

PN-ABZ-366

92003

En busca de un nuevo gobierno local



En busca de un nuevo gobierno local

*Memoria del Seminario realizado por el
Centro para la Democracia y el Programa para
el Desarrollo Legislativo en setiembre de 1994.*

352
S38m

Seminario "En busca de un nuevo gobierno local"
(1994 : set. 28 : San José, C.R.)

Memoria del seminario : En busca de un nuevo
gobierno local.-- 1. ed. -- San José, C.R. : Asam-
blea Legislativa : Centro para la Democracia,
1995. (Serie PRODEL)

p.136

ISBN 9977-916-38-1

1. Gobierno local - Memorias - Congresos,
conferencias, etc. 2. Gobierno municipal. 3. Ad-
ministración Pública. I. Título.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo ofrecido por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), bajo los términos del Acuerdo de Proyecto No. 515-0241.01. Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no necesariamente representan las de la AID o PRODEL.

4

Contenido

Prólogo	7
Motivación	9
Presentación	13

Primera Parte Propuesta de la Comisión de Reforma Integral Municipal (CORIM)

Lic. Olman Rojas R.....	19
Lic. Alexander Salas Araya	25
Ing. Johnny Araya Monge.....	32

Segunda Parte ¿Cuál debería ser la participación ciudadana en los gobiernos locales?

Dr. Carlos Manuel Echeverría.....	39
Dr. Ottón Solís Fallas	47
Dr. Leonardo Cárdenas	62
Dr. Alfonso Palacios	64

Tercera Parte ¿Cuáles deberían ser las funciones de los gobiernos locales?

Dr. Justo Aguilar	69
Lic. Carlos Vargas Pagán	80
Lic. Carlos Chan Vega	87

Cuarta Parte
¿Cuál es la estructura organiza-
cional idónea de los gobiernos locales?

Dr. Constantino Urcuyo Fournier	95
Lic. Antonio Alvarez Desanti	101

Quinta Parte
¿Cómo deben reorientarse los recursos humanos y
financieros en los gobiernos locales?

Lic. Etelberto Jiménez Piedra.....	109
Dr. John Fisher	116
Lic. Erick Thompson.....	123

Prólogo

En el proceso de las reformas estructurales en que se encuentra Costa Rica, se ha planteado en diversas instancias de decisión política la necesidad de que se fortalezcan los organismos intermedios de nuestra sociedad, en especial las municipalidades.

Al mismo tiempo, han aflorado diversos cuestionamientos respecto al Gobierno Local, de cuyas respuestas dependerá el papel que han de jugar las municipalidades en el campo de la descentralización del Estado.

Destacan, entre otras, las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles competencias del Estado pueden ser trasladadas al Municipio?
- ¿Debe modificarse la clase de gobierno local que existe en Costa Rica?
- ¿Cómo podría desarrollarse de manera más eficiente el principio de participación popular en el gobierno local?
- ¿La organización territorial actual es la más idónea?
- ¿Qué clase de financiamiento debe proveerse a las municipalidades?
- ¿Cuáles reformas legales y constitucionales deben darse en el ordenamiento jurídico?

El Centro para la Democracia se fijó como objetivo coadyuvar con quienes han de tomar las decisiones políticas del caso, organizando el seminario "*En busca de un nuevo gobierno local*". Se pretendió dar respuesta a interrogantes como las arriba consignadas, con la presentación de una gama importante de posiciones y experiencias de parte de expertos en la materia.

Creemos haber cumplido con dicho propósito, gracias a la profundidad con que se plantearon los diversos temas y a la participación de regidores, diputados, ejecutivos municipales y dirigentes del movimiento comunal.

El Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) presenta la transcripción de los interesantes y profundos temas planteados por los expositores, que tanto realce le dieron al evento.

Lic. Roberto Tovar Faja
Presidente Asamblea Legislativa
Período 1992-1993

Motivación

Antecedentes

Las municipalidades del país, que al inicio de la vida independiente del Estado costarricense jugaron un papel protagónico en el campo político, han venido perdiendo su importancia hasta constituirse en la parte más débil de la estructura institucional del Poder Ejecutivo. Esta situación ha sido producto de una serie de reformas; por ejemplo, las funciones educacionales que habían tenido un papel importante en las municipalidades desde 1869, se han ido perdiendo producto de las reformas a la Constitución de 1917, donde se pasó de las municipalidades al gobierno central, el sostenimiento, dirección e inspección de las escuelas primarias y normales.

Simultáneamente con la reducción de sus funciones, las municipalidades han venido perdiendo su carácter participativo, fundamentalmente al reformarse la manera de elegir a sus autoridades. Antes de la promulgación del Código Municipal de 1971, la administración de los municipios recaía en el Poder Ejecutivo por cuanto el Ejecutivo Municipal de entonces, Jefe Político como se le denominaba, no era de elección popular, sino que era nombrado directamente por el

Presidente de la República. Con la aprobación del Código, se devolvió a las municipalidades la posibilidad de designar el responsable de su administración, estableciendo el nombramiento del Ejecutivo por parte del Concejo Municipal, con lo cual dicho funcionario debe responder al Concejo por sus actos, lo que constituyó un avance. Sin embargo, si el propio Concejo es elegido por el sistema de cociente y subcociente, mediante listas sometidas por los partidos políticos, no existe todavía una participación directa de los ciudadanos en la selección de sus representantes, al escoger los partidos políticos, nóminas o listas para someter al pueblo, sin las posibilidades de apartarse de ellas.

Problemas actuales

Aunadas a las limitaciones en las funciones y la participación ciudadana, las municipalidades enfrentan otros problemas que reducen aún más su papel protagónico en las comunidades. Entre estos problemas podemos mencionar los siguientes: a) sujeción a la fiscalización presupuestaria por la Contraloría General de la República, quien aprueba también a priori sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, b) ausencia de liderazgo en las comunidades que les permitan aunar esfuerzos con el sector privado y público en la solución de los problemas locales, c) falta de una estructura organizacional flexible que le permita responder a las necesidades diarias, d) escasos recursos humanos y financieros calificados y e) competencias insuficientes, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, el régimen municipal ha perdido su papel de promotor del desarrollo local, concentrándose las demandas de las comunidades en el gobierno central. Sin embargo, en los últimos gobiernos se ha notado el deseo de acercar el gobierno local a la comunidad. Esta situación pareciera ser producto de los cambios recientes que se han suscitado en el campo político y económico, a raíz de la crisis financiera de la década de los ochentas. Hoy existe

coincidencia en que la burocracia jerarquizada y centralizada simplemente no funciona en la sociedad actual, caracterizada por cambios rápidos y la constante presión de hacer más con menos dinero.

En busca del nuevo papel del gobierno local

En este contexto, la descentralización se ha concebido como uno de los elementos fundamentales para la Reforma del Estado en Costa Rica. Se ha venido sosteniendo la necesidad de que se produzca un fortalecimiento democrático a nivel local, entendido ello como una mayor participación de los ciudadanos en el proceso electoral, en la toma y el control de las decisiones locales, y en la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos del gobierno central hacia el gobierno local.

Es de esperar que, mediante este proceso de democracia y descentralización, se pueda revertir la concentración de poder en el gobierno central para fortalecer una verdadera autonomía local y elevar así los niveles de eficiencia y equidad en beneficio de la ciudadanía costarricense.

Si aspiramos a que los gobiernos locales sean más participativos y más eficientes en la promoción del desarrollo, debemos preguntarnos: ¿Qué tipo de gobierno local es necesario para la solución de las demandas de las comunidades actuales? Esperamos que ésta y las siguientes preguntas sirvan como guía en este seminario:

- a) ¿Cómo se puede fortalecer la participación de la comunidad en la búsqueda de las soluciones a problemas locales? ¿Cómo debería ser la participación ciudadana en la selección de los representantes de la comunidad que ejercerán el gobierno local?

- b) Si el objetivo es darle mayor importancia a los gobiernos locales con el propósito de devolver a las comunidades la capacidad de participar en la solución de los problemas que la afectan, entonces ¿qué funciones deberían ser dadas a los gobiernos locales? En otras palabras, ¿qué atribuciones deberían seguir siendo consecuencia del gobierno central y cuáles de los gobiernos locales? En este sentido, ¿en qué clase de servicios urbanos, públicos, sociales y de seguridad pública, entre otros, posee ventaja comparativa el gobierno local frente al gobierno nacional?
- c) Qué estructura orgánica deberían tener estos gobiernos locales? La respuesta a la pregunta está ligada con la anterior, dado que si se pretende que las municipalidades sigan siendo proveedoras de servicios, posiblemente se seguirá estimulando la existencia de estructuras jerarquizadas. Por el contrario, si se considera que lo más conveniente es que los gobiernos locales sean más bien promotores de la organización comunal y controladores de los servicios que otros entes brindan a la comunidad, la estructura orgánica podría limitarse a una pequeña organización compuesta por funcionarios más calificados.
- d) Finalmente, si estamos avanzando hacia el fortalecimiento del gobierno local mediante un esfuerzo por lograr la integración ciudadana, y dotarlo de la más adecuada estructura orgánica, por supuesto que será necesario pensar en novedosas fuentes de financiamiento —tal vez la posibilidad de establecer impuestos, peajes u otros— e indiscutiblemente, desarrollar, a través de sistemas de capacitación, a los recursos humanos con que cuentan. Para ello el seminario debe responder la importante pregunta, ¿cómo se pueden reorientar los recursos humanos y financieros?

Ronny Rodríguez Chang
Sub Director
El Centro para la Democracia

Presentación

Pienso a veces que la configuración del Estado Costarricense se ha quedado atrás en el avance del país. Me pongo a pensar que la Asamblea Constituyente de 1949 prácticamente no tocó la estructura del Estado, puso algunos pequeños parches, como suprimir las elecciones de medio período y prohibir la reelección sucesiva de los diputados, y lo demás lo dejó intacto. El Poder Ejecutivo siguió siendo el mismo, con una serie de artículos que le dan funciones ilusorias al Consejo de Gobierno, que el Consejo de Gobierno no cumple; todos sabemos que los embajadores los nombra el Presidente de la República y no el Consejo de Gobierno, aunque en un acta del Consejo de Gobierno se llene la formalidad de decir que el Consejo de Gobierno nombró a los Embajadores.

No hay memoria, en cuarenta y cinco años, de que un Consejo de Gobierno le haya dicho que no o le haya cuestionado a un Ministro de Relaciones Exteriores el candidato a embajador que presenta.

Eso, que ni a parche llega, es lo que la Constitución del 49 le reformó al Poder Ejecutivo. Al Poder Legislativo no lo tocó, lo dejó igual, nada más que como decía, le suprimió las elecciones de medio período y prohibió la reelección sucesiva.

Pero seguimos exactamente con el Poder Legislativo tal y como lo diseñó Tomás Guardia. A la Corte Suprema de Justicia le puso también por ahí un pequeño parche, pero sigue siendo la Corte de Justicia tradicional. Y el sistema municipal lo dejó igual también, a pesar de que el proyecto de constitución que la Asamblea Constituyente del 49 desechó, se negó a discutir, sí traía un capítulo de modernización de las municipalidades, que lleva 45 años de estar en una gaveta, ¡si es que en alguna gaveta está!

Y así hemos seguido con un Estado anticuado, que no responde a las necesidades del país; ni la Constituyente del 49 ni las Asambleas posteriores se han tomado la molestia de preguntarse si la elección de diputados por lista conviene o no conviene; por ejemplo, si el concepto de provincia con que se eligen los diputados es todavía válido en un país donde los ciudadanos tienen mucho más conciencia cantonal que provincial, y así sucesivamente. Y las municipalidades siguen siendo las mismas que existían, pero hemos perdido un poco el sentido de la municipalidad y de su historia.

La municipalidad se origina en el cabildo abierto, es decir, en la reunión de vecinos. Aquellos vecinos que en la Edad Media se reunían en los pueblos de España y le decían al rey: *“Nosotros, que valemos tanto como vos, y juntos más que vos”*, dieron origen a un sistema de gobiernos locales que ha ido perdiendo eficacia conforme se ha ido reglamentando, porque de los cabildos se pasó a la representatividad: ya no se reúne el cabildo sino sus representantes, sus representantes son los munícipes. Pero va ocurriendo inexorablemente que las municipalidades se van politizando en el más sentido del término, porque es una politización de pequeña escala, *“una politización, admitámoslo, confesémoslo, de pueblo chico infierno grande”*, y en más de un cantón el problema de elegir una municipalidad es una pelea entre dos familias y ese no es el sistema municipal; así no se va a llegar al Gobierno Local.

Es imposible a estas alturas del siglo XX, que ya se acaba, o del XXI, soñar con los viejos cabildos abiertos con capacidad para gobernar; porque para un cabildo abierto en Villa Nueva de la Boca del Monte, como se llamaba San José, se convocaba a todos los vecinos para resolver un problema municipal y eran cinco mil. Cinco mil no es una suma manejable, pero se podían reunir hasta cinco mil, ahora no vamos a reunir a medio millón de josefinos.

La solución no está en plebiscitar las municipalidades, no está en volver a los cabildos abiertos, a las reuniones que hoy serían masivas e incontrolables de vecinos. Manteniendo el concepto de representatividad, que es el cañamazo básico de nuestro tipo de democracia, lo que debe de preocuparnos, es incrementar y aumentar la participación. A veces se propone que, así como el pueblo elige a los diputados y a los munícipes, que el pueblo elija los candidatos a diputados y los candidatos a munícipes, lo cual es hacer dos elecciones y duplicar el costo, duplicar el gasto, porque si el pueblo va a elegir a los candidatos, ya quedarán electos como munícipes.

El camino no es seguir gastando millones en plebiscitos y elecciones que, a la larga, tienen el mismo resultado que otros métodos. Tenemos que buscar que haya una efectiva participación en las elecciones, pero por un medio menos oneroso y menos demagógico.

Y en lo que a mí atañe, vengo hace meses estudiando la posibilidad de que en Costa Rica adoptemos para la elección de las municipalidades algo que se está ensayando y practicando ya en Chile y en Honduras, que es la posibilidad de que organismos que no sean partidos políticos puedan participar en las elecciones e inscribir papeletas. Concretamente en el caso de Costa Rica, podrían ser las asociaciones de desarrollo comunal; ¿por qué no?, los clubes de servicio, las asociaciones o las entidades no lucrativas que existan en el cantón. Habilitarlas para que compitan con los partidos polí-

ticos en la elección, es una apertura. ¿Por qué? Precisamente porque va a contrapelo de lo que últimamente se nos quiere presentar como democrático, porque una asociación de desarrollo comunal simplemente presenta su papeleta, mientras que el partido tiene que recurrir a asambleas distritales y a todo un complicado mecanismo del cual sale, muchas veces, favorecido no el que tiene mayor capacidad para desempeñar un cargo, sino el que tiene mayor capacidad para agenciarse los votos necesarios para llegar a ese cargo, una cosa completamente diferente. En muchos casos, como decía don Ricardo Jiménez, *“el que más chanchos mate para darles de comer a los votantes”*.

Pienso que una apertura así podría ser eficaz; una asociación deportiva, un club de servicio, una asociación de desarrollo comunal que presente su papeleta y compita con los partidos y a un club no hay necesidad de exigirle que haga distritales porque los socios del club se reúnen, es un grupo pequeño, manejable, que plantea una papeleta.

La Municipalidad de Cartago, durante más de cien años ha administrado con inteligencia, con sentido patriótico y, sin politizaciones baratas, una altísima institución de enseñanza que tiene Costa Rica, y a nadie se le ha ocurrido que el ejemplo debería imitarse. ¿Por qué las municipalidades de las cabeceras de provincia no han abierto colegios o no han pedido que les entreguen el colegio para manejarlo ellas, con un sistema como el sistema de Cartago?

La Municipalidad de Cartago ha demostrado, a lo largo de más de cien años, a lo largo de más de un siglo y cuarto, que una municipalidad puede educar, que una municipalidad puede enseñar y que una municipalidad puede proveer de buena, de magnífica educación a sus vecinos. ¿Por qué en ciento veinticinco años los costarricenses no hemos intentado siquiera extender el ejemplo de Cartago? ¿Por qué la Municipalidad de San José nunca ha pedido que le entreguen la administración del Liceo de Costa Rica o del Colegio de Se-

ñoritas o del Liceo de San José? ¿Por qué la Municipalidad de Alajuela nunca ha pedido que le entreguen la administración del Instituto de Alajuela? ¿Por qué la Municipalidad de Heredia nunca pretendió manejar la Escuela Normal, si el ejemplo de Cartago era vivo? Y es que, señoras y señores, las municipalidades de Costa Rica, y aquí sí vengo a apuntar una crítica, pierden demasiado tiempo en nimiedades y muy pocas veces se ocupan de los asuntos del pueblo.

La mejor demostración que puedo hacer de mi fe en el mismo, pero también de mi falta de fe en el sistema municipal que estamos viviendo en Costa Rica, ya reducido a políticas de barrio, a conflictos familiares y en más de un caso a rebatiñas de dinero es ¡que vuelva la municipalidad a ser el gobierno local! El asunto no es, como se ha pretendido, cuestión de financiamiento. No es cuestión de darle dinero a las municipalidades antes de que demuestren que pueden administrarlo. Pienso que hay en nuestras zonas rurales, en nuestras pequeñas comunidades que comienzan a desarrollarse, muchos sitios en donde no existe la capacidad técnica y ni siquiera, lamentablemente, el elemento humano capaz de modernizar la municipalidad respectiva.

Si les damos a las municipalidades muy retrasadas, muy apartadas, las sumas de dinero que pretenden, ¿tendrán la capacidad de administrarlo como se debe o de pagar la asesoría que necesitan? No, yo creo que no debemos de comenzar la construcción por el tejado; tenemos que darle una nueva fisonomía a las municipalidades. Tenemos que dar una nueva fisonomía a la participación de los vecinos en la constitución de las municipalidades y en el manejo de las municipalidades.

Y entonces sí, simultáneamente o con un poquito de retraso yendo detrás del asunto, conforme las municipalidades vayan mejorándose, iremos financiándolas. A mí me ha tocado ser, si no testigo, por lo menos lector de desastres administrativos y financieros en la municipalidad de mi cantón que es el cantón más cercano a la ciudad de San José, el más

urbanizado, el que tiene dentro de su seno dos universidades y no sé cuántos colegios, es el cantón de Montes de Oca, y aquella municipalidad ha sido un caos permanente, un desfalco constante, una desaparición de fondos. ¿Por qué? No me importa decirlo, porque los partidos políticos mayoritarios no se han preocupado de llevar allí a la gente que llevaban los viejos cabildos, a los mejores vecinos, sino que se ha convertido aquello en una comilona o comidilla de pequeños lidercitos políticos, no de cantón ya, no, de distritos, de barrio, casi diría yo que de acera.

Yo le decía un día a la actual Municipalidad de Montes de Oca, Municipalidad empatada entre los dos partidos mayoritarios con un munícipe de Fuerza Democrática, que veía que esta Municipalidad que acabamos de elegir sí parece tener ganas de trabajar, y hay una gran armonía entre todos los munícipes de los distintos partidos para lanzarse a trabajar. Nunca se le ha ocurrido, a ningún partido, encabezar su papeleta municipal de Montes de Oca con el Rector de la Universidad de Costa Rica. Siempre la encabezan con algún activista de distrito. Por eso, de ahí viene, entre otras razones, mi idea de que se les dé a otros organismos, la Universidad de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia, la oportunidad de presentar papeletas municipales en el cantón donde viven y la Universidad Nacional presente su papeleta municipal en el cantón de Heredia, y que el Instituto Tecnológico de Costa Rica pueda presentar una papeleta municipal también en Cartago. Es decir, que todo lo que implique vida comunal, asociación de vecinos, unión de vecinos, tenga la oportunidad de participar en el gobierno local. Es una manera de despolitizarlo en el buen sentido, porque de esa manera, terminará politizándose el gobierno local en el buen sentido, es decir, compitiendo en la municipalidad por ver cuál se desempeña mejor.

*Licenciado Alberto Cañas Escalante
Presidente de la Asamblea Legislativa
Período 1994-1995*

Primera Parte

Propuesta de la Comisión de Reforma Integral Municipal (CORIM)

Lic. Olman Rojas R.*

La Comisión de Reforma Integral Municipal surge en el VII Congreso de Municipalidades como una propuesta de los entonces candidatos a Presidente de la República de los partidos mayoritarios. La iniciativa citada consistía en designar a cinco miembros de cada uno de los partidos para que conformaran una Comisión que convirtiera en proyectos de ley aquellas ponencias del Congreso que eran aprobadas. El trabajo se inicia a partir del mes de setiembre y al cabo de un

* El licenciado Olman Rojas R. ha sido regidor en el cantón de Tibás, presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, integrante del consejo directivo de DINADECO, consultor de FEMICA para Costa Rica en materia municipal, integrante de la secretaría de asuntos municipales del PLN y director ejecutivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

año se elabora una propuesta de reforma integral del régimen municipal.

La propuesta CORIM

Se partió de la definición de autonomía, entendiéndola como *“aquella que tienen las municipalidades en el ámbito administrativo, político y financiero”*, para desglosar cuales reformas se han planteado en cada uno de estos ámbitos.

En el ámbito administrativo, se parte de la circunstancia que las municipalidades tienen un fuerte control por parte de la Contraloría General de la República, por lo que se espera llegar a tener una mayor independencia de la Contraloría General de la República, limitando este órgano únicamente a ofrecer dictámenes de legalidad, no de oportunidad. Esta posición obliga a los gobiernos locales a fortalecer las auditorías internas y mejorar sustancialmente sus sistemas de control presupuestario.

Dentro del proceso de agilidad que la estructura administrativa debe ir adoptando, se propone transformar la concentración que tiene el Ejecutivo Municipal en todo lo relacionado con el área administrativa, para descentralizar las responsabilidades administrativas.

Se va tras la búsqueda de mayor responsabilidad para cada jefe, con el propósito de que no todo dependa de las decisiones del Ejecutivo, sino todo lo contrario, que la mayoría de las acciones a emprender sean responsabilidad de cada jefatura de departamento o sección. Lo que se busca con responsabilizar a cada jefatura es que el Ejecutivo preste más atención a la gestión, que implica el ejecutar las políticas emanadas del Concejo.

