipal que se encargue de los diferentes servicios del sector público. Sin embargo, no existe todavía ningún consenso en cuanto lo que se debe hacer específicamente, cómo se debe hacer y en qué secuencia se debe llevar a cabo.

Este estudio es un esfuerzo para proporcionar un enfoque al diálogo de descentralización en Costa Rica. Busca cambiar la polémica de una estructura ideológica y filosófica a una evaluación pragmática de los costos y beneficios de medidas específicas a disposición de las autoridades.

Existe muy poca unanimidad entre los que respaldan la descentralización en Costa Rica con respecto al contenido específico de cualquier reforma. Sin embargo, en general esperan que la descentralización revitalice el sistema político y movilice de manera más eficiente los recursos para el desarrollo combinando los siguientes argumentos:

- Los programas a nivel local ofrecen una oportunidad para involucrar más directamente a la ciudadanía en el proceso de desarrollo en Costa Rica, dándoles en esa forma la oportunidad de interesarse personalmente en programas y proyectos exitosos.

- Debido a las ineficacias y deficiencias generales que existen en los programas locales fiscales en Costa Rica, puede haber recursos financieros disponibles que hasta ahora no

se han utilizado para propósitos de desarrollo a nivel local. Es decir, la generación de ingresos locales puede incrementar en el presupuesto el renglón de fondos disponibles para el desarrollo, en lugar de simplemente cambiar la configuración del presupuesto.

- Los ciudadanos pueden estar más dispuestos a contribuir financieramente con los proyectos planificados e implementados a nivel local, en donde los resultados se puedan identificar más fácilmente, en lugar de que el gobierno les exija el pago de impuestos para programas que apenas se pueden comprender y que se implementen fuera de sus localidades, con poco o ningún valor visible para ellos.

- Las instituciones locales capaces pueden identificar y resolver muchos asuntos localmente, reduciendo así las demandas impuestas a agencias centrales ya supergravadas.

- Se puede desarrollar un tipo de democracia popular, utilizando el gobierno local como un dispositivo de capacitación a través del cual los ciudadanos adquieren conocimientos que les permitan participar de manera más significativa en los procesos gubernamentales. Se espera que estos conocimientos se adquieran y apliquen de manera más sencilla a nivel local, en donde los ciudadanos puedan identificar y, de hecho influir más fácilmente en las aportaciones y resultados del sistema.

- La validez de estos argumentos y el éxito fundamental de la descentralización en Costa Rica depende de una serie de variables. Una de las condiciones importantes para el éxito es que las estrategias deben reflejar un claro entendimiento del entorno institucional y cultural en los cuales serán implementadas. Esta sección busca identificar algunos de los componentes de dicho entorno.

B. Formas de Decentralización

La descentralización se puede definir como "la devolución en la responsabilidad para la planificación, administración, recaudación y asignación de recursos del gobierno central y sus agencias a las unidades regionales de las agencias de gobierno, las unidades o niveles subordinados de gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas, autoridades funcionales, regionales o de área u organizaciones voluntarias o privadas que no sean gubernamentales."¹

Existen cuatro formas principales de descentralización administrativa -- (a) desconcentración, (b) delegación, (3) devolución, (4) privatización y derregulación -- cada una con diferentes características.

¹ Dennis A. Rondinelli y John R. Nellis, "Evaluación de las Políticas de Decentralización en Países en Vías de Desarrollo: Un caso de Cauteloso Optimismo), Revisión de Política de Desarrollo, Vol 4, No. 1 (1986): 3:23

1. Desconcentración

La desconcentración, importante enfoque que ahora se trata en Costa Rica, es considerada la forma más débil de descentralización. Es la redistribución de la autoridad de la toma de decisiones y/o de las responsabilidades financieras o administrativas para proporcionar servicios e infraestructura urbana entre diferentes niveles dentro del gobierno central. Simplemente puede ser transferir el trabajo de los funcionarios del gobierno central en la ciudad capital a aquellos que trabajan en las regiones, provincias o municipalidades. Pero la desconcentración también ocurre cuando los ministerios centrales crean nuevas oficinas regionales para ampliar o desempeñar su trabajo a nivel local, o cuando los gobiernos nacionales crean unidades locales de administración. Por lo general, la desconcentración es la primera medida cautelosa hacia la descentralización que toman los gobiernos más altamente centralizados.

Se ha logrado cierto grado de descentralización aun en los gobiernos altamente centralizados al desconcentrar la estructura administrativa a través de la administración regional, cuyas ventajas son el permitir que los ministerios centrales enfoquen sus actividades hacia las condiciones y necesidades particulares de diferentes regiones o áreas del país y obtengan la información necesaria para desarrollar políticas y programas adecuados. En países que cuentan con deficientes sistemas de comunicación, las oficinas regionales son esenciales si el personal del ministerio interactúa con funcionarios y ciudadanos locales y coordina actividades a nivel local. La administración regional proporciona una práctica técnica especializada y capacidad de dirección a nivel local o de provincia que puede no encontrarse en gobiernos locales. Cuando operan de manera eficiente, las oficinas regionales pueden extender el alcance de sus servicios públicos y proporcionar, de manera más efectiva, acceso a un mayor número de ciudadanos que si los suministraran desde el gobierno central.²

Las desventajas de la administración regional son que, con frecuencia, los funcionarios de los ministerios y los gerentes regionales consideran que los puestos regionales son posiciones menos deseables que las de las oficinas centrales. Los gerentes regionales se interesan más por que los transfieran o promuevan a un puesto de alguna oficina central que por desempeñar sus responsabilidades de manera más eficiente a nivel local. En algunos países, los gerentes regionales carecen de una capacitación adecuada, tienen una supervisión deficiente y no cuentan con los recursos necesarios para desempeñar sus obligaciones de manera eficiente. Muchos de ellos ni siquiera pueden desarrollar buenas relaciones con su clientela.³ Por esta y por otras razones, los funcionarios de ministerios centrales en muchos países en vías de desarrollo están renuentes a transferir autoridad o recursos a gerentes regionales, debilitando paulatinamente la capacidad de personal aun bien calificado y altamente motivado para desempeñar sus funciones eficiente y oportunamente. Pueden surgir celos y conflictos entre los gerentes regionales de los ministerios nacionales y funcionarios regionales y

² Brian C. Smith, "Administración Regional: Un Aspecto de la Decentralización," Londres: Routledge y Kegan Paul, 1967.

³ Milton J. Esman, "Organización a Nivel Regional para el Desarrollo Regional" en G.S. Cheeman (ed) "Dimensiones Institucionales de Desarrollo Regional" Singapur: Maruzen Asia, 1981: 3-25

líderes políticos los cuales pueden retrasar las operaciones o evitar que se proporcionen los servicios. Los administradores regionales que tienen conflictos con los líderes locales o quienes tienen a su disposición cantidades substanciales de recursos también pueden debilitar las facultades bien establecidas para una medida colectiva a nivel local o evitar que se puedan desarrollar dichas capacidades. Con frecuencia las unidades regionales de diferentes ministerios siguen sus propias políticas con poca coordinación entre sí, ignorando muchas veces cuáles son las actividades de cada uno. Este problema aumenta cuando los ministerios centrales o las agencias utilizan diferentes fronteras geográficas para sus oficinas regionales. En algunos casos, los funcionarios regionales pueden responder a las presiones en lugar de desempeñar directivas centrales.

En cualquier caso, las unidades subnacionales de administración son esenciales para la desconcentración de autoridad y recursos de ministerios centrales cuando otras formas de descentralización resultan inadecuadas o imprácticas.

2. Delegación

La delegación es una forma de descentralización más extensa la cual se ha utilizado durante mucho tiempo en Costa Rica. A través de la delegación, el gobierno central transfiere la responsabilidad de la toma de decisiones y administración de funciones públicas a organizaciones semi-autónomas no totalmente controladas por el gobierno central, pero que están bajo su cargo. Los gobiernos delegan responsabilidades cuando crean empresas o corporaciones públicas, autoridades para el sector vivienda, para transporte, distritos de servicios especiales, corporaciones de desarrollo regional o unidades de implementación de proyectos especiales. Por lo general, estas organizaciones tienen bastante autonomía en la toma de decisiones, pueden estar exentas de limitaciones en cuanto al personal de servicio civil regular, pueden cobrar por sus servicios y se pueden operar como corporaciones privadas, utilizando prácticas y procedimientos empresariales.

Por lo general ese tipo de organizaciones se distingue de las agencias regulares de gobierno por su identidad legal y estructura corporativa independiente. Se supone que obtienen la mayor parte de o todos sus ingresos de la venta de bienes y servicios, y en algunos países éstas se llaman organizaciones "fuera de presupuesto". También fijan el precio de sus bienes y servicios a niveles en los que puedan recuperar los costos de inversión, operación y mantenimiento. Por eso, deben operar como las corporaciones privadas. Generalmente tienen mucha autonomía sobre sus operaciones, aunque en realidad los gobiernos ejercen una rigurosa supervisión sobre muchas de ellas.⁴

La creación de empresas estatales que proporcionaran servicios e infraestructura urbana fue parte de un movimiento más extenso durante la década de los setentas, especialmente en Latinoamérica, para utilizar corporaciones controladas por el gobierno

⁴ Mary M. Shirley, "Dirigiendo Empresas de Gobierno", Trabajo del Personal del Banco Mundial No. 577, Washington: Banco Mundial, 1983.

que produjeran una amplia variedad de bienes y servicios.

Las corporaciones públicas o las empresas del gobierno predominan en sectores que utilizan o manejan recursos naturales y sobre los cuales el gobierno desea mantener control. Las empresas públicas también operan en sectores en los cuales el mercado privado es débil y en donde el gobierno desea asegurar un extenso y confiable suministro de servicios. En países en los que el gobierno se opone ideológicamente a un sector privado fuerte o en donde el gobierno desconfía de grandes empresas, se han creado empresas gubernamentales para reemplazar o evitar el desarrollo de la empresa privada. En las áreas urbanas, las corporaciones públicas y las empresas de gobierno regularmente proporcionan servicios de transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua que requieren cuantiosas inversiones de capital para los cuales generalmente resulta difícil obtener recursos financieros a través de presupuestos regulares de gobierno. Es posible que las empresas privadas no estén dispuestas a arriesgar inversiones en servicios por los cuales no obtengan un nivel aceptable de utilidades y dejan así la inversión en manos del sector público. En países que cuentan con fuertes programas de desarrollo industrial, se formaron corporaciones públicas para superar las imperfecciones del mercado y prevenir o aliviar cuellos de botella en el suministro de servicios e infraestructura urbanos necesarios para respaldar la expansión industrial.

3. Devolución

Un tercer tipo de descentralización administrativa es la devolución. Cuando los gobiernos devuelven funciones, éstos delegan autoridad de la toma de decisiones, finanzas y dirección a unidades corporativas autónomas del gobierno local. La devolución incluye la delegación de responsabilidades de servicios a municipalidades que elijan sus propios alcaldes y concejales, que reúnan sus propios ingresos y tengan autoridad independiente para tomar decisiones de inversión.

Los gobiernos municipales o locales desempeñan papeles importantes en el desarrollo urbano y pueden ser efectivas unidades a las cuales se puede descentralizar la responsabilidad financiera y de dirección para proporcionar servicios, instalaciones e infraestructura locales para mejorar la eficiencia de las economías urbanas.

Son numerosas las ventajas potenciales de los gobiernos locales y municipales en el desarrollo urbano.⁵ Un sistema de gobierno local permite que los ciudadanos participen más fácilmente en las actividades públicas que afectan su economía y bienestar social y puedan obtener un mayor respaldo para las actividades de desarrollo urbano porque los residentes locales pueden ver los beneficios más palpablemente. Los funcionarios de los gobiernos locales con frecuencia pueden planear y fijar metas que reflejen condiciones locales y que satisfagan necesidades locales de manera más eficiente que aquellos funcionarios que se encuentran en niveles más altos de gobierno. Por lo regular, los gobiernos locales tienen ventaja sobre los gobiernos nacionales o de provincia

⁵ J.S. Silverman, P. Crawford, G. Honadle y G. Hansen, "Asistencia para el Gobierno Local: Experiencia y Problemas". Trabajo de Debate de la Evaluación del Programa del AID No. 17, Washington: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 1983.

al poner en vigor leyes, reglas y regulaciones que afectan el bienestar y la seguridad del público y al mantener la ley y el orden sobre una base diaria. Pueden mantener los servicios y la infraestructura urbana más fácilmente porque pueden vigilar el deterioro y las fallas. Los gobiernos municipales planifican y dirigen los proyectos de desarrollo en pequeña escala de manera más eficiente porque les pueden dar a estas actividades una supervisión más rigurosa y frecuente. Otro elemento importante para mantener la estabilidad política necesaria para el desarrollo económico y social urbano, es la existencia de un fuerte sistema de gobierno local.⁶

Los gobiernos municipales también desempeñan un importante papel, el cual facilita la participación de otras organizaciones públicas y no gubernamentales en las actividades de desarrollo urbano y promueve decisiones más eficientes en esta área de desarrollo urbano. Pueden crear condiciones propicias al fomentar la actividad del sector informal en el mejoramiento de servicios para la comunidad; al proporcionar un título seguro a la propiedad de la tierra para aquellos que viven ilegalmente en tierra urbana respaldando así actividades de autoayuda; al utilizar procesos políticos para revisar decisiones que se toman en las localidades, tales como la pavimentación de calles, elaboración del sistema de acueductos y alcantarillado, estaciones de policía y de bomberos, escuelas, centros de salud, y parques; y al trabajar con grupos de planificación nacional y asociaciones profesionales para fortalecer la objetividad en dichas decisiones de emplazamiento.⁷ Los gobiernos locales pueden establecer centros de empleo en distritos de bajos ingresos para que se contraten trabajadores para el mantenimiento de caminos y alcantarillado y para otros trabajos no especializados. Pueden capacitar a personal de policía y bomberos en la organización y supervisión de actividades voluntarias y para-profesionales para que proporcionen servicios de salud y educación en áreas de bajos ingresos.

Pero en Costa Rica, al igual que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, los gobiernos municipales y locales se encuentran entre las unidades administrativas más débiles y son pocas las que alcanzan su potencial. Innumerables problemas debilitan paulatinamente el papel de los gobiernos locales en un sistema descentralizado de desarrollo urbano. En muchos países en vías de desarrollo los gobiernos municipales y locales carecen de personal especializado para planificar y dirigir de manera eficiente la entrega de servicios.

⁶ Milton J. Esman y Norman T. Uphoff, "Organizaciones Locales: Intermediarios en el Desarrollo Rural", Ithaca, NY: Prensa de la Universidad de Cornell, 1984.

⁷ John D. Montgomery, "El Sector Informal como Recurso Administrativo", D.A. Rondinelli y G.S. Cheema (eds), Servicios Urbanos en Países en Vías de Desarrollo: Papeles Públicos y Privados en el Desarrollo Urbano. Londres, MacMillan, 1988, 89-111.

4. Privatización y Derregulación

Finalmente, los tipos más extensos de descentralización desde la perspectiva de gobierno son los enfoques de privatización y derregulación que apenas se empezaron a considerar en Costa Rica recientemente. La privatización es acompañada por lo general pero no siempre, de las políticas de liberalización económica y la descentralización del mercado. Permite que los negocios, grupos de la comunidad, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, particulares, empresas pequeñas en el sector informal y otras organizaciones no gubernamentales proporcionen los servicios basándose en la capacidad que tiene la gente para pagar -- como el transporte público, la electricidad, agua potable o vivienda -- y resulta con frecuencia que el sector privado los puede proporcionar de manera más eficiente que el gobierno.⁸

La derregulación reduce las restricciones legales en la participación privada del suministro de servicios o permite que exista competencia entre los proveedores privados de los servicios que anteriormente habían sido monopolios solamente porque había restricciones del gobierno en la participación extendida.

La privatización puede variar en alcance desde dejar el suministro de bienes y servicios completamente en manos de la libre operación del mercado hasta las "sociedades públicas-privadas". La privatización puede tomar varias formas tales como el permitir que las empresas del sector privado proporcionen servicios e instalaciones que anteriormente habían sido monopolizadas por el sector público; subcontratar la dirección de servicios públicos; financiar los programas del sector público a través del mercado de capital y permitir que las organizaciones privadas participen; transferir la responsabilidad del suministro de servicios públicos del sector público al privado a través del desposeimiento.

La forma de privatización que con mayor frecuencia se encuentra en los países en vías de desarrollo, es cuando el sector público lleva a cabo los contratos con la organización del sector privado para proporcionar los servicios públicos. La subcontratación puede resultar ventajosa por varias razones. Existe un mayor incentivo para que las firmas privadas mantengan abajo los costos, evitar los problemas burocráticos que plagan los gobiernos centrales y municipales, y experimentar con nuevos procedimientos y tecnología. La subcontratación permite que se proporcionen o amplíen los servicios sin tener que aumentar el número de empleados públicos y sin tener que hacer grandes inversiones de capital en instalaciones y equipo. Los contratistas privados pueden obtener con frecuencia un nivel más alto de productividad de mano de obra de lo que pueden hacerlo los sistemas de servicios civiles, pueden utilizar la mano de obra de medio tiempo, y por lo regular pueden utilizar métodos menos intensivos de mano de obra para el suministro de servicios que los que utilizan las municipalidades. Los contratistas privados se ven libres de las restricciones severas de mano de obra, a las cuales están sujetas las agencias públicas debido a las estrictas regulaciones del servicio

⁸ Gabriel Roth, "El Suministro Privado de Servicios Públicos en Países en Vías de Desarrollo", New York: Prensa de la Universidad de Oxford, 1987.

civil, y buscan enfoques de costos mínimos para el suministro de servicios con el objeto de incrementar sus márgenes de utilidades.⁹

La subcontratación proporciona a las municipalidades, tanto grandes como pequeñas, la capacidad para aprovechar las economías de escala. Al contratar varios proveedores de un servicio, el gobierno puede asegurar la continuidad del mismo. La subcontratación también permite a los gobiernos aprovechar las destrezas especializadas que hay en organizaciones no gubernamentales. Al contratar competitivamente los servicios, los gobiernos pueden determinar el verdadero costo de producción y por ese medio eliminar el desperdicio. También permite a los gobiernos ajustar el alcance del programa de manera incremental según cambien las demandas o necesidades.¹⁰

También existen desventajas potenciales al utilizar el mecanismo de contratar personas capacitadas.¹¹ El grado en el cual la subcontratación reemplace a los empleados públicos, puede generar oposición y hostilidad política por parte de funcionarios públicos y grupos políticos que se benefician del empleo público. Si no están bien elaborados, supervisados y ejecutados los procedimientos de contratación la subcontratación puede resultar más cara que el suministro de servicios por parte del gobierno debido a la corrupción, a la tendencia que tienen los contratistas para incrementar sus utilidades, el costo de la dirección de contratos o la ausencia de suficiente competencia. La contratación también puede limitar la flexibilidad que tenga el gobierno para responder a emergencias. El utilizar muchos contratistas, limita la capacidad para aprovechar economías de escala. Si la regulación del gobierno de sobre los contratistas es muy estricta, puede ocasionar deficiencias en el suministro de servicios, y si es poco firme, puede haber poca responsabilidad por parte de los proveedores de servicios. La contratación de personas capacitadas puede ocasionar substanciales costos administrativos que se deben comparar con los costos que los gobiernos incurren al proporcionar directamente los servicios.

De esta manera, la contratación puede resultar más efectiva cuando las eficiencias en el suministro de servicio surgen de las economías de escala, cuando se puede obtener mayor productividad de mano de obra o profesionistas contratados que del servicio civil, cuando los contratistas pueden hacer uso de mano de obra de medio tiempo o de métodos menos intensivos de mano de obra. Con frecuencia, los contratistas privados se ven libres de estrictas restricciones de mano de obra de las regulaciones del servicio civil y buscan enfoques para minimizar costos en el suministro de servicios con el objeto

⁹ James Ferris y Elizabeth Graddy, "Subcontratando: Para Qué? Con Quién?" Revista de Administración Pública, Vol. 46 No. 4 (1986): 332-344.

¹⁰ E.S. Savas, "Privatizando el Sector Público", New York: Chatan House Publishers, 1982.

¹¹ Ruth H. DeHoog, "Subcontratación de Servicios Humanos", Albany, Prensa de la Universidad del Estado de Nueva York, 1987.

de incrementar sus utilidades.¹²

Cada una de estas formas de descentralización es algo diferente en cuanto a sus características y se deben tomar en cuenta las distinciones -- y sus implicaciones políticas -- conforme se desenvuelva el diálogo sobre la descentralización en Costa Rica.

¹² James Ferris y Elizabeth Graddy, "Subcontratación: Para Qué? Con Quién?", Revista de Administración Pública, Vol 46, No. 4 (1986): 332-344

III. CENTRALIZACION Y DECENTRALIZACION DENTRO DE UN CONTEXTO HISTORICO

Existe un amplio consenso entre los muchos integrantes del sistema político de Costa Rica en cuanto a que ha llegado el momento de llevar a cabo cierto tipo de descentralización de los recursos y responsabilidades del gobierno. El modelo político actual se basa en un alto nivel de centralización y, aunque tuvo relativo éxito durante varias décadas, parece haber seguido su curso y sus consecuencias negativas son cada vez más palpables.

Pero las fuertes influencias históricas y culturales afectan cualquier proyecto de posibles programas de descentralización en Costa Rica. Por lo tanto, esta sección de línea el contexto histórico en las políticas de centralización y descentralización en Costa Rica como un prelude a la discusión de la actual situación.

A. Raíces Históricas de Centralización y Decentralización

La Herencia Hispana. La herencia política colonial española al Nuevo Mundo contiene rasgos tanto de centralismo como de descentralización. Por una parte, la experiencia del dominio colonial era la de un fuerte ejecutivo centralizado (la corona) con pocas limitaciones excepto aquellas impuestas por la distancia y el propio sentido de restricción del gobernante. El poder de la corona en el Nuevo Mundo fue de hecho mayor del que gozaba en la España misma, por virtud del hecho de que las colonias de Nuevo Mundo estaban legalmente consideradas como posesiones personales del monarca en lugar de ser propiedad de la nación española. En España, el poder de la corona estaba un tanto limitado por los privilegios que habían obtenido varias instituciones con el paso de los siglos. En el Nuevo Mundo existían muy pocas de esas limitaciones en donde casi no se disputaba el poder central. Institucionalmente, el poder de la corona sobre sus posesiones del Nuevo Mundo era ejercido por el Concejal de las Indias, una gran estructura burocrática que se interesaba por la regulación detallada aun de los aspectos más insignificantes de la vida en el Nuevo Mundo. Las inevitables dificultades que surgían cuando los funcionarios coloniales aplicaban las reglas formuladas por una burocracia lejana a la realidad de las condiciones locales, se resolvían con frecuencia a través de la generalizada práctica de "Obedezco pero no cumplo". De esta manera, lo que caracterizó las relaciones entre el centro y la periferia desde el principio del período colonial, fue una fuerte dosis de legalismo e irrealidad.

El riguroso centralismo del sistema colonial Español se mediaba de vez en cuando a través de un tipo de descentralización, a manera de gobiernos municipales activos. La importancia y el papel de los gobiernos municipales en Latinoamérica ha variado muchísimo con los siglos. El período de la conquista española del Nuevo Mundo se llevó a cabo después de un exitoso esfuerzo cristiano para expulsar a los Musulmanes de la península Ibérica. Durante siglos, los cristianos en el norte de la península se fueron extendiendo paulatinamente hacia el sur hasta que, en 1492, se derrotó al último centro de poder Musulmán, Granada. Después de haber desalojado así finalmente de

la península a un enemigo con el cual habían luchado durante siglos, y al haber construido entre tanto una serie de instituciones que se podían adaptar fácilmente a un nuevo ambiente, los españoles estaban preparados, de manera peculiar, para emprender la exploración y la conquista de las Américas.