Como una forma de fortalecer la estructura administrativa y darle continuidad a las labores del gobierno local, independientemente de quien asuma el concejo o de quien sea el Alcalde, se estableció en el Código Municipal la obligatoriedad de elaborar y someter a cabildo los planes de desarrollo estratégicos del período gubernamental y los planes operativos anuales. Lo anterior busca que los concejales planifiquen el desarrollo de su cantón conjuntamente con la sociedad civil organizada. Un factor que contribuirá a lograr esto es la aprobación pública del presupuesto municipal, elemento que fue introducido dentro de estas reformas.

En cuanto a lo que respecta al área financiera, se está señalando que exista una potestad impositiva local, en donde la municipalidad sea la que establezca las patentes y las tasas por los servicios que presta y que no proceda a solicitar permiso a otra instancia para poner en práctica las tasas por los servicios que brinda. En estas materias lo que se pretende es que con el acuerdo del Concejo y la publicación en la Gaceta, pueda iniciarse el cobro de las servicios. Esta situación trae consigo la posibilidad de que el ciudadano, que no esté de acuerdo con la tasas, pueda protestar y solicitar al gobierno local las explicaciones del caso. Por su parte el Concejo tiene el compromiso de darle el mejor uso a los recursos que se perciben por estos servicios, y que se adopte como norma mejorar la calidad de la prestación de los mismos.

Se plantea la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, con una transferencia del 5% (cinco por ciento), no del 10% (diez por ciento) como se pretendió en una época, por cuanto se es consciente de las limitaciones presupuestarias de que goza del Poder Ejecutivo. Esta transferencia sería paulatina, dos años después de aprobarse la reforma se iniciaría con un 1% (uno por ciento) y se aumentaría en un mismo porcentaje cada año hasta completar en el 2000 el cinco por ciento.

Esta transferencia de fondos, se haría de acuerdo a una distribución de un 25% (veinticinco por ciento) para todas las municipalidades por igual, un 25% (veinticinco por ciento) de acuerdo a la población, otro 25% (veinticinco por ciento) conforme a la extensión y un 25% (veinticinco por ciento) se distribuiría según el índice inverso de desarrollo que posea el cantón; en otras palabras, entre menos desarrollado se encuentre mayores recursos se le trasladarán.

El uso que se le daría a estos recursos está pensado para dos destinos, uno temporal que sería para capacitar a la estructura administrativa y establecer así departamentos financieros contables sólidos, adquirir equipos de cómputo, programas eficientes que establezcan sistemas de cobro ágiles y el otro destino sería fijo para crear mecanismos de participación del ciudadano en la toma de decisiones del Concejo, en programas sociales donde hasta ahora el papel que ha jugado el gobierno local ha sido muy débil, por no contar con los recursos ni la visión integral que se tiene hoy día.

Una de las propuestas novedosas es la de emitir bonos municipales para el financiamiento de proyectos que requieren un volumen de recursos mayor a la capacidad de los gobiernos locales; por ejemplo, mediante este sistema se hubiera financiado el proyecto DRENACA de la Municipalidad de San José, lo que habría permitido terminarlo hace ya algún tiempo y no se estaría en estos momentos finalizando lo que puede ser la primera etapa.

Para darle solidez a estos bonos, se propone la creación de un fondo cuyo capital sea aportado inicialmente con recursos del IFAM y un dos por ciento del impuesto territorial, que respalde las emisiones. En una primera etapa pueden hacer la emisión de bonos las Municipalidades cabeceras de provincia o aquellas que cuenten con un respaldo financiero y humano sólido, que permita al gobierno local llevar técnicamente la operación de este proyecto.

Se consideró por parte de CORIM que la vía más realista para variar la actual condición del régimen municipal, debía ser la transformación en los sistemas de elección municipal. En primera instancia, se propone la elección de los concejales en fecha distinta a la del Presidente de la República, Vicepresidentes y diputados. Con ello se pretende producir en los partidos políticos, una mejora en la calidad de los concejales electos ante las municipalidades y a la vez que los vecinos de los cantones presten mayor atención en los ciudadanos que escogen para su propio gobierno local.

Se da un cambio de nomenclatura al designar como concejal al regidor y al ejecutivo como alcalde, lo que se persigue es unificar la terminología con la usada en casi toda la región americana.

Un segundo cambio es la elección del ejecutivo, ahora alcalde por votación popular, cuyo fin es darle mayor seguridad al elegido en este puesto del que posee en la actualidad. Se busca que el alcalde no se vea sometido a las presiones constantes de los regidores por despedirlo de su cargo, al no cumplir con los compromisos de los regidores.

Un factor de cambio en esta propuesta consiste en que el alcalde se comprometa con su Cantón por medio de un programa de trabajo que deberá ser inscrito ante la Municipalidad, la cual convocará mesas redondas y otras actividades que faciliten a los candidatos dar a conocer sus ideas y proyectos a los vecinos. Se busca la elección del mejor vecino para el cantón, el que más convenga para el desarrollo de una población. El alcalde mantiene las mismas restricciones y potestades que le señala el actual Código Municipal.

Con la elección del alcalde se crea la figura de un vicealcalde que se elegirá de la misma forma. La función es sustituir al alcalde en sus ausencias y a la vez será un complemento que contribuya a equilibrar el trabajo municipal.

El factor que se mantuvo presente durante todas las discusiones en el seno de esta Comisión fue el ir tras la búsqueda de una mayor participación del ciudadano en la toma de las decisiones de su cantón. Es por ello que se elimina la figura del síndico y se sustituye por una asamblea distrital integrada por las juntas directivas de la sociedad civil organizada.

En otras palabras, las distintas fuerzas vivas en una comunidad que cuenten con una estructura formal y que hayan sido inscritas ante el gobierno local y se encuentren operando desde dos años antes, gozarán del derecho que su junta directiva integre la asamblea distrital. Este órgano a su vez nombrará a una Junta coordinadora que será el vínculo entre la Municipalidad y la comunidad.

La asamblea distrital es un ente consultivo, operativo y de seguimiento a los planes y programas acordados por ella y presentados ante el gobierno local para su implementación.

El concejo deber sesionar por lo menos una vez al mes con las juntas coordinadoras, a la vez se crea una comisión especial municipal integrada por los que presiden estas juntas a cuya cabeza se encuentra el Alcalde Municipal.

Unido a la decisión de darle una mayor participación a los vecinos, se encuentra el fortalecer mecanismos de consulta tales como cabildos, referendum y otras formas de consulta popular a las cuales pueda recurrir un concejo para conocer o ratificar decisiones de trascendencia para el cantón.

Si pudiera con una frase bautizar este nuevo proceso en la elección de los concejales, el alcalde y la participación de la comunidad, se puede decir que busca llenar de más democracia a la democracia.

La CORIM trató siempre de darle al concejo un mayor grado de tecnificación a sus decisiones, para lo cual era necesario reducir en alguna forma el número de integrantes de los distintos concejos. Fue por ello que se eliminaron los suplentes de regidores y en su lugar se aumentó el número de integrantes propietarios ante el concejo, elevándolo a dos regidores más por municipalidad aproximadamente.

Ya para terminar, estas reformas han sido presentadas ante la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que las debe dictaminar en el término establecido; esperamos que los señores diputados sean conscientes de la responsabilidad que tienen, ya que de ellos depende el futuro de nuestro sistema democrático.

Lic. Alexander Salas Araya*

Desde el siglo pasado y hasta nuestros días, nuestros gobiernos locales han sufrido un acelerado proceso de pérdida de autonomía, de desmunicipalización de sus competencias, un relativo empobrecimiento financiero, un aumento de la tutela gubernamental y administrativa, la pérdida del liderazgo local, y por consecuencia, un decreciente protagonismo en la vida nacional. En síntesis, el municipio costarricense está sumido en una profunda crisis.

Las competencias de las municipalidades, cada vez más limitadas, aunadas a un conjunto de condiciones histórico-

* El licenciado Alexander Salas Araya es graduado en Economía de la Universidad de Costa Rica. Ha sido profesor universitario y Ejecutivo Municipal del cantón central de Alajuela. En la actualidad es diputado por el Partido Unidad Social Cristiana y miembro de la Comisión Especial Legislativa que analiza el tema municipal.

políticas y culturales, colocan a estos gobiernos locales en una situación de minusvalía, la cual se expresa en la poca importancia política, la falta de capacidad institucional y de gestión y el deterioro sistemático de su imagen y la falta de financiamiento y recursos propios. La pérdida de hecho de esa competencia, ha puesto al país y al gobierno nacional en la obligación de replantear el papel del municipio y asegurarle u otorgarle los mecanismos necesario para que recupere su "estatus" y sus competencias.

Si queremos profundizar nuestro modelo democrático y la vigencia de la libertad, debemos revertir el centralismo vigente. Es necesario revertir este proceso, convirtiendo a las municipalidades en actores del desarrollo nacional, en verdaderos espacios de participación popular en la toma de las decisiones y en corporaciones eficientes y eficaces en la prestación de los servicios públicos. Para ello, debe replantearse el papel del municipio en la sociedad costarricense y su relación con el Estado y las diversas instituciones autónomas.

La redistribución territorial del poder supone una oportunidad para la democracia y ésta una oportunidad para la descentralización. En el séptimo Congreso de Municipalidades, celebrado del 29 al 31 de agosto de 1993, bajo el lema: "*Por un Estado descentralizado, autonomía municipal ya*", se planteó la necesidad de revisar a profundidad el régimen jurídico del municipio costarricense por parte de los representantes de todas las municipalidades del país. En ese congreso, se solicitó a los entonces candidatos de los partidos políticos mayoritarios, que expusieran a los representantes municipales sus propuestas concretas y los programas de trabajo, que en materia municipal, pensaban desarrollar en caso de ganar las elecciones.

Una vez realizada la presentación de ambos candidatos, surgió la iniciativa de crear una comisión bipartidista que

analizara los acuerdos del Congreso y los plasmara en proyectos de ley, comprometiéndose en ese acto, ambos partidos, a apoyar el resultado de estas acciones. Originalmente, esta Comisión estuvo conformada por cinco miembros de cada partido mayoritario, pero luego, buscando una mayor participación nacional y con base en el resultado de las elecciones y la necesaria concertación de intereses entre todas las fuerzas políticas del país, se decidió convertir esta Comisión en multipartidista, conformándose así la Comisión de Reforma Integral Municipal, la CORIM, de carácter pluripartidista.

A partir del pasado mes de mayo, me correspondió el honor de representar a la fracción parlamentaria del Partido Unidad Social Cristiana en esta Comisión y me he integrado activamente a ésta, tratando de brindar mis aportes con base en mi experiencia como Ejecutivo Municipal de la Municipalidad de Alajuela durante la Administración anterior, pero muy especialmente, con un gran espíritu municipalista, bajo la concepción de que las municipalidades hay que fortalecerlas; a las municipalidades hay que rescatarlas y, para eso, hay que dejar de atacarlas y destruirlas.

La CORIM ha pasado por varias etapas desde la primera de sus muchísimas reuniones, identificadas en el ideal común de obtener las reformas legales que fortalezcan el régimen municipal y se ha acordado que las reformas se decidan por consenso y no por mayoría. Esta Comisión ha cumplido un trabajo fundamental como foro de búsqueda de áreas de coincidencia y de propuestas concretas para el mejoramiento de la democracia y del fortalecimiento municipal, analizando la mejor manera de impulsar reformas que estimulen la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

CORIM ha planteado una serie de reformas que se consideran de orden prioritario para lograr el fortalecimiento del régimen municipal y se busca establecer una reforma integral,

dejando de lado definitivamente, el criterio de parches o reformas parciales sucesivas que pudieron haberse implementado en el pasado.

Entre las principales reformas que hemos venido proponiendo los miembros de esta Comisión y que están, por supuesto, sujetas a mayores debates, ya que no es una propuesta definitiva, sino todo lo contrario, preliminar, se considera que debe iniciarse con una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, que es el que establece la autonomía municipal. Se propone un nuevo texto que diga: “*Las corporaciones municipales son entes menores de Gobierno, con autonomía en lo administrativo, lo político y lo financiero*”, es decir, que este nuevo texto enmarque lo que pretende ser la propuesta integral.

Dentro del mismo artículo 170 se establece lo que se llama un “situado” del 5% del presupuesto nacional, con carácter progresivo, iniciando en un 2% y aumentando anualmente en un 1%. Este situado presupuestario tiene dos destinos: uno transitorio de 5 años, que tiene como objetivo que las municipalidades desarrollen la capacidad plena para administrar sus nuevas competencias, y otro destino definitivo a partir del sexto año, que se destinará para inversión municipal, fortalecer programas sociales y a conseguir el establecimiento y promoción de la participación democrática de los munícipes en la toma de decisiones, con mecanismos como el cabildo, el referéndum, el plebiscito, etc.

La distribución de este situado será un porcentaje que se repartirá entre todas las municipalidades por igual, un porcentaje en razón del territorio de cada cantón, otro porcentaje en razón de la población y un porcentaje para las corporaciones municipales no metropolitanas, de acuerdo con su nivel de desarrollo según la clasificación anual del MIDEPLAN, en relación inversa a su nivel de desarrollo.

Se plantea también crear un nuevo capítulo que regule la Potestad Tributaria Local, que daría a los Concejos la potestad de crear, modificar y eliminar impuestos que nacen de la autorización para ejercer una actividad lucrativa. Se deja a la Asamblea Legislativa la potestad de crear y modificar los impuestos nacionales, pero se traslada la competencia de los tributos locales a las municipalidades, debiendo incluso el Parlamento consultar a cualquier gobierno local que se vea afectado por una ley que pretenda exonerar una obra o actividad de un impuesto municipal.

Se establece la potestad tributaria municipal en cuanto a tasas y patentes. Se pretende crear una Ley Marco de Patentes que establezca máximos y mínimos dentro de los cuales pueda operar cada gobierno local. Establecería sistemas de control político para que los munícipes tengan la posibilidad de opinar sobre la apertura de nuevas patentes, el establecimiento de novedosos sistemas de producción y su efecto sobre la calidad de vida.

Con relación al cobro y estimación de las tasas, igualmente se busca establecer un sistema científico, barato, oportuno y que considere la recuperación de todo el poder adquisitivo de las mismas, es decir, que se logre la automatización de las tasas. Con respecto a las partidas específicas, las cuales significan alrededor de un 20% de un presupuesto municipal, se pretende modificar sustancialmente su entrega y su manejo por parte de las municipalidades. Se propone que estas sean dirigidas a programas que sean apoyados, tanto por la municipalidad como por la comunidad y que obedezcan a un plan operativo anual en el cual participe la sociedad civil organizada en los consejos de desarrollo.

Estas asignaciones deben ser flexibles en cuanto a su destino, con el propósito de llevar a cabo fácilmente su ejecución. Con esto, se pretende minimizar la sumisión y la ac-

titud no dignificante del municipio ante las partidas específicas, convirtiéndolas en una transferencia sana, sin destino condicionado, que no lesiona la autonomía municipal y que, proporcionalmente distribuida, otorga el traslado gradual en un proceso de renovación que conlleva a desarrollar el nuevo sistema municipal.

La propuesta de CORIM elimina el control previo de la Contraloría General de la República por uno a posteriori, pero establece un fuerte control previo interno municipal. Establece una nueva nomenclatura concejal-alcalde, se establece la elección popular del alcalde municipal y se reglamenta el resello a los vetos establecidos por estos. Se propone que las elecciones para elegir al alcalde y a los concejales municipales sean a medio período, a efecto de separarlos de la influencia de las elecciones nacionales, con el ánimo de que los ciudadanos en cada cantón pueden concentrarse a medio período para escoger a los mejores ciudadanos que los representen en el concejo del municipio.

Se sustituye la figura del síndico por la del consejo de desarrollo, conformado de 5 a 9 personas, de las cuales su presidente será el delegado ante las sesiones especiales del concejo municipal. Los consejos de desarrollo no responderán a criterios de distrito administrativo, sino que cada municipalidad establecerá las regiones que considere que deben tener uno de estos consejos. Se elegirá tres meses después de instalado el Concejo Municipal y se convocará a toda organización de la sociedad civil de la Unidad Básica de Desarrollo. Se les tomará en cuenta a la hora de analizar los acuerdos municipales que los involucre, se encargarán de establecer la prioridad de las obras físicas a desarrollar y en general, será la primera instancia de toma de decisiones a nivel de la unidad de desarrollo.

Por considerarse totalmente obsoleto y desactualizado, se busca sustituir el actual Código Municipal por una nueva

Ley de Gobiernos Locales, que se adapte a las reformas constitucionales y abarque y regule las diferentes reformas que aquí se plantean. Se propone abrir un nuevo capítulo relativo a educación y práctica en el voluntariado comunitario, como instrumento de participación y estructuración del tejido social.

Se pretende la municipalización del impuesto territorial, con el ánimo de que estas modificaciones en el valor y el trámite de las propiedades se queden bajo la facultad del gobierno local. Este impuesto anual se cobrará de 0,33% a un 1% del valor del inmueble, sentando un precedente porque se descentraliza el monto único, dejando al concejo municipal la potestad de establecer el porcentaje dentro de los rangos únicos por cantón, pero a discreción, en razón de su desarrollo.

Se propone modificar la Ley del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, proponiendo que dos de los integrantes de la Junta Directiva sean nombrados por la Unión Nacional de Gobiernos Locales para que hayan representantes municipales en forma obligatoria dentro de esa junta. Además, los miembros de esta Junta Directiva deben ser personas que estén vinculadas o se encuentren relacionadas con el régimen municipal, al menos en 5 de las 9 personas que conforman esa Junta Directiva.

Al valorar el gran esfuerzo realizado por la CORIM, he creído oportuno y necesario presentar una moción ante la Asamblea Legislativa para integrar una comisión especial mixta que se encargue de estudiar la crisis municipal, las soluciones propuestas y los diversos proyectos de ley y de reforma constitucional presentados en el Poder Legislativo, para que en un lapso establecido, rinda un informe al Plenario donde se planteen las acciones legislativas y administrativas pertinentes para el fortalecimiento de los municipios.

Esta comisión es sobre la descentralización del Estado costarricense y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Posiblemente sea una realidad en los próximos días, gracias a un acuerdo entre las diversas fuerzas representadas en la Asamblea Legislativa y pretende, en especial, evaluar el papel del municipio en el estado contemporáneo, buscando el esquema necesario que devuelva a las municipalidades, mediante reformas concretas y eficaces, su prestigio y autonomía.

Confío en que muy pronto podamos contar con unas corporaciones municipales modernas, ágiles y eficientes que puedan resolver satisfactoriamente las diferentes necesidades comunales. Debemos lograr la descentralización del Estado y el fortalecimiento municipal en beneficio de la participación popular en la toma de decisiones y con ello, fortalecer nuestro querido régimen democrático.

Ing. Johnny Araya Monge*

A lo largo de muchos años, el régimen municipal ha venido, sin éxito, aspirando a un nuevo papel en el desarrollo comunal, sin que, lamentablemente estas aspiraciones hayan tenido suficiente eco donde debieran tenerlo, en el Poder Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa y en general en nuestras clases políticas, de cuyo representantes, en el fondo, depende cualquier transformación.

* El licenciado Johnny Araya Monge fue regidor por la Municipalidad de San José. Ejerció la Dirección Ejecutiva del Instituto Latinoamericano para la Nueva Democracia y la ANDE, Presidente delegado de la Federación Mundial de Ciudades Unidas, Ejecutivo Municipal de San José (cargo actual) y miembro del comité ejecutivo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas.

Pese a todo, las iniciativas no han cesado, sea porque la municipalidad sigue siendo un paradigma del desarrollo descentralizado o porque hay quienes ven, en la concepción que ya se tenía de ella desde el pasado, la estructura más acorde con un progreso comunal que ha de ser participativo y por tanto, eficaz y eficientemente democrático.

Aunque parezca curioso, la municipalidad es por sí misma, la definición de un concepto humanista del desarrollo no individual ni concentrado. Por el contrario, la proximidad del municipio respecto de la ciudadanía, como es sabido, convierte su acción en un acto concertado a la luz del profundo conocimiento que tiene sobre los problemas que trata y de su relación con los actores que los padecen o los originan.

¿Cuántas posibilidades reales tiene el municipio costarricense de reivindicarse ahora que termina el milenio y se inicia un nuevo siglo? Todo parece indicar que la voluntad política para que así sea, continuará siendo la clave de una dependencia por demás infructuosa, porque está claro que el Estado no logró atender adecuadamente el desarrollo comunal ni las potestades actuales del municipio le permiten siquiera moverse con cierta holgura a la hora de diseñar sus proyectos de desarrollo urbano y llevarlos a la práctica.

Por otra parte, la realidad de cada uno de los 81 municipios de Costa Rica varía sustantivamente en cada caso; la tendencia general es de identificar el conjunto de problemas del gobierno local, sobre la base de los que padecen las grandes corporaciones municipales, como es el caso de la Municipalidad de San José.

Es obvio, sin embargo, que hay situaciones comunes que reivindicar y acaso la mejor referencia, antes que pensar en nuevos municipios, está dada en aquella instancia inicial en la que los asuntos, como la educación, la salud, la seguridad,

el aseo y el ornato entre otras tantas, eran en un lejano pasado responsabilidad de las autoridades municipales y de los planes y proyectos que éstas ejecutaban para su manejo.

Antes que juzgar el papel de los municipios en el desarrollo de Costa Rica, los analistas han sido poco profundos al auscultar y evaluar las causas de una depresión operativa que alcanza niveles inimaginables. Si bien los problemas económicos de nuestros gobiernos locales son bien conocidos, el máximo intento por resolverlos de manera radical se esfumó cuando no se obtuvo el apoyo político que se requería para otorgarle el 10% del total de los recursos correspondientes al presupuesto nacional, con la reforma que se planteó al Artículo 170.

Aún cuando la iniciativa fue objeto de profundas y, en muchos casos, fundadas observaciones, las dificultades surgidas empañaron el trasfondo de la intención reformista de la Constitución que, en lo sustantivo, buscaba fortalecer al gobierno local. La gran oportunidad que el municipalismo tenía en ese momento se esfumó, afectada por las circunstancias políticas pero principalmente, por la ausencia de acciones que deberían originarse en las propias municipalidades.

Ha sido en el curso de los años que los anhelos por rescatar a la municipalidad como primer agente del desarrollo urbano, ha vuelto a ponerse de actualidad. En el interregno de un cambio de gobierno, matizado por la campaña política respectiva, instituciones como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el IFAM y la propia Municipalidad de San José iniciaron los preparativos de lo que, en 1993, debía de ser el Séptimo Congreso Nacional de Municipalidades.