Una de las instituciones que se desarrollaron durante el largo período de conflicto en la Península Ibérica fue la municipalidad. Lo importante era colonizar nuevas secciones de una frontera que gradualmente se estaba extendiendo hacia el sur, otorgándoles así, derechos y poderes especiales (fueros) a las municipalidades para fomentar nuevas colonias. La tradición de municipalidades relativamente independientes se llevó al Nuevo Mundo y se convirtió en una consideración estratégica para los conquistadores quienes querían obtener un grado de independencia de otros representantes de la corona. Así, uno de los primeros acontecimientos que ocurrieron después de que los españoles ocuparon un nuevo territorio fue el establecimiento de una municipalidad para otorgar a los conquistadores un nivel adicional de legitimidad.

A finales del período colonial, las municipalidades se estancaron en un estado de letargo ceremonial y honorífico del cual salieron momentáneamente durante las Guerras de Independencia a principios del siglo diecinueve. Los cabildos abiertos eran con frecuencia puntos de reunión en donde los líderes criollos hacían declaraciones de libertad del dominio colonial.

La Experiencia Republicana. Las municipalidades en todo Latinoamérica se empezaron a hundir en el olvido durante el período republicano cuando la mayoría de los países se vieron agobiados por las corrientes del centralismo. Costa Rica no fue ninguna excepción. La Independencia se logró en 1821, y durante dos décadas, la vida política nacional estuvo dominada por gobiernos municipales fuertes y vigorosos (algunos hasta dirían destructores).

Esta violenta experiencia de prominencia municipal terminó en 1841 cuando el Presidente Braulio Carrillo redujo la autoridad local en nombre de la unidad nacional. Pensando que eran un obstáculo para el desarrollo de una fuerte conciencia nacional, los gobiernos municipales se eliminaron hasta los 1860's, y para entonces se consideraba que el gobierno central era lo suficientemente fuerte como para permitir otra vez la existencia de niveles subordinados de autoridad. Aunque varias constituciones, incluyendo la actual, hablan de gobierno municipal "autónomo", dicha autonomía siempre ha estado estrictamente restringida por el poder del gobierno central para determinar el alcance de la actividad municipal a través de la legislación y el control que éste tiene sobre los recursos financieros. Aun cuando se han otorgado decretos aparentemente masivos a los gobiernos municipales, se han combinado los estrictos controles ejercidos por los ministerios nacionales, por la Oficina de la Contraloría y por la Asamblea Legislativa para eliminar de manera eficiente cualquier posibilidad de fuerza e independencia a nivel local. Los autores de un estudio realizado en 1971 sobre el gobierno municipal en Costa Rica mencionan eso por los siglos de dependencia y negligencia "...no nos debe sorprender que las estructuras municipales del gobierno de la nación no hayan evolucionado más allá de la etapa administrativa lo cual ha de haber caracterizado a la

institución desde su inicio.¹³

Como se mencionó en el párrafo anterior, todo el período a partir de los 1860's se ha caracterizado por gobiernos municipales débiles e ineficientes. Sin embargo, durante el mismo período, la legislación y las constituciones han asignado a las instituciones municipales funciones importantes que por lo general no han podido llevar a cabo por estar fuera de su capacidad. Los autores de este estudio de 1971 hablan de "...la manera fortuita en la que las constituciones y las leyes de la nación han dado las atribuciones funcionales. Se ha mostrado muy poco esfuerzo realizado en la estructura legal relacionada con el sistema municipal de gobierno para legislar dentro de un contexto práctico en lugar de hacerlo en términos de metas abstractas. Desde el principio las funciones atribuidas a las municipalidades han sido, en su mayoría, bastante irreales, por lo que la experiencia ha llevado a hacer pocas modificaciones."¹⁴ Por lo tanto, no se ha establecido hasta ahora ningún papel específico para que los gobiernos municipales suministren servicios y programas, el cual sea compatible con los recursos disponibles y las capacidades institucionales locales. Tal parece que los gobiernos locales han sufrido porque el gobierno central casi no ha ejercido un juicio crítico al asignar funciones a las municipalidades y es posible que parte de la actual imagen negativa que tiene el gobierno municipal sea resultado de su ineptitud histórica para desempeñar funciones no conceptualizadas claramente antes de delegarlas.

B. Centralización y Decentralización Desde 1949

Los individuos y las instituciones que dominaron el sistema político Costarricense en el período a partir de la guerra civil de 1948 estaban comprometidos, entre otras cosas, a debilitar el poder de la presidencia. Un vehículo por medio del cual esto se llevaría a cabo fue la creación de una serie de agencias autónomas organizadas alrededor del suministro de servicios básicos. Las nuevas agencias se diseñaron como instituciones técnicas, guiadas por normas objetivas en el desarrollo e implementación de programas, e independientes de un control político partidario. Este proceso se conoce en Costa Rica como una descentralización administrativa o técnica y dio como resultado la creación de agencias encargadas de los servicios de electricidad, agua y drenaje, vivienda, seguro social, turismo y otros.

Ya que anteriormente algunos de los servicios asignados a las agencias autónomas había sido responsabilidades municipales, los partidarios del gobierno municipal en Costa Rica se refieren a este proceso como el último en una serie de decisiones políticas que han debilitado y desacreditado seriamente el gobierno municipal. El significado de sus observaciones nos lleva a pensar que hace más o menos cuarenta y cinco años hubo una Edad de Oro del gobierno municipal en Costa Rica en el cual las instituciones locales eran prósperas, los servicios se proporcionaban eficientemente, lo cual

¹³ Christopher E. Baker, Ronald Fernández, Pinton, y Samuel Z. Stone, El Gobierno Municipal en Costa Rica: Sus Características y Funciones (Universidades Asociadas del Programa Regional de América Central y la Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica, Marzo de 1971) p. 124

¹⁴ *Ibid.*, p. 123

desafortunadamente, provocó un final prematuro en los cambios que hubo a partir de la guerra civil. En realidad, no hubo Edad de Oro del gobierno municipal en Costa Rica a menos de que alguien esté dispuesto a aplicar este término al caótico período después de la independencia a principios del siglo diecinueve. Seguramente tampoco hubo Edad de Oro en la década de los cuarentas. En este respecto vale la pena mencionar que se consideró la cuestión de gobierno municipal en la convención que creó la Constitución de 1949. Los participantes en el debate caracterizaron los gobiernos municipales del período con los mismos términos que se escuchan hoy en día, describiendo un panorama de capacidades institucionales débiles, recursos financieros muy limitados y ningún papel específico para el suministro de servicios locales. En ese entonces, la Asamblea Constitucional rechazó un número de propuestas para fortalecer los gobiernos municipales.

C. Decentralización y las Reformas de los Sesentas y Setentas

Se hicieron varios intentos para fortalecer las instituciones locales a finales de la década de los sesentas y principios de los setentas, en parte influenciados por la Alianza para el Progreso.

El Código Municipal de 1970. Uno de los cambios más relevantes decretados por el Código Municipal de 1970 fue la eliminación de un sistema de jefes políticos controlado centralmente que había funcionado desde 1862. El jefe político era un funcionario a nivel de cantón, nombrado por el presidente y a quien le reportaba directamente, desempeñaba un papel doble de representante oficial del gobierno central en el cantón y también el de gerente ejecutivo responsable por la implementación de decisiones y medidas del concejo municipal. Como gerente ejecutivo, se requería su firma en todos los comprobantes de pago de fondos municipales, preparaba el presupuesto municipal para presentarlo al concejo, y supervisaba a todos los empleados municipales. En ninguno de estos papeles estaba sujeto al control por parte del concejo municipal elegido o por ciudadanos locales. El Código Municipal de 1970 eliminó esta particular intrusión del gobierno central en asuntos locales al transferir todas las funciones municipales del jefe político a un gerente ejecutivo municipal nombrado por el concejo municipal y al cual le reportaban directamente.

De manera similar, el Código Municipal de 1970 eliminó otra estipulación de 1862, esta vez despojaba de sus funciones municipales al gobernador provincial nombrado por el gobierno central, las cuales incluían la misma autoridad en la capital provincial que la que ejercían los jefes políticos en los cantones. Además, el gobernador tenía poder de veto sobre cualquier decisión del concejo municipal en la provincia y se podía oponer a presupuestos e impuestos que proponían los concejos locales.

Creación del IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal). Una mayor contribución del Código Municipal de 1970 fue la creación de un instituto de fomento municipal (IFAM) la cual tenía la obligación de:

- estimular la coordinación municipal (a través de medidas voluntarias).

- proporcionar asistencia financiera a las municipalidades.
- proporcionar asistencia técnica a las municipalidades.
- cooperar con las municipalidades en proyectos de interés mutuo (Código Municipal, Título II, Artículo 19).

Conforme el IFAM ha evolucionado con los años, no ha evitado totalmente el patrón que es común a similares instituciones de desarrollo municipal en otros países. Es decir, el IFAM se encuentra en la posición incongruente de ser una agencia del gobierno central tratando de promover la descentralización. Sus gerentes ejecutivos y la junta directiva son nombrados por el presidente y, obviamente, deben responder de alguna forma a cualquier idea que un presidente dado tenga sobre el papel de los gobiernos municipales dentro de la estructura política nacional. Por lo tanto, la dedicación del IFAM al gobierno municipal, está combinada con la necesidad de realzar las actuales prioridades del gobierno central. La tendencia que tienen la mayoría de los países, la cual se debe evitar en Costa Rica, es que la institución de desarrollo municipal se vuelve altamente centralizada, convirtiéndose simplemente en una agencia más de la ciudad capital a la cual deben ir todos los líderes municipales, con sombrero en mano para solicitar asistencia.

Asociaciones de Desarrollo Comunal y DINADECO (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad). Un producto adicional de la Alianza a principios y mediados de los sesentas fue el fomento de las organizaciones de desarrollo para la comunidad con el objeto de movilizar las comunidades y vecindades locales para propósitos de desarrollo.¹⁵ En Costa Rica, durante este período, una gran variedad de ministerios nacionales y agencias públicas organizaron asociaciones locales a través de las cuales podían implementar sus proyectos. Así, los ministerios de Transporte, Salud Pública, Trabajo y Seguro Social y los institutos para los servicios de agua, alcantarillado y vivienda patrocinaban distintas asociaciones locales. La Ley de 1967 para el Desarrollo de la Comunidad y la subsecuente creación de DINADECO fueron pruebas para coordinar la asistencia del gobierno central a comunidades locales y proporcionar una estructura para la capacitación y asistencia técnica.

De hecho, las asociaciones de desarrollo local en muchas áreas pronto se volvieron rivales del gobierno municipal, derrochándose los recursos locales escasos y el liderazgo a través de una competencia insensata. La relación algunas veces adversaria se ve fortalecida por dos factores:

- Con frecuencia, los gobiernos municipales ofrecen la mayoría de sus servicios al distrito principal del cantón, el cual es generalmente el mayor centro de población local. Por lo regular, los distritos lejanos son ignorados o abandonados, situación que se ve agravada por el sistema de representación proporcional utilizado para elegir a los

¹⁵ Para un debate del prematuro desarrollo de las asociaciones de desarrollo de la comunidad y DINADECO ver: Harry Jager Contreras, Las Funciones del Gobierno Local en Costa Rica (tesis inédita, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1982), pp. 100-103

miembros del concejo municipal. Todos los miembros son elegidos con libertad, lo cual alienta a los candidatos y funcionarios de altos de puestos a dar mucho más atención a las áreas geográficas que tienen mayores bloques de votantes.

- Los miembros de la Asamblea Legislativa nacional utilizan Partidas Específicas (asignaciones específicas de presupuesto) para retribuir a amigos a nivel local. Cuando el gobierno municipal es controlado por un partido político de oposición, con frecuencia la Asamblea proporciona fondos para proyectos locales directamente a las asociaciones de desarrollo para la comunidad, evitando y debilitando al mismo tiempo el gobierno municipal.

Las asociaciones de desarrollo comunal funcionan más a menudo a nivel de distrito y, en algunos casos, cierran la brecha creada por el hecho de que los concejos de distrito los cuales son autorizados en el Código Municipal (Título III, Capítulo VIII) y nombrados por el concejo municipal correspondiente, nunca han estado organizados en la mayoría de los cantones.

A nivel de cantón, las asociaciones de desarrollo de la comunidad envían representantes a una Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo Comunal, y a nivel nacional, las asociaciones locales están representadas por la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal. DINADECO está organizada dentro del Ministerio de Gobernación y debe facilitar el proceso de desarrollo comunal desde un nivel nacional y ofrecer capacitación y asistencia técnica.

Así, en todos los niveles, la estructura del desarrollo comunal se asemeja a la del gobierno municipal:

	<u>Municipalidades</u>	<u>Desarrollo Comunal</u>
Nivel de Distrito	Concejo de Distrito (no en función)	Asociaciones de Desarrollo Comunal
Nivel de Cantón	Gobierno Municipal	Unión Cantonal
Nivel Nacional	Unión Nacional de Gobiernos Locales	Confederación Nacional
Agencia de Apoyo Nacional	IFAM (agencia autónoma)	DINADECO (depende del Ministerio de Gobernación)

Si uno cree que el desarrollo comunal y municipal están necesariamente interrelacionados, los actuales esfuerzos independientes, no coordinados y paralelos son motivo de preocupación. En cierto grado, la situación en Costa Rica refleja un problema mayor entre los proveedores bilaterales y multilaterales de asistencia técnica y suministro de fondos. Los expertos en desarrollo comunal tienen su propio vocabulario, técnicas,

y visión de desarrollo los cuales, en teoría, deberían integrarse con una serie separada de vocabularios, técnicas y visiones adoptados por los expertos del desarrollo municipal con el interés de lograr un desarrollo coordinado a nivel local. De hecho, estos dos rara vez se comunican y los proyectos integrados brillan por su ausencia.

En resumen, los habitantes del área geográfica que ahora comprende Costa Rica, por lo menos desde el período de la Conquista Española, siempre han estado sujetos a una forma unitaria de gobierno. La soberanía, último poder de la toma de decisiones autoritaria, se ha colocado firmemente en el centro, libre de trabas de las demandas por parte de otros niveles subordinados del gobierno. Resultará difícil modificar estas tradiciones de dependencia y paternalismo, aun entre aquellos que aparentan estar de acuerdo con las ideas de descentralización y autonomía local. La devolución de la responsabilidad de muchos servicios locales hacia las agencias del gobierno central que ocurrieron en el período a partir de 1948, ha fortalecido aún más la supremacía del gobierno central. Por lo tanto, para lograr una descentralización con éxito, se requerirán estrategias cuidadosamente desarrolladas que respondan a los apremios técnicos y sociales y que proporcionen una estructura de suficientemente largo plazo para adaptar el cambio incremental.

IV. SUMINISTRO ACTUAL DE BIENES Y SERVICIOS LOCALES

Actualmente, en Costa Rica, el control centralizado del suministro de bienes y servicios locales es intenso y agobiante. El control central se ejerce a través de leyes, control de ingresos y la provisión de fondos, y a través de controles fiscales y auditorías. Las autoridades municipales no tienen mucha ingerencia sobre estos asuntos. Por consecuencia, los ciudadanos no pueden esperar que los gobiernos municipales mejoren los servicios. Es por eso que no sorprende ver que los gobiernos municipales gocen de tan poco prestigio o autoridad. Muchos alegan que existe una falta de competencia municipal en la supervisión del suministro de bienes y servicios. La lógica autojustificante es inevitable: las municipalidades no tienen los recursos o la capacidad necesarios para proporcionar bienes y servicios, por lo que son las instituciones centralizadas las que los proporcionan. Por lo tanto, no existe ninguna capacidad municipal que suministre los bienes y servicios locales y las agencias centralizadas son las que tienen que continuar haciéndolo.

Una descripción más detallada ilustra la manera en la que se ejerce el control centralizado. Es un prelude necesario para evaluar la razón fundamental de la actual situación y para cuestionar si se puede y debe modificar el enfoque de la responsabilidad. El Código Municipal estipula que las municipalidades deben encargarse de la administración de servicios locales,¹⁶ los cuales incluyen, pero no se limitan a, garantizar servicios eficientes de electrificación y comunicación, buenos sistemas de agua y alcantarillado, recolección de basura y el mantenimiento y la limpieza de calles y caminos

¹⁶ Código Municipal, Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970., Art. 4.

circundantes.¹⁷ Sin embargo, la autoridad municipal se ve obstaculizada por los Artículos 5 y 6, que son los que mantienen el poder de otras entidades de administración pública y están conscientes de que es necesaria la existencia de una capacidad para llegar a acuerdos para que compartan responsabilidades con otras entidades del estado.¹⁸ Casi todos esos acuerdos, así como cualquier actividad desempeñada solamente por una municipalidad, están sujetas a la aprobación y supervisión de la Contraloría General.¹⁹

El análisis actual más exhaustivo, realizado por un distinguido hombre de letras de Costa Rica, sobre la división de poderes y responsabilidades entre los gobiernos locales y el estado afirma claramente la primacía del gobierno central en todos los asuntos relacionados con los gobiernos locales.²⁰ La forma en la que los principios generales (casi una autonomía local total) se debilitan en la práctica (para preservar el control del estado centralizado) se ejemplifica a través de los procedimientos para establecer y cambiar los cargos que se imponen por los servicios municipales. El establecimiento de costos de servicios municipales es la prerrogativa del Concejo Municipal. Sin embargo, el Concejal no goza de mucha independencia en este respecto. El procedimiento legal estipula que:²¹

(a) El Concejo base las tarifas (o un cambio propuesto en las tarifas) sobre el estudio del costo actual del servicio más un 10% (para propósitos de desarrollo Municipal).

(b) Por lo general el estudio se realiza por o bajo la supervisión del IFAM o, en el caso del sistema de acueductos y alcantarillado, por el IFAM en conjunto con Acueductos y Alcantarillados (AyA).

(c) Si el Concejo Municipal acepta el estudio, lo entrega a la Contraloría General para su aprobación (o al Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en el caso de acueductos y alcantarillado).

(d) La Contraloría General (o el SNE) analiza el estudio

(e) Si se aprueban, las tarifas (nuevas) se publican en la Gazette y se ponen en vigor 10 días después.

¹⁷ IFAM, Código Municipal Comentado (segunda edición, 1988), pp. 14-15.

¹⁸ Código Municipal, op cit

¹⁹ ibid, Art. 80 et passim

²⁰ Eduardo Ortíz, La Municipalidad en Costa Rica, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987. Ver especialmente la Parte III, págs. 337-440.

²¹ IFAM, Código Municipal Comentado, op cit, págs. 163-165

Las autoridades no municipales dominan totalmente todos estos procedimientos. Algunos ejemplos pueden mostrar esto.

Presupuestos Municipales. El presupuesto anual preparado por los funcionarios municipales y aprobado por el Concejo Municipal electo y por el Ejecutivo Municipal, (quien es nombrado por y reporta al Concejo) es presentado a la Contraloría General, la cual lo analiza, lo aprueba, con o sin modificaciones, o bien los desaprueba.

El análisis y la aprobación de la Contraloría General no es un ejercicio de pro forma. El análisis es detallado, profesional y está bien elaborado. Por ejemplo, los detalles pueden incluir notificaciones de aumentos de salarios y bonos propuestos para secretarías; el rechazo por parte de individuos específicos de alguna autorización para ocupar puestos vacantes que haya en el personal; determinar el tipo de equipo y suministro que se puede comprar y los precios que se han de pagar; y requerimientos para que se estudien y propongan aumentos en los cargos cobrados por servicios municipales tales como la recolección de basura y las rentas de puestos de los mercados públicos.

Por ley, la Contraloría tiene la obligación de llevar a cabo este análisis. Sin embargo, el proceso toma tiempo y puede ocasionar fuentes básicas de ineficiencias. Por ejemplo, el material que se había aprobado para la reparación de un pequeño puente en un pueblo, resultó ser menos conveniente que un tipo alternativo de material entre la fecha en la que inicialmente se le pidió la aprobación a la Contraloría General a la fecha en la que, de hecho, se llevaría a cabo el proyecto. Sin embargo, el Gerente Ejecutivo Municipal, estaba procediendo con una tecnología menos eficiente -- pero ya aprobada -- con el interés de acabar el trabajo y evitar más papeleo y retrasos. En este ejemplo, la autonomía local habría aumentado la eficiencia, disminuido los costos, y acelerado el trabajo.

Uno se puede inclinar a preguntarse si el estricto control que tiene actualmente la Contraloría General sobre los presupuestos municipales, es necesario y conveniente, cualesquiera que hayan sido las razones históricas que lo crearon. No está en cuestión qué tan bien se ejerce, sino la función en sí misma.

Tratamiento y Recolección de Basura. En Costa Rica, 76 de las 81 municipalidades proporcionan servicios de recolección de basura y tratamiento de desechos. La mayoría de ellas (64) los hacen directamente; unas cuantas (12), incluyendo algunas de las municipalidades más grandes, lo hacen contratando compañías privadas para que proporcionen el servicio,²² el cual, en la mayoría de los casos, es mucho menos eficiente de lo que debería ser. En realidad, las estimaciones recientes del IFAM muestran que apenas se recolecta la mitad de las 1,500 toneladas métricas de productos de desecho diario que se producen a nivel nacional, de lo cual sólo se trata una fracción, porque la mayor parte de eso se tira en rellenos sanitarios. La recolección y el tratamiento de basura constituyen típicamente el único déficit mayor en los presupuestos municipales y,

²² IFAM, Plan de Decentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal, Enero 1990, p. 20.

además, genera las cantidades más altas de cargos vencidos, no cobrados e incobrables por un servicio municipal dado. Un examen de cómo se proporciona y regula el servicio indica, en gran parte, el por qué existen estas condiciones.

La basura se tiene que recolectar pague o no el ciudadano la cuota de recolección de basura. Existen involucradas evidentes consideraciones de salud pública. Sin embargo, un ejemplo de la experiencia que ha tenido una de las municipalidades más grandes al proporcionar el servicio de la recolección de basura ilustra algunos de los problemas básicos que afectan a la mayoría de las comunidades. Esta es una de las 12 comunidades que ha contratado durante muchos años a una firma privada para que proporcionara el servicio. En la década pasada, la población urbana creció al igual que el número de hogares a los que se les debe suministrar el servicio. El crecimiento de la población ha obligado a que se construya cerca de los terrenos de rellenos sanitarios los cuales se utilizaron durante mucho tiempo para la eliminación de basura y el Ministerio de Salud ha prohibido su uso, por esta razón ha sido necesario que la basura se transporte a un terreno temporal que esté mucho más lejos.

La combinación de mayores cantidades de basura y el alto costo de transporte y eliminación requiere de una renegociación del contrato con la compañía de basura, para lo cual es necesario la aprobación de la Contraloría General. Para finales de noviembre de 1989, todavía no se había otorgado dicha aprobación y la compañía de basura, después de muchos años de haber proporcionado el servicio, tenía la intención de interrumpir sus operaciones y dejar de incurrir en pérdidas en cuanto se venciera el actual contrato.

Con el objeto de aumentar las cuotas que se cobran o las cantidades que se pagan para la recolección de basura, se debe llevar a cabo un estudio de los costos actuales. El estudio, el cual es relativamente sencillo y directo, por lo general es realizado por el IFAM o por los empleados Municipales bajo la supervisión del IFAM. (Excepcionalmente, la compañía de basura puede realizar el estudio; pero es muy probable que se enfrente a un mayor escrutinio por parte del Contralor General si se lleva a cabo sin la aprobación del IFAM).