A lo largo de muchos meses, y en busca de una agenda que intentaba uniformar las inquietudes de los gobiernos locales del país en torno a su presente y a su futuro, se inicia un ciclo de foros provinciales de los que se obtendrá una agenda

en la que figuran en forma prioritaria la modernización administrativa, los asuntos financieros y las limitaciones que se originan en la propia Constitución Política. En pocas palabras, el régimen municipal de Costa Rica tendrá solución a sus aspiraciones de autonomía y eficacia en la gestión urbana, si sus inquietudes reciben el apoyo final que necesitan de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo.

Es en este punto en que la Municipalidad de San José, tiene que reconocer el importante trabajo que a la fecha ha cumplido la Comisión de Reforma Integral Municipal, que es la expresión de otras instancias anteriores fundadas en la participación bipartidista primero y multipartidista luego, para concluir que, sobre este apoyo es indispensable concebir cambios integrales en razón de una municipalidad que en una nueva perspectiva debe responder por la planificación y la puesta en práctica de un desarrollo urbano, acorde con las necesidades del mundo actual.

En relación con las reformas propuestas por la CORIM, y respecto de cuyos detalles los especialistas harán y han hecho abundantes aportes, en mi perspectiva de Ejecutivo Municipal de San José, debo reiterar mi convicción en cuanto a que ninguna autonomía será posible si el gobierno local no cuenta con los recursos económicos que hagan posible su gestión.

De allí que entre las grandes e importantes propuestas a las que ha llegado la CORIM, figure un capítulo completo dedicado a la potestad tributaria municipal, base, en nuestro concepto, de todo cambio hacia una verdadera descentralización del Estado que no será posible si no se habilitan las instancias que lo permitan.

De los elementos principales de este capítulo, debe rescatarse que el concepto de autonomía desarrollado por la

CORIM, abarca los asuntos administrativos, financieros y políticos, o sea, una visión integral para un cambio radical de la actual realidad municipal, comenzando por la propuesta para que se establezca un ingreso correspondiente al 5% del Presupuesto Nacional, para desarrollar a la nueva municipalidad y para que este desarrollo incorpore de manera democrática y participativa a la comunidad. La CORIM aspira, también, a que el nuevo gobierno local maneje integralmente los impuestos que se originan en su jurisdicción.

Reducciones sustantivas del aparato político y en general, reformas o sustitución del actual código municipal, creación de los consejos de desarrollo o limitaciones a la actual y entrabante función a priori de la Contraloría General de la República sobre la municipalidad, se condensan en la propuesta de la CORIM, uno de los esfuerzos más serios y mejor fundamentados que sobre la nueva municipalidad que el país necesita se ha hecho en lo que va del presente siglo.

A la suma de otra infinidad de transformaciones de fondo que harán posible una gestión urbana, moderna y enmarcada dentro de valores tan preciados para la actual Costa Rica, como es el adecuado manejo de los recursos naturales, el proyecto de reforma integral municipal agrega la municipalización del impuesto territorial.

Un estudio a fondo, que la Comisión ha realizado, permite dimensionar con claridad las fuertes debilidades que llevaron al gobierno local de Costa Rica, al estado de postración en que se encuentra. Quienes favorecen una descentralización del Estado con el objeto de que éste se fortalezca en los ámbitos en que debe de ser fuerte y ceda posiciones donde resultó inepto, tienen que ver con las reformas de la CORIM, una posibilidad que ha de ser sustento del desarrollo nacional necesario para el próximo siglo.

Queda visto, sin embargo, que las opciones que los nuevos tiempos están brindando a países como Costa Rica sólo serán aprovechables si las instancias para el desarrollo que se persigue están capacitadas para este desafío, y la municipalidad, como institución descentralizada, es un soporte fundamental para lograrlo. Espero que el Gobierno central y nuestra Asamblea Legislativa quieran asumir el histórico reto de cambiar las estructuras que agotaron su potencial de progreso y que mal manejadas podrían conducirnos a situaciones profundamente injustificadas y dañinas para todos.

Llegó la hora de trascender las posiciones en favor del fortalecimiento municipal y pasar a acciones concretas y eficaces para provocar un nuevo marco constitucional y jurídico que abra las puertas a un verdadero proceso de descentralización en nuestro país.

Segunda Parte

¿Cuál debería ser la participación ciudadana en los gobiernos locales?

Dr. Carlos Manuel Echeverría*

Primero que todo, y tal vez remontándose al pasado, Costa Rica escogió desde la independencia un camino muy propio, que desembocó en un contrato social de gran equilibrio donde el poder nunca se concentraba tanto que impidiera el progreso y participación de otros. Cuando ha sucedido esa concentración o alguien ha abusado, siempre han habido fuerzas que han recuperado ese equilibrio.

* El doctor Carlos Manuel Echeverría es Bachiller y Máster en Administración de Empresas, con especialidad en economía internacional, finanzas y mercadeo del Babson College de Massachusetts y realizó estudios posteriores de economía del desarrollo en la Universidad de Harvard. Entre otros cargos, se ha desempeñado como Ministro de Planificación y Política Económica de 1978 a 1982 y como director ejecutivo de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá.

Se ha desarrollado en el costarricense un arraigo a las ideas democráticas, si bien no del todo claras en este momento. Creo que hay una confusión con respecto a la democracia en el costarricense; a veces siento que los ticos hablan de democracia muy ligeramente, pues el esquema actual es más que todo electoral.

En contraste con épocas previas, en los últimos años los intereses han prevalecido sobre los principios, lo que consecuentemente ha dañado el sistema verdadero. Pero esa es la realidad de la política en los últimos años, hay muy pocos principistas, hay muchos interesados. El sistema político costarricense se ha deteriorado y ya no funciona para el desarrollo. Los partidos tradicionales pierden vigencia, ya nadie quiere saber de los partidos políticos tradicionales y la capacidad de enfrentar los problemas y luchar por el logro de las aspiraciones propias del progreso humano están distanciadas.

En general, podría asegurarse que los partidos políticos tradicionales sirven a las personas y allegados que los controlan, más que a la sociedad que representan desde una perspectiva que debería ser fundamentalmente ideológica. Los partidos políticos en la época moderna, fundamentalmente, deberían de jugar un papel ideológico más que de representación.

Uno de los distinguidos expositores que me antecieron tuvo una posición totalmente contrastable con lo que he expresado. Eso es un derecho que todavía tenemos en Costa Rica y creo que sobre el tema deberíamos debatir un poco más. El poder tiende a concentrarse principalmente para satisfacer intereses. Paralelamente los problemas y desequilibrios de un país en desarrollo con una población relativamente educada, con expectativas crecientes y capacidad de progreso, tienden a agravarse.

Hay una pérdida sustancial de los valores éticos y morales que hicieron de Costa Rica casi que una anomalía en la

región y en el mundo en vías de desarrollo. Es casi redundante decir que el sistema democrático tiende a involucionar. La democracia que no fomenta la participación y que no resuelve los problemas y coadyuva satisfacer efectivamente las aspiraciones legítimas de la población, involucona.

Igual suerte que los partidos políticos corren las entidades administrativas del Estado; Estado en el sentido amplio de la palabra. Me preocupa mucho que en Costa Rica y en muchos sitios del mundo, la gente usa el término estado, cuando en realidad está hablando del aparato estatal, de las instituciones públicas. En realidad el Estado es toda la sociedad, los que estamos en la parte privada y los que están en la parte pública, las instituciones públicas y las instituciones privadas.

La institucionalidad del Estado, o sea, el aparato estatal es ineficiente e ineficaz. Vive para sí mismo en gran medida, a un alto costo directo y de oportunidad. El poder se concentra y con él la enajenación de la mayor parte de la población que, prácticamente, ve reducida su participación a lo electoral, plagado de defectos en todo caso. Nuestro sistema electoral, a pesar de que tiene muchas bondades, no permite ni fomenta el diálogo de fondo. Ahora elegimos a los gobernantes en función del matiz político y la de mercadotecnia política.

Voy a caracterizar según mi criterio personal a la participación democrática. Primero que todo, la participación es un deber y un derecho que exige obviamente, responsabilidades como deber que es. La participación dignifica al ser humano y debe maximizarse y debe valorizarse. Con valorizarse quiero decir que, para que la gente participe bien, se le deben dar los elementos, se le debe preparar.

La participación tiene que ser sistemática, no cuando a los jerarcas se les ocurra. Tiene que respetarse el marco y las características acordadas, lo que implica compromisos para ambas partes. Implica compromisos para los jerarcas electos y los nombrados por el Presidente de la República, o sea,

electos indirectamente. También implica compromiso para los que participan. Uno no puede realmente, como ciudadano, llegar a participar sin conocimiento de causa. El que va a participar en un consejo de desarrollo, como aquí se mencionó, tiene que llegar preparado para hacerlo; para contribuir positivamente y ojalá en función a principios y no a intereses; a pesar de que obviamente es legítimo tener intereses y deben existir. Sin embargo, los países han progresado fundamentalmente cuando la gente lucha por principios más que por intereses.

La participación tiene que ser sistémica, estructural y consecuentemente organizada, lo anterior en forma tal que sea expedita y práctica. Tiene que haber delegación de abajo hacia arriba, no representación. Aquí hay una observación fundamental; el delegado tiene que darle respuesta y tiene que rendirle cuentas a las personas que, desde abajo, han delegado en él esa participación. El representante en realidad recibe un "cheque en blanco" para que durante el tiempo que es representante, haga lo que él quiera con esa potestad que le han dado. Eso obviamente enajena la participación de las bases, no las estimula a involucrarse con la problemática y definitivamente redundante en una concentración de poder. Se presta también para "líneas" de partido, para líneas de grupos de interés y para que los representantes se matriculen muchas veces, en oposición a lo que sus supuestas bases pueden querer.

¿Por qué sistémica? Bueno, porque tiene que ser a diferentes niveles. Yo he insistido mucho en que la participación municipal, por ejemplo, en mi criterio es fundamental, porque el municipio es obviamente donde las fuerzas comunales pueden participar y donde uno está activamente involucrado, debe vincularse a niveles superiores, a nivel subregional obviamente. En Costa Rica, existen 22 subregiones para efectos de planificación que no funcionan, y que deberían hacerlo. La provincia en realidad no juega ningún papel en Costa Rica. No tiene absolutamente nada que ver Golfito con

Puntarenas. Tenía que ver cuando uno tenía que tomar el barco en Puntarenas para ir al sur del país. Considero que, en una reforma constitucional deberían eliminarse las provincias, por lo menos en la forma en que están concebidas en este momento. En realidad no juega ningún papel más que un papel electoral. No sé qué tiene que ver Sarapiquí con Heredia o San Isidro de Pérez Zeledón con San José, que son tan diferentes.

La participación debe ser estructural; debe haber una estructura sistémica, organizada, que garantice una participación amplia desde el nivel más bajo hasta el nivel más alto.

En el caso específico de Costa Rica, propongo revitalizar en lo que ya opera y reactivar de inmediato el sistema nacional de planificación, con las subdesagregaciones regionales y sectoriales, para que funcione como marco y modere los excesos de la economía de mercado. Debe tenerse claro que sin planificación no hay participación y la planificación sin la participación válida es conducente a la catástrofe total. Pero si no hay planificación, la participación se vuelve simplemente un ejercicio decorativo y demagógico. La planificación tampoco puede ser una camisa de fuerza. No existe ningún país en el mundo, ninguna sociedad que se haya desarrollado si no es con una base de planificación.

Este camino que, en los últimos años no sé si lo hemos escogido o se nos ha impuesto, de meterse de lleno en el liberalismo económico, es fatal para estos países. Van al despeñadero y ya hasta el mismo Banco Mundial tiende a querer revisar algunas cosas de ese planteamiento original.

La democracia moderna y de vanguardia, como la que un país con los antecedentes de Costa Rica se merece y debe aspirar, se basa en una incrementada participación ciudadana, cada vez más seria, responsable y valorada. Por lo tanto, la revisión conceptual y reactivación de los sistemas de parti-

cipación regional con base en concejos de desarrollo territoriales a distinto nivel, o sea a nivel regional o subregional de municipalidades sistémicamente entrelazados, y de los consejos de desarrollo sectorial, con participación de los cuerpos intermedios de la sociedad civil, según corresponde en función al ramo, es algo que no puede ser postergado. El esquema regional debe ir desde el barrio hasta el Consejo Nacional Regional, que preside el propio Presidente de la República, para garantizar una participación coherente y democrática.

Debe de existir vinculación con la preparación, ejecución y evaluación de los planes nacionales de desarrollo; planes de desarrollo que no tienen ningún valor tampoco, mientras no exista un enlace entre los planes y entre los presupuestos. La creación de un consejo nacional económico y social con capacidad de propuesta que se reúna periódicamente y donde, además, las grandes decisiones políticas de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo sean consultadas a delegados nombrados por la sociedad civil organizada en los llamados cuerpos intermedios, es algo quizá novedoso y vale la pena analizarlo.

Esto es una adaptación del ECOSOC europeo, del Consejo Económico y Social Europeo a las condiciones locales. Lo he propuesto también para Centro América, cuando fui miembro de la Comisión Preparatoria del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y ahí fraguó un grupo consultivo. Lo interesante es que la sociedad civil organizada sea consultada oportunamente por el Congreso con respecto a la legislación importante y por el Poder Ejecutivo con respecto a las decisiones o decretos importantes.

Que la consulta nacional no sea simplemente cada cuatro años cuando votamos, sino que tengamos una democracia que realmente viva; será un avance importante. Dentro de ese esquema, los jerarcas políticos, tanto en el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, pueden tomar una decisión que no

vaya con lo que la sociedad civil les está diciendo, pero tienen que asumir las consecuencias que eso conlleva.

Por supuesto que la consulta no debe ser vinculante, estaríamos cediendo ahí la capacidad de gobierno. Deben acogerse las recomendaciones del Consejo o desecharse razonadamente, pero no pueden ignorarse.

La participación de los delegados debe ser financiada para que no se vuelva en una cosa elitista y los delegados deben obligatoriamente recibir autorización para faltar a sus trabajos sin sanción o pérdida de remuneración cuando el Consejo sesione o cuando alguna razón especial haga necesario que deban colaborar.

El nivel municipal es la clave en el sistema propuesto, pues en él se da operativamente la participación comunal en forma significativa. Conviene descentralizar la administración de todas aquellas actividades y servicios que hoy el aparato estatal concentra para darle mayor valor y eficiencia a la democracia y regresar al camino de la evolución democrática.

Cuando la descentralización no convenga por razones de escala o deficiencia, debe fomentarse la desconcentración administrativa de la entidades nacionales del aparato estatal, valorando la relación de los entes que trascienden el ámbito municipal con el Concejo Municipal y con el Consejo Económico y Social del municipio. Esta es una nueva figura que debe operar con características similares al descrito Consejo Nacional Económico y Social.

La iniciativa privada amplia, en los procesos de descentralización y desconcentración, debe valorarse hasta donde sea posible, así como fomentarse hasta el punto donde se mantenga la esencia del beneficio social de la actividad o servicio. Deben estimularse cuando convenga por razones económicas, los consorcios municipales como entes de organización administrativa para prestar servicios y asumir tareas. Claro

está, ello implica una revitalización de la administración municipal más que el simple pero oneroso apoyo financiero. Nada sacamos con dotar de recursos financieros a las comunidades, si no se les otorga mejor recurso humano y mayor flexibilidad.

En resumen, hay que:

- 1) Reubicar en la dimensión correcta lo que la vida moderna plantea a los partidos políticos. La tecnología actual abre el campo para que los grupos de interés que demandan esa participación, puedan hacerlo directamente. Dentro de ese concepto es interesante la propuesta que se hizo en este seminario de que los grupos comunales de interés pudieran participar activamente con delegados electos en los Concejos Municipales. Los partidos políticos juegan un papel fundamental en este momento y de cara al futuro, más que como representantes en la configuración política, como núcleos ideológicos de las sociedades, principalmente en aspectos morales y éticos, pues no debemos ser tan pragmáticos que nos olvidemos de la ética.
- 2) Valorar e incentivar la participación de la sociedad civil.
- 3) Reactivar el sistema nacional de planificación y sus subsistemas.
- 4) Activar las estructuras de participación específicas y sistémicas.
- 5) Lograr una inserción sistémica del municipio, porque tampoco se trata de que el municipio se vuelva autárquico o que funcione por sí solo. No puede ser posible que, si el país está buscando un desarrollo de exportaciones fundamental y muy ambicioso al mu-

nicipio de Limón, por ejemplo, se le ocurra cobrar un impuesto exorbitante a las exportaciones del país, simplemente porque el muelle principal del país está localizado en el Puerto de Limón. O que la municipalidad de Curridabat autorice que se construyan en sectores hoy destinados a la agricultura, sabiendo que esos cafetales son necesarios para el desarrollo sostenible del Valle Central, porque captan la humedad. El municipio tiene que estar sistémicamente integrado, los planes de desarrollo municipales sistémicamente integrados obviamente con los planes de desarrollo nacionales, en sus desgregaciones regionales y sectoriales para evitar caer en la inconveniente atomización administrativa.

Dr. Ottón Solís Fallas*

A. Fundamentos de la democracia participativa

Las comunidades organizadas deben ser protagonistas de su propio desarrollo. Nadie mejor que ellas pueden identificar y generar respuestas para sus problemas. Además, cuando el desarrollo de una comunidad depende no sólo de decisiones y recursos externos, sino también de decisiones y es-

* El señor Ottón Solís Fallas es licenciado en economía y tiene una maestría en desarrollo económico de la Universidad de Manchester, Inglaterra (1977) y siguió sus estudios de doctorado. Ha sido profesor en la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad para la Paz, Universidad de Reading y la Universidad de Manchester. Fue Ministro de Planificación durante la administración Arias Sánchez (1990-1992), miembro del Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia, presidente del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos y Política Económica y miembro de la Junta Directiva del Banco Central. Actualmente es diputado por el Partido Liberación Nacional.

fuerzos locales, existe un gran incentivo para generar mejores niveles de compromiso e integración comunal. Cuando todo depende de factores externos a las comunidades, se establece una homogeneidad entre ellas que reprime la energía y los valores comunales. La desigualdad potencial originada en la descentralización, en la participación y el activismo local, más bien libera las fuerzas desarrollistas necesarias para el progreso de cada comunidad. La suma de esa dinámica conduce a la democratización del Estado, el incremento en la eficiencia de las instituciones, al incremento en los recursos disponibles para las comunidades y, en fin, al desarrollo nacional.

1. *Tecnócratas, políticos y democracia participativa*

El proceso de descentralización requiere para su consolidación, avance y diseminación, de dos factores fundamentales. El primero se refiere a la disposición a renunciar al poder por parte de las diversas dependencias del Estado. El segundo, incluye un proceso de cambio tendiente a liberar la capacidad creadora de las comunidades y a desarrollar su responsabilidad en el ejercicio del poder.

La renuncia de poder plantea el reto más grande al impulso de la democracia participativa. En este sentido, el centralismo se nutre de dos formidables enemigos de las comunidades para identificar prioridades. De acuerdo con esa tecnocracia, toda decisión requiere de diagnóstico y análisis de costo-beneficio, donde la participación de teóricos y especialistas es un imperativo.

El error de esta posición radica en que, a veces, el costo de esos estudios es más elevado que el de los posibles errores en las decisiones que se tomen. Es posible que un análisis de costo-beneficio de muchos estudios sobre proyectos específicos, rinda datos que no recomendarían esos estudios. En proyectos públicos, por definición, la rentabilidad social debe estar defi-

nida por los usuarios de los proyectos. Desde ese punto de vista, el orden de prioridades establecido por una comunidad estará correcto intrínsecamente. Todo lo anterior significa que, ningún técnico externo puede tener mejor criterio que la comunidad para determinar si, por ejemplo, lo más importante es lastrear un camino o hacer una cancha para practicar el fútbol.

El segundo gran enemigo de la descentralización está constituido colectivamente por los funcionarios políticos (Presidentes, Ministros, Diputados, etc), los cuales, generalmente, buscan utilizar el poder para acumular más poder. Uno de los mecanismos utilizados para perseguir ese objetivo es sujetar las comunidades a complicados procesos de petición y gestión de recursos y a fastuosas ceremonias políticas para su entrega. La realidad es que los actos de decisión, anuncio y entrega de recursos constituyen, en la mayoría de los casos, el punto culminante en la carrera del político pues esa es la motivación central de la búsqueda del poder.

Vale la pena resaltar que esa relación político-comunidad, no se origina en un menosprecio a la capacidad comunal para identificar prioridades, si no en la búsqueda de poder. De esa manera la motivación centralista de la tecnocracia difiere de la que inspira a los políticos. La velocidad de esta afirmación se constata con un ejemplo: durante las campañas electorales el político confía y delega en líderes comunales, actividades complejas tales como la organización, el proselitismo y la logística (calendarios, censos, transporte, finanzas, etc). En ese contexto, durante la campaña, el candidato a Diputado, por ejemplo, tiene una relación casi de sumisión y dependencia en relación con la dirigencia comunal. Sin embargo, tan pronto como se cierran las urnas electorales y su elección está garantizada, la relación de poder cambia diametralmente: el líder comunal es inducido a adoptar una actitud sumisa y de dependencia en relación con el político electo.

La dinámica de esta relación político-comunidad, ilustra, muy bien por cierto, la característica más sobresaliente de la democracia electoral. En ese sistema político, el pueblo es protagonista de primer orden durante el proceso electoral, para luego quedar totalmente al margen. La descentralización busca, precisamente, que el sistema político evolucione de la democracia electoral a la democracia participativa, donde el papel central de las comunidades es permanente.

2. *Capacitación a las comunidades: excusa del centralismo*

La literatura sobre el desarrollo y la originada en la ciencia política ha sido profusa en ponderar las virtudes de la participación comunal; esas elaboraciones centradas en la capacitación y asesoría a las comunidades, con el fin de brindarles herramientas para identificar prioridades y tomar decisiones.