Si el Concejo Municipal aprueba el estudio y las tarifas nuevas propuestas, éste envía el estudio y las recomendaciones a la Contraloría General, la cual, posteriormente, vuelve a elaborarlo totalmente -- desde la recopilación de los datos principales hasta el análisis -- y estipulan las tarifas nuevas. No solamente existe un doble esfuerzo obvio; la aprobación en sí misma no es de ninguna manera automática. Se supone que las tarifas se deben revisar anualmente y según sea necesario con el objeto de asegurar que siempre se obtenga una recuperación total de costos.²³ Sin embargo, al Concejo le resulta tan fastidioso el procedimiento y tan desagradable la recriminación política de los votantes en respuesta a los incrementos de tarifas, que las revisiones anuales son, de

²³ Código Municipal, op cit, Art. 89.

hecho, una excepción más que una regla.²⁴ El resultado, como se mencionó anteriormente, es que el servicio de recolección de basura es el mayor déficit en un presupuesto municipal.²⁵

Un asunto importante relacionado con la recolección de basura es la disponibilidad de camiones de recolección de basura. IFAM ha estado desempeñando una excelente labor al analizar las necesidades de equipo evaluando la capacidad de crédito que tienen las municipalidades para solicitar préstamos para la compra de equipo y, sujetándose a la aprobación de la Contraloría General, para el financiamiento de las compras de equipo. Sin embargo, la escasez de equipo es un problema serio, crónico y continuo para la mayoría de las municipalidades.

Acueductos y Alcantarillado. Cuarenta y seis municipalidades se encargan de proporcionar sus propios servicios de acueductos y alcantarillado. El procedimiento para establecer y revisar las tarifas es similar al de otros servicios municipales con la excepción de que, como se mencionó anteriormente, el IFAM y AyA llevan a cabo el análisis y el SNE aprueba o desaprueba las sugerencias de tarifas.²⁶ En las otras municipalidades en la Gran Área Metropolitana de San José para la cual AyA suministra directamente los servicios de agua y alcantarillado, los costos son continuamente supervisados por AYA y el SNE solicita anualmente las revisiones de tarifas.

Además de la duplicación del análisis, se enfrentan otras dos dificultades que algunas veces obstaculizan el financiamiento y suministro de estos servicios. El servicio se ha vuelto tan malo en algunas municipalidades que la salud se encuentra seriamente en peligro. Se necesitan substanciales inversiones nuevas para reemplazar, no simplemente reparar -- los acueductos. Sin embargo, nos dijeron que en dos pequeñas municipalidades, la municipalidad no es considerada sujeta de crédito para financiar los acueductos nuevos porque en gran parte, no estaban cobrando lo suficiente como para recuperar ni siquiera los costos existentes, además en realidad estos cargos subestimados como regla no se cobraban en realidad. "No podemos facturar ni cobrar por esos servicios tan malos." De igual manera, es obvio que no se pueda mejorar el servicio a menos de que se facture y se cobre.²⁷ Una vez más, nos enfrentamos ante un círculo vicioso contraproducente y auto-justificante.

²⁴ La excepción parece ser en la región del norte de Guanacaste, en donde la única oficina regional del IFAM sí realiza revisiones anuales.

²⁵ Algunos de los Concejales en una de las municipalidades más grandes pensaban que el papel del IFAM era el de estudiar y aprobar las tarifas de recolección de basura, una medida triste en la brecha que existe entre la intención, la ley y la práctica.

²⁶ IFAM, Código Municipal Comentado, *op cit*, p.166

²⁷ Los estudios realizados en Asia, África y Sudamérica muestran que la gente puede y está dispuesta a pagar precios significativamente mayores por servicios confiables de buena calidad.

Existen dos complicaciones adicionales en la Gran Area Metropolitana de San José. La relativamente menor, en principio, es que las recomendaciones de tarifas deben ser aprobadas por el Concejo Económico (compuesto por Ministros interesados, el Presidente del Banco Central y un Vicepresidente de la República) antes de ser entregadas al SNE,²⁸. Esto introduce consideraciones políticas transitorias a lo que de otra manera sería un análisis puramente técnico, dando como resultado que las tarifas hayan cambiado en un promedio de casi cada 2 años durante los 8 últimos años en lugar de hacerlo anualmente según lo estipulado por la ley.

La segunda complicación es de tipo técnico y más seria. La tarifa revisada debería cubrir los costos y proporcionar por lo menos un rendimiento del 4.5% sobre activos netos reevaluados promedio.²⁹ Esta práctica se sigue en AyA. Sin embargo, las Municipalidades del área, las cuales calculan sus propias tarifas generalmente valorizan los activos de inversión a costos históricos y no de reposición. El resultado pronosticable es que las tarifas son demasiado bajas y los servicios se ven amenazados por un deterioro acumulativo.

Una larga lista de otros servicios locales que muchos países tienen bajo la jurisdicción de las autoridades locales, se reserva a las autoridades centralizadas en Costa Rica a pesar de la asignación de responsabilidades a las municipalidades. Esto incluye cualquier cosa que involucre impuestos y licencias, los cuales deben ser aprobados por la Asamblea General (la Legislatura). (Esto resulta ser un proceso aún más estricto, difícil y que requiere de mucho tiempo, más que de la participación de la Contraloría General.) Vale la pena examinar las fuentes principales de los ingresos municipales con el objeto de darse una idea de qué tan riguroso es el control que tienen las autoridades sobre detalles pequeños.

Ingresos Municipales. Los ingresos municipales ascienden a menos del 2% del total de ingresos de impuestos del sector público en Costa Rica.³⁰ El impuesto territorial, las licencias y los cargos por servicios generan juntos más del 75% de los ingresos municipales, de los cuales el más importante es el impuesto territorial. La Tabla 1 presenta una lista de las principales fuentes de ingreso por orden de importancia en 1986. Por ejemplo, el impuesto territorial constituyó el 24.9% de los ingresos municipales en ese año, en 1988, ascendió al 31.2% de los ingresos municipales y, en 1989, los cálculos preliminares muestran que el impuesto territorial constituirá cerca del 35% del total de los ingresos municipales.³¹ La Tabla 1 también muestra claramente que para la mayoría de las municipalidades una extensa serie de impuestos proporcionan

²⁸ Ley Constitutiva, Reformado y Anexos (1986): Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley 2726.

²⁹ Este fue un requerimiento introducido en un préstamo del Banco Mundial en 1982 y se ha convertido sabiamente en una práctica aceptada en AyA.

³⁰ IFAM, Plan de Decentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal, *op cit*, p.23

³¹ ibid.

de manera individual cantidades relativamente pequeñas de ingresos.

Efectivamente, el costo administrativo de la recaudación de muchos de los impuestos locales, cuando se comparan con los ingresos potenciales, requiere de una revisión y simplificación del sistema de ingresos municipales. Un estudio de 1977 mostró que hubo más de 40 impuestos municipales, 9 de los cuales proporcionaban el 94% de los ingresos fiscales.³² Parte de la explicación de la ineficiencia de la recaudación de los que se habían convertido en molestos impuestos en lugar de importantes fuentes de ingreso fiscal es que, al igual que en muchos países, el impuesto se fija en la ley como una cantidad absoluta. La inflación y el incremento de precios reducen, con el tiempo, el valor real de las cantidades absolutas a cantidades insignificantes.

Es el momento de revisar, y tal vez, modificar substancialmente el impuesto territorial. La administración del impuesto es ineficiente y complicada innecesariamente, dando como resultado que el rendimiento del impuesto sea mucho menor de lo que podría y debería ser.

³² Ibid, pp.50-51. IFAM ha iniciado un proyecto para simplificar y mejorar la capacidad de ingresos del sistema fiscal municipal. Se debe fomentar y apoyar el proyecto.

TABLA 1
FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS MUNICIPALES
1986 (Por ciento del total)

Por ciento	Fuente
24.9	Impuesto territorial
13.6	Cuotas de licencias
8.1	Cuotas de recolección de basura
5.5	Vendedores y puesto ambulantes
5.3	Impuestos de construcción
4.6	Impuestos de licores
4.5	Impuestos para la limpieza de calles
3.6	Impuestos de timbres fiscales
1.8	Impuestos de Caminos
1.8	Impuestos de diversiones
0.4	Impuesto de utilidades en espectáculos públicos
0.3	Cuotas de cementerios
0.3	Cuotas de estacionamiento
0.1	Impuesto en ventas de cemento

74.8 %	TOTAL

Fuente: Contraloría General de la República, Memoria Anual 1986; e IFAM, Principales Tributos que Proveen Ingresos a las Municipalidades, 1989.

El impuesto territorial se estima en el valor total de la propiedad real, incluyendo los bienes personales así como los bienes raíces y la construcción.³³ Hay seis agencias del gobierno central que se encargan de la administración del impuesto.³⁴ La Dirección General de Tributación Directa se encarga de mantener el registro de los contribuyentes, calcular el impuesto y emitir las cuentas fiscales y los recibos de pagos. El Banco Central tiene la obligación de recibir los pagos de impuestos; la Tesorería Nacional se encarga de la custodia legal de los pagos; y la Oficina Nacional de Contabilidad tiene la tarea de revisar las cantidades recibidas de impuestos. Todas estas actividades, a su vez, se encuentran bajo el control y supervisión total de la Contraloría General y del Auditor del Banco General.

La administración fiscal se ve afectada aún más por las definiciones legales de

³³ Ley No. 4340 del 30 de mayo de 1969 con las modificaciones correspondientes.

³⁴ IFAM, Principales Tributos, *op cit*, págs. 6-10

cómo se debe distribuir el ingreso entre el Gobierno Central, la Municipalidad de San José, y otras municipalidades. Por último, se destinan ciertos porcentajes para propósitos específicos, principalmente para las Juntas locales de Educación y para el IFAM.

La principal deficiencia de la administración del impuesto territorial es que los catastros son incompletos y no están al corriente; y probablemente la evasión fiscal es significativa. El porcentaje de los ingresos fiscales netos, después de las deducciones señaladas, destinadas al Gobierno Central, es relativamente pequeño (8.6%); y la división de responsabilidades entre seis instituciones gubernamentales centrales debilita la responsabilidad de cada una, se disminuye el incentivo para mantener catastros actuales y completos y los ingresos disponibles para las municipalidades son significativamente menores al potencial de ingresos.

La responsabilidad local para la administración del impuesto territorial puede proporcionar un motivo poderoso para mantener catastros actualizados y para realizar una recaudación más completa de las cantidades que se deben. Vale la pena estudiar simplificación de la administración del impuesto territorial como un asunto meramente local.³⁵

Asignaciones Presupuestarias Específicas del Gobierno Central a las Intituciones Locales (Partidas Específicas). Una fuente principal de ingresos locales consiste en partidas específicas, las cuales son subsidios especiales obtenidos por legisladores y se deben utilizar para el propósito específico para el cual se otorgaron. El acceso al presupuesto federal para obras públicas es una prerrogativa que defienden celosamente los legisladores, y la habilidad con la que ellos obtienen dichos subsidios es una importante medida de su eficiencia ante los ojos de su distrito electoral.³⁶ Este método fortuito y poco coordinado de la asignación de los recursos escasos es inevitablemente deficiente.

Asociaciones de Desarrollo Comunal. La inevitable deficiencia de las partidas específicas aumenta debido al papel que desempeñan las Asociaciones de Desarrollo Comunal en Costa Rica, las cuales son grupos locales de ciudadanos que se reúnen para fomentar o promover los proyectos de desarrollo comunal. Establecidas por ley en 1967,

³⁵ Parece que ahora se pueden debatir parte de los motivos históricos a favor de la administración central del impuesto territorial. Se puede asegurar la posibilidad de detectar la propiedad poseída por más de una persona, en más de una municipalidad a través de sencillos programas de computación. Sin embargo, lo que se discute más básicamente es que si las medidas que han de minimizar la evasión fiscal son importantes para un programa elaborado para promover la autonomía municipal local. El impuesto territorial en muchos países se reserva a las municipalidades como un asunto de preocupación para la misma municipalidad. En cualquier programa de descentralización se debe examinar la razón fundamental de la administración y supervisión del gobierno central sobre este impuesto.

³⁶ La importancia de esto se transmitió en una entrevista en octubre de 1989, que se le hizo a un ex-diputado postulado para candidato por segunda vez en las elecciones de 1990. (Los legisladores no pueden estar en el puesto más de un período consecutivamente.) Cuando se le preguntó qué es lo que había hecho para su distrito electoral durante su período anterior lo cual justificara su nueva elección cuatro años más tarde, su respuesta fue que él había logrado que se aprobaran 200 partidas específicas. Rumbo, octubre 10 de 1989, págs. 14-15.

hay ahora más de 1,000 a lo largo del país.³⁷ Algunas, en realidad probablemente la mayoría de ellas, realizan un trabajo recomendable y sin duda aseguran el trabajo personal, la participación y el interés activo de ciudadanos que de otra manera habrían elegido no participar en los proyectos de la comunidad.

No obstante, existen algunas deficiencias inherentes al sistema de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales recomiendan una reconsideración del sistema mismo en cualquier proceso de descentralización. La primera de éstas es el papel que desempeña la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), la cual administra nominalmente las asociaciones locales y las representa ante instituciones de gobierno. DINADECO es una entidad del Poder Ejecutivo del gobierno. Tal vez se haya vuelto superflua la necesidad de que exista DINADECO. Por la manera en la que está ahora organizada, DINADECO está separada de las estructuras formales del desarrollo municipal, y sus funciones necesitan integrarse con las de otros programas de desarrollo local.

Sin embargo, la pregunta más seria que hacen las asociaciones locales es en relación con la provisión de fondos y con el gobierno local. Aun cuando las actividades de las Asociaciones de Desarrollo Comunal no sean controladas por el Concejo Municipal, resulta necesario que se coordinen con las de los gobiernos municipales, lo cual está bastante mezclado en la práctica.

Las relaciones que existen entre el Concejo y las asociaciones de desarrollo local son excelentes en algunas municipalidades; y sucede lo contrario en otras. En el mejor de los casos, el Concejo y el Ejecutivo Municipal consultan regularmente con las asociaciones de desarrollo, coordinan su trabajo con programas de trabajo municipal, apoyan sus requerimientos de fondos, y contribuyen con materiales y equipo municipales para ayudar a sus proyectos. Estos ejemplos recomendables por lo general suceden en las municipalidades en donde el Concejo es dominado por miembros del mismo partido político que controla los poderes ejecutivo y la legislativo a nivel nacional.

Sin embargo, en otros casos, el Concejo tiene muy poco que ver con las Asociaciones de Desarrollo Comunal: existe una mínima cooperación, coordinación y apoyo. En el peor de los casos, los legisladores establecen y apoyan a las asociaciones de desarrollo local con partidas específicas como una manera de evitar tratar con el Concejo. Es casi como si las Asociaciones de Desarrollo Comunal constituyeran una semejanza de un gobierno municipal. Las asociaciones de desarrollo local reciben limitadas partidas específicas a costa de que al gobierno municipal le queden muy pocos fondos.

Esta es una manera deficiente de asignar escasos ingresos a los proyectos y servicios municipales locales. Cuando los electores locales, el Concejo y las Asociaciones de Desarrollo Comunal están de acuerdo en cuanto a sus prioridades y cuando dichas

³⁷ Ley sobre el desarrollo de la comunidad, Ley No. 3859 del 7 de abril de 1967.

prioridades son también compatibles con las prioridades inter-municipales y regionales, la asignación de ingresos bajo el sistema no resulta peor que la del sistema de las partidas específicas. En ningún caso es probable que exista esta situación ideal. El resultado debe ser, de manera pronosticable una asignación de ingresos menos eficiente.

No se afirma que las Asociaciones de Desarrollo Comunal no sean buenas, ni tampoco que se deban reducir. Se sugiere que se reexaminen los medios a través de los cuales se les proporcionan fondos y que sus actividades estén coordinadas con unidades locales (y regionales) de gobierno.

En resumen, el potencial para un desarrollo local más eficaz en Costa Rica se ve limitado por los siguientes factores:

1. Por una parte, la mayoría de los gobiernos municipales no proporcionan una participación sistemática de la comunidad en la implementación y en la toma de decisiones locales, y tienen muy poca capacidad para movilizar a la población para que apoye las actividades de desarrollo.

2. Por otra parte, muchas organizaciones de la comunidad como las asociaciones de desarrollo, comités de padres de familia y grupos de las iglesias se encuentran en estas mismas municipalidades. Sin embargo, tienden a limitarse a los problemas de su vecindad inmediata y no están vinculados a las actividades del gobierno municipal y aquellas que afectan a la comunidad más grande.

El reto es el de preservar la vitalidad y las características de participación de las asociaciones de la comunidad que tengan más éxito y, a la vez, vincularlas de manera más eficiente con el desarrollo local, del cual se encargan en teoría, (más no desarrollan), los gobiernos municipales.

Una manera razonable de responder al reto sería la de organizar los Concejos de Distrito autorizados en el Código Municipal (Artículo 64), el cual les asignaría específicamente las siguientes responsabilidades:

- servir de vínculos entre gobiernos municipales y comunidades locales
- servir como organizaciones con las cuales los gobiernos municipales puedan cooperar
- supervisar las operaciones municipales que se lleven a cabo dentro del distrito e informar al ejecutivo municipal sobre la manera en la que se pueden desempeñar mejor.

En otras palabras, los Concejos de Distrito parecían estar diseñados específicamente para cerrar las brechas identificadas anteriormente. El hecho de que estos concejos ya estén autorizados en el Código Municipal y, por lo tanto, se puedan implementar sin la necesidad de una legislación, es un argumento poderoso para que se establezcan.

Otros Servicios Locales. Resultaría conveniente concluir esta sección señalando que aun las rentas que pagan los operadores de puestos en los mercados públicos locales son controladas por el Gobierno Central.³⁸ La última revisión de la ley de control sobre la renta estipula que una comisión de ajuste de rentas municipales, compuesta de dos concejales Municipales y dos arrendatarios de puestos, deben estar de acuerdo con el programa quinquenal de rentas; que se vuelvan a examinar los contratos y que se llegue a un acuerdo sobre nuevos programas quinquenales de rentas para cada 5 años.³⁹

Aun cuando el contrato quinquenal estipule algún incremento anual en las rentas, no hay manera que una predicción de cinco años pueda preveer correctamente cuáles deberían ser los niveles de renta. El resultado es que los mercados públicos, los cuales podrían ser considerados como un asunto casi solamente de interés local, están regulados por los estatutos nacionales en una manera que tiene que ser deficiente.⁴⁰

De esta revisión selectiva de la provisión de bienes y servicios públicos locales, surgen ciertos puntos importantes.

- Las instituciones del Gobierno Central tienen control casi total de la mayoría de los bienes y servicios del sector público local.

- Además de ejercer control a través de la entrega física de bienes y servicios, se ejercen rigurosos controles adicionales sobre los ingresos, presupuestos y gastos municipales y servicios a través del control fiscal y auditorías.

- Cada vez son más visibles algunas de las deficiencias en el sistema centralizado. Se supone que ahora ciertas municipalidades podrían proporcionar algunos bienes y servicios más eficientemente de como lo han estado haciendo hasta ahora.

- Resulta, particularmente problemático y polémico, el papel que desempeñan las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Existe con frecuencia, una falta de coordinación con los funcionarios municipales, y una inquietante competencia por obtener las partidas específicas de los legisladores.

No debería resultar sorprendente saber que el modelo de centralización del estado ha absorbido un gran porcentaje de la mano de obra y que el estado representa cada

³⁸ Ley No. 2420 del 14 de septiembre de 1959, revisada por la Ley No. 6890 del 14 de septiembre de 1983.

³⁹ Ley No. 7027 publicada en la Gazette No. 78 del 25 de abril de 1986.

⁴⁰ Existe evidencia en cuanto a que esto continúa siendo el caso en la mayoría de las municipalidades, no solamente por el constante interés nacional, sino probablemente como cierto tipo de letargo el cual impide que los legisladores reconsideren el sistema. Esa evidencia es que el BID, como condición de préstamo para construir mercados nuevos públicos locales, exigía que las rentas se revisaran anualmente. La legislatura otorgó una exención de la Ley Quinquenal de Mercados Públicos. En una municipalidad se utilizan simultáneamente mercados públicos nuevos y viejos.

vez menos un elemento positivo en el crecimiento económico. El empleo del sector público creció de manera más bien estable durante la década pasada y ahora constituye el 20% del empleo total (ver Tabla 2). De igual manera, los salarios reales en el sector público disminuyeron en un 20.9% entre 1979 y 1985 y en un 2.4% en el sector privado.⁴¹ Durante el período de 1979 a 1987, la inversión privada fija creció un 54.4% en términos reales; la inversión del sector público en un 18.3%.⁴² Durante el período de 1975 a 1987, el PIB real a precios de mercado creció a un promedio de 3 años del 2.6% anual.⁴³ Mientras que el crecimiento del PIB incluye los años de desastre de la crisis de 1979-1982, la tasa promedio de crecimiento real anual desde la recuperación de 1982 a 1987 se estima ser de un 4.3%, la cual puede y debería ser bastante más alta.

TABLA 2
EMPLEO PROMEDIO DEL SECTOR PUBLICO
(Porcentaje del Total)

	<u>Porcentaje</u>
1976, 1979-80	18.2
1981 - 1983	18.7
1984 - 1986	19.5

Fuente: Ministerio de Planificación; Banco Central de Costa Rica

Cuando estas estadísticas se reúnen proporcionan una fuerte advertencia, las cuales muestran que el sector público ha estado creciendo en importancia convirtiéndose al mismo tiempo en una traba para la economía. Casi el total de los ingresos del presupuesto del gobierno central (un 95%) es absorbido por los gastos recurrentes. De igual manera, el desempleo abierto se encuentra en su nivel más bajo posible (5%), sin provocar incrementos inflacionarios en costos y precios. Parece clara la implicación de que el desarrollo y crecimiento económico prolongado deben depender de una devolución de la confianza y los recursos del gobierno central al sector privado más productivo y tal vez, en cierto grado, a las municipalidades.

Por último, antes de concluir esta revisión de la actual división de responsabilidades y autoridad entre las agencias centralizadas y las autoridades municipales, puede resultar útil explicar brevemente la observación hecha anteriormente

⁴¹ ibid., Tabla 2.4

⁴² Ministerio de Planificación y el Banco Central de Costa Rica, según reproducido en la Tabla 9.4, Banco Mundial, Costa Rica: Memorandum Económico, Octubre de 1988.

⁴³ ibid.

en cuanto a que la descentralización es un tema complejo, y abarca muchas dimensiones.

Para ilustrar esto, concibamos una escala de posibilidades que van desde una "total centralización" a una "total autonomía local". Existen muchas series de variables (opciones) las cuales determinarán en dónde se debe aplicar un programa particular de descentralización en esta escala. Por ejemplo:

- Diferentes conceptos de descentralización son adecuados dependiendo del bien o servicio involucrado y las características de la sociedad. Una clasificación útil de los tipos de descentralización descritas en detalle en la Sección II de este informe distingue la desconcentración, delegación, devolución y privatización (derregulación).⁴⁴

- El enfoque adecuado dependerá también en el bien o servicio involucrado y la municipalidad involucrada. Por ejemplo, una reciente conferencia de América Central llevada a cabo en Tegucigalpa, Honduras, proporciona una lista de una docena de tipos específicos de bienes y servicios locales, con diferente enfoque cada uno.⁴⁵

- Resulta siempre útil distinguir entre las formas de descentralización en cuanto a que si el objetivo principal de descentralización es el de promover el desarrollo urbano, desarrollo municipal o desarrollo de la comunidad, los cuales no son iguales.

- Una vez más, es necesario examinar si el motivo básico de descentralización es que la comunidad local promueva la democracia de participación o que principalmente promueva eficiencia en el suministro de bienes y servicios.⁴⁶

- Cada uno de los elementos de principio de un programa de descentralización involucra también dimensiones políticas, fiscales y administrativas.⁴⁷

- El suministro de fuentes y la utilización de la provisión de fondos como impuestos locales, impuestos del gobierno central, subsidios, cargos a usuarios, subsidios parciales, están implícitos en todas las medidas de descentralización.

Dependiendo de las alternativas seleccionadas, la implementación de las medidas de descentralización puede requerir cambios constitucionales, cambios estatutarios en las leyes o simplemente cambios administrativos.