Sin embargo, es posible que el lento avance en la descentralización se origine, precisamente, en la grotesca contradicción implícita en esa propuesta. Quien sugiere que las comunidades necesitan capacitación y asesoría para evaluar problemas, opciones y definir prioridades, en realidad no cree en la capacidad de esas comunidades. De hecho lo que está afirmando es que el tecnócrata sigue siendo el único que conoce de todo: no solo de la ingeniería de un puente rural, lo cual es correcto, si no también si a la comunidad le urge más ese puente el lastreo del camino, lo cual es absurdo.

En este contexto, con la excusa de la “capacitación previa”, se ha pospuesto indefinidamente la devolución del ejercicio del poder a las comunidades en muchas partes del mundo. En primer lugar, los recursos para esa capacitación no siempre están disponibles. Pero además, nadie ha dicho cuánta capacitación se requiere para que la comunidad se “gradúe” como dueña de la capacidad de tomar las decisiones

locales que afectan su calidad de vida. (Nótese sin embargo, que el punto de vista de esta reflexión implica que todo recurso destinado a capacitar la comunidad, sobre cómo identificar sus problemas y cómo jerarquizarlos, estaría desperdiándose).

3. *Áreas de posible descentralización*

Lejos de la capacitación, la verdadera descentralización requiere de la efectiva entrega del poder a las comunidades: poder para nombrar, para destituir o promover funcionarios públicos, para asignar recursos y para evaluar el desempeño de los funcionarios y las instituciones de servicio.

Existe una desvinculación sorprendente entre los funcionarios o servidores del Estado, por una parte, y los usuarios y el público, por la otra. De acuerdo a la naturaleza de la función pública, los empleados del Estado son servidores del público. Este principio está debidamente consagrado en el artículo 114 de la Ley General de la Administración Pública vigente. Sin embargo, el único patrón legal de los servidores públicos es el Estado o la institución para la que laboran. El público al que sirve no puede evaluar y mucho menos influir negativa o positivamente en la carrera del funcionario. Mientras tanto, la Dirección General de Servicio Civil o el Departamento de Personal de la institución correspondiente, a los cuales no necesariamente afecta la calidad del desempeño del funcionario, tienen todas las potestades para promoverlo, castigarlo o bien removerlo.

Aparte del “nepotismo institucional”, derivado de esa relación (donde los funcionarios que prestan servicios al público pertenecen quizás al mismo sindicato a que pertenecen los funcionarios del Servicio Civil o del Departamento de Personal), la incapacidad del usuario para actuar sobre el servidor público, revela una de las manifestaciones más serias del

centralismo burocrático. Como no existe una demanda natural interna por la eficiencia y la eficacia del servicio y al no permitírsele al usuario actuar en relación con el servidor público, el Estado y las instituciones tienden a convertirse en servidores de sí mismos. Los órganos institucionales tienden a convertirse en servidores de sí mismos. Los órganos institucionales suplen los técnicos y los técnicos elaboran estudios sobre los problemas nacionales que justifican su existencia. Así, los presupuestos de la institución y el jerarca anuncian con orgullo la ejecución de ese presupuesto (y —a veces— lo que planea hacer en beneficio del usuario).

Por lo anterior, la Democracia Participativa requiere de reformas legales que le permitan al usuario de los servicios (educación, salud, banca, etc), iniciar acciones de castigo o promoción de los funcionarios públicos con los cuales se relaciona directamente, (médicos, extensionistas del MAG, educadores, cajeros de banco, etc). Sobra decir que esas acciones deben originarse en la evaluación de la actitud (carácter) del funcionario y no en sus capacidades técnicas, las cuales deben seguir bajo la tutela exclusiva de las instancias institucionales existentes en materia de empleo público.

En relación con los recursos, es necesario entregar el poder de decisión a las comunidades: cuáles y cuántos, son asuntos que deben definirse. Un criterio a utilizar puede originarse de la evaluación de su cobertura. En este sentido, todas las inversiones de impacto cantonal deberían ser jerarquizadas a nivel cantonal. Asimismo, los recursos destinados a obras de impacto distrital, deberían ser distribuidos por instancias distritales.

Algunas de estas soluciones requieren de reformas legislativas, lo que pospone el impulso de la democracia participativa. De hecho, el país ha logrado consensos importantes

en relación con el fortalecimiento del Régimen Municipal, pero aún falta tiempo para convertirlo en realidad. Sin embargo, existen caminos efectivos para trasladar poder a las comunidades, los cuales dependen únicamente de la disposición política a renunciar al ejercicio de ese poder. En este contexto se enmarcan los avances experimentados en el cantón de Pérez Zeledón, en donde se ha utilizado el presupuesto de Partidas Específicas para promover la Democracia Participativa de manera acelerada y exitosa.

B. Democracia participativa en la práctica

De acuerdo con el Código Municipal, los Consejos de Distrito se conforman con los candidatos a síndico propietario y suplente que resulten electos, los cuales pasan a ser su presidente y vicepresidente, respectivamente. Los otros tres miembros adicionales son escogidos por la municipalidad, dentro del liderazgo comunal. De esa manera, el Consejo de Distrito es la institución democrática derivada del proceso electoral más cercana a la comunidad.

A principios de 1993, se inició en Pérez Zeledón un programa de descentralización con las características arriba mencionadas: rechazando la idea de la "capacitación previa" y entregando el poder de decisión sobre recursos públicos a las comunidades. Tradicionalmente, los Diputados asignan un monto del Presupuesto Nacional de la República de acuerdo a su entero criterio. El candidato a diputado del partido que eventualmente ganaría las elecciones, anunció que ese presupuesto sería distribuido, con total autonomía, por los Consejos de Distrito. Vale la pena anotar que el proceso de estructuración de la papeleta municipal y la correspondiente a cada uno de los once Consejos de Distrito, reflejó esa nueva distribución de responsabilidades y de aspiraciones individuales y comunales.

***Presupuesto de las partidas específicas
de la democracia participativa***

La primera asignación de partidas específicas realizada por los Consejos de Distritos, fue de ¢ 17.8 millones, correspondientes al último presupuesto extraordinario de La República para 1994. Ese monto, se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro 1

Distribución de ¢ 17.8 millones, asignados por los 11 consejos de distrito de Pérez Zeledón en partes iguales (partidas específicas del presupuesto extraordinario de la República de 1994)

Concepto	Monto	%
- Infraestructura vial (camino, puentes, cunetas y alcantarillados)	10.450.000.00	58,8
- Educación	936.000.00	5,2
- Desarrollo comunal	2.375.000.00	13,5
- Salud (clínicas, puestos y centros de salud)	450.000.00	2,5
- Agua potable	100.000.00	0,6
- Infraestructura deportiva	836.000.00	4,6
- Religión (templos)	900.000.00	5,0
- Obras varias	1.753.000.00	9,9
TOTAL	17.800.000.00	100

La segunda asignación de partidas específicas proviene del Presupuesto Ordinario de la República para el año 1995. En este caso los Consejos de Distrito distribuyeron ¢ 63.9 millones de la siguiente manera.

Cuadro 2

Distribución de ¢ 63.9 millones, asignados por los 11 consejos de distrito de Pérez Zeledón en partes iguales (partidas específicas del presupuesto ordinario de la República de 1995).

Concepto	Monto	%
- Infraestructura vial (camino, puentes, cunetas y alcantarillados)	27.399.000.00	41,6
- Educación	18.740.000.00	28,4
- Desarrollo comunal	5.610.000.00	8,5
- Salud (Clínicas, puestos y centros de salud)	2.000.000.00	3,1
- Agua potable	1.750.000.00	2,7
- Infraestructura deportiva	2.775.000.00	4,2
- Religión (templos)	3.232.000.00	4,9
- Obras varias	4.394.000.00	6,6
TOTAL	63.900.000.00	100

En total, los Consejos de Distritos han asignado € 83.7 millones en partidas específicas del presupuesto extraordinario de 1994 y el ordinario de 1995. Obsérvese que los mayores porcentajes se asignaron a infraestructura vial, seguido por la construcción y reparación de edificios comunales y educativos.

La distribución autónoma del presupuesto de las partidas específicas ha sido el paso fundamental para la credibilidad del proceso de descentralización. Esta forma de tomar decisiones ha generado altos niveles de motivación y una nutrida participación en el proceso de descentralización, por parte de los Consejos de Distrito y del resto de las organizaciones del cantón.

Vale la pena resaltar que, después de mucha consulta, el monto de las partidas correspondientes a Pérez Zeledón se distribuyó en once partes iguales. Sin embargo, se ha advertido que la arbitrariedad de este criterio será sustituido, durante el segundo año, por un sistema de retribución. De acuerdo con éste, el monto correspondiente a cada Distrito dependerá del aporte local de recursos. Así, el distrito cuyas obras tengan un valor igual al monto de las partidas asignadas, no recibirá partidas específicas adicionales. Además, se establecerá una tabla índice que defina la estructura distributiva de las nuevas partidas, de acuerdo al porcentaje de aporte local al valor de las obras.

C. Logros obtenidos en el proceso de descentralización

- a) Traslado completo del poder en la toma de decisiones del Diputado, en relación con las partidas específicas, a los Consejos de Distrito.
- b) Incremento del poder de las asociaciones de desarrollo y otras organizaciones de base, pues éstas se en-

cuentran en una relación más igualitaria con la instancia decisoria (Consejo de Distrito), que en los casos en los cuales el diputado es quien determina el destino de las partidas específicas.

- c) Vinculación de los Consejos de distrito, con las instituciones públicas, como el IMAS, el ICAA, y el ICE, etc., para trabajar en forma conjunta con los vecinos de las comunidades del cantón de Pérez Zeledón.
- d) Aporte de quinientos mil colones en materiales por parte de la Municipalidad para cada Consejo de Distrito para diversas obras comunales.
- e) Acondicionamiento del espacio físico y de una secretaria de la Municipalidad para atender notas, cartas y documentos de los Consejos de Distrito.
- f) Asignación de 110 bonos de la vivienda, 10 por cada Consejo de Distrito, para ser destinados de acuerdo con su entero criterio.
- g) Al tener los vecinos las potestades y los recursos para buscar soluciones a sus problemas, se ha descongestionado la Municipalidad.
- h) El logro más significativo es haber dotado de credibilidad al proceso de descentralización y participación comunal. Al inicio casi nadie creía, ni siquiera los propios protagonistas, que serían beneficiados con poderes desconocidos hasta entonces. La disposición y motivación de los Consejos de Distrito es evidente.

Con este proceso no sólo se está extrayendo el máximo provecho a los recursos asignados, sino que también se está

cimentando la verdadera democracia participativa en la toma de las decisiones y la solución de problemas comunitarios de nuestro país.

Anexo

Apoyo de la AID al Programa de Descentralización de Pérez Zeledón

La AID, por medio del Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana, inició, el 1 de junio de 1994, un apoyo decidido al programa de descentralización impulsado por el diputado Ottón Solís en Pérez Zeledón. La idea original de la AID era promover experiencias similares en dos cantones adicionales. Sin embargo, al momento de elaborar estas notas no parece factible que los Diputados correspondientes pongan las partidas específicas a disposición de los Consejos de Distrito.

Aunque el proyecto impulsado por la AID, incluye también un apoyo a la Municipalidad del Cantón, las acciones relacionadas específicamente con los Consejos de Distrito se han centrado en la constitución de los Consejos de Distrito y un seminario dirigido a la Municipalidad. Además, se ha brindado apoyo a los Consejos de Distrito en relación con los procedimientos legislativos para la elaboración del presupuesto de partidas específicas.

A. Los Consejos de Distrito

i. Integración

El Capítulo VIII del Código Municipal establece el marco legal para el funcionamiento de los Consejos de Distrito (constitución, nombramiento, procedimientos, objetivos y funciones).

En Pérez Zeledón, se Constituyeron los 11 Consejos de Distrito en sesión Municipal celebrada el 14 de junio de 1994, aprobándose su integración, con cinco líderes de los distritos. El Síndico y el suplente son nombrados por elección popular y los tres restantes son vecinos del respectivo distrito. Vale la pena destacar que, a instancias del diputado de gobierno, se incorporó al menos una mujer en cada Consejo.

ii Funciones

Un objetivo del proyecto de descentralización es convertir a los Consejos de Distrito en órganos de enlace y coordinación entre las comunidades y la Municipalidad, las Instituciones Públicas y el Diputado. Asimismo, se intenta encargarlos de fiscalizar las diversas obras ejecutadas por las Asociaciones de Desarrollo y otras entidades que se benefician de partidas específicas.

El proceso de descentralización pretende que los Consejos de Distrito conduzcan el desarrollo distrital, para que la Municipalidad impulse las obras cantonales y el Diputado legisle como la patria lo exige. En este sentido, los Consejos de Distrito distribuirán las partidas específicas de acuerdo con las prioridades establecidas por las propias comunidades.

i.i.i Asesoría

La asesoría a los Consejos de Distrito se fundamenta en las necesidades que ellos mismos han enunciado, a través de consultas y un cuestionario aplicado a sus miembros. La capacitación se centrará en: la elaboración de planes de trabajo, cronogramas de actividades y perfiles de proyectos, así como en la evaluación y negociación de proyectos. Además, se capacitarán en técnicas de reunión y sobre procedimientos parlamentarios. Para atender a estos aspectos se han preparado instrumentos metodológicos y se han efectuado sesio-

nes de trabajo con los miembros de los 11 Consejos de Distrito del Cantón.

Nótese que en ningún caso la asesoría identifica problemas o soluciones, o establece un orden de prioridad de los mismos. El Proyecto financiado por la AID, asume que la comunidad está totalmente capacitada para realizar estas tareas, mientras que los técnicos externos carecen de toda ventaja en ese campo.

i.v Seminarios-Taller

Se han realizado seis seminarios-taller aglutinándose los 11 Consejos de Distrito por zonas geográficas. La metodología utilizada es la siguiente:

- a) Se valora al Consejo de Distrito en términos de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, por parte de todos los participantes. Esto incluye a los cinco miembros de los Consejos de Distritos, las asociaciones de desarrollo del distrito y organizaciones diversas comprometidas con el desarrollo distrital.
- b) El segundo elemento de análisis, se refiere a las relaciones de cooperación que debe establecer el Consejo, para una eficiente labor en el distrito, con la Municipalidad, las instituciones del Estado, las asociaciones de desarrollo y cualquier otro tipo de organización comunal.
- c) El tercer elemento se encamina a propiciar la identificación de los principales problemas distritales. Se plantean procedimientos para que los participantes indiquen, con absoluta libertad, los problemas que para ellos son los prioritarios.

- d) El cuarto elemento, incluye las metas de acción, en las cuales el Consejo de Distrito debe centrar su trabajo para así liderar el desarrollo del distrito.

Debe resaltarse que han sido los miembros de los Consejos de Distrito los que han promovido e invitado a los dirigentes de su Distrito a participar en estos seminarios. El Coordinador del Programa de Descentralización se ha abocado a preparar los materiales, las metodologías y a la conducción de los eventos. La participación ha sido un éxito. En el Distrito Cajón participaron 17 líderes, en San Pedro 12, en Páramo 15, en Río Nuevo 13, en Pejibaye 12, en Platanares 26, en Daniel Flores 15, en Rivas 11, en General 9, en San Isidro 35. Hasta el momento han participado en los seminarios distritales 165 líderes.

B. Seminario Municipal

Este seminario se realizó el 14 y 15 de julio, 1994, con miembros del Consejo Municipal, con los Síndicos y con funcionarios municipales. Se trata del primer encuentro para analizar la problemática municipal y cantonal y estudiar y establecer mecanismos y nexos de coordinación que permitan hacer más eficiente la prestación de servicios municipales a las comunidades y la captación de recursos financieros. Participaron en este evento 57 personas. En vista de su relevancia para el cantón, esta actividad fue clausurada por el Ing. José María Figueres Olsen, Presidente de la República, el cual resaltó la importancia de este esfuerzo y propuso que esta iniciativa de descentralización se extendiera al resto del territorio nacional. Además, indicó que nuestro país debe pasar de la democracia electoral a la democracia participativa y que las comunidades deben convertirse en verdaderas protagonistas del progreso y del desarrollo con justicia social.

El apoyo de la AID intenta extrapolar la experiencia de Pérez Zeledón al resto del país. Para este propósito, los exper-

tos nombrados en el Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana están documentando y monitoreando el proceso con el fin de identificar las debilidades y fortalezas del estilo de descentralización impulsado por el diputado Solís en Pérez Zeledón. Asimismo, se espera que el proyecto haga propuestas de las reformas administrativas y legales necesarias para dotar de agilidad y para generalizar este esfuerzo en favor de la Democracia Participativa.

Dr. Leonardo Cárdenas*

Para que el municipio pueda convertirse realmente en el promotor del desarrollo deberá contar con el consenso mayoritario de la población, la cual es el factor fundamental para que la acción del municipio redunde en beneficio para la comunidad y la región.

El desarrollo municipal, la autosuficiencia, el empleo, la explotación de los recursos naturales y materiales en las localidades no pueden concebirse si no existe una participación activa de las clases mayoritarias en los planes de desarrollo, impulsados por los gobiernos municipales. Pero para que dicha participación se haga efectiva es necesario que exista plena confianza de la población en sus gobernantes y ésta sólo se logrará cuando se erradiquen aquellos aspectos que repercuten en forma negativa sobre la democratización de la vida política del país, ya sea en las actitudes, conducta, funciones, estruc-

* El doctor Leonardo Cárdenas cursó estudios en el Saint Louis University, Missouri, y obtuvo un doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Texas, Austin. Su carrera académica la ha desempeñado en la Universidad de Texas, en el Paso, en Luisiana State University y actualmente es profesor y jefe del departamento de Ciencias Políticas de Southwest Texas State University, en San Marcos, Texas. Ha sido consultor e investigador sobre el gobierno local en Latinoamérica, con énfasis en México, Honduras, Costa Rica y Bolivia.

turas o en la distribución u orientación de los recursos humanos y financieros.

La democratización del país es, vista desde esta perspectiva, un aspecto fundamental para lograr el desarrollo de las regiones, por medio de la participación activa de las clases sociales mayoritarias. Por lo tanto, se vuelve una necesidad prioritaria impulsar la democratización en los municipios del país. Esto será posible a través de la restitución de su autonomía política y de la ampliación y profundización de una reforma política en las localidades.

El Código Municipal, en su título 1º, artículo 9, responsabiliza al Gobierno Local de la participación ciudadana cuando lee: *“Las municipalidades fomentarán la participación activa consciente y democrática del pueblo en las decisiones del Gobierno Local.”* A este cargo se le podría agregar: *“...y en la evaluación de aquellos servicios que afectan la calidad de vida colectiva en su territorio de jurisdicción.”*

He aquí mi punto de partida para abogar por un cambio de actitud que enfatice el papel gubernamental de “servicio al pueblo”. La tarea sería cambiar valores a lo largo de distintos niveles gubernamentales, sería una reorientación de lo tradicional en busca de mayor eficiencia en el sector público-administrativo.

El concepto por aplicar es conocido como *Total Quality Management* (TQM), por medio del cual, se busca la participación/ satisfacción del cliente/ consumidor como guía en el suministro de los servicios públicos.

De allí que urge establecer medios de comunicación entre las municipalidades y la ciudadanía. El fin es la institucionalización de los medios de comunicación tanto para recibir como para responder a las inquietudes ciudadanas.

Sin mayor relevancia a la estructura orgánica, la formalización de medios para conocer mejor los conceptos y necesidades del usuario, haciendo las modificaciones para aumentar la eficiencia, repercutirá en una mayor participación ciudadana en las iniciativas de gobierno. De ahí que el municipio, si no autónomo, se convierta en “corredor” (broker) interviniendo en pro de sus ciudadanos ante las instituciones correspondientes.

Dr. Alfonso Palacios*

Hemos venido escuchando de manera insistente que las formas tradicionales de la organización del Estado a nivel latinoamericano y a nivel de Costa Rica —que se han caracterizado por el centralismo y el intervencionismo— se encuentran en crisis y que el creciente interés en la gestión pública municipal responde a la necesidad de lograr una transformación estructural del aparato público y de su forma de operar, que son dos cosas totalmente distintas.

La crisis se expresa en el ámbito político a través de la creciente y progresiva pérdida de legitimidad del Estado en sus estamentos centrales y en su incapacidad para ejercer el papel de interlocutor con la comunidad a la cual debería servir; sobre todo cuando la comunidad es cada vez más consciente de cómo en la mayoría de estos países el vínculo política-negocios ha sido la fórmula para llegar al poder, establecer políticas, financiar programas y distribuir áreas de competencia e influencia a espaldas del pueblo y en servicio exclusivo de

* El doctor Alfonso Palacios ha sido asesor regional senior de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Suramérica de la AID, director general de la firma APE Consultores, Ltda., director del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacidad Administrativa. Durante siete años, fungió como director ejecutivo del Centro Latinoamericano para la Gestión Urbana de la AID.

los grandes intereses financieros empresariales foráneos o locales.

Se expresa en el ámbito fiscal, a través de la desproporcionada relación entre los costos de la burocracia pública y de los resultados de esa misma burocracia, en la ineficiencia en el recaudo fiscal y la irresponsabilidad social en la colocación o la inversión de esos recursos. Se expresa en el ámbito institucional porque las mismas instituciones, su burocracia y su normatividad no son acicates sino obstáculos al desarrollo y consumen recursos necesarios para mantener estructuras ineficientes e ineficaces; ineficientes operativamente e ineficaces socialmente.

Para el replanteamiento institucional estructural, se han expresado diversas tesis que se podrían resumir en tres enfoques básicos, que son los que se manifiestan en la mayoría de los países de América Latina. Hay una corriente centralista (por más que se hable de modernización municipal) que apunta hacia una reforma administrativa del Estado, buscando su racionalidad y eficiencia pero sin apartarse de su papel intervencionista tradicional.

Una de sus expresiones más depuradas e ilustrativas es el fortalecimiento de las instituciones de desarrollo y asistencia municipal de cualquier cariz, que son instituciones del Gobierno central, a través de las cuales desean continuar su rol hegemónico, es decir, se ubica el fortalecimiento municipal en el de las instituciones del Gobierno central que las tutela.

Una segunda corriente intermedia señala hacia un programa más democratizante, en el sentido de propiciar la transferencia de fondos públicos a los gobiernos locales para la realización de obras públicas y la prestación de servicios; aunque en la mayoría de los casos, ello no viene acompañado de otras medidas relacionadas con la capacidad de decisión, que permitan a las municipalidades ser eficientes y eficaces,

manteniendo así la relación de dependencia. Sólo dando dinero no se solucionan los problemas.