⁴⁴ Dennis A. Fondinelli y John R. Nellis, Evaluación de las Políticas de Descentralización en Países en Vías de Desarrollo: Un Caso de Cauteloso Optimismo), Revisión de Política de Desarrollo, Vol. 4, No. 1 (1986), págs. 3-23.

⁴⁵ Octubre 18-20, 1989, promovido por USAID/Honduras y RHUDO/CA.

⁴⁶ Se puede afirmar que la eficiencia es un requisito final para lograr una democracia con participación. De otra manera, la ineficiencia creará desilusión y disgusto con el mismo esfuerzo de participación.

⁴⁷ IFAM, Plan de Decentralización, *op cit*, p. 60 *et passim*

Se podría aumentar la lista de las consideraciones importantes en un programa de descentralización, pero esta lista parcial sirve para mostrar su inherente complejidad. Conceptualmente, la lista (parcial) anterior produce una matriz de acción con 12,960 células. Sería exagerar si se aumenta esta lista, solamente para mostrar que no es sorprendente encontrar que en Costa Rica no existe un amplio consenso en cuanto a en qué debe consistir un programa de descentralización, cómo se debe implementar y en qué lapso de tiempo.

V. ESTRATEGIAS PARA LA DECENTRALIZACION

Artículo 170

La reforma al Artículo 170 de la constitución transferiría del gobierno central a la municipalidades el 10% del ingreso del presupuesto ordinario, lo cual se llevaría a cabo en un período de 8 años; un 2% inicial y un 2% adicional cada bienio hasta que se haya alcanzado un total del 10%.

Las ventajas potenciales de la Reforma propuesta al Artículo 170 son (1) un incremento en la democracia de participación y (2) un incremento en la eficiencia de la entrega de bienes y servicios del sector público local.

1. La larga historia de la poca responsabilidad local que existe en el manejo de los asuntos internos ha desprestigiado al gobierno local. Los ciudadanos se dan cuenta que el dinero, el poder, las decisiones y la autoridad se encuentran centralizados en las entidades del gobierno central, tendiendo a que el individuo se aleje de su gobierno y haciéndolo sentir que no tiene la suficiente podestad para influir en los asuntos locales que le conciernen directamente a él.

2. Una percepción corolaria es que los gobiernos municipales son ineptos y, en muchos casos, corruptos. Se considera que los miembros del Gobierno Municipal están interesados simplemente en su bienestar o en utilizar su posición en el Concejo como un trampolín para llegar a los puestos de la política nacional. Es caracterfstica de las municipalidades que pocos miembros del Concejo se reelijan porque el puesto es poco satisfactorio.

3. La reforma propuesta al Artículo 170 podría cambiar esto. Podría generar un entusiasmo para participar en asuntos locales, para elegir mejores funcionarios locales, y alentarlos a que se hagan cargo de su distrito electoral.

4. Los ciudadanos y los funcionarios locales deben estar mejor informados que los funcionarios del gobierno central en cuanto a las necesidades, los problemas y las prioridades locales. Esto podría impulsar una mejor elección de proyectos de inversión, elaboraciones más convenientes de proyectos para las condiciones locales, y una entrega de bienes y servicios más eficiente.

5. A su vez, todo esto podría cambiar actitudes hacia el deber y la "justicia" del pago de impuestos locales. La evasión de impuestos podría disminuir si el contribuyente local considera que sus impuestos se están utilizando para su beneficio. Este cambio en actitud puede ser fortalecido por las elecciones municipales y la elección popular de un alcalde.

Existen tres tipos principales de limitaciones en la Reforma propuesta al Artículo 170, las cuales están relacionadas con los costos y la facilidad de adquisición, los intereses legislativos y burocráticos, y las complicaciones técnicas y administrativas.

1. Costos y Facilidad de Adquisición. La Reforma implicaría una pérdida de los ingresos del gobierno central y una inversión substancial en la capacitación y mejoramiento del gobierno municipal. Durante algún tiempo no se podrá lograr la retribución económica por tener una mejor eficiencia. Debido a actual situación fiscal, el Gobierno de Costa Rica no puede darse el lujo, y sin que esto implique un tremendo sacrificio, de abstenerse de estos ingresos ni tampoco puede hacer una inversión concomitante en este momento. El reconocer que puede haber una pérdida en la eficiencia - un incremento en los costos - con el consecuente período de aprendizaje que los gobiernos municipales necesitarán, confirma las dudas del Gobierno de Costa Rica en cuanto a la factibilidad a corto plazo de la reforma propuesta. En realidad, el corto plazo de una oportunidad política se puede prolongar fácilmente a un período muy largo. (A esto se debe en gran parte a que el reporte recomiende medidas más realistas las cuales puedan promover descentralización aun sin que se lleve a cabo la reforma).

2. Intereses Legislativos y Burocráticos. El cambio legislativo en Costa Rica es, con frecuencia, un proceso largo, el cual provoca desacuerdo y problemas. Las dificultades de los cambios legislativos en la implementación de la Reforma propuesta exagerarían estos conflictos de dos maneras básicas: (a) los Legisladores necesitarían votar para disminuir su propia autoridad, lo cual es muy probable que nunca hagan, y (b) es conceptualmente imposible elaborar una fórmula que distribuya ingresos entre las municipalidades en una manera que beneficie equitativamente a todas las municipalidades. Los objetivos sociales y de equidad tenderán a combinarse con los objetivos de ingresos, lo cual prolongaría interminablemente el debate y desacuerdo.

La descentralización también implicaría menos poder y autoridad -- y por consecuencia, empleo y presupuestos -- para las entidades del gobierno central. Los funcionarios del gobierno central con dificultad van a estar dispuestos a renunciar al poder y a la autoridad. Al contrario, los funcionarios del gobierno central pueden utilizar la descentralización para racionalizar la necesidad de llevar a cabo mayores esfuerzos centralizados para coordinar, planificar, capacitar, y proporcionar asistencia técnica al gobierno local hasta que los funcionarios del gobierno central consideren que el gobierno local es en realidad competente para dirigir sus propios asuntos, lo cual puede extenderse sin límite.

3. Complicaciones Técnicas y Administrativas. La relativa escasez de personal técnico y administrativo bien capacitado y con experiencia en el gobierno se puede utilizar para demostrar que el personal no se debe dispersar. Puede haber economías de especialización en un sistema centralizado las cuales son debilitadas por la descentralización. El inevitable período provisional de aprendizaje y la reducción temporal en la eficiencia de la entrega de bienes y servicios pueden ser motivaciones para retrasar la descentralización.

Las ventajas potenciales de la descentralización son persuasivas. Las supuestas desventajas son en su mayoría objeciones justificantes de aquellos que tienen intereses creados para mantener un statu quo. No obstante, son realidades políticas intimidantes. El argumento decisivo y convincente para la descentralización es que la centralización ya no funciona tan bien como antes. La opción real yace entre la descentralización o un aumento pronosticable en la deficiencia administrativa y en el estancamiento económico. Estas observaciones originaron algunas recomendaciones que se hacen en este reporte.

- Se debe buscar la descentralización utilizando desde el principio básicamente medidas ejecutivas y no legislativas.
- Se debe dar prioridad a incrementar los ingresos locales.
- Se debe dar énfasis a la capacitación y asistencia técnica.
- Se debe concebir la descentralización como una empresa gradual e incremental.
- El IFAM, las entidades del gobierno central, y las instituciones autónomas deben convertirse en asesores que estén a disposición de los gobiernos locales en lugar de ser autoridades que tomen decisiones locales.

Desconcentración de los Ministerios del Gobierno Central

Los debates sobre descentralización en Costa Rica tienden ahora a centrarse en la desconcentración, es decir, crear oficinas regionales de agencias del gobierno central para coordinar y desarrollar recursos para el desarrollo local. Aparentemente hay apoyo superficial con la idea de devolución, pero el entusiasmo por esta alternativa se ve mitigado por la imagen negativa que la mayoría de los líderes tienen en cuanto a la capacidad técnica y directiva de los funcionarios municipales. Esto, a su vez, los lleva a dar poca importancia al potencial de las instituciones locales como unidades viables de gobierno y desarrollo.

Aunque actualmente es cierto que la mayoría de las municipalidades carecen de un liderazgo fuerte y dinámico, esto se debe en parte al hecho de que las instituciones débiles y poco eficientes tienen problemas para atraer personal bien capacitado. Los líderes costarricenses se encuentran en peligro de verse atrapados en una profecía de la realización de sus propios deseos. Mientras los gobiernos municipales permanezcan en una posición débil, no podrán atraer líderes y directivos capaces, y por lo tanto, no se les podrá asignar nuevas funciones.

Sin embargo, es muy probable que si a los gobiernos municipales se les otorga una autoridad más fuerte y específica, si los gobiernos locales tienen a su disposición más recursos financieros para llevar a cabo actividades de desarrollo, y si se hace un serio compromiso para que los funcionarios locales reciban programas de capacitación y asistencia técnica, estos podrán desarrollar mejores capacidades directivas y los gobiernos municipales podrán empezar a atraer líderes con más experiencia.

La probabilidad de que en dicho caso las mejoras en las capacidades locales fueran graduales, fortalece la idea expresada anteriormente en este reporte en cuanto a que la descentralización en Costa Rica se puede implementar con mayor éxito si lleva a cabo de manera incremental.

Sin embargo, la implementación de un fuerte programa de devolución en Costa Rica requerirá inevitablemente de mucha fe, la buena voluntad para creer que las instituciones locales respondan al reto de un gobierno autónomo, mayor control sobre los recursos locales y la oportunidad de tomar la iniciativa en la búsqueda de metas de desarrollo. En este sentido, la devolución puede parecer una alternativa de alto riesgo comparada con la alternativa de simplemente desconcentrar las agencias del gobierno central. Pero la retribución potencial también puede ser alta, en términos de apoyo político, un desarrollo económico más extendido, y el desarrollo de una capacidad directiva igualmente más extendida. El poder de la devolución es que tiene el potencial de incrementar de manera significativa los recursos disponibles para el desarrollo. Si la devolución tiene éxito, puede crear nuevos recursos financieros y más recursos humanos de los que originalmente sería posible lograr simplemente con reconstruir agencias del gobierno central.

En este respecto, los líderes políticos en Costa Rica deben reconocer que cualesquiera que sean los beneficios de la desconcentración - los cuales son muchos - sola nunca va a poder aprovechar completamente los recursos latentes que existen a nivel local. Los funcionarios del gobierno central tienen solamente una capacidad limitada para movilizar los recursos locales y generar el compromiso que viene del control local sobre las actividades de la comunidad.

Reforma de la Estructura del Estado

Las amplias reformas legales y administrativas que está considerando el COREC requerirán un gran apoyo político y administrativo. La experiencia que se ha tenido con dichas reformas tan extensas en otros países indica que la capacidad que tenga el gobierno de Costa Rica para implementar las recomendaciones del COREC (Comisión Consultiva sobre la Reforma del Estado) dependerá de la existencia de, o la capacidad para crear adecuadas condiciones políticas, administrativas, organizacionales y de comportamiento las cuales permitan a los gobiernos locales, a las organizaciones privadas y a las asociaciones cooperativas tomar e implementar decisiones.

Una revisión de las políticas de descentralización en más de 25 países en vías de desarrollo para el Banco Mundial reveló cuatro series de condiciones necesarias para implementar los tipos de extensas reformas estructurales que el COREC recomendará para Costa Rica.⁴⁸

⁴⁸ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis y G. Shabbir Cheema, Decentralización en los Países en Vías de Desarrollo: Revisión de una Experiencia Reciente, Trabajo del Personal del Banco Mundial No. 581, Washington: Banco Mundial, 1983.

- Condiciones Políticas - Para que las políticas de descentralización sean eficientes, los líderes nacionales deben aportar un fuerte compromiso y apoyo político para la devolución de la planificación, la toma de decisiones y la autoridad directiva a las agencias regionales y a niveles inferiores de dirección, o al sector privado.⁴⁹

Los líderes políticos deben estar dispuestos a aceptar la participación en la planificación y dirección de las organizaciones locales que están fuera del control directo del gobierno central o del partido político dominante. El apoyo y el compromiso a la descentralización también debe venir de las agencias de línea de la burocracia central y los funcionarios del gobierno central deben estar dispuestos a transferir a las organizaciones locales las funciones que anteriormente realizaban ellos.

Por lo general la descentralización requiere de una fuerte capacidad técnica y administrativa dentro de las agencias y ministerios del gobierno central para llevar a cabo funciones de desarrollo nacional y para apoyar -- con adecuados recursos logísticos, de planificación, programación, de personal y presupuesto -- a sus agencias regionales y a niveles inferiores de gobierno para llevar a cabo las funciones descentralizadas. Finalmente, se deben crear canales eficaces de participación y representación política para fortalecer y apoyar la planificación y administración y permitir que la gente rural, especialmente los pobres, expresen sus necesidades y demandas para los recursos de desarrollo local y nacional.

Aun en un sistema descentralizado de suministro y dirección de servicios urbanos, las agencias y ministerios del gobierno central deben desempeñar un importante papel para respaldar el suministro de asistencia técnica y financiera, asegurar cierto grado de equidad en la distribución de bienes y servicios, y proporcionar normas y apoyo a los programas de desarrollo urbano. Sin embargo, el papel del gobierno central en un sistema descentralizado debe transferirse de proporcionar y mantener directamente los servicios e infraestructura a fortalecer y apoyar los gobiernos locales y organizaciones privadas.

- Condiciones Organizacionales y Administrativas - Los factores organizacionales que llevan a la descentralización incluyen la asignación adecuada de las funciones administrativas y de planificación entre los niveles de gobierno y las organizaciones locales, adaptando cada grupo de funciones a las capacidades existentes o potenciales de la toma de decisiones de cada nivel de organización. La descentralización requiere de leyes, regulaciones y directivas que claramente tracen las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y administración, la asignación de funciones entre las unidades organizacionales, los papeles y obligaciones de funcionarios en cada nivel y las obligaciones de las organizaciones cooperativas y privadas, sus limitaciones y restricciones.

⁴⁹ Dennis A. Rondinelli y John R. Nellis, "Evaluación de las Políticas de Descentralización en los Países en Vías de Desarrollo: Un Caso de Cauteloso Optimismo", Revisión Política de Desarrollo, Vol 4, No. 1 (1986): 3-23

Se debe apoyar la descentralización a través de acuerdos legales flexibles, basados en normas de desempeño para reasignar funciones conforme cambian con el tiempo los recursos y las capacidades de los gobiernos locales. También se necesitan procedimientos de dirección y planificación claramente definidos y relativamente sencillos para conseguir la participación de los líderes y ciudadanos locales y la cooperación o consentimiento de los beneficiarios en actividades de desarrollo urbano.

El éxito de descentralizar el suministro de servicio depende de la capacidad que tenga el gobierno central para reorientar las actividades de los servidores públicos del papel que tienen de controlar las actividades al papel de facilitar las actividades de la demás personas. El papel de los ministerios y las agencias del gobierno central debe cambiar del de ser el principal proveedor de servicios básicos al de ser uno de muchos proveedores de servicios. Pero los gobiernos aún tienen un papel importante de asistir a los gobiernos locales, facilitar las actividades de auto-ayuda y apoyar a las empresas privadas que se dedican al desarrollo urbano.

- Condiciones de Comportamiento - Las condiciones psicológicas y de comportamiento que apoyan a la descentralización incluyen las actitudes y el comportamiento adecuados de funcionarios del gobierno central y de niveles inferiores hacia la descentralización del suministro y mantenimiento de servicio, y una disposición de su parte para compartir autoridad y aceptar la participación en la toma de decisiones.

Se deben encontrar medios eficaces para superar la resistencia, u obtener la cooperación, de las élites locales y líderes de la comunidad en el suministro y mantenimiento del servicio centralizado. Se deben crear los incentivos adecuados para obtener el apoyo de aquellos de quienes se necesitan su participación para hacer que la descentralización funcione eficientemente. Se debe crear un nivel mínimo de confianza y respeto entre las organizaciones locales y los funcionarios del gobierno.

El éxito de la descentralización depende de un reconocimiento mutuo de que cada quien es capaz de desempeñar ciertas funciones y de participar eficazmente en varios aspectos del financiamiento y dirección de las actividades de desarrollo urbano. Se debe desarrollar un fuerte liderazgo dentro de las organizaciones locales y las empresas privadas el cual les permita tratar eficientemente a los gobiernos locales y centrales.

- Condiciones de Recursos - Por último, las condiciones de recursos humanos y financieros requeridos para la descentralización incluyen autoridad suficiente para unidades locales de administración o gobierno, organización privada y cooperativa o gobierno, organizaciones cooperativas y privadas para recaudar u obtener adecuados recursos financieros para adquirir el equipo, los suministros, el personal y las instalaciones necesarias para llevar a cabo las responsabilidades descentralizadas.

La experiencia que se ha tenido con los esfuerzos de descentralización en otros países indica que es mucho más probable que los programas tengan éxito si desde el

principio son medidos en lugar de tratar de abarcar mucho.⁵⁰ Los programas necesitan largos períodos de gestación, de prueba, capacitación y asistencia técnica. Por lo tanto, no debe resultar necesariamente paradójico encontrar que las primeras etapas de descentralización con frecuencia requieran una estricta supervisión; y la supervisión y el entrenamiento son necesarios no solamente para las unidades de los gobiernos locales sino también para modificar los procedimientos y la actitud de las instituciones centralizadas las cuales inevitablemente deben estar involucradas. Dadas estas lecciones, se sugiere la siguiente política y recomendaciones programáticas para guiar los programas de USAID en Costa Rica.

Lecciones de Experiencia con la Decentralización. La investigación sobre la experiencia de descentralización en más de dos docenas de países que se llevó a cabo para el Banco Mundial indica un número de lecciones que se deben considerar en el diálogo y diseño de proyectos y programas del USAID en Costa Rica.⁵¹

- Es probable que los programas en pequeña escala elaborados para que proporcionen un efecto limitado generen resultados más positivos y duraderos que las arrasadoras reformas organizacionales en gran escala. Por lo tanto, los programas se deben planificar inicialmente en pequeña escala y se deben ir expandiendo incrementalmente.
- Es muy poco probable que los esquemas y procedimientos complejos para la descentralización se implementen eficientemente; por lo tanto, los programas de descentralización se deben mantener sencillos, flexibles y adecuados de acuerdo con las capacidades de las organizaciones locales.
- La descentralización requiere de un período largo de gestación antes de que se puedan ver sus beneficios, y por consiguiente los programas se deben planificar a largo plazo. Debido a que la descentralización siempre va en contra de la tradición y costumbre y en contra de los intereses de algunos grupos cuyo apoyo es importante para su éxito, no se puede implementar sin que exista un conflicto. Con frecuencia, los programas de descentralización que tienen éxito requieren de un largo período de prueba durante el cual se debe movilizar el apoyo y compromiso políticos.
- Los programas de descentralización en los cuales las primeras etapas son esfuerzos rigurosamente supervisados para enseñar a las organizaciones locales cómo manejar las nuevas responsabilidades tendrán mucho más éxito que los que transfieren un gran número de responsabilidades a la vez. Por lo tanto, los programas se deben planificar de manera tutelar.
- Los programas de descentralización se pueden beneficiar de la participación de

⁵⁰ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis y G. Shabbir Cheema, Decentralización en Países en Vías de Desarrollo: Una Revisión de la Experiencia Reciente. Trabajo del Personal del Banco Mundial No. 581, Washington, D.C., (1983)

⁵¹ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis y G. Shabbir Cheema, Decentralización en Países en Vías de Desarrollo: Una Revisión de la Experiencia Reciente. Trabajo del Personal del Banco Mundial No. 581, Washington, D.C., (1983).

donadores internacionales, pero se deben restringir los efectos a largo plazo cuando se depende en las agencias donadoras exclusivamente para asistencia técnica y financiera. Los programas se deben planificar incluyendo la participación de los donadores, pero con la intención de ir eliminando gradualmente sus actividades.

- Es más probable que los programas de descentralización que incluyen un componente para capacitar a los administradores centrales, a funcionarios locales y a líderes de organizaciones locales tengan un efecto positivo que aquellos que no lo incluyen.

- Los programas de descentralización que transfieren recursos financieros adecuados y la autoridad para movilizar los recursos localmente, así como su poder y responsabilidad, tendrán mucho más éxito que aquellos que solamente solicitan consulta o la participación de funcionarios locales y organizaciones privadas.

RECOMENDACIONES

Finanzas Municipales. En sentido muy real, las finanzas se encuentran en el centro de cualquier programa de descentralización en Costa Rica. Ya se ha identificado como principal esfuerzo un nuevo examen de la fuente de ingresos municipales.⁵² Un modelo que se ha utilizado con éxito en otros países es la técnica del Diagnóstico de la Gestión Municipal. La aplicación de la metodología sería mucho más fácil y rápida en Costa Rica que en la mayoría de los otros países por las ricas fuentes de datos que ya están disponibles.⁵³

Debido a esto, el análisis financiero puede y debería ser más profundo en Costa Rica de lo que es generalmente posible en otros lados. Además de un análisis de rutina de los recursos y usos de los ingresos municipales potenciales y reales, el examen también debe dirigirse a las asignaciones de los procedimientos legislativos y administrativos.⁵⁴ Se recomienda que USAID apoye este esfuerzo.

Entre los arreglos financieros para descentralizar los servicios y la infraestructura urbanos que los analistas de política Costarricense deben considerar, se encuentran.⁵⁵

⁵² IFAM Plan de Decentralización., op cit, págs. 50-53

⁵³ Por ejemplo, los Informes Anuales de la Contraloría General, el análisis de los presupuestos municipales anuales de la Contraloría General, y la publicación cuatrienal del IFAM de un documento de Información Básica para cada municipalidad en el país.

⁵⁴ Ver también a continuación el debate de la reciente aplicación específica de la metodología de Evaluación de Dirección Municipal para los proyectos de acueductos y alcantarillado.

⁵⁵ Dennis A. Rondinelli, Programas de Decentralización de Desarrollo Urbano: Conceptos y Normas para Análisis. Washington: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Oficina de Vivienda y Programas Urbanos, 1989.

- Auto-financiamiento y recuperación de costos, se pueden lograr a través de cargos a usuarios, contribuciones para mejoras y programas de reajuste de tierra. Los cargos a usuarios se pueden recaudar por aquellos servicios o infraestructura en las cuales existen relaciones directas entre los costos del suministro de servicio, la cantidad que se cobra por estos y la cantidad de servicios recibidos. Las recaudaciones por mejoras son impuestos para aquellos servicios en los cuales existe cierta relación directa entre el suministro del servicio y las mejoras en el valor de la propiedad que poseen los beneficiarios. Los costos del suministro de servicios se recuperan gravando el valor excedente creado por las mejoras públicas en o cerca de propiedad privada. Los programas de reajuste de la tierra -- por medio de los cuales los propietarios de la tierra mancomunan su propiedad para mejoras en los servicios y contribuyen con una cantidad suficiente de tierra para compensar al gobierno por el costo de las mejoras -- también pueden ser útiles para recuperar los costos del suministro de servicio a la tierra urbana que es probable que se desarrolle en un futuro cercano.

- Co-financiamiento es un arreglo mediante el cual los usuarios participan en el suministro de servicios o en el mantenimiento de un servicio público, reduciendo así los costos totales a un nivel inferior que si los servicios o infraestructura fueran suministrados totalmente por el gobierno. Con frecuencia se pueden movilizar los recursos de la comunidad local no gravable para el co-financiamiento a través de intercambio de servicios o trabajo de beneficiarios a cambio de una extensión de servicios o infraestructura por parte de los gobiernos locales. Se han utilizado las fiestas, ferias comunales y el requerimiento de contribuciones ad hoc y donativos para recaudar fondos para una auto-ayuda en el suministro de servicios. Algunas comunidades han creado actividades productivas en pequeña escala para recaudar fondos para servicios y para el mantenimiento y construcción de infraestructura.

- Expansión de ingresos generales locales es otro medio de financiar los servicios e instalaciones urbanas. Se deben utilizar impuestos de propiedad y otros cargos indirectos para pagar los servicios que son valiosos para la comunidad en conjunto, pero en los cuales los costos no están vinculados directamente a beneficiarios o usuarios específicos.