Y una que, finalmente, consciente de que la organización tradicional del estado latinoamericano ha sido inequitativa, ineficiente y antidemocrática, exige una redefinición de fondo de los campos de competencia de las funciones de los distintos niveles de la administración y de sus relaciones, obligaciones y derechos en cada uno de ellos.

Esta última posición es la que propone cambios que permitan una mayor participación ciudadana a través de mecanismos sencillos, que faciliten a los ciudadanos influir sobre las decisiones de Gobierno.

Esta conceptualización, esta clasificación, en mi criterio, nos puede aclarar un poco hacia dónde quisiéramos o debiéramos dirigirnos. Porque si estamos basados en el principio de que la democracia se ejerce mediante la participación y no solamente mediante la expresión de la voluntad para designar los representantes que se han de hacer cargo del gobierno, supuestamente para beneficio de la comunidad, y de que existe en este momento un movimiento general de cambio hacia el logro de una mayor conciencia ciudadana sobre sus responsabilidades políticas, es dable pensar que la concepción que ha prevalecido o que ha de prevalecer en el futuro en nuestros países, será lógicamente el de una mayor participación ciudadana en los asuntos políticos.

Eso significa entonces que el municipio cumple una serie de roles y en cada uno de esos roles tiene dimensiones específicas claramente identificables, que las vinculan con sus gobernados. El rol político tiene dos dimensiones claramente definibles: se supone que el municipio debería ser la expresión más directa de la soberanía de la comunidad, porque la soberanía radica en el pueblo. Y la segunda tiene que ver con el

papel de intermediario entre la comunidad y los otros niveles de gobierno.

Esto resulta extraordinariamente interesante, porque hasta ahora no se ha mencionado cuál es el papel político del municipio como interlocutor ante aquellos estamentos en donde el ciudadano no tiene acceso.

En su rol económico, veríamos que tiene una dimensión interna y una dimensión externa. Lógicamente tiene la obligación de administrar sus finanzas; las finanzas municipales en donde muchos municipalistas radican la panacea de los problemas. Y tiene también una dimensión externa: para poder manejar dichas finanzas, es imperioso que el municipio se profesionalice.

El rol social tiene que ver con su papel de rector del desarrollo social de la comunidad a la cual sirve, o a la cual se supone que debería servir, ya que el municipio es el encargado de la prestación (o debería ser el encargado de la prestación) de ciertos servicios básicos necesarios para el desarrollo social. Entonces, tiene aquí un importante papel: el de la educación cívica de la comunidad; impulsando la organización comunitaria, estimulando la participación ciudadana a través de mecanismos simples, prestando su mayor apoyo a la creación de las más diversas formas de organización de la comunidad, a fin de fortalecer la representatividad social.

Y tiene también un rol cultural, que lógicamente no es solamente el de ser el impulsor de los mayores niveles de educación y cultura, sino de ser también gestor, impulsor y guardián de una cultura cívica y ciudadana. Y en este punto es donde quiero hacer mayor énfasis. Una de las más grandes necesidades de nuestros pueblos latinoamericanos y, particularmente, el costarricense, radica precisamente en la ruptura del viejo concepto que concibe la propiedad pública como propiedad de nadie y que, por lo tanto, no hay responsabilidad de

su cuidado y de su conservación, cuando es precisamente todo lo contrario. La propiedad pública es precisamente de todos y, por ello, debe ser responsabilidad de todos cuidarla y conservarla y es al gobierno local que corresponde el estímulo de esta conciencia para el bien mismo de la propia comunidad y del ciudadano.

Hay otros aspectos de la cultura ciudadana en lo que corresponde a las responsabilidades municipales. La conservación del medio ambiente, la responsabilidad de pagos de tasas y atributos por parte de los ciudadanos —tema que se logra cuando simultáneamente se concientiza a la ciudadanía de su responsabilidad en la conservación de los bienes públicos — y la conciencia de que todo servicio tiene su costo y su precio, los que deben ser pagados por todos.

¿Cuál debería ser la relación del municipio con la comunidad? Como vemos, la relación es tremendamente compleja. Comienza por una realidad muy simple, que está basada en la relación cercana del gobierno local con los ciudadanos. La única forma de que el ciudadano pueda expresar su opinión ante el Gobierno, comienza precisamente en el Gobierno Local. Y para que el gobierno local funcione, tendrá entonces que hacerse un esfuerzo en dos niveles; uno, el de la transformación del Gobierno en sí mismo y dos, el de la transformación de la conciencia ciudadana.

Si no se hacen los esfuerzos en los dos campos, ni las leyes ni los reglamentos, ni las buenas intenciones de los políticos o de aquellos que impulsan transformaciones de esta índole, podrán llegar a ninguna parte.

Tercera Parte

¿Cuáles deberían ser las funciones de los gobiernos locales?

Dr. Justo Aguilar*

Quisiera iniciar, haciendo un análisis de los modelos de financiamiento municipal y su relación con las competencias municipales, así como su uso en los Programas de Descentralización del Estado que promueven las Políticas de Ajuste Estructural, que se han venido aplicando recientemente en Latinoamérica y particularmente en Costa Rica, desde 1984.

En primer lugar, se caracteriza el Modelo de Desequilibrios Fiscales, que es propio del Análisis de Economía Ur-

* El señor Justo Aguilar es doctor en economía pública de la Universidad Estatal de Connecticut y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Fue presidente ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de 1989 a 1990, y formó parte de la Comisión Consultiva de Reforma del Estado (COREC) en 1989.

bana, el cual explica el desfinanciamiento crónico que padecen los gobiernos municipales en estructuras de organización pública típicamente centralizadas, como la costarricense.

Segundo, se propone desde una perspectiva normativa un modelo de gobierno municipal autonómico, el cual tiene el propósito de orientar el diseño de una estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal. Este modelo plantea bajo un marco teórico referencial, las competencias locales y los instrumentos del financiamiento municipal, que son propios de este modelo de gobierno local autonómico.

Finalmente, se proponen algunas orientaciones inferidas en dicho modelo de gobierno local autonómico, las cuales podrían ser de utilidad para caracterizar una estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal a ser incorporada en el Programa de Reforma del Estado Costarricense.

El Modelo de Desequilibrios Fiscales constituye un replanteamiento de la Teoría de los Desbalances Fiscales, desarrollada por J. Heilbrum en el contexto de la teoría de economía urbana. (Heilbrum, 1973; Aguilar, 1987). Este modelo plantea que la insuficiencia fiscal de los gobiernos locales es resultante de las características estructurales de la organización política de los Estados que centralizan no sólo los procesos de la política y la economía, sino también de la Administración Pública.

En el planteamiento original de Heilbrum, se caracteriza un primer desbalance fiscal en razón de la falta de correspondencia entre las funciones asignadas a cada nivel de gobierno (nacional o local) y la autoridad o capacidad jurídica para generar ingresos propios (tributarios) que le permitan financiar esas funciones. El segundo desbalance fiscal se plantea en la categoría horizontal del mismo gráfico por la falta de correspondencia entre las demandas que genera la población de cada jurisdicción local ante su instancia de go-

bierno municipal y la base económica que generan los ingresos municipales (impuestos).

El Modelo de Desequilibrios Fiscales supone una estructura de organización estatal que caracteriza en primer lugar los niveles de gobierno central y local que la conforman, así como las jurisdicciones territoriales en que los mismos operan. Asimismo, contrasta tres variables de política que son consustanciales a la definición fiscal del municipio: primero, las competencias que la Constitución le asigna a cada nivel de gobierno; segundo, las autorizaciones constitucionales legislativas para imponer tributos propios en sus jurisdicciones y tercero, la capacidad o bases económicas de dichos territorios para generar los ingresos propios de estos niveles de gobierno.

Sobre la primera de estas variables debe señalarse que, en organizaciones centralizadas de gobierno, las competencias constitucionales para la atención de necesidades de la comunidad están asignadas tanto al nivel nacional como al gobierno local, aún cuando estas últimas no se definan apropiadamente. Estas competencias municipales pueden agruparse en tres categorías de competencias u ofertas de servicios públicos: los servicios que demandan el ejercicio de autoridad (ej. vigilancia ciudadana), los servicios de interés social y que se ofrecen en coordinación con el gobierno nacional (ej. educación primaria) y, finalmente, aquellos servicios de contenido económico que se ajustan a una demanda local (recolección de basura) y por los cuales el municipio impone tributos o tarifas (precios públicos).

La segunda variable se refiere a las autorizaciones de que dispone el gobierno local para imponer tributos y fijar sus tarifas. En los países de organización pública centralizada, estas autorizaciones están concentradas y el gobierno local está supeditado a solicitarlas a la Asamblea Legislativa cada vez que desea hacer variaciones de sus impuestos y tarifas.

Ello introduce una limitante severa en el planeamiento de los servicios públicos bajo su responsabilidad y en la ejecución normal de la actividad municipal. Concomitantemente condiciona la autonomía del gobierno local al hacerlo depender para su funcionamiento de las decisiones en materia fiscal que se toman al nivel central del Estado.

Finalmente, la tercera variable considera la base económica que provee los recursos a la administración fiscal de las municipalidades. La experiencia de los países en desarrollo muestra que, con la excepción de los municipios de mayor desarrollo urbano, el resto de los municipios, en su mayoría rurales, no cuentan con una organización económica (industria, agroindustria, servicios) lo suficientemente diversificada y de magnitud como para generar ingresos fiscales y tarifarios que permitan sostener gobiernos municipales fuertes. Esta situación constituye una limitante significativa que agrava el problema de no contar con autorizaciones fiscales al nivel del gobierno local, para atender las competencias que se le han asignado y que se infieren de las demandas por servicios públicos de sus comunidades.

Las relaciones de estas tres variables que operan al nivel del gobierno local se manifiestan en dos concepciones de desequilibrios fiscales municipales. Estos desequilibrios resultan de la comparación de las competencias locales con sus autorizaciones fiscales y las bases económicas que generan los ingresos locales.

El modelo especifica un primer desequilibrio fiscal, como resultado de la insuficiencia económica del gobierno municipal para atender las demandas de su comunidad, en razón de la ausencia de autorizaciones legislativas suficientes para imponer los tributos requeridos. Este desequilibrio es de carácter estructural, pues su solución requiere de reformas sustantivas al sistema tributario

estatal, así como de decisiones políticas que afectan cuotas de poder de la élite dirigente del Estado.

El segundo desequilibrio fiscal ocurre como resultado del insuficiente desarrollo en las bases económicas de la mayoría de los municipios para generar recursos propios. Esta condición no permite a los municipios rurales y aquellos de menor desarrollo urbano generar recursos propios para sus gobiernos municipales en montos suficientes para atender el nivel de gasto que corresponde a la demanda por servicios públicos locales de sus comunidades. Este desequilibrio es también de carácter estructural, al estar determinado por limitantes que imponen las deficiencias de infraestructura de estos territorios, así como por el insuficiente desarrollo de la organización de sus mercados.

La experiencia costarricense muestra que el gobierno nacional ha centralizado la autoridad para administrar los ingresos públicos y que la autonomía tributaria local es en extremo restringida y sujeta a tutelares de las instancias nacionales. Los gobiernos municipales aún cuando tienen asignadas responsabilidades en un número importante de servicios públicos, no pueden atenderlos satisfactoriamente en razón de estas limitaciones financieras, lo cual es el resultado del desequilibrio estructural que caracteriza las finanzas municipales del país.

Al buscar un modelo de gobierno local y un sistema de financiamiento ideal para el fortalecimiento municipal, se pueden citar tres aspectos:

1. Consideraciones generales sobre un modelo de gobierno municipal Autónomico

En ese contexto, la conceptualización de un modelo ideal o imagen objetiva del gobierno municipal autónomico, al cual

debiera aproximarse la municipalidad existente bajo condiciones de mediano y largo plazo, parece necesario. El mismo tendría la importancia de orientar una estrategia de descentralización de sus organizaciones estatales y la conformación de un gobierno municipal de mayor vigencia, de frente a las necesidades de sus comunidades.

La estrategia de descentralización deberá crear las condiciones que permitan un redimensionamiento político del gobierno municipal. Ello conlleva una ampliación del ámbito de acción política del municipio, lo cual supone reformas en el campo de las competencias y responsabilidades propias del gobierno local, así como en los sistemas de elección municipal para garantizar el acceso de los líderes comunales al consejo local. Se hace necesario aumentar el ámbito de acción del gobierno local, a efecto de que los líderes de la comunidad vean a la municipalidad, como un espacio activo para desarrollar su actividad política. Ello requiere, a su vez, de mecanismos y procedimientos de elección para que los mejores dirigentes de la comunidad puedan acceder a las curules municipales. La traslación de competencias y responsabilidades centrales al municipio permitirán un acercamiento del gobierno al ciudadano y generará condiciones para una profundización de la vida democrática de las sociedades centroamericanas.

El modelo autonómico requiere de reformas fiscales sustantivas que permitan ampliar y delimitar el ámbito de responsabilidades y competencias locales (una ley de competencias municipales) así como la cesión legislativa de autorizaciones tributarias. Ello conlleva reformas para la definición de los impuestos municipales y rangos de las tasas impositivas, en los cuales la administración tributaria municipal es autónoma para garantizar el financiamiento propio de la actividad municipal.

Esta dimensión del modelo requiere de una racionalización de los sistemas de transferencias intergubernamentales para complementar el financiamiento propio local, en procura de una gestión de mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos municipales. Este sistema de transferencias deberá promover, asimismo, un fortalecimiento de las haciendas locales de los municipios de menor desarrollo, con el propósito de mejorar su eficiencia y de redistribuir territorialmente recursos nacionales para balancear el desarrollo de los municipios pobres.

Finalmente, se debe propiciar un desarrollo organizacional municipal con capacidad institucional para garantizar una mayor efectividad y flexibilidad en la prestación de los servicios públicos locales. El diseño de nuevas formas organizativas de gestión local y de cogestión con la empresa privada y otras organizaciones locales es consustancial al diseño de este modelo municipal (Victory, 1991).

2. Las competencias de los gobiernos municipales

El análisis de competencias municipales presentado por Vallejos Serrano (1992) define cinco categorías de competencias que resumen las responsabilidades directas y delegadas del municipio español, en su momento actual. Estas categorías son: (1) las denominadas obligatorias o de carácter mínimo, (2) aquellas definidas y delimitadas por ley, (3) las competencias delegadas del gobierno nacional, (4) las competencias que complementan el esfuerzo de las instituciones nacionales y, finalmente, (5) aquellas responsabilidades constitutivas y de carácter interno de los municipios.

La primera categoría que refiere las competencias obligatorias o de carácter mínimo que señala Vallejo, muestra una similitud muy particular con la caracterización de responsabilidades que propuso el Instituto de Fomento y Asesoría

Municipal (1990) para la “municipalidad necesaria” que se requiere en Costa Rica. Según el perfil municipal propuesto por IFAM, éste se define de la siguiente forma:

“La municipalidad es responsable por el planeamiento territorial del municipio, la construcción de equipos de saneamiento urbano y alcantarillados pluviales, incluyendo entubamiento de acequias y canalización de ríos en su paso por las ciudades y manejo técnico de rellenos sanitarios, la construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales, así como la construcción y administración de acueductos”.

Las competencias obligatorias o de carácter mínimo son las propias de un gobierno municipal. La teoría económica define estas funciones en relación a los servicios públicos afectados por “externalidades” que se circunscriben a territorios locales. Este concepto de externalidad es una condición asociada a un grupo importante de servicios públicos y que se define, como el exceso de beneficios que genera su prestación a otros grupos humanos diferentes a sus usuarios directos. Asimismo, otros servicios atienden la capacidad de inducir efectos perjudiciales sobre el consumo o producción de otros grupos de personas.

La educación primaria es ejemplo de un servicio que presenta una externalidad que beneficia a estudiantes y al grupo humano con el cual estos estudiantes interactúan en forma directa (grupo familiar o su comunidad); mientras que la contaminación ambiental generada por un relleno sanitario representa un caso de externalidad perjudicial. Cuando esta externalidad se asocia a servicios públicos en el ámbito territorial de un municipio, su escala de prestación justifica que sean municipales, denotando con ello una correspondencia entre el nivel de gobierno prestatario del servicio y el tamaño de la población usuaria del mismo. Su prestación por parte de gobiernos que operan en jurisdicciones mayores (regionales, nacional) generará condiciones de ineficiencia y pérdida de efectividad para satisfacer apropiadamente a los ciudadanos.

3. El financiamiento municipal

La Teoría del Federalismo Fiscal (Oates, 1971) establece el *principio de correspondencia*, como la relación directa que debe existir entre cada nivel de gobierno y el conjunto de servicios públicos que le son propios. Para el nivel del gobierno municipal, ello significa que la provisión de servicios públicos en su jurisdicción local, debe considerar un monto de impuestos que le permita cubrir los costos requeridos para la prestación de dichos servicios. A su vez, su administración debe garantizar que la prestación de estos servicios locales se ajusten a escalas de producción que correspondan al tamaño de la población localizada en sus jurisdicciones territoriales, en procura de que dicha prestación sea eficiente.

En consecuencia, el gobierno municipal en cada sociedad debe contar con un régimen tributario propio, que le asegure poder atender la prestación de aquellos servicios públicos que reflejen escalas económicas locales. En este contexto además, las transferencias intergubernamentales constituyen uno de los instrumentos fiscales que complementan a los tributos locales en el financiamiento de servicios públicos que son responsabilidad de las municipalidades.

Estas transferencias pueden ser generales, las cuales no están sujetas a restricciones y no imponen requerimientos de contrapartida; sin embargo, consideran de parte del donante (el gobierno nacional) el uso de ciertos criterios, particularmente los de insuficiencia financiera, necesidades de la comunidad, capacidad de ejecución local y esfuerzo tributario local, a la hora de determinar sus montos. Una segunda categoría la constituyen las transferencias específicas, las cuales presentan dos restricciones en cuanto al uso de los fondos, ya sea porque su uso se condiciona al gasto de programas determinados o porque está referido al gasto de insumos en ciertos programas.

La lección del mundo desarrollado en este campo refleja la conformación de sistemas fiscales balanceados y de gobiernos municipales con autorizaciones tributarias que le garantizan autonomía de gobierno y administración. Por el contrario, en los países de menor desarrollo el desbalance fiscal es la nota característica y la ausencia del poder tributario local ha condicionado a los gobiernos municipales a una dependencia de las transferencias, las cuales se ofrecen con otros criterios que no tienen mucho que ver con la eficiencia de la gestión pública.

Finalmente, deseo presentar un conjunto de comentarios relativos a la aplicabilidad del marco referencial analizado sobre el gobierno municipal autonómico al caso particular de Costa Rica. Estos comentarios versan sobre tres temas: primero, las competencias municipales que podrían ser asignadas al municipio costarricense; segundo, el sistema de financiamiento tributario requerido para financiar sus competencias propias; y, finalmente, la racionalidad de las transferencias intergubernamentales para financiar competencias compartidas, así como problemas de insuficiencia económica en los municipios pobres.

La descentralización conlleva el traslado de competencias nacionales de los aparatos públicos centrales a los gobiernos locales. Dicha transferencia debe visualizarse como un proceso gradual y sistemático que permita el aprendizaje requerido por las municipalidades para desempeñar las nuevas funciones, así como el ajuste institucional que necesariamente debe ocurrir en el nivel central.

Este proceso debe diseñarse bajo criterios técnicos que aseguren que los servicios transferidos correspondan a escalas locales y se pueda garantizar una provisión eficiente en el nivel municipal. Debe considerarse que hay servicios públicos que no podrán trasladarse a los municipios, no sólo en razón de tener una escala nacional o regional, sino que otros crite-

rios de orden político y social podrían tener precedencia sobre la eficiencia económica.

La experiencia de Costa Rica indica que la autonomía municipal es definida genéricamente en el plano constitucional, razón por la cual la transferencia de competencias debe plantearse en un plano jurídico que especifique los contenidos y límites de la actuación municipal en lo relativo a las competencias municipales.

Con respecto al financiamiento tributario municipal, el fortalecimiento del régimen municipal costarricense requiere de una reforma tributaria que le permita la concesión de autorizaciones impositivas para administrar un conjunto de impuestos propios locales, sobre el cual tenga la facultad para modificar sus tasas impositivas en los rangos autorizados por la Asamblea Legislativa. A su vez, el nivel de tributación local debe mostrar una correspondencia con el financiamiento requerido por la provisión de servicios básicos propios definidos en el proceso de descentralización.

Por último, en relación con el financiamiento de las transferencias intergubernamentales, el logro de un régimen municipal de mayor autonomía requiere de una racionalización de las transferencias intergubernamentales que le permita financiar gastos generales a las municipalidades pobres, así como complementar el uso de sus recursos propios en el cumplimiento de aquellas competencias que son compartidas con las instituciones nacionales.

En forma particular, podría pensarse en un fondo de compensación municipal para instrumentar las transferencias destinadas a dotar de una capacidad económica mínima a los municipios pobres; mientras que las transferencias con destino específico deberían estar asociadas a programas compartidos con las instituciones del nivel central del Estado.

Lic. Carlos Vargas Pagán*

Para poder abordar el tema del papel futuro de las municipalidades, es conveniente interrogar nuestra realidad, contemplar el país que tenemos y su conformación geográfica y social, y realizar alguna lectura mínima de los problemas administrativos básicos para que, una vez interrogada esa realidad, podamos hacer una segunda reflexión prospectiva del papel que podrían desempeñar las municipalidades en un futuro.

Para ello, seguiremos un método, de manera que en una primera sección interroguemos la realidad, sus limitantes específicas en el mundo actual; y en una segunda sección, con base en esas limitaciones, tratemos de razonar acerca del futuro de las municipalidades y su ejecución eventual.

Para determinar realidades, en esta primera sección analizaremos una obra recientemente editada por el doctor Germán Rama, en la que hace un estudio dentro de esa agenda de consenso social que se ejecuta en el país, obra que busca identificar problemas que tiene Costa Rica, fundamentales para su desarrollo ulterior. Dentro de los problemas que analiza don Germán Rama y un grupo de consultores internacionales, se encuentran los referentes a la organización territorial del país y, en particular, a la distribución demográfica espacial.