- Las devoluciones intergubernamentales proporcionan préstamos o subsidios a gobiernos locales a través de fuentes de ingresos generales nacionales, o fondos asignados de fuentes específicas de ingresos tales como cargos fiscales, derechos de aduana, cuotas y multas, impuestos por diversiones y espectáculos públicos o loterías para servicios e infraestructura urbanos.

- Otros medios de financiamiento de las actividades de desarrollo urbano son la autorización de la solicitud de préstamo municipal y la movilización de los recursos gubernamentales ya sean locales o nacionales (a través de garantías de préstamos o crédito subsidiado) para solicitar préstamos a particulares para la obtención de servicios de proveedores privados.

- Los arreglos del suministro de servicios que generan empleos -- es decir, el uso de programas de suministro de servicio y construcción de infraestructura que emplean el

trabajo de los residentes y beneficiarios de la comunidad para aumentar sus ingresos lo suficiente como para permitirles comprar los servicios y pagar así los costos -- son medios para desarrollar una eficaz demanda de bienes públicos.

- Las medidas de reducción de costos a través de la modificación o eliminación de regulaciones públicas que incrementan, de manera artificial, el precio de los bienes y servicios públicos, o que obstruyen el suministro del sector privado de los servicios e instalaciones también son una fuente de recursos financieros adicionales para el desarrollo urbano.

La experiencia en otros países en vías de desarrollo indica que si se van a mejorar los servicios municipales, se debe incrementar la capacidad financiera de los gobiernos municipales que suministran servicios y que construyen y mantienen la infraestructura de manera eficiente. En Costa Rica, el gobierno central puede fortalecer la capacidad financiera del gobierno municipal para proporcionar infraestructura y servicios por medio de.⁵⁶

- La expansión de la autoridad de recaudación fiscal y de ingresos para las municipalidades, permitiéndoles recaudar impuestos de una variedad más amplia de fuentes locales y utilizar un mayor número de instrumentos fiscales.

- La creación de fondos especiales para la infraestructura urbana y el desarrollo de servicios que se puedan utilizar para financiar inversiones de capital costosas y que se pueden reabastecer con fuentes de ingresos nacionales como aduanas, impuestos de importación, o sobre las ventas o asignaciones presupuestarias regulares que se descartan de los presupuestos de agencias de línea.

- La expansión de los pagos estatutarios a gobiernos locales de los porcentajes fijos de los ingresos recurrentes de los presupuestos del gobierno central como concesiones ilimitadas, dándoles así una mayor flexibilidad a las administraciones municipales para satisfacer las necesidades y demandas locales.

- La provisión de capacitación y asistencia técnica a los funcionarios locales para el mejoramiento de la administración fiscal y los procedimientos de cobranza y para el aumento de ingresos de fuentes existentes.

- Permitir que los gobiernos municipales obtengan préstamos de bancos de desarrollo nacional o autoridades de crédito para proporcionar servicios públicos que se puedan cobrar a los usuarios o los cuales puedan generar ingresos que se puedan utilizar para pagar los préstamos.

- Fortalecer las capacidades fiscales de propiedad de los gobiernos municipales y

⁵⁶ Dennis A. Rondinelli, "Expandiendo los Servicios Urbanos en los Países en Vías de Desarrollo", Desarrollo y Administración Pública, Vol 6, No.1 (1986).

mejorarlas para hacer avalúos de impuestos de manera más justa y exacta, recaudar ingresos, elaborar catastros, llevar y mantener registros, valorar la propiedad de manera más eficiente.

- Estandarizar y mejorar las devoluciones intergubernamentales y asignar fondos del gobierno nacional a los gobiernos municipales más eficazmente para que los ingresos les lleguen de manera oportuna.

- Permitir, o expandir la autoridad de los gobiernos municipales, para que involucren a la empresa pública para que proporcione los servicios que no ofrece el sector privado, disminuyendo las restricciones en sus políticas de precios y límites en las utilidades de dichas empresas.

- Expandir la autoridad de los gobiernos municipales para gravar el uso de tierra preferencial e impuestos a negocios para fomentar actividades económicas convenientes y guiar los patrones físicos del desarrollo urbano.

La estructura actual del gobierno municipal en Costa Rica no proporciona el fuerte liderazgo político local necesario para hacer que la descentralización sea eficaz.

El Código Municipal requiere de una autoridad municipal compartida por el concejo electo y por un ejecutivo municipal asignado. Una vez que el concejo está organizado, éste elige a su propio presidente para que desempeñe funciones durante el período de un año. El sistema parece mostrar algunas de las características de gobierno tipo gerente en los Estados Unidos, un ejecutivo político débil y un administrador supuestamente no político. Ese tipo de sistema, aun en los Estados Unidos, funciona mejor en las comunidades homogéneas en donde el administrador asignado es apoyado por un fuerte consenso de la comunidad en cuanto al alcance y al contenido de la política municipal. El sistema no funciona bien en las comunidades que se caracterizan por serias divisiones económicas y sociales y en donde la política local es polémica. Dicho entorno requiere de un fuerte ejecutivo político que pueda elaborar programas basados en un decreto político y movilizar apoyo para estos programas.

Es muy probable que al aumentar las responsabilidades municipales y los recursos en Costa Rica no haya un consenso local en cuanto a cómo se deben utilizar. Se forzaría a los líderes locales a que tomen decisiones firmes y polémicas y las municipalidades requerirán de alcaldes fuertes con un decreto electoral.

Conferencia del Equipo de Transición sobre Decentralización. El gobierno recién electo ha respaldado la descentralización como parte integral de su programa futuro.⁵⁷ Sin embargo, en vista de la complejidad del asunto, resultaría conveniente invitar a una conferencia en San José, tan pronto como sea posible, y de preferencia durante o inmediatamente después de que se termine el trabajo del equipo de transición, a los

⁵⁷ Partido Unidad Social Cristiana, Programa de Gobierno, 1990-1994, (Octubre 31, 1989), págs. 62-63

funcionarios principales que se espera participen en la elaboración e implementación de los programas de descentralización. Por consiguiente, existe el potencial de ahorrar mucho tiempo al promover el diálogo de la descentralización -- una búsqueda de consenso en metas, programas, lenguaje y técnicas.

Resulta particularmente favorable la elección del momento oportuno porque el informe bipartidario de la Comisión Consultiva sobre la Reforma del Estado (COREC) se debe publicar en mayo de 1990. Uno de los siete temas principales del Informe es cubrir el tema "Centralización, sectorización y descentralización financiera y territorial." Se propone que una vez que se publique el Informe del COREC, éste será reconstituido como una Comisión Presidencial para Reforma del Estado. Una conferencia realizada oportunamente se beneficiaría de y contribuiría de manera considerable con estos esfuerzos.

La conferencia propuesta también sería útil para definir las necesidades de capacitación tanto a nivel nacional como local, las cuales serán integrales para el éxito de los esfuerzos de descentralización.

Además de tratar temas generales de descentralización, la conferencia desarrollaría una serie de normas adecuadas para asignar funciones entre los diferentes niveles del gobierno y entre los sectores público y privado. En el sector público, existen seis normas que se utilizan para la asignación de funciones entre los niveles de gobierno y entre las jurisdicciones administrativas. Estas normas, que surgieron de la experiencia en los Estados Unidos, pueden ser lo suficientemente genéricas como para aplicarse también en Costa Rica.⁵⁸

- La jurisdicción gubernamental encargada de proporcionar cualquier servicio debe ser lo suficientemente extensa para que los beneficios del servicio permanezcan principalmente dentro de la jurisdicción. Ni los beneficios del servicio ni los problemas que resultan por no proporcionarlos deben extenderse a otras jurisdicciones.
- La unidad del gobierno debe tener capacidad legal y administrativa para permitir la creación de economías de escala, si ese es el caso.
- La unidad de gobierno que desempeña una función debería tener un área geográfica jurisdiccional adecuada para un desempeño eficaz.
- La unidad de gobierno debe tener la capacidad legal y administrativa para suministrar los servicios que se le asignen o que la pueda adquirir a través de capacitación y asistencia técnica.
- El desempeño de las funciones de una unidad de gobierno debe permanecer bajo

⁵⁸ ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, US) Comisión Consultiva para Relaciones Intergubernamentales. Desempeño de Funciones Urbanas: Locales y de Área, (Washington: ACIR, 1963) p.41

el control de sus residentes y que puedan tener acceso a ellas.

- Las funciones se deben asignar al nivel de gobierno que aumente las condiciones y oportunidades para una participación activa de los ciudadanos y que a la vez permita un desempeño adecuado.

Participación Municipal en Proyectos de Inversión de Capital para el Desarrollo.

Un procedimiento productivo para promover un enfoque gradualista a la descentralización es aprovechar las posibilidades para lograr que los gobiernos locales participen en proyectos nacionales y regionales más extensos. Esto se ha llevado a cabo con éxito en proyectos en las áreas de educación, salud, agricultura, transporte y administración de recursos naturales en varios países. Entre las posibilidades relevantes a corto plazo en Costa Rica se encuentran:

- Selección de municipalidades para participar en el programa propuesto de eliminación de desechos sólidos.
- Elaboración e implementación de un Programa de Administración de Cuencas.

Programa de Administración de Cuencas. Se están reuniendo varios acontecimientos individuales para hacer inminentes las perspectivas para un exitoso programa de administración de cuencas en Costa Rica.⁵⁹ Al mismo tiempo, el BID está procediendo con la preparación de un proyecto importante de tratamiento de basura y de sistemas de acueductos y alcantarillado principalmente para la Gran Área Metropolitana de San José. El IFAM se encuentra entre las muchas agencias involucradas (como por ejemplo la Secretaría Técnica de Cuencas).

Básicamente, el proyecto ayudaría a las municipalidades a preparar proyectos, con las asistencia técnica de expertos considerados competentes por la STC. Una vez que la STC los haya aprobado, se pueden financiar a través del IFAM. El proyecto contempla la posibilidad de financiar una gran variedad de servicios locales -- como agua potable, mejoramiento y mantenimiento de caminos locales, sistema de alcantarillado y tratamiento de desechos sólidos y rellenos sanitarios.

El proyecto (combinado) promete proporcionar a los gobiernos municipales significativas oportunidades para asumir mayor control sobre sus propios asuntos. Sin embargo, antes se deben resaltar varias cuestiones. Resulta particularmente relevante para este estudio las municipalidades (lista inicial) que han de participar, las políticas de precios y los términos de préstamos, y el papel básico del mismo IFAM.

Se recomienda invitar a que todas las municipalidades participen y que la selección de aquellas que lo hagan desde el principio del programa se base en su capacidad de

⁵⁹ Ver especialmente el Trabajo sobre Conceptos, "Conceptos para un Proyecto de Cuencas Nacionales propuesto y respaldado por USAID para la Conservación de Recursos Naturales en Costa Rica a través de un Enfoque por Sectores, en Cooperación con las Municipalidades", por Enrique M. Barrau, septiembre 1, 1989.

crédito y las evaluaciones de administración municipal mencionadas anteriormente. Este procedimiento tiene la doble ventaja de empezar a dar énfasis a la libertad local de elección, aumentando así la probabilidad de que los proyectos tengan éxito desde el principio.

Las políticas de fijación de precios y términos de préstamos podrían presentar un mayor problema. Por ejemplo, las políticas del AYA y del IFAM deben ser compatibles y económicamente estables. Actualmente, el IFAM le presta a las municipalidades solamente en un 6% hasta por 20 años con un período de gracia de hasta 3 años para los proyectos de sistema de acueductos, alcantarillado y desechos sólidos. En términos reales estos son cargos negativos y no pueden servir de base para un programa importante a largo plazo que se pueda copiar.

El papel del IFAM en el programa también plantea algunos puntos fundamentales de una naturaleza más general acerca del mismo IFAM.

IFAM. IFAM es una de las agencias consultoras municipales más importantes en Latinoamérica y ha desempeñado muchas funciones valiosas en el transcurso de los años, las cuales las ha desarrollado, en su mayor parte, con notable profesionalismo. Sin embargo, la forma en la que ha trabajado no es la adecuada para el nuevo papel que puede y debe desempeñar en un programa de descentralización.

En parte, porque funciona como dependencia del poder ejecutivo en un sistema altamente centralizado, y en parte por una ausencia de autonomía local y capacidad municipal, el IFAM ha estado sumamente centralizado y ha actuado más como un patrocinador paternalista que como un asesor para las municipalidades. Sin importar qué tan adecuado haya resultado esto hasta ahora -- la auditoría ha resultado siempre ser conveniente y eficiente -- no es conveniente para el papel que el IFAM debiera tener en un sistema descentralizado. IFAM debería concentrarse en responder a las peticiones municipales de asistencia técnica. En el futuro, esta asistencia técnica se destinará en gran parte a la elaboración de proyectos conforme las municipalidades adquieran la capacidad para manejar por su cuenta muchas funciones locales.

Una medida oportuna en este cambio de actitud y función debe ser una seria consideración de una desconcentración mucho más extensa de las oficinas del IFAM, por lo menos a nivel regional. Va a tomar tiempo el que el IFAM pueda transferir la elaboración de políticas o la autoridad financiera importante a las oficinas regionales; pero puede empezar con la desconcentración de sus oficinas por lo menos a nivel regional. Un especialista del IFAM que vive en San José no conoce las comunidades en su área geográfica por ejemplo, como la gente de la oficina regional en Guanacasti, conocen los problemas locales. El nivel de interpretación y confianza es muy diferente. Esto resultó obvio por las discusiones del equipo de estudio del RTI y las visitas que realizaron a diferentes regiones.

El IFAM necesitará desarrollar una capacidad de evaluación económica de proyectos con el objeto de poder asesorar a las municipalidades en lo que a proyectos de inversión de capital se refiere. Hasta ahora, el IFAM ha financiado proyectos

relativamente pequeños para los cuales no se necesitó un sofisticado análisis económico, fue suficiente con llevar a cabo pruebas sencillas de capacidad de crédito y análisis financiero. Esto no servirá si, como se espera, las municipalidades buscan financiar proyectos de desarrollo de capital cada vez más importantes. El IFAM tendrá que desarrollar una capacidad de análisis económico.

Por último, se debe reconsiderar el papel del IFAM como agencia financiera. Conforme se invierten cantidades de dinero aún mayores en el financiamiento de proyectos de capital, aumenta el peligro de que pueda haber un conflicto de interés entre el papel del IFAM como asesor para ayudar a las municipalidades a preparar proyectos y su papel como fuente para aprobarlos y financiarlos. Como asesor, el IFAM bien podría continuar representando a las municipalidades -- como agente financiero siempre que lo soliciten. Sin embargo, en este punto, resultaría prudente considerar el separar la aprobación con la administración de préstamos. Una posibilidad que ha funcionado muy bien en otros países es la de utilizar el sistema bancario bajo la supervisión del Banco Central o de manera plausible junto con el Ministerio de Planificación. En cualquier caso, IFAM debe estar alerta al conflicto potencial de interés que es probable que vaya a crear su nuevo papel y se deben dar consideraciones oportunas para evitar dichos conflictos de intereses.

ANEXO 1

TERMINOS DE REFERENCIA

Según lo solicitado por el Reporte de Trabajo, el equipo del RTI se centró en siete elementos principales:

- 1) Una evaluación concisa de la relación entre las instituciones principales del Gobierno Central, las municipalidades y las asociaciones de desarrollo local;
- 2) Una descripción de la actual división de trabajo entre el gobierno central, las instituciones paraestatales y los gobiernos municipales con respecto a sus papeles administrativos, financieros y legales en el suministro de bienes y servicios básicos así como una evaluación de sus principales puntos negativos y positivos;
- 3) Un análisis comparativo de las consecuencias administrativas, institucionales, financieras, políticas y legales de las reformas de descentralización adoptadas en países como Colombia y Bolivia, y recomendaciones para políticas o medidas que se deban tomar para disminuir los obstáculos que puedan afectar de manera adversa la exitosa implementación del proceso Costarricense;
- 4) Un análisis de los principales cambios administrativos, institucionales, financieros, políticos y legales que se espera ocurran después de la adopción de la reforma constitucional propuesta y su ley reguladora, y una lista de los puntos críticos que se espera surjan a consecuencia de la implementación de la devolución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos de las municipalidades locales;
- 5) Una estructura política recomendada y una estrategia de implementación para tratar sistemáticamente la política clave y los problemas de implementación planteados por la reforma propuesta de descentralización,
- 6) Recomendaciones de posibles oportunidades para que el USAID y otros donadores asistan en el proceso de descentralización, incluyendo el ayudar a proporcionar capacitación y asistencia técnica de prioridad en las áreas específicas identificadas que lo necesiten;
- 7) Un análisis de la factibilidad de un proceso de descentralización que el poder ejecutivo del gobierno pueda dirigir administrativamente bajo la ley actual, sin ningún cambio constitucional.

ANEXO 2

ESTUDIO DE CASO: DECENTRALIZACION Y EXPERIENCIA EN COLOMBIA

I. INTRODUCCION Y ASPECTOS GENERALES

El proceso de descentralización que actualmente está tomando forma en la República de Colombia representa un cambio importante de la tradición centralista que ha caracterizado al país durante más de un siglo. Hasta hace muy poco, Colombia se vió atrapada en una lucha entre los proponentes de centralización y descentralización, cuyo resultado parecía estar mucho a favor de los centralistas. El gobierno central y sus agencias no solamente controlaban los ingresos públicos, sino también sustituían a los gobiernos regionales y locales en el suministro de servicios locales principalmente como la educación, la salud, vivienda y sistemas de acueductos y alcantarillado.

Sin embargo, los crecientes déficits del presupuesto nacional y una creciente preocupación por la erosión del papel de los gobiernos locales en el suministro de bienes originó movimientos políticos para una mayor "decentralización". Debido a la creciente preocupación por la constante decadencia de las instituciones departamentales y locales, los legisladores examinaron seriamente las funciones y responsabilidades respectivas de los tres niveles del gobierno. Una serie de reformas instituídas por el gobierno de Betancour en 1986, y continuada por la actual administración, representan un punto crucial histórico en el desarrollo fiscal e institucional en Colombia.

El sector público de Colombia es un sistema de tres divisiones que consiste en el gobierno nacional, local y de departamentos. El país se divide en 23 departamentos, y cada uno es administrado por un gobernador nombrado por el gobierno central. Bogotá, la capital de Colombia, también se divide en departamentos, los cuales se dividen a su vez en 1009 unidades del gobierno local conocidas como "municipios". Estas unidades del gobierno local tienen una gran diversidad en términos de características demográficas, base económica, recursos naturales, capacidad fiscal y directiva. En las Tablas 1 y 2 se puede ver claramente esta diversidad.

TABLA 1
CLASIFICACION DE MUNICIPALIDADES POR EL NUMERO DE POBLACION

<u>Población</u>	<u>Número de Municipalidades</u>
800000 & +	4
100 - 700000	22
30 - 99999	41
12 - 29999	84
< 12000	<u>858</u>

TOTAL 1009

=====

FUENTE: DANE Censo de Población 85, DNP

TABLA 2

**EVALUACION DE LA SITUACION FINANCIERA: 1988
COMPOSICION DE INGRESOS/GASTOS
POR IMPORTANCIA MUNICIPAL**

INGRESOS	6000 - 12000	30000 - 50000	50000 - 100000	1000000 - 500000	> 500000
Impuesto a la Propiedad	8.6%	6.5%	10.0%	12.1%	4.5%
Industria y Comercios	2.3%	4.6%	7.2%	18.3%	25.4%
Impuesto de Automóviles	0.2%	1.2%	1.1%	1.9%	1.2%
Valorización	0.2%	1.4%	0.7%	0.5%	1.1%
Regalías	1.8%	1.9%	0.9%	3.3%	0.0%
TOTAL DE LA FUENTE PRIOPA	13.1%	15.6%	19.9%	36.1%	32.2%
Dep. Transferencias	1.7%	0.9%	1.2%	2.6%	0.5%
Transferencias de IVA Nacional	73.0%	65.9%	57.4%	31.8%	17.0%
Crédito Interno	1.0%	2.5%	2.5%	10.2%	27.8%
Otros	11.2%	15.1%	19.0%	19.3%	22.5%
TOTAL DE INGRESOS COMPARTIDOS	86.9%	84.4%	80.1%	63.9%	67.8%
TOTAL DE INGRESOS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

GASTOS					
Actuales	51.7%	55.8%	53.4%	58.4%	39.3%
Servicio de la Deuda	2.4%	4.1%	4.6%	10.4%	10.6%
TOTAL DE ACTUALES	54.1%	59.9%	58.0%	68.8%	49.9%
Inversión	45.9%	40.1%	42.0%	31.2%	50.1%
TOTAL DE GASTOS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DE DECENTRALIZACION

A. Reformas Fiscales Desde 1983

El proceso de descentralización se puso en marcha con una serie de medidas legislativas de las cuales el paquete fiscal fue la primera. El proceso de descentralización fiscal empezó a funcionar con la ley 14 promulgada en 1983, el cual buscaba fortalecer las finanzas del gobierno local otorgando una mayor autoridad y responsabilidad de recaudación de ingresos a los gobiernos locales. Esta ley fue seguida por la ley 12 de 1986 la cual estipulaba la devolución de las cuotas crecientes del impuesto al valor agregado a los gobiernos locales. En 1987, el Decreto 77 impuso que se transfirieran algunos servicios públicos a gobiernos locales, que se eliminaran ciertas agencias de gobierno central y antes de 1983 se realinearán las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno y entre las agencias centrales.

Los objetivos originales de las reformas de descentralización fueron ambiciosos: se debían fortalecer las finanzas del gobierno local a través de la legislación y del suministro de devoluciones adicionales para aumentar sus propios recursos. El suministro de los servicios públicos se debía basar en las necesidades reales y debían suministrarse de manera más eficiente. Simultáneamente, al gobierno se le quitaría la carga de financiar los servicios locales.

La aprobación de las Leyes 14 y 12 proponía fortalecer la base fiscal local y permitir a los "municipios" utilizar al máximo esta base fiscal ampliada. El impacto a corto plazo de la Ley 14 en los ingresos municipales fue substancial hasta 1985, cuando cayeron a términos reales reflejando la disminución en los impuestos a la propiedad, industria y comercio. Muchas municipalidades no supieron aprovechar su capacidad para establecer sus propias tarifas. Frente a lentos reavalúos a la propiedad y relevantes ajustes de precios, esta fuente de ingreso se está convirtiendo rápidamente en una carga para los ingresos municipales. La deficiente capacidad directiva y administrativa y la falta de apoyo significativo por parte de los gobiernos departamentales o nacionales explican parte de las dificultades de implementación con respecto al impuesto a la industria y al comercio.

El desempeño fiscal en las finanzas municipales en Colombia demuestra el sorprendente dominio de las ciudades más grandes, cuatro de las cuales constituyeron casi el 60% del total de los impuestos municipales, de los cuales menos del 30% se generaba entre casi las 1000 municipalidades "pequeñas". De todos los impuestos municipales, el impuesto a la industria y comercio se concentra especialmente en las ciudades más grandes pero es la fuente más importante de ingresos en todos los grupos de las municipalidades que el impuesto a la propiedad. Otra caracterización manifiesta en las finanzas municipales de Colombia es que los impuestos constituyen una contribución importante para y transfiere un papel menos importante a las ciudades más grandes. Sin embargo, las municipalidades más pequeñas dependen más de devoluciones. Frente a un panorama como éste, el objetivo principal de la Ley 12 buscaba fortalecer las finanzas de municipalidades más pequeñas, proporcionarles más recursos y alentar el

esfuerzo fiscal: el cual era mejorar la eficiencia del sector local reduciendo el número de agencias nacionales que trabajaban a nivel local y redirigiendo los fondos locales a las inversiones en lugar de a los gastos recurrentes.