* El licenciado Carlos Vargas Pagán es abogado. Obtuvo su doctorado en derecho público constitucional en La Sorbona, Francia, y su maestría en finanzas públicas del Instituto Internacional de Administración Pública en París y es egresado de doctorado del Instituto de Estudios Políticos de París. Fue miembro de la Comisión Consultiva de Reforma del Estado (COREC) y es especialista en el tema de la descentralización y reforma del Estado.

Comentan estos especialistas lo siguiente:

Al analizar la actual organización territorial, el rasgo que se destaca con mayor nitidez es la superlativa concentración territorial de la población y de las actividades productivas en un área muy reducida de su territorio; proceso que se origina en la formación histórico-territorial del país que evoluciona articulado con el ciclo productivo del café en el Valle Central; la cercanía de San José, Alajuela, Cartago y Heredia, cuatro de las siete provincias en que está dividido el territorio nacional, intensifica este proceso de aglutinamiento poblacional y productivo.

Se constata en este estudio —en el que participaron autoridades nacionales del anterior y actual gobierno así como técnicos de todas las instituciones—, que hay ausencia de una red de ciudades intermedias, capaz de asegurar un adecuado encuadramiento terciario a la totalidad de la población, independientemente de cual sea su localización en el territorio, hay una gran concentración en el Valle Central sin presencia de ciudades intermedias.

Aproximadamente el 88% de las industrias se encuentran en el Valle Central, la mayoría de esas industrias o actividades económicas no son de alguna naturaleza desconcentradora que permita pensar que el fenómeno económico pueda generar un dinamismo específico de descentralización de ese fenómeno, ya que se acumulan de bienes y personas en una determinada área geográfica. Me parece que esa es otra consecuencia bastante importante, vemos que el proceso de desarrollo económico que sigue Costa Rica no genera actividades tendientes a cambiar ese fenómeno. Esto nos hace pensar en el incremento poblacional de Costa Rica en los próximos 25 años, que puede ser de 2 millones de personas; ello significaría que, si se mantiene esa proporción de concentración poblacional, habrá en la gran área metropolitana en los próximos 25 años, 3

millones de habitantes, lo que genera a su vez, un problema adicional de concentración de inversión pública y de manejo de servicios.

Esas son realidades con las que debemos de enfrentarnos y saber que ese es el país que tenemos: con incidencias de carácter económico-político. Este tipo de análisis, nos lleva a ciertas conclusiones. Primero, esos grandes centros de población, que demandan una mejor calidad de los servicios, necesitan de inversiones adicionales que resultan más costosas y quitan recursos para inversiones fuera de esas grandes áreas de concentración.

Segundo, se presenta un problema de calidad de vida y de urbanismo en esa concentración urbana masiva; San José ha avanzado y tomado las partes suburbanas y las ha incorporado en el proceso de desarrollo, esto ha generado a su vez, un problema de calidad de vida y todo esto tiene incidencia obviamente en los entes públicos llamados a atender y solucionar ese tipo de problemas. Me parece que esa es una primera realidad, una primera lectura que debemos tener presente cuando razonemos sobre el futuro de las municipalidades.

Otro hecho que debemos tomar directamente de la realidad es que en Costa Rica no hay un nivel de gobierno. Entonces, vamos a pasar de este primer elemento de lectura de carácter económico, de concentración, etc., a un segundo elemento de carácter político administrativo: Costa Rica carece de un nivel de gobierno.

En todo el territorio, el gobierno se conforma por los supremos poderes y las instituciones autónomas. Cuando utilizamos la categoría de provincia como ente territorial, nos damos cuenta de que la provincia carece de un "gobierno regional" no tiene nivel de gobierno, no existen órganos de gobierno provinciales, lo único que nos queda es un tercer eslabón: el municipio, el régimen municipal como esquema de orga-

nización del territorio cantonal. Esto tiene una consecuencia importante para efectos de la administración pública y es que al faltar un eslabón de la cadena, Costa Rica se enfrenta a serios problemas para la coordinación de la acción pública en el territorio, entonces me parece que ese es un elemento importante que se debe tener presente pues afecta e incide la gestión y la calidad de la acción pública, así como el papel futuro de los municipios.

Tercero, un hecho sobre el que deberíamos interrogar a la realidad es, ¿cuánto valen y qué tan importantes son las municipalidades?; vemos que ellas han perdido totalmente su poder y su poder es la capacidad de gastar recursos. Un ente público actúa cuando tiene plata para actuar. Un presupuesto es la traducción financiera de los límites de acción del Estado; un Estado puede hacer muchas cosas cuando tiene un presupuesto grande y variado y puede hacer muy pocas cosas cuando no tiene ese presupuesto. Entonces, todos los planes de acción de un gobierno se traducen en un presupuesto. Un presupuesto muy pequeño genera un estado pequeño y un presupuesto grande promueve un Estado grande.

Y estos son los 3 hechos que quería compartir con ustedes, 1) un hecho económico-social de concentración y consecuencias políticas, 2) una lectura de carácter administrativo de defecto de formación del estado costarricense en su estructura de administración pública y 3) el peso relativo de las municipalidades en el concierto de las instituciones públicas.

Después de que la realidad nos ha enseñado este tipo de problemas, reflexionemos sobre el papel futuro de las municipalidades.

Una primera reflexión sobre las competencias de la municipalidad futura. ¿Es el problema de las municipalidades actuales, un problema de competencia? ¿Tienen muchas o pocas competencias? ¿Debemos darles más recursos o poder

en el futuro? Creo que el problema de las competencias municipales es un falso debate, la municipalidad tiene prácticamente las mismas competencias que el gobierno nacional en su ámbito territorial y local; así lo dice la Constitución Política.

Analicemos el artículo diez del Código Municipal y las competencias que tiene que desarrollar un municipio. En el cuatro, donde se establecen 10 incisos sobre competencias específicas se evidencia que es prácticamente un gobierno nacional en pequeño. La municipalidad puede gobernar en su territorio, casi en la totalidad.

De manera que, no existe un verdadero problema de competencia, sino más bien de imposibilidad de ejecución de competencias, por falta de recursos financieros en unos casos o por carencia de recursos humanos en otras. Más que un problema de competencias es la imposibilidad de ejecutar las que ya tiene asignadas. Esa sería tal vez, una de las primeras vías de reflexión por la que abordaría el papel de una municipalidad en el futuro.

El segundo problema para el desarrollo de la futura municipalidad sería de representación versus participación. Entonces, surgen dos preguntas: ¿Es un problema de representación política? o ¿es un problema de élites? Si se analiza el sistema político, se concluye que Costa Rica tiene un sistema político que genera una movilidad de élites muy grandes. Al no haber reelección presidencial inmediata, al no haber la carrera parlamentaria, toda la clase política superior está obligada a rotar y a mutarse; 57 diputados cada 4 años quedan ociosos, no pueden hacer carrera parlamentaria, no se integran a los municipios y prácticamente se desvanecen en el acontecer nacional. Difícilmente se ve a un exdiputado o a un exministro participar directamente en un municipio.

Debido a que hay un problema de colocación de la élite política costarricense en los espacios políticos llamativos, me

parece que el conocimiento de la gestión pública que tiene la élite política en ministerios y en la Asamblea Legislativa debe ser utilizada por el país.

Básicamente los exdiputados o los exministros no se involucran en el acontecer municipal de una manera directa después de que salen de sus gestiones por falta de “estanding”, o de poder en la instancia municipal; eso es muy importante, porque si ese conjunto de diputados de las provincias se involucrase directamente con las dificultades de su comunidad, el problema de representación se vería un tanto atemperado.

El problema de la representación es un problema de “estanding” y es un problema de movilidad de élites. Obviamente, también hay un fenómeno de representación política que no quiero abordar aquí sin puntualizar su carácter académico. Acordémonos que nuestros sistemas democráticos son sistemas de representación y nuestro concepto de libertad es un concepto de libertad bajo esquema de representación.

La participación política posee un esquema político de los antiguos, propio de la libertad de los antiguos, que no inspira a los regímenes democráticos occidentales. Estamos ahora en el dilema de tener que complementar los principios de la representación política moderna con ciertos principios antiguos de participación política.

Y véase que señalo aquí que es complementar la representación política con la participación ciudadana, no sustituirla por la participación ciudadana. Y esto, en doctrina política y teoría de la democracia, es uno de los puntos más importantes que hay que tener presente, porque es importante crear órganos económicos y sociales que complementen la representación popular, no pueden sustituirla y el fenómeno de representación no puede llegar a involucrarnos en una especie de gobierno de asamblea de carácter permanente, salvo que cambiemos significativamente la noción de libertad

y de-mocracia que ha imperado en los últimos doscientos o tres-cientos años. Sin embargo, es en un punto de carácter aca-démico sobre lo que quiero llamar la atención.

Hacia la representación, participación y movilidad de élites es que debe encaminarse esa reflexión futura del papel de las municipalidades que tiene que ver con el tipo de elección. Hacemos una elección a medio período; eso puede ser muy democrático y muy representativo, pero puede juzgar a un ente en el momento menos oportuno y quebrar las posibilidades de acción del gobierno. Eso significa un costo, vamos a cambiar de un sistema de representación proporcional a una votación uninominal y en esa hipótesis, ¿es condicional eso o no?

En este momento no es constitucional pasar a una votación uninominal, más bien creo que debería pensarse en un sistema de representación proporcional con algún mecanismo de preferencias. Pero en fin, ese tipo de reflexiones son las que tienen que hacerse sobre el futuro papel municipal.

Finalmente, analicemos el tercer elemento sobre el que deberíamos reflexionar en esa proyección futura sobre las municipalidades: su dimensión y potencia financiera. En las municipalidades existen mecanismos de contrato que pueden establecerse en un esquema de gobierno distinto; el artículo cinco o seis del código municipal señala la posibilidad de que, por convenio, la municipalidad asuma la ejecución de obras o tareas que corresponden a otras instituciones. Ese es un mecanismo donde se puede dar un traslado consensual concertado y la ejecución específica de obras y tareas a través de un mecanismo municipal.

Quisiera cerrar con la visión que la administración Calderón Fournier tenía en el campo municipal. Nosotros vimos el fenómeno de desarrollo costarricense en tres etapas o estadios distintos. Un primer estadio pasaba por una moder-

nidad económica, un ajuste estructural que garantizara la generación de riqueza. Una segunda fase era el perfeccionamiento del modelo social, ese plan piloto que se estaba ejecutando con el BID para que Costa Rica llevara un desarrollo armónico y equilibrado.

Una tercera fase que llamamos el perfeccionamiento del modelo político: la reforma del Estado. Quedó diseñada como un mecanismo a cinco años plazo y previsto un crédito por 70 millones de dólares con el BID para poderla materializar y que era, precisamente, la descentralización. El fenómeno de perfeccionamiento de la democracia pasa por el fortalecimiento municipal y por la solución a ese problema de ausencia de un eslabón intermedio de gobierno. El Ministerio de Planificación impulsó un plan de transferencia gradual de competencias a ciertos municipios, precisamente con la tesis de crear polos de desarrollo intermedio, porque esa es la respuesta a un problema que nos da la lectura de la realidad, no hay ciudades intermedias. Dentro de esa estrategia también se buscó crear regiones políticas, provincias políticas, e incluso un proyecto de ley que se encamina en ese sentido; crear un consejo provincial con competencia tributaria propia en el que los municipios son mayoría.

Lic. Carlos Alberto Chan Vega

El sugestivo título del seminario, "*En busca de un nuevo gobierno local*", parte directamente de la premisa y del reconocimiento de la necesidad de revisar lo existente y lo ac-

* El señor Carlos A. Chan Vega es licenciado en educación y en trabajo social. Director del programa de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales de AID-Compañeros de las Américas. Fue director del programa de descentralización de MIDEPLAN (1990-1994) y ha escrito múltiples artículos y libros sobre régimen municipal.

tuado hasta la fecha en materia municipal, especialmente desde la perspectiva de lo que el Estado y la sociedad costarricense esperan de los gobiernos locales.

Dentro de esas consideraciones, es oportuno pensar en la temática básica de las funciones municipales, para lo cual, me referiré, no a los planteamientos teóricos existentes en este campo, sino a una experiencia real, mediante un plan piloto de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Este programa parte de la tesis primaria, que el problema central de los gobiernos locales es de carácter político y no técnico, lo cual pone en evidencia la dificultad de enfrentamiento de su problemática, ya que está en juego el manejo del poder, el que, a su vez, está en manos de la clase política, la cual no está en principio interesada en ceder en materia de administración y manejo del poder.

En términos de antecedentes del proyecto en mención, encontramos que de una forma paralela, la Asociación Compañeros de las Américas y la iniciativa del diputado Ottón Solís, fue acogida en términos positivos por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), dando espacio para el diseño de un proyecto de descentralización y de fortalecimiento de gobiernos locales, el que en su concepción tiene dos orientaciones fundamentales:

- Buscar la modernización del régimen municipal mediante el análisis y redefinición de las funciones de sus dos estructuras básicas: la política (el Concejo Municipal) y la administración.
- Buscar una participación más intensa de la sociedad civil, a efecto de que los ciudadanos se incorporen en la toma de las decisiones, tanto a nivel comunal, así como de los gobiernos locales.

El Proyecto de Descentralización que se ha citado, se ubica en el contexto que caracteriza la Costa Rica de hoy y tiene un entorno que relaciona y vincula recíprocamente cuatro elementos fundamentales:

- Los procesos de globalización,
- Los procesos vertiginosos de los cambios,
- El debate relacionado con la importancia de la participación de la sociedad civil,
- El debate vinculado con lo que le debería competir al sector público y al sector privado.

Al tomar en cuenta los factores anteriores como elementos que marcan las pautas de la dinámica de desenvolvimiento de nuestra sociedad, es que empieza a emerger dentro de nuestro medio la inquietud e iniciativa por la corriente de la descentralización, dentro de la cual se enmarca el proyecto en mención.

El proyecto se ha diseñado partiendo de la premisa de tomar en cuenta los factores que garanticen su sostenibilidad, entre los que se consideran relevantes:

A) El apoyo político

Se espera que el apoyo surja del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, organismos internacionales y de dependencias del Estado, a fin de garantizar que las decisiones tomadas alrededor del proyecto sean avaladas desde el punto de vista político e institucional.

B) El proceso de capacitación

Mediante este proceso se permitirá crear las condiciones necesarias para los cambios y a la vez se espera crear los es-

pacios para que se den las transformaciones requeridas en las estructuras políticas y administrativas de los Ayuntamientos.

C) El apoyo de los gobiernos locales

Por último, se considera que el apoyo de los propios Gobiernos Locales es determinante para los procesos de descentralización, ya que ellos son los beneficiarios directos de las acciones que se deriven de este programa.

Por otro lado es importante dar una pincelada de caracterización básica de la realidad de nuestro régimen municipal, el cual consideramos que:

- Ha perdido autonomía, tanto en el campo financiero como en el administrativo y político.
- Ha perdido capacidad financiera, limitando de esta manera la posibilidad de la prestación de servicios y de realización de obras a nivel comunal.
- Ha perdido competencias, limitando su gestión a la prestación de servicios marginales y residuales a la población.
- Ha perdido imagen y credibilidad a nivel de la ciudadanía, la cual ve en el ayuntamiento un organismo ineficiente que no cumple adecuadamente con sus tareas.

El Proyecto se ha diseñado como una experiencia piloto, cubriendo territorialmente tres cantones: Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela y concibe en términos operativos dos grandes componentes:

1- *El Gobierno Local*

Para los fines de abordamiento de su temática, desagregamos su realidad en dos estructuras básicas: la política, conformada por los Regidores y los Síndicos, y la administrativa, dirigida por el Ejecutivo Municipal y el resto de los funcionarios de planta de dicha entidad.

Dentro del análisis interno de la municipalidad se visualizan algunos elementos de fondo de su problemática, entre los cuales está la ausencia de división de responsabilidades, dificultándose la diferenciación entre las que le corresponden a la estructura política y las que son propias de la estructura administrativa; lo que trae como consecuencia la invasión recíproca de las responsabilidades entre ambas estructuras.

Lo anterior nos hace pensar en la necesidad de empezar un proceso de delimitación de responsabilidades, tanto de la parte política, así como de la parte administrativa; entendiendo que la estructura política funciona bajo un régimen parlamentario y que como tal, su función principal es definir políticas, reglamentarlas, ejercer control político y brindar seguimiento a los acuerdos tomados en su seno.

Por otro lado la estructura administrativa, cuya función genérica es la de prestar los servicios y realizar obras a nivel comunal debe de iniciar un proceso de modernización y buscar que su gestión sea eficiente y eficaz, a fin de que satisfaga las demandas planteadas por la población y cumpla con el papel de gobierno local.

2- *La Comunidad*

El propósito del proyecto es crear los espacios necesarios para potenciar la participación ciudadana; por lo tanto, para

esos fines se determinó recurrir a la figura de los consejos de distrito, organismo que tiene vigencia dentro del contexto legal del Código Municipal, el cual establece la existencia de dichos entes como órganos de apoyo al gobierno local.

Los consejos de distrito toman vigencia a nivel de cada uno de los distritos existentes dentro del cantón y están conformado por cinco representantes comunales, presididos por el Síndico del respectivo distrito.

Lo que se persigue con la integración de los consejos de distrito es fomentar la participación de la sociedad civil en este tipo de organización, con el propósito de analizar la realidad de su jurisdicción, establecer las prioridades de esa realidad, identificar los proyectos necesarios para el beneficio de la población y establecer la viabilidad que tendría cada uno de esos proyectos.

Por otro lado, sin que sea un componente más del proyecto, se ha considerado necesario establecer una relación de coordinación y de vinculación con organismos del sector público, privado y con entidades internacionales para encontrar en ellos soporte financiero, político o técnico, a fin de garantizar que cierto tipo de proyectos y de acciones puedan ejecutarse.

Lo anterior nos lleva a una consideración estratégica, en el sentido de que, los componentes anteriormente citados: el gobierno local, la comunidad y las instituciones públicas o privadas formarán un trípode que facilitará un eje sobre el que se dará una mejor prestación de servicios, se ejecutarán obras y se realizarán proyectos que beneficiarán a la población, la cual es el objeto y sujeto del quehacer de estas entidades.

Finalmente, el Proyecto de Descentralización y Fortalecimiento de Gobiernos Locales, tiene como norte principal la

formación y consolidación de gobiernos locales eficientes, capaces de hacer ejercicio del poder en beneficio de la comunidad mediante el manejo de competencias propias, compartidas o delegadas, las cuales le permitan enfrentar la problemática enmarcada dentro de su jurisdicción.

Podemos concluir que la experiencia que se está llevando a cabo en materia de régimen municipal está bien orientada y se espera sistematizarla a efecto de pensar en la reproducción del modelo en otros ayuntamientos.

Cuarta Parte

¿Cuál es la estructura organizacional idónea de los gobiernos locales?

Dr. Constantino Urcuyo Fournier*

En nuestro país, los temas del gobierno local y de la reforma al gobierno municipal siempre han sido vistos desde la estrecha óptica municipalista. Esta visión es correcta desde la perspectiva de análisis, pero desde el punto de vista de la realidad y de la promoción de reformas es muy cerrada, pues la problemática municipal debe ser analizada tomando en cuenta que está inserta dentro de un contexto.

* El doctor Constantino Urcuyo Fournier es licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, con estudios de derecho de la Corporación Internacional y Ciencias Políticas en la Universidad de Bordeaux y con un Doctorado en Sociología de la Sorbona de París. Ha sido director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, asesor legislativo, consultor internacional y en la actualidad es diputado a la Asamblea Legislativa.

Por lo tanto, procurar reformas profundas, sin sintonizarlas con las reformas que se están discutiendo sobre el régimen político, podría llevarnos a cometer errores graves, sin que esto signifique esperar a que se de una reforma total para emprender entonces la reforma de las partes. Creo que lo más correcto es sintonizar el ritmo de las reformas a nivel del gobierno local con las reformas a nivel del gobierno nacional y general del Estado.

Otro gran punto interesante es el tema de la gobernabilidad, que está en la agenda de la ciencia política, en la vida de grandes organizaciones internacionales y que es también un tema de la sociedad contemporánea, tanto en los grandes países como en aquellos que, como el nuestro, se encuentran en vías de desarrollo. Efectivamente, conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado, quien está próximo a ellas, quien está cerca del necesitado.

Ciertamente el problema de la burocracia es que aleja a la ciudadanía de quienes toman las decisiones. En la medida en que hay descentralización, en que el poder se reparte, en esa medida resulta factible satisfacer las necesidades de la población y en ese sentido resulta posible gobernar mejor. Es por esto que el tema de la descentralización ha adquirido gran relevancia, no sólo en el marco de la confrontación ideológica de los dos grandes modelos durante la Guerra Fría, sino en el mismo marco de las sociedades capitalistas desarrolladas, donde los aparatos burocráticos, tanto privados como públicos, adquieren grandes dimensiones y se alejan las decisiones de las inmediatas necesidades de la gente.

En nuestro país el asunto gira en torno al crecimiento del Estado; se ha dado una burocratización de la vida nacional, y esto se refleja en una creciente pérdida del poder del gobierno local y de las municipalidades, quienes han sido castradas, reducidas a un papel secundario, muy poco importante en la vida del país.

Por otra parte, en un desarrollo asistemático, la retórica municipalista ha adquirido grandes dimensiones, no se ajusta al poder real que ha sido confiscado por las grandes organizaciones nacionales encargadas de la prestación de servicios y de gobernar las comunidades.

Esto ha redundado, en que, como se ha señalado anteriormente, los servicios se prestan mal, la comunidad no da a conocer sus necesidades ante los organismos decisorios y estos, a su vez, redundan en perjuicio de la ciudadanía en general.

Las condiciones para que tomemos una decisión al respecto están dadas y muestra de ello es el trabajo que ha venido realizando la Comisión Mixta de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa. Esta Comisión ha aprobado ya lo que hoy se conoce como elecciones de medio período, que significa la separación del ciclo electoral nacional del ciclo electoral local. También se ha aprobado una ampliación del período presidencial, legislativo y municipal de cuatro a cinco años.

Separar los dos ciclos significa más que darle autonomía legal en el papel a las municipalidades, significa separar los procesos políticos locales del proceso político nacional, significa empezar a desubordinar el proceso político local del proceso político nacional y en ese sentido significa de una manera más clara, acercar el gobierno local a las decisiones, a las necesidades de la gente.