La ley de 1975 distribuyó a las municipalidades el 27% de las recaudaciones del impuesto nacional sobre las ventas de acuerdo con la dimensión demográfica. En 1983, cuando el impuesto sobre la venta se expandió a un impuesto al valor agregado, el procedimiento básico se mantuvo en un 25% de las recaudaciones del IVA (Impuesto al Valor Agregado), aunque actualizó la base de la población. Además, a los territorios nacionales se les otorgó un 1.5% de lo cual por lo menos un 30% se destinaría a las inversiones municipales. Para 1985, las cantidades desviadas eran 30% para las municipalidades entre 100,000 y 500,000 habitantes y 50% para aquellas de más de 500,000.

Parece que la ley 12 ha logrado sus objetivos en términos del aumento de los recursos financieros disponibles para las municipalidades. Sin embargo, este éxito absoluto también ha incrementado y acentuado la dependencia que las pequeñas municipalidades tienen en el gobierno central. La Ley 14 tuvo muy poco éxito particularmente con respecto a la reducción de la confianza en las municipalidades más pequeñas. Desde entonces se han desvanecido los incrementos iniciales a los ingresos locales frente a un lento programa de revalorización y a la deficiencia de ajustes inflacionarios en lo que se refiere a la base de impuesto a la propiedad.

Debido a que el IVA transfiere cantidades a un subsidio per cápita un poco más que fijo, hace muy poco por corregir las grandes desigualdades que existen entre las municipalidades basadas en una base de recursos heterogéneos que tienen a su disposición. Es muy improbable que algunos de los municipios más pequeños puedan sobrevivir aun con la devolución, y mucho menos que asuman más responsabilidades que las que la ley les confiere. De igual manera, existen municipios que se encuentran en mejores condiciones y están mejor organizados para encargarse de una adecuada planificación y en donde se pueden ver los resultados de la devolución del IVA incrementado en el suministro de servicios.

A pesar de la ley 14 las municipalidades más grandes parecen no tener un gran potencial para aumentar sus ingresos. Una razón por la que existe este pesimismo es que no hay incentivos para hacerlo. Otra razón de que haya escepticismo con respecto al potencial de ingresos de los impuestos locales, es la obvia sensibilidad política de dicha medida según se observó en el fiasco del catastro en Bogotá en donde se difirieron los nuevos avalúos hasta por un año y la metodología estuvo sujeta a ser examinada. El problema de incrementar los ingresos de dichos impuestos aun en términos nominales dificulta la expansión de ingresos locales.

B. Reformas Políticas y Participación de la Comunidad

Con el objeto de hacer a los gobiernos locales más responsables de las necesidades de la comunidad para las cuales trabajan y para fortalecer el proceso democrático del país, se aprobó una ley que promulgaba la elección nacional de alcaldes en 1986. Para

fortalecer más el papel de la comunidad, un decreto de 1986 creó las comunas con un órgano representante llamado junta administradora dentro de las municipalidades para que sirvieran como instrumento para comunicar iniciativas y puntos de vista de organización popular a la alcaldía. Aún más, a través de un proceso llamado consulta popular, las comunidades locales pueden cuestionar las medidas o decisiones específicas del gobierno local.

Este proceso de delegar la autoridad a la comunidad local también se extiende a un mayor control sobre los recursos y responsabilidades. Un importante objetivo es el delegar a los alcaldes mayor autoridad de toma de decisiones en el suministro de servicios públicos básicos y en la planificación e implementación de inversiones productivas y de infraestructura dentro de una estructura de política nacional.

Para este fin, un decreto aprobado en 1987 especifica los servicios públicos que se han de transferir al dominio de las autoridades locales para 1992 y un calendario de actividades transfiriendo responsabilidades de las agencias del gobierno central a las municipalidades. Los servicios a transferirse incluyen sistema de acueductos y alcantarillado, desecho de basura sólida, construcción, operación y mantenimiento de mercados y rastros, operación y mantenimiento de escuelas, instalaciones atléticas y parques, caminos urbanos y caminos secundarios rurales, terminales de transporte, puentes y puertos fluviales; el suministro de la extensión agrícola y la operación y mantenimiento de puestos de salud.

Hasta la fecha, el esfuerzo de implementación se ha centrado en aquellos sectores con plazos más inmediatos. En enero de este año, las responsabilidades de acueductos y alcantarillado fueron transferidas a las autoridades locales. En el área de educación, los gobiernos locales están empezando a asumir responsabilidades para el mantenimiento y construcción de escuelas. Se está empezando a trabajar en el sector de salud y de caminos en donde la implementación está algo atrasada. En el sector salud, se necesitan tomar varias decisiones políticas importantes para la devolución de responsabilidades, las cuales incluyen decisiones de políticas y mecanismos de distribución de costos para la construcción, equipar y operar hospitales locales; para asegurar una provisión de fondos recurrentes para todas las instalaciones principales de cuidado para la salud; para formular una política programática y práctica para el cargo a usuarios por las instalaciones principales para el cuidado de la salud y para sistemas convenientes de co-financiamiento entre el Fondo Nacional para Hospitales (FNH) y las oficinas del Servicio de Salud por Sector (SSS).

El progreso es considerablemente más lento en el sector agrícola en donde los principales participantes están formulando políticas y co-financiando disposiciones que deberían haberse aprobado para el Fondo de Desarrollo Rural Integrado para finales del año pasado. El papel de cada nivel del gobierno y la división de responsabilidades entre ellos, necesitan estar establecidos para 1992.

C. Capacidad Directiva y Disparidades Regionales

La falta de capacidad directiva a nivel local, especialmente dentro de municipalidades más pequeñas, ha sido causa de preocupación. El fortalecimiento institucional y directivo es importante no solamente para obtener una exitosa implementación del proceso de descentralización sino también para obtener resultados sinérgicos en el desarrollo económico local. Al ejecutar las políticas e implementar la reforma, tal vez uno de los obstáculos más agobiantes del proceso de descentralización ha sido la gran diversidad entre los diferentes municipios y regiones, la cual prepara al gobierno para que adopte programas y políticas uniformes de capacitación y asistencia técnica a lo largo de todo el país. El reto real yace en un enfoque pragmático, flexible y situacional a la capacitación y asistencia técnica y otros programas de apoyo directivo dirigidos a la enorme diversidad que existe entre las municipalidades.

La devolución de responsabilidad para el suministro de servicios públicos ha sido eficaz en todas las municipalidades, las cuales han sido consideradas legalmente como un grupo homogéneo en las leyes de descentralización. Sin embargo, las estructuras administrativas difieren mucho entre las municipalidades, lo cual ha dado como resultado una compleja matriz de requerimientos que necesitan enfoques bastante innovadores.

En este respecto, la capacitación es la clave para la formación institucional y para el fortalecimiento directivo. La Escuela Nacional de Administración Pública (ESAP) se ha centrado hasta ahora en explicar los diferentes aspectos del proceso de descentralización y las medidas de reforma fiscal. Lo que ha faltado es una estrategia que proporcione capacitación para adquirir habilidades prácticas en la dirección financiera, presupuestación, contabilidad y en especial normas para establecer prioridades en proyectos de gastos e inversiones.

Una de las prioridades principales es la existencia de un plan coherente de capacitación y uno de acción estratégica que tomen en cuenta las diferencias institucionales y regionales. También se sabe muy bien que la ESAP no puede centrarse en todas las necesidades de capacitación, ni tampoco tiene la capacidad para llevar a cabo dicho programa a nivel nacional. Por lo tanto, lo mejor para los gobiernos locales es que se considere el papel del sector privado.

D. Planes de Acción Estratégica y Areas Críticas para Mejorar Resultados.

La heterogeneidad de las municipalidades, especialmente aquellas que cuentan con menos de 100,000 habitantes, requerirán un fortalecimiento institucional a largo plazo en términos de asistencia técnica y capacitación. En este proceso, será necesario emplear a la gente disponible a nivel regional y departamental y que esté más familiarizada con las circunstancias locales y cuya intervención pueda tener efectos sinérgicos. Van a pasar años para que las municipalidades más pequeñas puedan asumir las responsabilidades que se les han asignado.

La mayoría de las municipalidades van a requerir asistencia para el uso eficaz de las opciones de financiamiento a su disposición. También requieren de asistencia técnica

en diferentes aspectos del ciclo del proyecto para implementar programas multianuales de inversión. Dada la gran diversidad que existe, no se puede sobrecargar el papel de las agencias intermediarias capaces de proporcionar asistencia técnica y capacitación a nivel departamental.

También se debe dar considerable atención a la dirección financiera y de presupuestación, desarrollo organizacional, desarrollo de recursos humanos y planificación estratégica y urbana. La estrategia para una implementación con éxito debe incluir, sin limitarse a, normas adecuadas para la implementación de políticas; una clara definición de los papeles y responsabilidades, especialmente a nivel departamental y regional; y un sistema adecuado que supervise las tendencias y consecuencias de los efectos fiscales de descentralización.

Se logrará una mayor eficiencia en el suministro de servicios públicos a través de la descentralización, con un mejor desempeño financiero local. Aunque la mayoría de las municipalidades más pequeñas todavía dependen de las devoluciones del gobierno central, se deben formular medidas adicionales para mejorar la base y recaudación financiera local.

El área final que requiere una política coherente es la recuperación de costos a través de cargos a usuarios. Conforme los gobiernos locales asumen responsabilidad para el suministro de servicios a nivel local este asunto se vuelve cada vez más importante.

E. IMPORTANCIA DE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA PARA COSTA RICA

Los esfuerzos de la descentralización colombiana desde las iniciativas más importantes de 1983, 1986 y 1987, indican algunas de las expectativas preventivas las cuales se pueden esperar en el programa de descentralización de Costa Rica.

- El cambio legislativo puede ser una condición necesaria para tomar algunas medidas de descentralización. No puede ser una condición suficiente.

- El incremento en ingresos municipales debe ir acompañado de una mejor responsabilidad local en el suministro de los bienes y servicios del sector público. Será necesario un aumento en los ingresos pero no será suficiente para lograr la descentralización en Costa Rica.

- Al igual que en Colombia, el fortalecer la capacidad local de dirección y de toma de decisiones, será necesario y suficiente para llevar a cabo la descentralización en Costa Rica.

La experiencia colombiana indica que en Costa Rica la capacitación y la asistencia técnica deben estar diseñadas para las necesidades específicas de una clientela municipal diferente. No existe ningún enfoque uniforme establecido que pueda ser adecuado para todas las municipalidades.

La experiencia de Colombia también muestra que el proceso para aumentar los ingresos de fuentes propias toma, inevitablemente, mucho tiempo. La fuerte dependencia de apoyo financiero en el gobierno central en Costa Rica se puede reducir solamente de manera gradual. En particular, es probable que la capacidad para aumentar los ingresos del impuesto a la propiedad sea un proceso incremental el cual que tome un mucho tiempo tanto en Colombia como en Costa Rica.

REFERENCIAS SELECCIONADAS

- Banco Central Hipotecario: FFDU 10 años 1985, "Las Ciudades Intermedias en el Marco de la Planificación Urbana y Regional" 1987
- Bird, Richard M., Finanzas Intergubernamentales en Colombia, 1984 DNP
- Castro, Jaime, Código de Régimen Municipal 1986
- Calderón, Mario, Un Nuevo Municipio, Un Nuevo País, 1987
- Collins, C.D., "El Auge y la Decadencia de Agencias Decentralizadas en Colombia", Administración y Desarrollo Públicos, Vol 9, Edición 2, Mayo 1989
- Departamento Nacional de Planeación, "Decentralización y Planificación Regional -- Un Proceso en Marcha," 1987, Lineamientos y Criterios para una Política sobre Corporaciones Autónomas Regionales, 1986
- Jaramillo de Botero; Uribe-Echevarría F. "Pobreza, Participación y Desarrollo Regional," 1986, Editorial Presencia
- Pereira, Stephen "Preparación de las Actividades de Entrenamiento: Dirección Financiera Urbana y Programa de Factibilidad de Proyectos para el Desarrollo Urbano en Colombia" (Research Triangle Park, NC, Research Triangle Institute, 1987)
- Rondinelli, D., "Visita de Observación a Colombia para Establecer el Diálogo sobre el Desarrollo Urbano entre USAID y el Gobierno de Colombia, " (Research Triangle Park, NC, Research Triangle Institute, 1986)

ANEXO 3

ESTUDIO DE CASO: EXPERIENCIA DE DECENTRALIZACION EN INDONESIA

I. SITUACION Y DECENTRALIZACION DEL PAIS

En un futuro previsible, Indonesia experimentará un rápido y acelerado crecimiento urbano. Para finales de siglo, un 36% de todos los Indonesios, ó 76 millones de personas, estarán viviendo en ciudades, comparado con un 22% ó 33 millones de personas en 1980. La población urbana del país se está expandiendo anualmente a una tasa del 4.3%, o más del doble de la tasa de crecimiento total.

La inversión nacional en el desarrollo urbano no ha podido mantener el ritmo de la creciente demanda por servicios nuevos o de los costos de operación y mantenimiento de los servicios e infraestructura ya existentes. Como resultado, más de la mitad de los residentes urbanos no tienen acceso a agua potable, y más de dos terceras partes carecen de instalaciones sanitarias idóneas. El incremento esperado en la población urbana solamente agravará estos problemas, contribuyendo a déficits aún mayores en infraestructura y servicios, a menos de que se movilicen ingresos adicionales para las inversiones urbanas, y éstas se hagan de manera más eficiente.

La inversión del GOI en el sector urbano empezó en serio durante Repelita II (1974-1979), con un gasto promedio anual de 263 mil millones de rupias. Bajo Repelita III (1980-1984), los incrementos substanciales de los ingresos de petróleo permitieron al GOI expandir sus inversiones urbanas, casi duplicando sus gastos anuales a 500 mil millones de rupias. A lo largo de este período, la capacidad a nivel de gobierno local para planificar y llevar a cabo proyectos urbanos continuó siendo débil; así, el GOI desempeñó un papel dominante no solamente en la provisión de fondos para el desarrollo urbano, sino también en la planificación y aprobación de los proyectos locales. Durante el período de Repelita III, el porcentaje de los ingresos municipales que se obtenían a través de los subsidios del GOI aumentó del 69% al 75%, con un proceso firmemente afianzado de aprobación y planificación controlado totalmente por el gobierno central.

Esta fuerte dependencia de las municipalidades en los ingresos del gobierno central sirvieron para mejorar la movilización de recursos locales, tomando en cuenta las desviaciones en las asignación de gastos urbanos. Los gobiernos locales que querían operar más independientemente o emprender programas de desarrollo más ambiciosos se vieron obstaculizados por una parte por los controles del GOI, y por otra, por la falta de fuentes alternativas para provisión de fondos (como préstamos).

A pesar del incremento substancial en los gastos urbanos del GOI entre Repelitas II y Repelitas III, estas inversiones resultaron inadecuadas para satisfacer las crecientes demandas, en parte por la capacidad absorbente del gobierno tanto a nivel local como nacional. Los problemas asociados a la implementación limitada y la capacidad de Operación y Mantenimiento en los niveles central y local se agravaron por una falta de planificación y coordinación sistemáticas entre las agencias nacionales claves. Como evidencia de haber alcanzado la capacidad absorbente del sector urbano, comúnmente

había remanentes de presupuesto del 30 al 35% de un año al siguiente en los programas de la Dirección General Cipta Karya, la principal agencia encargada del desarrollo urbano.

Para finales del gobierno de Repelita III, se hicieron algunos intentos por descentralizar la planificación e implementación de las actividades urbanas, pero estos esfuerzos se limitaron solamente a las grandes ciudades del país. Sin embargo, como resultado de este proceso, se creó un Instituto para el Análisis de Políticas Urbanas (IAPU) bajo la dirección del Ministerio de Finanzas. Por último, las iniciativas del IAPU en descentralización y coordinación se convirtieron en la base de los cambios de políticas más recientes del GOI en el sector urbano.

Sin embargo, el principal impulso para la descentralización ha sido la gran disminución de los ingresos de petróleo del país desde mediados de la década de los ochentas, agravada también por una caída en otros precios de productos básicos. Como resultado, el GOI experimentó severas reducciones de presupuesto a partir de 1986, con una brecha de crecimiento entre las necesidades de recursos e inversión.

Durante Repelita IV (1985-1989), el Banco Mundial estimó que se necesitaba una inversión anual de 900 mil millones de rupias (a precios de 1986) en el sector urbano para satisfacer las necesidades razonables de crecimiento y superar la escasez de servicios a los niveles mínimos de servicio. Sin embargo, durante el año fiscal 1985/86 el total del gasto público en la infraestructura, operaciones y mantenimiento ascendieron a solamente 470 mil millones de rupias, o sólo la mitad de la necesidad estimada. La continua austeridad del presupuesto ha significado que el GOI no pueda completar algunos proyectos actuales o iniciar nuevos.

La brecha de recursos ha obligado al GOI a implementar un amplio programa de políticas para transferir la responsabilidad de la planificación, financiamiento, y dirección del desarrollo urbano a los gobiernos municipales, con programas concomitantes para crear una capacidad local de dirección e incrementar la movilización de los recursos locales. Este programa de descentralización adoptado por el GOI es respaldado por un préstamo de sector urbano del Banco Mundial, el cual comprende cuatro políticas principales y áreas programáticas:

- Movilización de recursos locales incluyendo medidas para aumentar la recaudación de impuestos y cuotas de usuarios, y mejorar la administración de ingresos locales;
- Mecanismos de financiamiento de desarrollo urbano que incluyan el establecimiento de un fondo para los gobiernos y empresas locales, y el desarrollo de normas y principios para la asignación de los subsidios del GOI;
- Planificación y programación incluyendo el fortalecimiento de procedimientos de planificación descentralizada, desarrollo de principios de planificación, y la elaboración de programas de gastos y desarrollo urbano a mediano plazo; y

Desarrollo institucional y de potencial humano a través de asistencia técnica y capacitación.

En la siguiente sección se tratan en detalle los distintos componentes del programa de descentralización del GOI.

II. PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL

1. Características Estructurales

(a) Aspectos Generales

El suministro de los servicios urbanos en Indonesia forma una parte integral de todo el sistema de gobierno de cuatro niveles. Las 27 provincias forman las regiones de primer nivel (Dati I o Tingkat I) y cada provincia se divide a su vez en unidades de segundo nivel (Dati II o Tingkat II) las cuales consisten en 292 regencias (Kabupatens) más 54 municipalidades (Kotamadayas). Lo más cercano que correspondería en Estados Unidos a las regencias es el condado ya que cada regencia cubre esencialmente las áreas que no están incorporadas en una de las 54 municipalidades. Yakarta (DKI) es un caso especial que tiene la condición de provincia. Las regiones de segundo nivel se subdividen, a su vez, en 3,500 unidades de tercer nivel conocidas como distritos (Kecamatan) mientras éstos se subdividen a su vez en 64,000 pueblos de cuarto nivel (Desa). En las grandes áreas urbanas existen más divisiones en Rukun Warga (RW) y Rukun Tetangga (RT), las cuales, con 150 familias cada una, son las unidades administrativas urbanas más pequeñas.

(b) Organización del Gobierno Regional

La administración regional a niveles de provincia y locales comprenden poderes ejecutivos y legislativos independientes. El poder ejecutivo consiste de Gobernadores para las provincias, el Alcalde (Walikota) para la kotamadya y Bupatis para la kabupaten, quienes son nombrados por el Ministerio del Interior. Los poderes legislativos son los "concejales representantes del pueblo" y consisten principalmente de representantes electos. Por lo general los gobiernos provinciales no están muy involucrados en el suministro directo de los servicios urbanos (con la excepción de Yakarta DKI), aunque en ciertos casos sí proporcionan alguna ayuda financiera. Sin embargo, se encargan de vigilar todo el trabajo de las municipalidades y condados. Conforme se expanden los servicios urbanos a diferentes poblaciones en la provincia, se puede esperar que las autoridades provinciales asuman un mayor papel para guiar, asistir y evaluar los planos y programas urbanos.

2. Responsabilidades del Suministro de Servicios

La responsabilidad real de la mayoría de los servicios urbanos yace a nivel municipal y de condado. La responsabilidad es compartida por varias agencias del gobierno central. Generalmente, la más importante es Obras Públicas Dina (P.U.), la

cual se encarga de los caminos, sistema de drenaje y alcantarillado, obras públicas y parques. En algunas localidades, es responsable del servicio de basura sólida (aunque con frecuencia existe alguna otra empresa). Se establece un PMK independiente (Programa para el Mejoramiento de Kampung) en todos los lugares en donde se haya llevado a cabo un programa para el mejoramiento del vecindario.

El departamento de Salud proporciona algunas veces los suministros rurales de agua y medidas sanitarias. Los mercados y el suministro de agua por lo general se manejan regularmente como empresas locales como sucede en Semarang, aunque el suministro de agua puede estar bajo control temporal de la Dirección General de Vivienda, Construcción y Planificación (Cipta Karya) o puede estar organizada como una sección local. El transporte público urbano es proporcionado en la mayoría de las ciudades por el sector privado con la excepción de Yakarta y algunas cuatro ciudades más.

Los gobiernos de poblaciones y de grupos comunales desempeñan un papel importante a nivel local. Además de las cabezas de las áreas administrativas, las asociaciones de las poblaciones (Lembaga Kemajuan Masyarakat Desa) desempeñan un papel importante en la vida de la comunidad. Además de mantener caminos peatonales y de acceso, limpiar los canales de desagüe, disponer de la recolección de basura sólida, administración de los depósitos de agua para servicio público, estos grupos locales tienen la responsabilidad de planificar e implementar los programas de desarrollo (programas Inpres Desa) y en algunos casos participan activamente en el establecimiento de las prioridades locales para los planes del PMK, como sucede en Semarang. En muchas comunidades urbanas más pequeñas, la magnitud de los servicios urbanos tales como drenaje, disposición de basura y caminos peatonales han sido proporcionados sobre una base informal a través de programas de auto-ayuda (golong-royong).

No está completamente definida la asignación de responsabilidades para los servicios locales entre las oficinas a nivel provincial del Gobierno Central (Kanwils) y las autoridades locales (a través de secciones); los dos tipos de agencias pueden participar en un área particular de servicio funcional o geográfica.

La ley Indonesia (notablemente la Ley 5 de 1974) hace distinción entre aquellos servicios que son provistos directamente por agencias del gobierno central, denominados servicios "desconcentrados", y aquellos que son, o mejor dicho, los que debería ser provistos por el gobierno local, denominados servicios "decentralizados". (Ver Anexo 1). La mayoría de los elementos de infraestructura urbana (suministro de agua, caminos locales, medidas sanitarias, basura sólida) entran en esta última categoría. La ley también se refiere a la provisión de servicios urbanos, a través de un tercer medio, principalmente, "co-administración" (tugas pembantuan); definida como "la ejecución de servicios provistos por el gobierno local bajo la dirección del gobierno central". En gran parte, este tercer enfoque es una descripción razonable de los medios de suministro de casi todo servicio importante provisto por el gobierno local. La mayoría de los servicios urbanos incluidos en la categoría descentralizada de hecho son implementados a manera de co-administración.

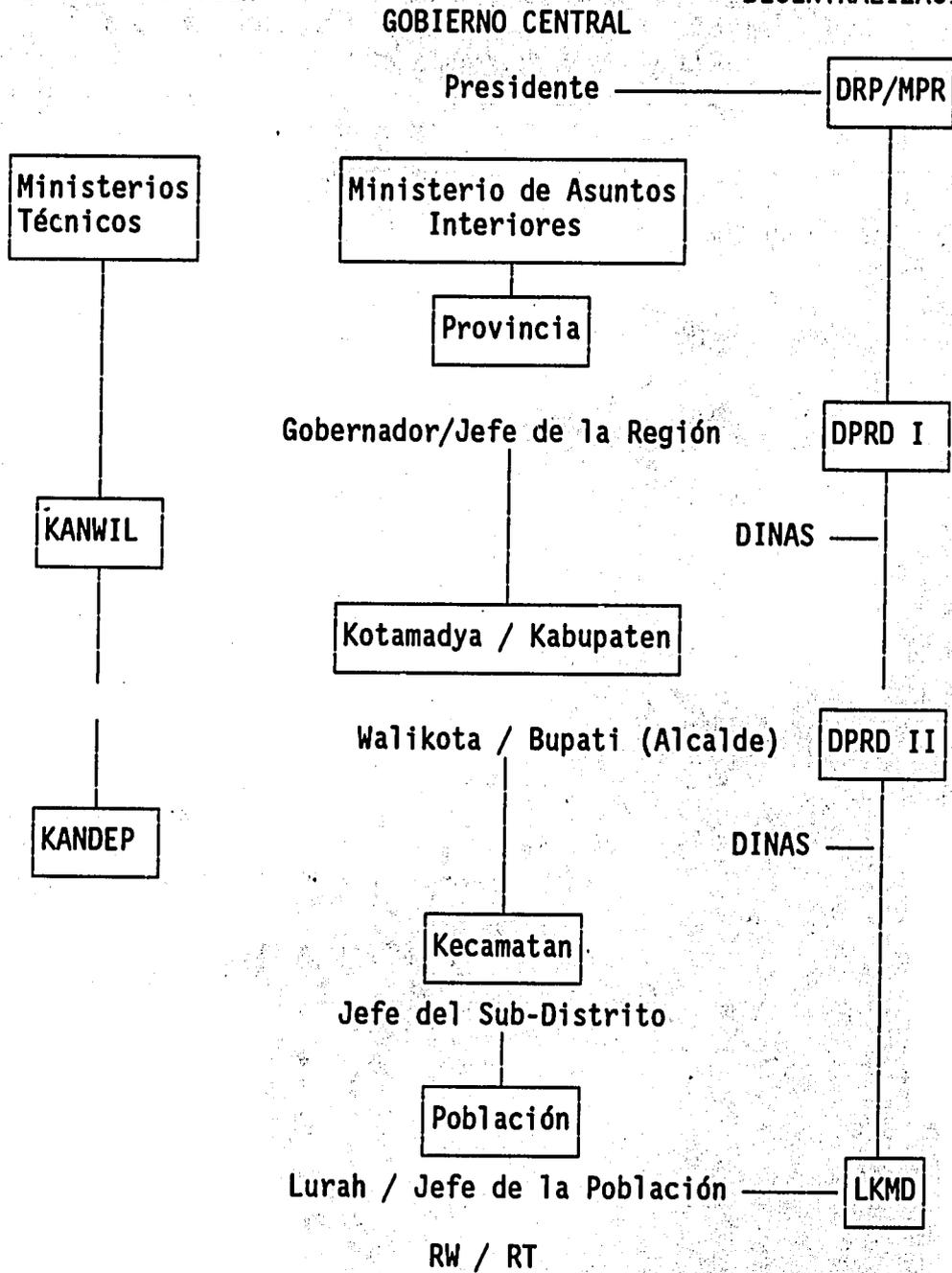
3. Planificación y Coordinación a Nivel Local

Las cabezas de la administración regional desempeñan un papel doble. No solamente son líderes del poder ejecutivo de los "gobiernos regionales autónomos"; sino también son representantes locales del Presidente, sirviendo para este propósito en capacidad "desconcentrada". Este papel de desconcentración requiere de directores en la región que ejerzan una vigilancia general de todas las funciones gubernamentales dentro del área y en particular que coordinen el trabajo de todas las agencias del gobierno central y regional. Para este fin los jefes de los Kanwils, aunque subordinados de los departamentos sectoriales centrales en su capacidad ejecutiva, tienen el propósito de coordinar sujetándose a la autoridad de los jefes regionales. No obstante, son financiera, técnica y administrativamente responsables al departamento del gobierno central.

ANEXO 1

DESCONCENTRACION

DECENTRALIZACION



FUENTE: Relaciones Financieras Intergubernamentales Indonesia, N. Devas, Junio de 1987

BAPPEDA, Juntas de Planificación para el Desarrollo Regional, establecidas en cada provincia y administración de segundo nivel desempeñan un papel importante en la coordinación de programas del gobierno central y local. Como un servicio de planificación para los jefes regionales, estas juntas se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Estas juntas de planificación tienen funciones de planificación anuales y a largo plazo en relación con los programas de desarrollo local y regional. Cada año preparan programas de propuestas de proyectos de desarrollo en todas las áreas de servicio para que los lleven a cabo tanto los Kanwils como la organización local de Dinas, los cuales tiene que ser aprobados por los jefes regionales para que los presenten al Gobierno Central. Estos programas sirven de base para la asignación financiera del gobierno central tanto para los proyectos de desarrollo de departamento sectorial como para los subsidios del gobierno central. Las juntas de planificación desempeñan una función potencialmente importante en la definición de las necesidades y prioridades locales para el programa de servicios urbanos.

Se intenta hacer una planificación de desarrollo a plazo más largo a través de de planes quinquenales acordes con los planes nacionales de cinco años, los cuales se llevan a cabo en algunas 350 ciudades a través del Programa Integrado de Desarrollo de Infraestructura Urbana (IUIDP), que incluyen entre otros, planes quinquenales de inversión multianual que identifiquen proyectos, con sus correspondientes fuentes financieras y costos de capital. (Ver debate en la siguiente sección.)

La responsabilidad de los aspectos técnicos se confiere en gran parte al Ministerio de Obras Públicas. La Dirección General para Vivienda, Construcción y Planificación (CIPTA Karya) se encarga del suministro de agua, medidas sanitarias y alcantarillado, basura sólida, urbanización del kampung etc; la Dirección General de Caminos (Bina Marga) es responsable de las carreteras nacionales incluyendo aquellas que pasan a través de áreas urbanas; y la Dirección General de Riego y Recursos Hidráulicos (Dengairan) se encarga de un drenaje más extenso en las áreas urbanas. Las implicaciones técnicas y financieras de operación y mantenimiento es la responsabilidad del gobierno local y se le ha dado menos importancia. A través de un Programa de Préstamos Urbanos del BIRD (Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial) dicho estudio ha comenzado a determinar las formas y los medios para mejorar la operación y el mantenimiento de los servicios urbanos.

La Agencia de Planificación Nacional (BAPPENAS) establece las prioridades a mediano plazo para inversiones en los planes quinquenales. También revisa y aprueba proyectos y programas específicos propuestos cada año por los departamentos sectoriales y los planes preparados por las agencias provinciales y locales. El Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección General de Asuntos Monetarios Internos vigila y supervisa las finanzas de los gobiernos locales y los planes de préstamos. La Dirección General de Presupuesto autoriza todos los pagos del gobierno central y una tercera Dirección General audita los gobiernos locales. Finalmente, la Dirección General de Tributación se encarga de la recaudación de ciertos ingresos asignados y supervisa el impuesto local a la propiedad.

4. Finanzas Municipales

(a.) Aspectos Generales

Las fuentes de financiamiento para los gobiernos locales comprenden los siguiente:

i. Subsidios del Gobierno Central

Estos subsidios forman el total de los gastos de desarrollo incurridos en las municipalidades y condados y también respaldan los gastos corrientes que cubren los costos de personal y una proporción de operación y mantenimiento.

Los gastos de desarrollo financiados del Presupuesto Nacional (APBN) provienen de diferentes canales. El DIP (Daftar Islan Projek) fue uno de los más importantes y vinculados al programa sectorial. Estos fondos financiaron los llamados "servicios desconcentrados". Estos subsidios DIP han disminuído en los últimos años, mientras que los subsidios INPRES "específicos y categóricos por grupos" han aumentado. No está totalmente claro si este cambio viene de las restricciones financieras que el GOI está experimentando o si señala un cambio fundamental en la política del gobierno. No obstante, el cambio sí muestra un reconocimiento implícito de la prioridad del gasto del gobierno local. A continuación se consideran los aspectos más importantes de los diferentes subsidios:

- El mayor subsidio -- Subsidi Daerah Otonomi (SDO) cubre básicamente los sueldos y salarios del personal asignados por el gobierno central. Esta asignación se basa en el número de funcionarios en cada región. Aunque la mejor parte está destinada a los sueldos y salarios, una proporción menor (ganjaran) se asigna a operación y mantenimiento. La cantidad de esta última la determina el Ministerio del Interior.

- Los subsidios por "grupos" (INPRES II) se asignan sobre una base per capita para gobiernos de segundo nivel, mientras que el nivel municipal y de condado de la población (Desa), recibe un subsidio sobre una base de necesidad por población. Estos subsidios, aunque contienen elementos de elección local, están sujetos a normas nacionales y comúnmente se llaman "dirigidos" (Diarhkan).

- Los subsidios "específicos" o "categóricos" INPRES II están destinados a los caminos, puentes, educación, reforestación y reverdecimiento. Estos subsidios (Ditetapkan) "dirigidos" deben asegurar la igual distribución de educación mínima y servicios locales. Sin embargo, las normas per capita no llegan al punto de equidad regional y actualmente se están revisando las normas para estos subsidios.

ii. Ingresos Asignados

Esta es una base de ingresos compartidos entre provincias y el gobierno local. El más importante de estos ingresos asignados es el impuesto a la propiedad (PBB) que incluye regalías en silvicultura, minería, y gasolina, los cuales no son una fuente muy importante. Los gobiernos provinciales reciben el 40% de regalías recaudadas de sus regiones mientras que las municipalidades reciben el 20%, y el resto va a los fondos del

gobierno.

iii. Ingresos de Fuentes Propias

Estos consisten en impuestos locales, cargos a usuarios, utilidades de empresas municipales, ingresos departamentales (Dinas-daerah) y otros ingresos diversos. Aunque las municipalidades reciben la mayor parte de sus ingresos de los cargos a usuarios, también gravan más de 100 impuestos. La mayoría de estos son de naturaleza regresiva. Se está formulando una propuesta preliminar para eliminar la mayoría de estos. En la siguiente sección se trata esto en base a los esfuerzos que se están haciendo para fortalecer las finanzas del gobierno local.

(Ver IIC, 2bi.)

iv. Solicitud de Préstamos

Los gobiernos municipales han solicitado pocos préstamos durante los últimos años. Esto se debe en parte a la ayuda que reciben del GOI y también a la aprobación requerida por el Ministerio del Interior. Otra razón es el límite de la deuda establecido al 15 por ciento del total de los ingresos de desarrollo. Actualmente, el porcentaje de servicio de deuda está bajo revisión y el gobierno central está considerando un incremento de hasta el 30%.

(b.) Análisis de Gastos e Ingresos

Para los gobiernos municipales solamente el 11 por ciento de su presupuesto proviene de las fuentes de ingresos locales, de lo cual el mayor porcentaje proviene de los cargos o cuotas (5.2%), siendo las fuentes principales los mercados, los cargos de hospitales, y los permisos de construcción. Los impuestos locales, solamente contribuyen con el 2.2%, del cual las fuentes principales son los impuestos de espectáculos públicos, hoteles/restaurantes, y alumbrado público. Los ingresos asignados contribuyen con el 5.2%, cuya mayoría proviene del impuesto a la propiedad (PBB). (Ver Tablas 1 y 2)

**FINANZAS DEL GOBIERNO
LOCAL
REPUBLICA DE INDONESIA
EVALUACION DE LA SITUACION
FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES
(Millones de Rupias)**

	1979-1980	1983-1984
INGRESOS CORRIENTES 1/		
BALANCE B/F	10,700	10,800
IMPUESTOS LOCALES	21,500	45,200
CARGOS	46,100	105,800
EMPRESAS REGIONALES	1,900	3,100
OTROS	27,000	63,900
GOB. CENTRAL (SDO)	188,500	452,500
TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	296,700	681,300
INGRESOS DE DESARROLLO		
INPRES	274,400	1,102,900
TRANSF. DE PROVINCIA	10,200	20,400
IPEDA	49,900	109,400
INGRESO DE PRESTAMOS Y DESARROLLO	40,100	126,400
EXCEDENTE DE CUENTA CORRIENTE		
TOTAL DE INGRESOS DE DESARROLLO	374,600	1,359,100
TOTAL DE INGRESOS	670,300	2,040,400
GASTOS CORRIENTES		
PERSONAL	193,447	443,998
MATERIALES	26,056	65,897
SUBSIDIOS A GASTOS REGIONALES	813	1,394
OPERACION Y MANTENIMIENTO	12,014	25,764
SERVICIO DE LA DEUDA	1,426	4,711
OTROS	49,302	116,986
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	283,058	658,750
INVERSIONES DE GASTOS DE DESARROLLO	376,800	1,356,100
TOTAL DE GASTOS	659,858	2,014,850
EXCEDENTE DE CUENTA CORRIENTE	12,642	22,550
EXCEDENTE / DEFICIT	10,442	25,550

=====
 1/ Las cifras mostradas son ingresos y gastos totales estimados
 El retraso típico en datos publicados es de más o menos 2 años

**FINANZAS DEL GOBIERNO LOCAL
REPUBLICA DE INDONESIA
EVALUACION DE LA SITUACION FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES
(Millones de Rupias)**

	1979-1980	1983-1984
INGRESOS CORRIENTES 1/		
BALANCE B/F	1.6%	0.5%
IMPUESTOS LOCALES	3.2%	2.2%
CARGOS	6.9%	5.2%
EMPRESAS REGIONALES	0.3%	0.2%
OTROS	4.0%	3.1%
GOB. CENTRAL (SDO)	28.1%	22.2%
TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	44.1%	33.4%
INGRESOS DE DESARROLLO		
INPRES	40.9%	54.1%
TRANSF. DE PROVINCIA	1.5%	1.0%
IPEDA	7.4%	5.4%
INGRESO DE PRESTAMOS Y DES. 1/	6.0%	6.2%
TOTAL DE INGRESOS DE DESARROLLO	55.8%	66.7%
GASTOS CORRIENTES		
PERSONAL	29.3%	22.0%
MATERIALES	3.9%	3.3%
SUBSIDIOS A GASTOS REGIONALES	0.1%	0.1%
OPERACION Y MANTENIMIENTO	1.8%	1.3%
SERVICIO DE LA DEUDA	0.2%	0.2%
OTROS	7.5%	5.8%
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	42.8%	32.7%
INVERSIONES DE GASTOS DE DESARROLLO	57.1%	67.3%

=====
 1/ Los préstamos ascendieron a 40,100 Rp. y 25,700 en 1979/80 y 1983/84
 Esto constituye aproximadamente el 1.3% del total de ingresos
 en 1983/84

Las autoridades locales solicitaron préstamos alrededor del 6.5% de su presupuesto si se incluye el ingreso de capital (préstamos repagables). La mayor parte del resto - un 77.3% proviene de las subsidios del gobierno central los cuales incluyen el 1 por ciento de los gobiernos provinciales. De esto, el 22 por ciento es constituido por el SDO, mientras que el 54.3% es canalizado a desarrollo ya sea a través de subsidios "específicos" o en "grupos".

Los ingresos de capital incrementaron de manera estable del 56% en el Año Fiscal 1979/80 al 67% en el Año Fiscal 1983/84. Este patrón refleja la influencia del programa INPRES el cual aumentó substancialmente durante el período.

Los gastos corrientes constituyeron el 32.7% en el Año Fiscal 1983/84, de los cuales, los gastos personales constituyeron el 22% del total de gastos, seguidos por materiales, mientras que O & M constituyó solamente el 1.3% del total de costos de desarrollo, lo cual es muy bajo en estándares internacionales. Las tasas de crecimiento anual promedio durante el mismo período, muestran que los gastos crecieron a una tasa más rápida que el Producto Interno Bruto tanto en los gastos corrientes como los de capital. Mientras que los gastos corrientes crecieron en un 23.5% y los gastos de capital alcanzaron un 37.7%, el producto interno bruto llegó a un promedio de 23.3%.

5. La Cuestión de Decentralización

Indonesia es un estado unitario, pero el ritmo y la expansión de desarrollo y la vasta dimensión y diversidad del país han hecho que más iniciativas y responsabilidades para la implementación de servicios locales se transfieran a niveles inferiores de autoridades locales, pero estando el gobierno central bajo el control de la política y la asignación de recursos. Esta propuesta es universalmente aceptada y aprobada; pero una mayor área de debate dentro del gobierno es qué tan rápido puede seguir su curso este proceso de devolución. Esta cuestión es particularmente relevante en el caso de los servicios urbanos en donde puede ser mayor la oportunidad para la devolución, ya que por lo general, la capacidad técnica y directiva del kotamadya, especialmente en los más importantes, es superior a la del kabupaten. Alrededor del 35% del gasto total del gobierno se hace a través de las autoridades provinciales y tingkat II, comparado con un 36% promedio de todos los demás gastos incurridos regionalmente. La polémica se ha vuelto más apremiante, ya que es obvio que probablemente los fondos del gobierno central sean relativamente menos importantes para el financiamiento de servicios urbanos que en el pasado.

Según la opinión del Ministerio del Interior, el cual se encarga de la administración y del personal de la administración local, es que los servicios "decentralizados" ya identificados en la ley se deben transferir rápidamente a las administraciones locales y que las capacidades estén acompañadas por la asignación de fondos de subsidios directamente a nivel local en lugar de que se implementen a través de presupuestos de departamentos sectoriales. Estos últimos proporcionarían a las administraciones locales una guía política sobre asuntos técnicos, y asistencia. La opinión de algunos Departamentos sectoriales es que, aunque están de acuerdo con la descentralización como un objetivo a largo plazo, debido a la deficiencia en la capacidad local para planificar

y dirigir, a las limitaciones del suministro de personal, y al peligro del deficiente uso de fondos por parte de administraciones locales, las agencias sectoriales deberían continuar proporcionando fondos e implementando programas locales hasta que estos problemas se resuelvan. Estas son preocupaciones auténticas. Una tarea importante que tiene el gobierno es la de examinar la adaptabilidad de algunos servicios para poderse implementar localmente, la rapidez con la que se deben transferir los servicios seleccionados, y qué otras medidas se requieren incluyendo los cambios en la administración, la provisión de fondos, de personal y capacitación.

III. POLITICA ACTUAL Y ESFUERZOS DEL PROGRAMA

1. Aspectos Generales

La reciente caída en los precios del petróleo ha limitado severamente la capacidad del GOI para mantener el nivel anterior de apoyo financiero substancial para sostener el impulso del desarrollo urbano en años recientes. Aunque la reciente disminución en los ingresos del Gobierno Central ha servido de catalizadora para la reforma, se ha reconocido durante algún tiempo la necesidad de adoptar diferentes e innovadores mecanismos de financiamiento.

Un informe preliminar de las Políticas para el Desarrollo Urbano preparado recientemente, acentúa la necesidad de transferir más iniciativa y responsabilidad para la implementación de los servicios locales en los niveles inferiores. Estas políticas abarcan el fortalecimiento de la dirección financiera del gobierno local, particularmente en lo que se refiere a movilización de recursos locales, presupuestación, y una mejor Operación y Mantenimiento; cambios en el financiamiento de la infraestructura urbana y una mejor planificación y programación de inversiones urbanas multianuales.

Los elementos claves en la estrategia de la movilización de los recursos locales se centran principalmente en la implementación de un nuevo impuesto a la propiedad (PBB, en vigor a partir de 1986); una ley preliminar para mejorar la estructura de los impuestos locales, esfuerzos auxiliares para mejorar la administración y dirección financiera fiscal en 6 ciudades, que finalmente se extenderían a unas 90 áreas, y el desarrollo de guías para tarifas nacionales de agua que proporcionan servicio de agua. (PDAMs).

Para el futuro financiamiento de las inversiones de infraestructura urbana, debido a una limitada disponibilidad de subsidios, el gobierno está tomando medidas para establecer un fondo rotativo y consolidado de préstamos y propuestas específicas para una reforma global del sistema de subsidios centrales-locales. Reuniéndolos, estos cambios en la política deberían representar una devolución importante del gobierno Central al Local.

Ya se han empezado varias iniciativas para mejorar el proceso de planificación y programación junto con las reformas fiscales descritas anteriormente. De particular importancia es el sistema del Programa de Desarrollo de Infraestructura Urbana

Integrada (PIDIU) que se introdujo en 1985 y cubre unas 350 ciudades. Sus principales objetivos son el implementar un enfoque de planificación integrado, establecer principios para definir las políticas y normas de inversión, así como las responsabilidades funcionales de la autoridad central, provincial y del kotamadya.

Es importante mencionar que aunque estas reformas y propuestas intergubernamentales reflejan un significativo compromiso para fortalecer el papel que tiene el gobierno local en el suministro, financiamiento y entrega de servicios urbanos, esto no podrá llevarse a cabo en un futuro inmediato.

2. Movilización de Recursos Locales

Con el objeto de fomentar que el gobierno local tenga la responsabilidad de proporcionar servicios de infraestructura urbana, se están haciendo o considerando esfuerzos para fortalecer su capacidad para movilizar recursos y mejorar el uso de los fondos.

(a.) Reforma de Impuesto a la Propiedad (Pajak Bumi dann Bangunan, PBB)

La ley del Impuesto Territorial y a la Construcción (Ley 12 de 1985) se aprobó el 2 de diciembre de 1985, y se puso en vigor el 1o. de enero de 1986. Este impuesto nuevo representa una separación significativa del IPEDA porque simplifica la estructura de tarifas y amplía la base de impuestos (cambio del valor anual en arriendo al valor de mercado de capital). Sus otras características innovadoras repercuten en la administración y en el cumplimiento de la nueva ley en donde se reducen los incentivos por evasión y se imponen las multas por no pagar.

El potencial de ingresos del nuevo impuesto a la propiedad parece prometedor. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, las recaudaciones podrían incrementar de 243 millones de rupias en 1986/87 a más de 1,000 millones dentro de los siguientes cinco años. Se estima que al tener el 95 por ciento de la propiedad registrada, tener propiedades valuadas al 90 por ciento de sus valores reales de mercado, recaudar el 85% de todos los impuestos gravados, las recaudaciones del impuesto a la propiedad podrían ascender a más de 2,400 millones para 1995, 14 veces más de su valor actual. Si se logra esta meta, estos ingresos asignados podrían compensar la disminución en las contribuciones del Gobierno Central.

Las normas de distribución son diferentes a la previa asignación del IPEDA. El nuevo impuesto a la propiedad asigna más o menos el 65% de sus ingresos a los gobiernos del Nivel II, el 16% al Nivel I, el 10% al Gobierno Central y el 9% para cubrir los costos de cobranza. Esta asignación se diferencia del viejo sistema del IPEDA el cual asignaba el 70% a los gobiernos locales, el 10% a los gobiernos provinciales, el 10% como contribución de capital variable del Kotamadya/Kabupaten a los bancos de desarrollo regional y 10% para cubrir los costos de recaudación. Otra diferencia fundamental entre la nueva y la vieja ley es en cuanto a su uso. A diferencia de la vieja ley del IPEDA la cual estipulaba que el impuesto se utilizara para el presupuesto

de desarrollo, la nueva ley le dá a los gobiernos locales una autonomía considerablemente mayor sobre su utilización; se necesita asignar entre el 10% y el 50% al presupuesto de desarrollo. Desde una perspectiva de dirección financiera, la utilización del 50-90% en el presupuesto corriente puede tener variadas consecuencias dependiendo de su uso, lo cual se examinará con mayor detalle en la siguiente sección.