Existe la necesidad de que en las elecciones municipales puedan participar otro tipo de organizaciones que no sean directamente los partidos políticos y creo que esa es una reforma que debemos promover. Aunque es muy polémica porque significa quitarle poder a la clase política nacional, garantizaría la eficiencia en el nivel local y por el mejor interés del país, creo que hay que llegar a ese tipo de reformas.

Obviamente, y entrándole al tema fundamental, no se puede pretender que con reformas de tipo global general se genere automáticamente, la organización interna de las municipalidades; hay que hacer mucho ahí, y voy a comentar las reformas que están propuestas en este documento de la CORIM. Sin embargo, de previo, creo que es necesario hacer una referencia a una pregunta que me parece muy pertinente y que los organizadores nos formulan en la carta que nos dirigen, indicándonos que debemos seguir cierto camino en lo que respecta a las consideraciones que se nos han pedido.

Con relación a la estructura orgánica, si se pretende que las municipalidades sigan siendo proveedoras de servicios, posiblemente se seguirá estimulando la existencia de estructuras jerarquizadas; por el contrario, si se considera que lo más conveniente es que los gobiernos locales sean más bien promotores de la organización comunal y controladores de los servicios que otros entes brindan a la comunidad, la estructura orgánica podría limitarse a una pequeña organización compuesta por funcionarios más calificados. Estoy de acuerdo con la segunda parte de esta alternativa; yo creo que no podemos seguir pretendiendo que las soluciones a los problemas públicos deben ser siempre soluciones públicas, es posible plantearse soluciones privadas a problemas públicos, o sea, es posible plantearse que las organizaciones comunales, el sector privado y las comunidades se organicen para dar soluciones a problemas públicos y que en ese sentido, el papel del gobierno local sea, como se define acá, el de un gran concertador, un gran organizador, un contralor de que esos servicios, de que esas soluciones se ajusten claramente a los intereses y necesidades de las comunidades.

Luego nos preguntan, los organizadores, si para el fortalecimiento del gobierno local, mediante un esfuerzo por lograr la integración ciudadana y dotarlo de la más adecuada estructura orgánica, sería necesario pensar en novedosas fuentes de financiamiento, tal vez la posibilidad de establecer

impuestos, peajes u otros, e indiscutiblemente desarrollar a través de sistemas de capacitación, los recursos humanos con que cuenta. Para ello, el seminario debe responder a la importante pregunta, ¿cómo se pueden reorientar los recursos humanos y financieros? Creo que este es uno de los grandes temas en nuestro país, al que habrá que dar respuesta en el curso de la reforma.

Al analizar a fondo el área de la organización, deseo referirme básicamente al cuadro que analiza la parte administrativa de la organización y propone cuatro grandes rubros: un fuerte control interno, la descentralización interna, la autotutela y la comunicación directa.

Empiezo por la comunicación directa que tiene que ver con un punto importante que son las consultas populares. La Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa está estudiando un proyecto sobre el problema del referéndum a nivel nacional. Creo que una de las primeras prácticas y caminos que deben iniciarse para adecuar nuestra cultura política en la práctica del referéndum es empezarlo a practicar a nivel local; me parece un gran acierto que la Comisión lo vincule directamente con el tema de tipo administrativo, ya que ésta no está desvinculada del asunto del entorno, es decir, tiene que haber retroalimentación. Esto no es un problema sólo de teoría política democrática en abstracto, sino también es un problema de desempeño eficiente de las instituciones públicas y la manera más eficiente de hacerlo es que haya un flujo de retroalimentación entre la comunidad, a través del mecanismo de consulta popular y el gobierno local. La Gaceta Municipal me parece una buena idea y luego, en cuanto a la descentralización interna, creo que es importantísimo, ya que nuestro gobierno local es una réplica del presidencialismo nacional imperante; entonces, reproducimos a nivel local la imagen nacional, donde hay un presidente que lo controla todo, hay un ejecutivo que lo controla todo, y el Concejo Municipal se transforma, a la larga, en una Asamblea Legislativa

con todas las lacras que estamos acostumbrados a vivir cotidianamente en ese proceso.

Entonces, creo que si hay una descentralización interna importante, vamos a tener posibilidades de control. Pasar el control a las municipalidades, hacer un control a posteriori, no dejar que las municipalidades, como lo plantea el documento, sean coadministradas por la Contraloría, sino que realmente haya una autonomía municipal en ese sentido, crear sanciones más fuertes y procedimientos de control expost mucho más fuertes que sirvan para sentar responsabilidades en caso de violaciones, me parece importante y que, también, el Concejo Municipal sea más técnico en la parte de autotutela que es la cuarta área que se menciona, pero también hay un elemento que no está incluido aquí en el cuadro, pero que sí es mencionado en el trabajo y que es la creación del consejo de desarrollo.

La creación del consejo de desarrollo es la posibilidad de incorporar a las organizaciones comunales en la deliberación del gobierno local. En Chile, se hace de una manera muy simple; existe un consejo de desarrollo de la comunidad que participa de alguna manera en las deliberaciones del órgano representativo, pero son las organizaciones de la comunidad que se inscriben en la municipalidad. Por ejemplo, la ley chilena exige que vayan diez personas ante un Notario y digan que quieren constituirse en grupo de acción comunal y luego esa acta del Notario la presentan a la Municipalidad y pueden participar en las deliberaciones. Esa es una manera muy rápida y fácil de incorporar a la gente a la vida comunal y en ese sentido, se revitaliza. Quiero concluir rápidamente diciendo que encuentro en el documento algunos desfases entre lo que es el texto interno y los cuadros, porque en el texto interno hay algunas cosas pero después en los cuadros aparecen cosas nuevas que no se explican y sería interesante para nosotros contar con esas partes que no están explicadas en el

texto y que sí se mencionan en los cuadros. Esto me ha dificultado referirme a algunas particularidades específicas en lo relacionado con la creación del consejo de desarrollo, particularmente, por ejemplo a consultas populares, a la reforma 175 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, a los planes estratégicos del período constitucional, a los planes operativos anuales, etc. Pero, en general, el documento me parece muy valioso, creo que plantea cosas importantes y que será un gran apoyo para la comisión legislativa que va a funcionar en torno a este tema y va a enriquecer de una manera importante el proceso que estamos decididos, a llevar hacia adelante en forma acelerada.

Lic. Antonio Alvarez Desanti*

En materia de régimen municipal, el fortalecimiento del sistema municipal en general y lo que debe ser el futuro de la actividad municipal, hemos avanzado bastante en el plano de las definiciones programáticas. Hemos realizado durante muchos años largas discusiones sobre el tema municipal, el financiamiento mediante proyectos e incluso mediante reforma constitucional para brindarle un 10% del presupuesto ordinario de la República. Asimismo, hemos elaborado definiciones en torno a los alcances de la autonomía municipal y en torno a lo que debe ser la función de descentralización del Estado.

* El licenciado Antonio Alvarez Desanti obtuvo el grado de Licenciado en Derecho en la Universidad de Costa Rica y completó sus estudios con una Maestría en Leyes de la Universidad de Harvard. En la vida pública, ha sido presidente de Fertilizantes de Centro América (FERTICA), del Consejo Nacional de Producción (CNP), Ministro de Agricultura y Ganadería y Ministro de Gobernación y Policía. En la actualidad, es diputado a la Asamblea Legislativa.

En materia municipal, al igual que en muchas otras, entre ellas la tributaria y la electoral, en el país hemos tenido siempre una clarísima conciencia de los principales problemas que se enfrentan. En estas áreas, al igual que en el régimen municipal, hago un llamado para pasar del dicho al hecho. Me parece que en este caso deberíamos concretar una agenda y un cronograma que permitan poner en práctica las reformas necesarias en este campo, pues el material de discusión abunda y la claridad entre las personas que intervienen en forma directa en este tema, también ha ido perfeccionándose y desarrollándose en forma acelerada.

Si algo debemos tener claro los costarricenses, que nos vanagloriamos de poseer un régimen de derecho y de ser un país que defiende los derechos humanos, es que la colectividad cuenta con uno de ellos: el derecho a los servicios públicos eficientes. En ocasiones nos limitan a creer que los derechos humanos se circunscriben al respeto a la vida, a las libertades individuales, a la libertad de tránsito y a la libertad de expresión, pero olvidamos que este concepto ha evolucionado y se ha ampliado, por lo que ahora incluye el derecho a tener servicios públicos eficientes. Si partimos de que uno de los derechos humanos importantes y prevalecientes para la colectividad y para el individuo es el disfrute de los derechos públicos eficientes, debemos entender que la reforma municipal tiene un rango de interés constitucional y no sólo local o municipal. Este es uno de los principales elementos para que tengamos clara la dimensión de la importancia de lo que podría ser una estructura de prioridades jurídicas donde tendríamos que ubicar lo que debe ser la reforma en el plano municipal.

Desde ese punto de vista, que el derecho a los servicios públicos eficientes es uno de los derechos de la colectividad, debemos preguntarnos cuál es la vía para que, por medio de la organización municipal, satisfagamos tal derecho. Con

esto retomamos los aspectos más concretos y específicos de la discusión en torno al régimen municipal.

Consideramos necesario desarrollar el proceso de descentralización estatal y dentro de ésta, una de las estructuras que mayor fortalecimiento debe tener es precisamente, la municipal, pues es la que definirá y determinará la organización y el gobierno local en el nivel de comunidades circunscritas y delimitadas mediante los cantones de este país.

Así para discutir el tema de la descentralización, el tema de los derechos colectivos y el tema de los derechos de los servicios públicos eficientes, necesitamos concretar qué debemos hacer en el nivel municipal para lograr los objetivos propuestos en tales temas.

Me parece importante empezar con algunas de las definiciones globales. Lo primero, es concretar la reforma política que establezca el proceso de elección de los regidores municipales a medio período, con el fin de darle una relevancia diferente a la elección municipal, pues en la actualidad es casi como un relleno en el contexto de las elecciones presidenciales.

Si en la elección presidencial no existe un escrutinio claro de las listas de diputados por cada provincia, muchísimo menos existe en las listas de los representantes a cada una de las municipalidades.

La elección a medio período permitirá otorgar un nivel de importancia diferente a la organización local y hará que las elecciones municipales adquieran mayor relevancia, pues en este momento son la tercera papeleta que todos llenamos cuando entramos a las urnas electorales y votamos por las del mismo partido porque ni se escriben los nombres en las papeletas. En otras palabras, es uno de los votos que se realizan a ciegas en el proceso electoral.

Por otra parte, es necesario proceder a elegir al ejecutivo municipal mediante el sistema de voto directo para no tener que seguir en el régimen de maniobras, arreglos y negociaciones, algunas muy cristalinas y otras menos cristalinas, pues tenemos de todo en el arco iris de las ochenta y tantas municipalidades: las buenas, las excelentes, las malas y las mediocres. En ese proceso, la elección de los ejecutivos no se maneja siempre en un alto nivel como ocurriría si se establece la elección por voto directo, con lo cual también se obligaría a los ejecutivos, desde el momento en que quieran aspirar a la elección municipal, a tener su agenda y su programa de trabajo (no digamos de gobierno para que no suene como algo demasiado pretencioso), para desarrollar su labor en la municipalidad. Esto será necesariamente una carta de presentación y hará posible que los ejecutivos lleguen a la municipalidad con la conciencia plena de lo que deben hacer o por lo menos llegarán con un planteamiento de lo que deberá ser su trabajo en los años siguientes.

Eso se fortalecerá aún más si logramos que la elección sea a medio período, porque entonces la discusión no girará en torno a los candidatos a la presidencia y sus propuestas en lo referente a temas como la devaluación, la inflación, el establecimiento de aranceles, la firma de un GATT, la viabilidad de un tratado de libre comercio, la eliminación del monopolio de los depósitos en los bancos y la política sobre canasta básica, todas las grandes discusiones que se dan en una campaña electoral y que, como todos sabemos, no se circunscriben a los problemas específicos de cada comunidad. Así, elegir a los ejecutivos municipales por voto directo y a medio período, en un ambiente de exclusividad, permitirá establecer un programa de gobierno más claro en cada una de estas instituciones.

Hablar sobre la organización interna de las municipalidades resulta en cierto modo importante, pero no es tan

trascendental, pues el problema municipal no es de organización o de estructura interna, sino que trasciende esa órbita. Sin embargo, no podemos olvidar que una buena organización interna nos permitirá contar con instituciones más eficientes y buena parte de la eficiencia de una institución deriva de la forma en que se pueda organizar internamente para sacar mayor provecho de los pocos o escasos recursos con que cuenta.

Aparte de los señalados, considero que hay dos elementos, en los cuales deberíamos basarnos para establecer lo que debe ser la estructura interna del manejo municipal. El primero se orienta a los ingresos y el segundo a la capacitación. En cuanto al primero no podemos seguir manteniendo municipalidades que destinan un 80% de sus recursos al pago de salarios, electricidad, teléfono y agua, y que reservan el 20% para realizar las demás obras. Cuando hablo de las demás obras no me refiero únicamente a las comunales, sino a todas las que no son pago de salarios, alquileres, agua, electricidad y teléfono.

En estas condiciones no es posible realizar ningún tipo de trabajo en el nivel municipal. Así no será posible avanzar ni aún realizando las elecciones a medio período y ni aún teniendo la estructura ideal diseñada por los mejores administradores públicos que elaboren el organigrama de una municipalidad. Por lo tanto, el factor ingresos y recursos debe ser un elemento importante. En cuanto a la capacitación, tampoco podemos mantener municipalidades con niveles de capacitación muy deficientes y con funcionarios cuyo nivel de capacitación es bajo. Necesitamos gente capacitada en los gobiernos municipales y esto significa que se debe desplegar una gran actividad para lograr la capacitación, tanto en el nivel del IFAM como en instituciones universitarias, de enseñanza media y técnicas.

Retomando el capítulo de los ingresos, he defendido siempre, la necesidad de trasladar en forma definitiva y permanente la administración del impuesto territorial a las municipalidades. Esto tiene una razón muy lógica. Si analizamos el pastel de ingresos territoriales que recibe el Estado costarricense (Gobierno Central, IFAM y municipalidades), nos damos cuenta de que el porcentaje más alto de esos ingresos procede del cantón central de San José: aproximadamente el 70%. Por otra parte, gran cantidad de propiedades en el país no están pagando el impuesto territorial como corresponde. Cito algunos ejemplos: los desarrollos bananeros en la zona Atlántica, ciertos terrenos de la zona turística donde se ha producido un gran crecimiento y se han construido importantes desarrollos hoteleros y algunas regiones de playas en las que también encontramos desarrollos hoteleros.

Se ha adoptado el mecanismo más fácil: valorar los edificios de la Avenida Central, las propiedades ubicadas en el centro de San José, que son de fácil acceso, lo cual origina una desproporción total en el crecimiento de los avalúos en la zona metropolitana y se abandonan áreas cuyos niveles de riqueza son mucho mayores que los de San José.

Así quienes mejor conocen los valores de las propiedades son quienes habitan en cada comunidad y, por lo tanto, las municipalidades. Nadie conoce mejor que la municipalidad el valor de una tierra que se está vendiendo en la provincia de Guanacaste cerca de los desarrollos hoteleros, pues ella misma brinda los servicios, batalla para que no destruyan el manglar y procura que se protejan y se mantengan las áreas de la zona marítimo terrestre, entre otras cosas. Esta es una realidad en todo el territorio nacional.

En este contexto, si trasladamos la administración del impuesto territorial a las municipalidades, alcanzaremos mayores niveles de eficiencia en las valoraciones. Considero que uno de los pasos fundamentales para desarrollar esa es-

estructura municipal, consiste en darle recursos a las municipalidades. El recurso básico y elemental se obtendría al administrar el impuesto territorial, debido a lo que significa para la municipalidad en cuanto a su fortalecimiento. Hablando en términos de poder, el hecho de que la municipalidad tenga la administración del impuesto territorial le dará un "status" diferente en la comunidad y su nivel de ingresos aumentará gracias a la actualización de los avalúos, pues se conocerá con mayor facilidad la gestión cobratoria. De esta manera, personalmente iniciaría el cambio en la estructuración municipal a partir de funciones e ingresos: la función sería el manejo del impuesto territorial y ese ingreso sería el correspondiente a las actuales cifras de ese impuesto, para no afectar los recursos que se le dan al Estado ni lo que recibe el IFAM.

Es importante tener presente que una municipalidad con esta orientación también se preocupará por tener mejores caminos y mejores controles sobre los permisos de construcción para revalorizar las propiedades. Además, tendrá una acción mucho más dinámica en el quehacer de la comunidad, y no se limitará, como sucede en muchos casos, a administrar unas escuálidas finanzas.

Por supuesto, esto debe desarrollarse en forma gradual porque no podemos llamar mañana a las municipalidades y decirles: "Tomen el impuesto territorial y adminístrenlo", pues en definitiva ocasionaríamos la quiebra de este tributo, ya que no tendríamos ningún tipo de recolección. El traslado de la administración debe darse en forma paulatina, pero como se dice con frecuencia, el primer día de largo plazo es hoy mismo. Este proceso debe empezar de inmediato y debe de establecerse en forma programada para que en tres o cuatro años el impuesto territorial se traslade totalmente a las organizaciones municipales.

Para lograr esto, nosotros necesitamos otro elemento fundamental: la capacitación. Si vamos a darle estos instrumentos y estos recursos a las municipalidades, es preciso capacitarlas por lo que requerimos importantes programas docentes y de toda índole, que nos permitan capacitar muy bien a nuestros regidores y a nuestros funcionarios municipales, porque valorar no es simplemente poner cifras, es un proceso de análisis concienzudo que debe hacerse. La gestión de cobro y las contabilidades municipales, en la mayoría de los casos son un desastre por problemas de ignorancia más que de mala fe. En nuestra historia, hemos conocido con frecuencia los casos de regidores y ejecutivos municipales que terminan en los Tribunales de Justicia por no saber manejar los recursos públicos. Quitémosle la eventual dosis de mala fe o de dolo que pudiera existir, pero la realidad es que hay un alto porcentaje de mala administración ocasionada por la falta de capacitación de los contadores y los funcionarios municipales, de modo que deberíamos desarrollar paulatinamente ese proceso. Concluyo diciendo que recordemos que es un derecho humano de la colectividad el derecho al servicio público eficiente. Busquemos que la descentralización se haga efectiva mediante las elecciones a medio período, la elección del ejecutivo municipal en forma directa y la obligación de presentar los programas de gobierno y de trabajo que se desarrollarán. Busquemos dos fuentes, los ingresos vía impuesto territorial y la capacitación, para diseñar las estructuras organizativas internas de los cuerpos municipales.

Quinta Parte

¿Cómo deben reorientarse los recursos humanos y financieros en los gobiernos locales?

Lic. Etelberto Jiménez Piedra*

En las últimas décadas se ha hablado mucho de que el desarrollo del país se ha basado en gobiernos altamente centralistas y está muy de moda el tema de la descentralización de los servicios públicos. En general, todos estamos de acuerdo con ello, aunque haya muy poco consenso en la forma de llevarla a cabo y poco conocimiento de lo que esto significa. Por ello es necesario ponernos de acuerdo en definir la des-

* El licenciado Etelberto Jiménez Piedra ha sido presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), diputado durante el período 1986-1990, ocupando el puesto de secretario y vicepresidente del Directorio Legislativo y regidor municipal en Desamparados. Ha realizado estudios en auditoría, contabilidad superior, administración de empresas y ha ejercido importantes cargos en las empresas privada y pública.

centralización en términos simples y claros. Este proceso implica la transferencia de competencias y servicios públicos del Gobierno Central y sus instituciones, a entidades locales como son las municipalidades y grupos de ciudadanos conformados por representantes de las fuerzas organizadas de la comunidad. Por supuesto que, conjuntamente con la transferencia de competencias y servicios deben transferirse los medios financieros a fin de garantizar una buena prestación de esos servicios.

Para los gobernantes ha sido necesario, dentro del esquema político nacional, mantener el manejo del poder centralizado como una forma de garantizarse su vigencia, manejando las instituciones de gobierno como herramientas que controlan al ciudadano, con lineamientos poco claros y en circunstancias muchas veces ajenas a la comunicación o a la información. Ello explica el olvido del ciudadano en que cae la pesada burocracia y el fracaso del sistema centralizado en la solución de los problemas.

Al agotamiento interno de ese modelo, se suman el enorme desarrollo de la educación profesional y los avances tecnológicos cada vez más acelerados. De esta forma, las telecomunicaciones y el desarrollo de la electrónica permitieron un mayor y mejor uso de la información, con lo cual el conocimiento de las necesidades de las comunidades y la ejecución de grandes proyectos despiertan esperanzas para obtener mayores logros en el desarrollo.

El desarrollo y la calidad no dependen simplemente, de tener recursos financieros y humanos, sino de cómo se organicen para lograr, como en el caso de las municipalidades, el desarrollo de sus comunidades mediante la participación ciudadana y el logro de mayores y mejores servicios. Al igual que las grandes empresas, cuyo éxito no se basa en "ser muy grandes", sino en transformar grandes estructuras formales

orgánicas en estructuras de pocos niveles, las municipalidades deben basar su éxito, no tanto en el poder por sus conexiones políticas enajenantes, sino en su capacidad de trabajar con los recursos humanos necesarios, debidamente motivados y capacitados. El uso adecuado de los recursos financieros que demuestren hacer los gobiernos locales, tales como historial ejecutivo, proyectos sólidamente justificados, etc., será su mejor herramienta para la consecución de recursos y por supuesto, para invertirlos eficiente y eficazmente.

Las municipalidades deben alimentarse mutuamente con las fuerzas organizadas locales, como comités de deportes, asociaciones de desarrollo, juntas de educación, con las instituciones del estado, con entidades de cooperación internacional y con municipalidades de otras latitudes. Ese debe ser el norte hacia donde deben de orientarse los recursos humanos y financieros.

La interdependencia genera una nueva relación entre el Estado con las comunidades, los municipios y las regiones y entre metas globales y sectoriales. El uso de los recursos municipales no puede ser tan aislado ni tan divorciado de las prioridades que los ciudadanos definen.

La información y los medios de comunicación también inducen a la democratización y a la participación. El ciudadano y la comunidad tienden a recuperar el rol que les corresponde en la decisión de su destino. La democracia representativa debe ir cediendo ante la democracia participativa. Las personas se reservan la función de expresarse y quieren fiscalizar en forma efectiva a los mandatarios. Los regidores y el resto de los funcionarios municipales no pueden soslayar esta corriente democratizadora.