(b.) Incremento en los Impuestos Locales

Los gobiernos locales gravan alrededor de 100 impuestos. Sin embargo, pocos de estos impuestos son individualmente muy importantes en las finanzas de los gobiernos locales y constituyen menos del 10 por ciento del total de las recaudaciones. Una estrategia de tres enfoques ya sea que se esté implementando actualmente o en el proceso de implementación, se centra en:

i. Mejorar la Administración Fiscal

La administración fiscal local es deficiente en tres áreas principales del registro de los contribuyentes, evaluación de las obligaciones tributarias y la recaudación de ingresos. Con el propósito de mejorar algunas de estas deficiencias administrativas, se está introduciendo un nuevo sistema de registro, gravación y recaudación fiscal sobre una base piloto en 6 ciudades (cinco kotamadyas y un kabupaten urbanizado) y se espera se haga lo mismo 90 áreas más. Esto también incluye la reorganización de las oficinas fiscales locales (Dinas Pendapaten Daerah, DIPENDA). Bajo el programa piloto, se utilizará en todas las localidades un sistema organizacional estandarizado. Sin embargo, es muy prematuro evaluar el efecto de este programa.

ii. Reforma Preliminar del Sistema Fiscal Local

Está pendiente la aprobación de una propuesta preliminar, la cual tiene como objetivo, eliminar los impuestos menos productivos para reducir las desviaciones y las malas asignaciones causadas por dichos impuestos; mitigar la carga administrativa y de costos; y reorientar los principales esfuerzos de los empleados a los impuestos más productivos.

Una vez que la ley se ponga en vigor eliminaría todos los impuestos con excepción de los siguientes; los impuestos en los vehículos motorizados y de devolución que todavía se retengan a nivel provincial. El Dati Local II retendría el impuesto sobre los vehículos no motorizados, el impuesto a espectáculos públicos, impuesto a restaurantes y hoteles, el impuesto a negocios, impuesto de alumbrado público y de publicidad.

Además de la eliminación propuesta de muchos impuestos no productivos, la ley preliminar también considera la introducción de dos impuestos nuevos para los gobiernos del Nivel II, como el impuesto a la gasolina y el impuesto a mejoras. El impuesto a la gasolina se tiene que gravar por el consumo de combustible y es de naturaleza progresiva. Algunos cálculos sobre este impuesto consideran que un por ciento de sobretasa generaría aproximadamente 15 mil millones de rupias, mientras que una

recaudación del tres por ciento produciría el equivalente al total de los impuestos locales que se generan actualmente. Este impuesto se considera favorable en todas las normas básicas para un impuesto - la eficiencia, equidad, facilidad de administración y recaudación. El impuesto a mejoras, el cual se utiliza en muchos países sudamericanos, se introdujo en DKI Yakarta en donde se llama Payak Khusus. Sin embargo, parece haber tenido problemas administrativos desde su implementación inicial; no se presupuestaron ingresos para el último año fiscal. En Bali se ha introducido otra variación de este impuesto. Este es el impuesto al desarrollo territorial el cual se ha utilizado en países como Taiwan y Korea. El GOI está estudiando la posibilidad de introducir una de estas variaciones bajo el Proyecto de Fréstamos del Sector Urbano (BIRD).

(c.) Cargos a Usuarios

Los cargos a usuarios gravados ya sea por los departamentos de servicios de los gobiernos locales (DINAS) o por las empresas locales (Perusahaan Daerah) constituyen una fuente importante de ingresos locales (18% en Bandung en 1983/84). Los cargos más importantes a los usuarios son para los de suministro de agua (PDAMs), así como los cargos a los mercados, recolección y eliminación de basura sólida, estacionamiento, estaciones de autobús, sitios de taxis y permisos de construcción.

Actualmente se están llevando a cabo esfuerzos de asistencia técnica para mejorar la recuperación y administración de costos. Como se mencionó anteriormente, en 6 ciudades se están haciendo mejoras a la estructura y procedimiento de las oficinas locales de ingresos. En el kotamadya Surabaya se ha introducido una mejor programación financiera y planificación mientras que en Bandung, Semarang, Surakarta, Pandang y Ujung se está empezando un estudio de dirección financiera y se está llevando a cabo uno de Operación y Mantenimiento en Infraestructura de Ciudad. El objetivo es el de identificar y evaluar mejor el costo de los servicios proporcionados. Adicionalmente, bajo el Préstamo del Sector Urbano del Banco Mundial, se están dirigiendo esfuerzos similares específicamente a las Empresas Suministradoras de Agua. La meta es hacer que estas entidades se mantengan financieramente y también que mejoren sus prácticas directivas particularmente en la contabilidad y estructura de tarifas.

(d.) Otras Fuentes de Financiamiento

Debido a una limitada disponibilidad de fondos del Gobierno Central, se están considerando actualmente dos mecanismos de distribución de costos: la elaboración de propuestas específicas para reformas en el Sistema de Subsidios Locales y Centrales y el establecimiento de un fondo rotativo consolidado - la Cuenta de Desarrollo Regional (CDR).

El Programa del Sector Urbano está considerando estas iniciativas. Se esperaba que los documentos para el mejoramiento del Sistema de Subsidios Central-Local se prepararan para 1989. La CDR es considerada precursora del Fondo de Desarrollo del Gobierno Regional, la cual se establecería como una Cuenta en el Ministerio de Finanzas y su función sería la de prestarle fondos a los gobiernos locales para

inversiones de capital en infraestructura, equipo y el suministro de servicios para las necesidades del financiamiento para puentes. Los términos y condiciones de préstamos serían estructuras para asegurar un trato parejo a todos los gobiernos al igual que la viabilidad financiera de la CDR.

3. Programa de Desarrollo de Infraestructura Urbana Integrada (PIDIU)

El GOI (inicialmente a través de su Dirección Cipta Karya, DGCK) pero con el gran apoyo de los otros ministerios del Gobierno Central (Finanzas y Obras Públicas) ha iniciado un mejor programa de programación y planificación para las inversiones urbanas. El enfoque básico es que los gobiernos del Nivel II tomarían la delantera con la asistencia de las agencias sectoriales, en la preparación de:

- planes multianuales de inversión a mediano plazo de 5 años, identificando las necesidades por área y por sector;
- un plan de operación y mantenimiento y programar un presupuesto multianual;
- un plan de financiamiento con una combinación de préstamos, subsidios, ingresos de fuentes propias y medidas de recuperación de costos.

Los gobiernos provinciales proporcionarían guía y asistencia así como una revisión de planes de inversión multianual. Esta función sería dirigida por BAPPEDA con entradas técnicas coordinadas de otros departamentos. El papel del Gobierno Central estaría limitado exclusivamente a establecer estándares, proporcionar mecanismos financieros, dirigir el proceso de planificación para los gobiernos provinciales y la asistencia técnica en donde se necesite, y capacitar al personal local en la planificación, implementación y procedimientos de O & M.

Se ha lanzado un importante programa de asistencia técnica y capacitación para apoyar la implementación del cambio, con la asistencia del PDNU/UNCHS, BIRD y BDA así como otros donadores bilaterales.

Si este proceso se dirige correctamente podría ofrecer una planificación de infraestructura integrada basada en normas y estándares técnicos racionales. Mejoraría la coordinación que antes estaba fragmentada entre los diferentes niveles del gobierno y también se enfocaría mejor hacia la estimación y provisión de la operación y mantenimiento de inversiones de infraestructura urbana las cuales se habían descuidado hasta la fecha. La mayor parte de su éxito dependerá, sin duda, de la devolución de tecnología a los gobiernos del nivel II y una "identificación y aceptación" de la contraparte local correspondiente.

4. Capacitación y Asistencia Técnica

Con el objeto de organizar la planificación para el desarrollo del personal involucrado en el desarrollo urbano, particularmente en los Niveles I y II, el GOI

propone llevar a cabo una revisión completa de las condiciones existentes y de las necesidades futuras. Debido al papel principal que desempeña el Ministerio del Interior en la administración del gobierno local, la Secretaría General del Ministerio del Interior planea mandar a hacer un estudio que forme la base para reformar la política y los procedimientos con el objeto de fortalecer la capacidad de las autoridades locales a mediano y largo plazo para que lleven a cabo sus responsabilidades. En tanto que se debe enfocar principalmente en las autoridades del Nivel II, también se debe examinar la capacidad y estructura de las agencias de asistencia del gobierno central y provincial.

Con la llegada del Programa Integrado de Desarrollo de Infraestructura Urbana y la necesidad para transferir la autoridad al gobierno local, se ha vuelto cada vez más evidente la necesidad de producir importantes efectos sinérgicos, una dirección pertinente y capacitación a nivel técnico. Aún más, debido a un creciente énfasis que se le dá al proyecto de desarrollo urbano integrado por sectores, el personal del gobierno local, particularmente a nivel de dirección, requiere de muchos más expertos técnicos y directivos. Como se mencionó anteriormente, ya se está proporcionando esta capacitación y asistencia técnica.

IV. POLITICA ACTUAL Y LIMITACIONES DEL PROGRAMA

Aunque los esfuerzos de la política y el programa que están en camino actualmente abarcan una amplia agenda, el GOI y la comunidad de donadores distinguen la necesidad de llevar a cabo un mayor esfuerzo en áreas de importancia, las cuales en su mayoría representan cuestiones de implementación en lugar de cuestiones políticas, aunque necesita haber algunos cambios en la política si se quiere lograr una implementación exitosa de las estrategias de descentralización. En esta sección trataremos la principales áreas a las cuales se les debe dar una mayor atención política, o de implementación, o tal vez ambas. Se consideran cuatro puntos principales:

- Estrategia del proceso de planificación para enfocar las inversiones locales en las alternativas económicamente más productivas;
- Reformas políticas y legislativas para mejorar la generación de ingresos propios y locales;
- Esfuerzos programáticos y de política para asegurar el uso más eficiente de los recursos locales; y
- Disponibilidad de recursos de capital para apoyar inversiones locales adicionales.

1. Planificación de Inversión Local

Como se describió en la sección anterior, el GOI ya ha iniciado un mayor esfuerzo para reorientar el proceso de financiamiento y programación de inversión de desarrollo local (PIDIU). Su enfoque actual es integrar la programación y financiamiento de todas las inversiones de obras públicas que cubren las

responsabilidades del Ministerio de Obras Públicas (camino, acueductos, medidas sanitarias, drenaje y la infraestructura relacionada). Este esfuerzo, apoyado por el financiamiento de préstamos del sector urbano del BIRD y la asistencia técnica financiada por el UNCHS, se lleva a cabo en varias ciudades grandes y está en proceso de extenderse a un mayor número de ciudades. Aunque el programa ya cuenta con una ambiciosa agenda, todavía hay varias áreas en las cuales se puede ampliar para aumentar su efecto en el desarrollo local.

Primero, este esfuerzo se enfoca en la programación y financiamiento de las inversiones locales en lugar de identificar las inversiones económicamente más productivas. Esto no quiere decir que los consultores que actualmente trabajan con funcionarios del gobierno local y provincial no estén enfocando el punto de establecer prioridades, quiere decir que el enfoque principal no es el de desarrollar un proceso para identificar cuáles son las inversiones más productivas. Es más, puede haber una tendencia a tomar las prioridades de inversión como son y enfocarse en la evaluación de dichas prioridades desde el punto de vista de la integración de todas las posibles fuentes de financiamiento con el objeto de determinar una serie de inversiones financieramente convenientes. Esta observación no es una crítica al programa, sino una observación en cuanto a que su actual enfoque no abarca todos los puntos de planificación de inversión.

Por ejemplo, no parece que actualmente se esté dando suficiente atención a la etapa inicial de planificación, en la cual se determinarían los tipos de inversión que un gobierno local debe considerar para contribuir más con el desarrollo económico local. Casi todos los gobiernos en Indonesia pueden catalogar una larga lista de necesidades de infraestructura de obras públicas, pero es probable que todavía no existan los mecanismos de planificación para evaluar cuáles de estas necesidades tienen más posibilidades de generar empleos locales y otras actividades económicas. Por ejemplo, en una municipalidad, (Sukabumi), los funcionarios locales pueden identificar la necesidad de las inversiones para el transporte para mejorar las conexiones entre los centros de producción agrícola y rural y el centro urbano, con el objeto de aumentar el valor del centro urbano como un centro de proceso y de mercado. Sin embargo, está faltando un proceso de planificación total para identificar otras inversiones que fomenten la economía local y establezcan prioridades entre estas alternativas como una entrada a la programación integrada y al proceso de financiamiento establecidos por el programa PIDIU.

Este asunto no lo desconocen ni el GOI ni sus asesores. Por ejemplo, los funcionarios del Ministerio del Interior muestran su preocupación en cuanto a que las prioridades de inversión a corto plazo para los gobiernos locales se deben enfocar principalmente en alternativas económicamente atractivas -- las que tengan el impacto más directo en la generación de empleos y las que fomenten más la actividad económica local. Además, los participantes del programa PIDIU también subrayan que esto no es un instrumento completo de planificación, sin embargo que sí resulta valioso en la etapa del análisis que incluye la programación y financiamiento de inversión.

Una segunda preocupación, que todos reconocen, es que el proceso PIDIU no incluye todas las inversiones de desarrollo sino que se centra en una subserie dentro de las responsabilidades del Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, no se incluyen las inversiones del sector salud, inversiones de tipo social así como las de producción económica directa como instalaciones para mercados, o procesadoras de productos agrícolas y almacenes (aunque en estos servicios sí se incluye un apoyo de infraestructura básica como conexiones de agua y drenaje). Esta limitación es de carácter técnico más que conceptual, basada en el programa que se está utilizando dentro de Obras Públicas. Existe un acuerdo en cuanto a que este proceso se debe extender para incluir todas las inversiones de capital local.

La última preocupación es la de una implementación práctica. Los recursos actualmente disponibles para el proceso del PIDIU simplemente no permiten una rápida expansión a todos los gobiernos locales de Indonesia. En particular, el enfoque de implementación tiene que centrarse en ciudades más grandes (con una población que por lo menos cuente con 500,000 habitantes) e institucionalizar el proceso a nivel provincial con la intención de que una vez que esté capacitado el personal de la provincia, se extienda la capacitación al personal del nivel municipal. Ya que resulta imposible hacer todo inmediatamente, el actual enfoque tiende a dejar fuera las ciudades secundarias y de mediano tamaño (las que cuentan con una población menor a 500,000 habitantes).

2. Movilización de Recursos Locales.

Los programas de generación de ingresos locales que están actualmente en camino se encuentran en una prematura etapa de desarrollo. La reforma más importante de política ya adoptada, la conversión del tradicional impuesto a la propiedad (IPEDA) a un impuesto a la propiedad (PBB) basado en el valor capitalizado de terreno y construcciones, apenas está mostrando este año significativos incrementos en las recaudaciones. Como se mencionó en la sección anterior, tiene el potencial de aumentar unas 14 veces las recaudaciones totales del impuesto a la propiedad y unas 12 veces la participación municipal. Para las grandes ciudades que ya tienen la capacidad de desarrollar catastros y avalúos relativamente sofisticados, la reforma puede dar importantes resultados, pero para las municipalidades más pequeñas, pasarán años antes de que se puedan ver todos los resultados.

Las municipalidades más pequeñas están enfrentando los cambios con enfoques intermedios para establecer el valor capitalizado de terrenos y construcciones. Por ejemplo, las municipalidades pueden establecer un sistema sencillo de clasificación con solamente unas cinco categorías que van desde las caras, la propiedad comercial, hasta las áreas residenciales a las que no se le proporcionan servicios y se les da un valor estimado promedio (en lugar de un valor calculado) en cada una de estas cinco categorías. Esto permite que la municipalidad empiece a recaudar los impuestos potencialmente mayores antes de que se desarrollen catastros y avalúos más sofisticados.

Aparte de los recursos que se requieren para desarrollar un proceso de registro y avalúo para poder aprovechar totalmente la ley, la principal preocupación de la política del impuesto a la propiedad es su condición permanente como impuesto del gobierno

central dando un mayor rendimiento al nivel local y no como un impuesto local. Existen varias opiniones en el gobierno en cuanto a que si este impuesto debería ser 100% local en lugar ser 65% municipal, 25% provincial y el 10% nacional. Sin embargo, existe mucho apoyo para convertirlo en un impuesto estrictamente local, basándose en el argumento de que aún con el rendimiento de una mayor participación del impuesto, los gobiernos locales tienen menos incentivos para recaudar todas las posibilidades que si se percibieran como sus ingresos locales propios.

Además de la reforma del impuesto a la propiedad, los gobiernos locales tendrán que tener fuentes de ingresos adicionales más allá de las permitidas actualmente, si tienen que alcanzar las metas a largo plazo al asumir más responsabilidades de desarrollo. Como se mencionó anteriormente los impuestos a mejoras y uno local a los combustibles se encuentran entre los que se les debe dar mayor consideración. De los dos, el impuesto al combustible tiene mejores expectativas de generar ingresos adicionales a corto plazo porque se administra más fácilmente y por lo general requieren de una capacidad administrativa mucho más sofisticada.

Finalmente, al igual que las iniciativas para mejorar la programación y el financiamiento de inversiones, los esfuerzos de movilización de recursos locales se encuentran en sus primera etapa de implementación requiriendo de un gran esfuerzo para llegar a todos lo gobiernos locales. El Ministerio del Interior, el cual tiene la mayor responsabilidad de encargarse de la capacitación y asistencia técnica para desarrollar la capacidad administrativa local, se encuentra ahora en el proceso de contratar consultores nuevos para extender el programa piloto para capacitar dentro del área de movilización de recursos locales de seis a 93 ciudades adicionales.

3. Dirección de Gastos Locales

Aunque el enfoque principal en un programa que ha de aumentar las responsabilidades locales para el desarrollo económico es el de incrementar la capacidad para generar ingresos adicionales, se necesita también un enfoque por lo menos igual en la dirección de la eficiencia de los gastos. Históricamente, los gobiernos locales no solamente han dependido en general del gobierno central para obtener los fondos de inversión, sino que éste último también ha proporcionado los fondos de los gastos de presupuestos corrientes o actuales. Por ejemplo, los recursos centrales y provinciales proporcionan los fondos para los empleados municipales. Bajo estas condiciones, las municipalidades han tendido muy pocos incentivos financieros o administrativos como para que se dediquen a limitar los gastos u operar eficientemente. Dichos controles son los ejercidos principalmente por el gobierno central en su revisión de presupuestos municipales. Esto no quiere decir que los gobiernos municipales sean inherentemente ineficientes, sino solamente que existen muy poco incentivos como para preocuparse por el costo de los gastos corrientes y actuales y no existe ningún programa particular a nivel central para ayudar a las municipalidades a desarrollar programas para mejorar sus funciones. Esta preocupación puede ser aún más importante en el futuro conforme aumenten los ingresos locales del PBB. La anterior participación de ingresos del impuesto territorial (IPEDA) para las municipalidades estaba destinada estrictamente para utilizarse en la inversión, mientras que ahora se puede destinar hasta el 90% de

la participación del ingreso PBB para gastos corrientes. Esta flexibilidad facilita el fomentar que se le dé una mayor atención municipal a la operación y mantenimiento. Sin embargo, también podría tener un efecto negativo de disminuir incentivos para una dirección eficiente.

4. Disponibilidad de Recursos de Capital para los Gobiernos Locales

Aun en condiciones optimistas, no se espera que las medidas para mejorar la movilización de recursos locales a través de impuestos, los cargos a usuarios u otros gravámenes capaciten a las municipalidades para generar suficientes excedentes que satisfagan las necesidades de inversión sobre una base de pago directo (pagar los gastos según vayan surgiendo). Si no cuentan con los fondos necesarios para solicitar préstamos, siempre habrá un significativo déficit de inversión a nivel local.

Actualmente, las municipalidades no tienen acceso a crédito a través del mercado privado ya sea solicitando préstamos directamente a instituciones financieras privadas o emitiendo alguna forma de bonos de ingresos. Tampoco es probable que las instituciones financieras o cualquier otra fuente de capital privado consideren a las municipalidades como buenos riesgos de crédito o como buenos objetivos para el capital de inversión. A corto plazo, parece esencial la existencia de alguna agencia que proporcione facilidad de préstamos gubernamentales. Las propuestas actuales se centran en la creación de un fondo o cuenta de préstamo para el desarrollo, y surge la polémica en cuanto a que si deberían utilizar las instituciones existentes tales como los Bancos de Desarrollo Regional o si se debería crear una nueva entidad, tal como la Cuenta de Desarrollo Regional propuesta.

Si se establece la CDR, o algún equivalente funcional, los planes actuales de capitalización incluyen dos fuentes. Primero están los pagos de los préstamos existentes del gobierno central a las municipalidades. Segundo están los fondos comprometidos actualmente por préstamos del sector urbano del BIRD y las obligaciones del presupuesto del gobierno central. La primera fuente comprende 100 mil millones de rupias en préstamos municipales pendientes y otros 100 mil millones de rupias en préstamos de empresas locales. La segunda fuente suma aproximadamente 84 mil millones de rupias, de lo cual más o menos dos terceras partes ya está destinada a proyectos en Yakarta y en otras ciudades grandes. Basándose en el actual programa de pagos de préstamos pendientes, el mejor cálculo de la actual capitalización para un fondo de préstamo durante un primer año de operación es alrededor de 100 mil millones de rupias o aproximadamente 60 millones de dólares US, cantidad que puede ser absorbida fácilmente por algunas ciudades grandes.

V. IMPORTANCIA DE LA EXPERIENCIA DE INDONESIA PARA COSTA RICA

Algo que debe quedar claro del informe anterior es que el GOI se ha lanzado a llevar a cabo una reforma ambiciosa de sus políticas y programas en el sector urbano. A través de la adopción de amplias políticas de centralización, se pueden alterar las relaciones fundamentales entre los diferentes niveles del gobierno. Los catalizadores de

estos cambios han sido la necesidad de mejorar la movilización de recursos y utilizar de manera más eficiente estos recursos con el objeto de satisfacer la creciente demanda actual de los servicios urbanos.

Va a tomar muchos años la implementación de estas políticas y programas, y no será hasta finales de siglo que se pueda palpar el efecto de estos cambios.

Las observaciones que se basan en la experiencia de descentralización de Colombia se pueden repetir basándose en la experiencia de Indonesia. Sin embargo, además la experiencia de Indonesia distingue algunos otros problemas aún más claramente que lo que lo hace el programa colombiano. Los que son esencialmente importantes para Costa Rica incluyen:

- El potencial para aumentar los ingresos del impuesto a la propiedad, si son bien aplicados por los gobiernos locales, puede ser en verdad sorprendente. Los incrementos fueron 14 veces más en Indonesia. Dados estos resultados en un país tan altamente centralizado como Indonesia debería motivar al Gobierno de Costa Rica a reconsiderar la reforma de su sistema fiscal a la propiedad.

- Los costarricenses pueden aprender de Indonesia las grandes ventajas que existen al simplificar la estructura de los impuestos locales. A la larga, el Gobierno de Indonesia eliminará muchos de los más de 100 impuestos locales que generan pocos ingresos.

- Indonesia reconoce explícitamente la necesidad de un análisis de proyectos en cualquier programa para incrementar inversiones de capital local, lo cual será también necesario en Costa Rica.

- La experiencia de Indonesia hace hincapié en que, en parte debido al desarrollo de una autonomía local e independencia financiera reales es esencialmente una tarea prolongada, las municipalidades continuarán requiriendo durante algún tiempo una combinación financiera de subsidios, préstamos, cargos a usuarios para recuperación de costos e ingresos de fuentes propias. Es importante que Costa Rica planifique un cambio en esta combinación con el objeto de reducir la eminencia de los subsidios del gobierno central tan rápido como sea posible.

- Indonesia le da más importancia a las Juntas de Planificación de Desarrollo Regional, y a la armonización de responsabilidades y relaciones entre los gobiernos y las instituciones locales en otros niveles del gobierno. El éxito de dichos esfuerzos en Costa Rica puede ser una medida importante para resolver las tendencias conflictivas que existen al promover la autonomía local por un lado y por otro al mantener el control del gobierno central.

LISTA DE SIGLAS

ACIR	Comisión Consultiva de Relaciones Intergubernamentales (Advisory Commission on Intergovernmental Relations)
AyA	Acueductos y Alcantarillado
COREC	Comisión Consultiva Sobre la Reforma del Estado
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FNH	Fondo Nacional de Hospitales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
PIB	Producto Interno Bruto
GOCR	Gobierno de Costa Rica
RTI	Research Triangle Institute
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SSS	Servicio de Salud Regional
STC	Secretaría Técnica de Cuencas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development)