El futuro municipal va a depender de la reorientación que se le dé a los recursos humanos y financieros, de la efectividad de su gestión en cuanto a un enfoque "regional, par-

participativo, concertado y descentralizado”. La base constitucional del municipio le permite, como unidad política y administrativa más pequeña del país, tener el territorio adecuado para lograr integrar dentro del modelo, al individuo, al sector privado y a la comunidad. Es necesario canalizar las transferencias de recursos provenientes del Poder Ejecutivo o de la Asamblea Legislativa, para atender planes cuidadosamente elaborados con base en diagnósticos y dentro de los pensamientos de desarrollo que se han descrito.

Este esquema debe ser enriquecido con una democracia participativa, en donde el ciudadano tenga una participación activa en la orientación de los recursos humanos y financieros de las municipalidades, superando el “caciquismo” regional del diputado. Un esquema en donde el ciudadano tenga plena conciencia que los impuestos pagados por el pueblo no son propiedad de ningún diputado o institución, sino que son recursos que en su mayoría deben ser invertidos localmente, como en los países desarrollados, con una verdadera participación del ciudadano mediante sus fuerzas organizadas.

Hoy, todo está cambiando: la tecnología, una mayor apertura económica, el auge de la juventud y de la mujer, de la información, la calidad de los servicios, las relaciones entre el estado y la sociedad civil y la posición y papel de las instituciones estatales. Los programas de ajuste estructural representan la principal fuente de transformaciones del país en los últimos 8 años. Las instituciones deberán operar cada vez más en función de las condiciones del entorno en el cual están insertadas y las fuerzas y las tendencias del medio deberán determinar lo que debe o puede hacer una institución.

Con los programas de ajuste estructural se han buscado tres tipos de categorías básicas de transformaciones en la estructura productiva, a nivel institucional (que comprende el

tamaño, funciones y modernización del estado y del sistema financiero) y en los niveles de competitividad, como son funcionamiento del mercado, apertura e inserción en la economía global.

Una de las corrientes que mejor caracterizan a la época actual es la descentralización. Es una reacción contra un estado de cosas imperante por largas décadas y que ahora se estima ineficaz y caduco. Constituye una respuesta a las nuevas presiones y demandas sociales sobre estructuras de poder y a la necesidad de readecuar la capacidad de resolución de las instituciones gubernamentales a las demandas del medio. También representa un cambio en las actitudes ciudadanas, así como una variante en los sistemas de producción en gran escala, que empiezan a ser sustituidos por unidades más flexibles, pequeñas, con alto grado de tecnología y que requieren un nuevo estilo de gestión.

La centralización, que permitió importantes avances en el pasado, se convierte en un obstáculo en un período de transición como el actual, surgiendo así el modelo de la descentralización para asegurar una gestión más participativa, ágil y ligada a los problemas de las comunidades. Existe una revalorización de lo local; se habla de desarrollo a escala humana, desarrollo local, eco desarrollo, desarrollo descentralizado y otros. En esta escala es fundamental la energía de la gente, su iniciativa, su creatividad, su participación, principales elementos de la riqueza con que cuenta una comunidad.

En la práctica, la descentralización es un proceso de adaptación, con diferentes fases, que se caracteriza por contradicciones, retrocesos, indefiniciones y avances en ciertos campos. Interesa, entonces, entender la descentralización como una tendencia que procura delegar funciones y responsabilidades desde una estructura centralizada hasta ni-

veles de ejecución y decisión que se encuentran en contacto con el nivel en donde se producen los hechos, los servicios y las obras, a fin de garantizar mayor capacidad de respuesta, flexibilidad, participación, identificación y compromiso con los objetivos y acciones.

Para tener una respuesta más o menos consistente sobre la forma de reorientar los recursos municipales, debemos, con fundamento en estas demandas y posibilidades del entorno, plantearnos el tipo de gobierno local requerido para los nuevos tiempos. Este tipo de gobierno local deberá responder a las siguientes demandas:

1. **Participación y liderazgo local:** las energías, iniciativas y potencialidades que encierra la población de una comunidad son inconmensurables. Es preciso abrir cauces de participación ciudadana a nivel local, donde el contacto inmediato y directo de la población con los problemas y sus representantes, ofrece a esos efectos oportunidades insuperables. La participación además de fortalecer y legitimar el liderazgo local ejercido por las municipalidades, debilita la tradicional relación paterna ejercida por las instituciones centrales.
2. **Planificación y eje del desarrollo local:** la participación y el desarrollo local no pueden darse en el vacío, requieren planes y una acción integradora que les presten cohesión y una dirección definitiva a los esfuerzos locales.
3. **Préstamos de servicios básicos:** suministrar servicios básicos a la comunidad en forma eficiente, económica y oportuna, en asuntos cotidianos y de interés inmediato para el vecino, tales como el servicio de re-

colección de basura, agua potable, calles y caminos vecinales.

4. **Proyección supramunicipal:** proyectar la gestión con un sentido regional de unidad y de sistema, integrándose con otros gobiernos locales en instancias supramunicipales, para enfrentar solidariamente y con mayores posibilidades de éxito, problemas que trascienden el ámbito municipal.
5. **Administración eficiente y con orientación de servicio al vecino:** la administración municipal tributaria, por medio de la cual, además de identificar y de cobrar a todos los contribuyentes sus obligaciones con la municipalidad, le facilite el pago de éstas. Asimismo, en la extensión de permisos diversos deberá ser un facilitador, dentro de la necesaria acción fiscalizadora, de las actividades de los ciudadanos y no un obstáculo con procedimientos engorrosos y costosos. Es necesario orientar la acción hacia una mejor utilización y aprovechamiento de las posibilidades de mejoramiento que ofrecen en la actualidad los sistemas informáticos.

Ciertamente para todos estos propósitos existen programas, acciones y proyectos, algunos en estudio, otros en ejecución.

Es preciso darle continuidad y apoyo a muchos de esos esfuerzos, analizar y evaluar alternativas de descentralización, lograr consenso político y más divulgación sobre los asuntos concerniente a las municipalidades, de modo que se puedan sentar las bases para un desarrollo local, según los requerimientos de los tiempos actuales.

Dr. John Fisher*

Quiero iniciar esbozando rápidamente lo que es el Proyecto LOGROS y sus alcances. Es un proyecto de USAID, administrado por RHUDO/CA, iniciado en 1992 con una pequeña historia de preparación que se remonta hasta 1988 aproximadamente. Es un proyecto de promoción del sector municipal; de alcance regional, que incluye Centro América y, ahora, Panamá; dirigido principalmente a impulsar cambios políticos en favor del sector municipal en el sentido de municipalidades más autónomas y democráticas; sustentado por experiencias técnicas en el proceso de descentralización y un programa de créditos para la infraestructura local; cuyas actividades de capacitación tienen como finalidad apoyar sus metas de cambio y sustentación técnica y crediticia.

El Proyecto LOGROS merece destacarse, pues explica mejor que nada nuestra filosofía, surgió de varios años de consultas directas a los actores principales del sector municipal, los alcances y otros líderes que nos enseñaron las deficiencias drásticas de sus instituciones para poder responder a los desafíos del desarrollo moderno. La orientación del proyecto y los métodos que emplea son el resultado de estas consultas, dando al proyecto un abordaje que refleja las aspiraciones de desarrollo de ellos mismos como líderes, mayormente electos, y de sus comunidades. El proyecto constituye un esfuerzo para responder a una línea de desarrollo idealizada y perfilada por los actores mismos del sector municipal.

Desde ese punto de partida; la meta de actividades de LOGROS ha sido impulsar el fortalecimiento del sector muni-

* El doctor John Fisher es Asesor municipal e internacional, encargado de la capacitación regional para el proyecto de AID de la promoción del desarrollo municipal del área.

cipal, plasmado en las instituciones básicas, municipalidades y sus constituyentes, los líderes electos, sus aparatos administrativos y las comunidades que conforman los municipios. El alcance del proyecto se orienta más a las instituciones y al fortalecimiento del sector que a los actores individuales que lo conforman, aunque no se puede dejar de un lado a estos sin poner en peligro las instituciones mismas.

PORLO TANTO, la capacitación no puede verse meramente desde la óptica de actores o funciones individuales, sino dentro del contexto del fortalecimiento institucional a través de cambios estructurales del sector como un todo. El esquema antiguo ya ha cambiado y ahora las instituciones dentro del esquema también tienen que cambiarse. Ya no se acepta que sea el estado central, normalmente física e institucionalmente concentrado en la ciudad capital, el que dicte lo que debe y puede ser una comunidad local, sino el espíritu de una determinación libre y democrática, basada en las fuerzas del mercado; ya que la comunidad requiere de las condiciones que permita determinar lo que quiera y lo que pueda ser.

LA CAPACITACION, por lo tanto, se concibe dentro de un enfoque dirigido primeramente al desarrollo institucional del sector, de las municipalidades y sus instituciones de apoyo, e impulsada por esta orientación, se dirige a los actores individuales que son elementos básicos de las instituciones.

La problemática de la capacitación

Las dimensiones de la problemática de capacitación que enfrenta el sector son grandes. Desde el punto de vista sectorial:

1. El universo a que se dirige en Centro América es grande, 1170 municipalidades con un multiplicador desconocido de actores individuales.

2. VARIADO, tanto dentro de cada país, como en la región.
3. CAMBIANTE, es decir, con el cambio de muchos individuos con cada elección.
4. CAMBIANTE, en sus estructuras a veces radicalmente, a lo largo del tiempo, es decir, *el sector se encuentra dentro de un PROCESO* de cambio.

Todos estos factores introducen problemas para el diseño de una estrategia de capacitación: ¿Cómo capacitar para un proceso que no puede ni debe interrumpirse, con actores individuales que pueden marcharse al día siguiente y dentro de un clima de incertidumbre sobre los parámetros de las funciones?

Frente a este panorama, presento para su consideración una estrategia que consiste, en primer lugar, de unos principios operativos y después, de un abordaje concreto que el Proyecto LOGROS ha adoptado en sus afanes por integrar la capacitación en sus actividades de desarrollo.

Principios de la capacitación para el proceso de cambio

Primero: ya que se trata de un enfoque que confiere prioridad al desarrollo del sector como un todo, es esencial tener claro el CUADRO CONCEPTUAL Y LOS OBJETIVOS que cobijan al proceso de cambio, *se tiene que saber a dónde va el proceso en general y qué cambios concretos se necesitan en un momento y lugar específico:*

Los eventos de capacitación tienen que diseñarse para que el aprendizaje sea bidireccional: hacia el grupo meta a capacitarse y hacia los capacitadores, quienes están re-

lacionándose con un proceso ajeno. Cuando los conceptos en que se encuadra el proceso y sus direcciones son claros, se puede hacer ajustes en el camino sin perderse; por ejemplo, el sector municipal tiene que perfilar el papel de los institutos nacionales dentro de las metas de este proceso, que es de largo plazo y que va cambiando radicalmente el mismo papel del gobierno local, sin comprometerse a una relación coyuntural que pueda por el momento ser ventajosa.

Segundo: teniendo en cuenta que se pretende un nuevo rol protagónico en el sentido tanto de la democracia como de la autonomía del sector:

1. Se promueve la capacitación definida por las instituciones básicas del sector, es decir, las municipalidades y sus asociaciones, y no por otras entidades que no responden necesariamente a las necesidades reales, sino representan una oferta de capacitación respondiendo a otros intereses.
2. Se canalizan los recursos de capacitación a través de los beneficiarios que saben definir mejor sus necesidades en general y en el nivel técnico adecuado.
3. Se evita el uso de cursos que no responden a necesidades en general y en el nivel técnico adecuado.

Esto se llama *dotar a la demanda* de la capacitación y *no a la oferta*.

Tercero: se capacita primeramente para el proceso y sus necesidades y segundo para las operaciones del “estatus” del sector en ese momento. El proceso, que necesita impulso y dirección, vendrá a modificar las necesidades del momento. Un curso sobre finanzas municipales impartido en un clima para promover la autonomía e ingerencia de la comunidad, no pue-

de restringirse a las normas vigentes, ignorando lo que debería de ser las relaciones de la administración local con la tutela del gobierno central.

Al mismo tiempo, los actores del momento en las instituciones, para ser funcionarios eficaces y representantes efectivos de su comunidad y su sector, requieren de capacitación. En la medida de lo posible y de los recursos disponibles, el proceso de cambio pide mejorar la imagen deteriorada e inexpresiva del gobierno local.

Cuarto: el camino más rápido, eficaz y económico dentro del contexto planteado es concentrarse en elevar la función o puesto de trabajo en vez de la persona, estimulando así una demanda de habilidades de corte técnico más refinado y dejando al mercado de trabajo la provisión de esas habilidades.

La elevación económica y política del gobierno local a través de cambios estructurales requiere un proceso dirigido al sector como un todo, implicando casi siempre cambios legislativos de significación.

Un reciente estudio del Banco Mundial sobre sus inversiones en infraestructura urbana realizada a través de gobiernos subnacionales, incluyendo municipales, concluye que la capacitación de elementos locales para llevar a cabo estas inversiones no aportó un desarrollo institucional sostenible. Este estudio se basa en el análisis de 10 proyectos que invirtieron \$235 millones de dólares en capacitar gobiernos subnacionales de América Latina.

Se deduce que la capacitación solamente de individuos, sin cambios estructurales que crean incentivos para que el sistema atraiga actores mejores, no produce cambios sostenibles.

El problema de la capacitación

De lo dicho, se puede desprender lo que serían los elementos constitutivos de una estrategia de capacitación. El Proyecto LOGROS está empeñado en ejecutar sus actividades de capacitación dentro de estos principios. El proyecto ha encontrado en el Plan de Capacitación de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), una institución bien conocida por ustedes, una coincidencia marcada de objetivos y métodos para la capacitación del sector municipal a nivel regional. Basado en esa coincidencia me atrevo a hacer referencia general, sin entrar en detalles que no son de mi conocimiento, al Plan Regional de Capacitación de FEMICA.

Primero: FEMICA sigue un esquema regional orientado a prestar un servicio al alcance de todos los países de la región, adaptándose a las idiosincrasias de cada país y hasta de cada municipio, sin, al mismo tiempo, imponer ningún criterio. Esta imparcialidad y respeto a sus miembros es posible precisamente por estar basado en el principio de sustentar la demanda de servicios que se derivan de las necesidades peculiares de cada solicitante.

Segundo: no involucra a FEMICA misma en los quehaceres de la capacitación, lo cual escapa de sus fines primordiales. Esto, porque el plan ofrece información acerca de los recursos regionales de capacitación en vez de la capacitación misma.

Tercero: el plan tiene tres momentos:

- 1) Como apoyo a sus propias actividades, FEMICA promueve la capacitación como elemento impulsor de los cambios estructurales requeridos. Se tendrán necesidades nuevas de capacitación dentro del sector frente al proceso de cambio para poder adecuarse

a la realidad del nuevo municipio: *¿cómo se administra un municipio para que sea una fuerza impulsora dentro del proceso de descentralización y un factor positivo frente a las actividades nacionales de desarrollo?*

- 2) Identifica la oferta, manteniendo una base de datos acerca de los recursos disponibles en la región.
- 3) Divulga la oferta de los recursos a sus miembros, por ejemplo, anunciando a través de sus publicaciones periódicas, las oportunidades diferentes de capacitación disponibles, para agilizar el encuentro de la demanda con la oferta.

Cuarto: no pretende entrar en el campo especializado de la capacitación, compitiendo por los recursos nacionales e internacionales disponibles para eso.

En resumen, el Plan FEMICA pretende:

- 1) Seguir el esquema de dejar las municipalidades decidir sus necesidades, *dotando la demanda*.
- 2) *Promover un abordaje sectorial*, conectando la capacitación con cambios estructurales.
- 3) *Ser económico*, aprovechando los recursos existentes de la región sin apelar a recursos internacionales, excepto en casos específicos especiales.

El Proyecto LOGROS, a través de una estrategia con las características discutidas, pretende alcanzar sus objetivos haciendo una pequeña contribución al desarrollo del sector municipal en Centro América.

Lic. Erick Thompson*

En las últimas décadas, los sistemas tributarios a nivel internacional han tenido una tendencia muy fuerte hacia lo que es la gravación del consumo; en ese sentido, los impuestos directos no han tenido la mayor prioridad en lo que han sido los esfuerzos de reforma tributaria, siendo muestra de ello, los impuestos a la propiedad.

Sin embargo, es claro que los países más desarrollados tienen una proporción mayor de impuestos directos en su estructura tributaria y valga mencionar a los impuestos de la propiedad que financian a los Gobiernos Locales, donde se muestra entonces un estado de descentralización administrativa mucho más avanzado que los países en desarrollo.

Si vemos estadísticas recientes de la recaudación y del financiamiento fiscal en Costa Rica, podemos tener una imagen más clara de esta situación. En ese contexto latinoamericano, los impuestos a la propiedad en Costa Rica se mantuvieron estables más o menos en un 0.38% durante la década de los ochentas con relación al Producto Interno Bruto (PIB). Al cierre de 1993, más bien se produce una disminución a un 0.32% con relación al PIB, con lo cual se nota que hay un estancamiento, o al menos, una estabilidad que todavía nos permite ese avance cualitativo en lo que es la imposición a la propiedad. Sin embargo, sí se nota un aumento en cuanto al pastel que representan el total de los tributos en Costa Rica, pasan de un 0.85% en 1980 a un 2.02% en 1993, como parte del total de lo recaudado por tributos.

* El licenciado Erick Thompson es abogado de la Universidad de Costa Rica y obtuvo su Maestría en Política Fiscal, con énfasis en el Programa Tributario Internacional de la Universidad de Harvard. En 1992, fue Director de la Dirección General de Hacienda y actualmente es asesor jurídico en la Asamblea Legislativa.

El doctor Rodolfo Piza, en una comparecencia reciente en la Asamblea Legislativa, mencionó algunos datos y conclusiones que vale destacar. En su criterio, existe una tendencia decreciente del impuesto territorial, así pues, en la recaudación tributaria de municipalidades de 1970, el territorial representaba un 58%, en el 90 ya viene una disminución sensible y se nota con un 45% con relación al total de los ingresos tributarios y al cierre del 93, o sea, el período correspondiente a la Administración Calderón, hay una disminución del 45% al 40%. Lo anterior quiere decir que, en lo que toca al financiamiento de las municipalidades, el territorial ha perdido importancia, cuando existe más bien todo un potencial por desarrollar.

El financiamiento de las municipalidades se desglosa -en números muy redondeados- en un 20% en transferencias estatales, incluyéndose el rubro de las partidas específicas y el de prestación de servicios, un 58% en lo que podrían ser tasas y otra serie de tributos y un 52% en lo que ya son impuestos propiamente dichos. Dicho porcentaje cubre al impuesto territorial, que representa un 40% al cierre del 93, mientras que las patentes un 32%, —nótese la importancia de la recaudación de patentes—, construcciones 10%, timbre municipal 5%, cemento 4.5%, el impuesto de detalle de caminos 3% y otros 5.5%. Estos datos confirman que los rubros más importantes de financiamiento el son impuesto territorial y las patentes. Esto para darles un diagnóstico de como estamos en este momento. Existen algunas propuestas para cambiar esta situación o para mejorar esta incidencia de los impuestos de la propiedad que tiene que ver también con la progresividad del sistema tributario como un todo en la sociedad costarricense.

El 27 de abril del 90, se suscribe el informe Tanzi, presentado por una misión de expertos en Política Fiscal, del Fondo Monetario Internacional que ha tenido un gran

seguimiento por parte de las autoridades encargadas del diseño y la política fiscal. Cuando se refiere a los impuestos de la propiedad, insiste en la necesidad de una simplificación de la estructura tributaria, o sea, que nos centralicemos en el impuesto territorial y que el impuesto territorial pase a ser un impuesto “ad res”, o sea, a la propiedad o a la parcela y no un impuesto personal, y también que deje de contar con una escala progresiva, que tenga una tarifa única. La mayoría de los expertos a nivel internacional y con experiencias de campo en países y en reformas tributarias comparten las recomendaciones del informe, ya que la escala progresiva tiene una fuerte inclinación a inducir división de propiedad, precisamente para que las propiedades caigan en las escalas más bajas y de esa manera eludir los impuestos.

Además, recomendaba don Vito Tanzi y toda la misión de expertos, hacer todo un esfuerzo para actualizar los valores de mercado, que es la materia prima con la cual el territorial funciona y no sólo el territorial, el impuesto de construcciones también y tratar de crear mecanismos para indexar automáticamente esas variaciones. Eso nos daría una base imponible mucho más amplia y por tanto, una mucho mayor recaudación.

Hay un esfuerzo realmente importante y de largo plazo; que viene dándose desde la Administración de Dr. Oscar Arias, que fue el proyecto de mejoramiento de catastro nacional, el cual lo continuó la Administración Calderón y esperamos que sea fortalecido por la Administración Figueres Olsen. Este es un proyecto compartido entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de Holanda, mediante todo un componente de cooperación técnica y busca lograr varios propósitos en términos de modernización del Estado costarricense, disponer de un catastro actualizado y confiable en todo el país, lo cual va a tener una incidencia en la recaudación del territorial porque va a ampliar la base tributaria.

Cuando se inició el proyecto, los objetivos específicos, en relación al impuesto territorial, eran: ampliar el universo de contribuyentes, recaudar con valores reales de mercado, que es un concepto muy importante, y mejorar los aspectos de administración del impuesto territorial.

En estos momentos la Administración Tributaria está ya en el proceso legal, una vez notificados los primeros avalúos masivos, o sea, que todavía estamos en una fase experimental en el país, porque, luego entraríamos a la parte del litigio que como es una parte delicada, no podemos pronosticar los resultados, pero vamos avanzando.

Como recomendaciones del proyecto, en esta última evaluación, se insiste en un fortalecimiento organizacional de las instituciones involucradas, la importancia de expandir lo antes posible este proyecto de catastro multifinanciado, utilizando como uno de sus elementos claves, —esto también quiero destacarlo—, una incorporación mayor del sector privado en lo que son valuaciones.

Voy a referirme ahora, a algunas de las propuestas que se han hecho. En ese sentido, estoy muy complacido de revisar preliminarmente la propuesta de la Comisión de Reforma Integral Municipal, porque me parece que toma en cuenta muchos de los elementos importantes de las nuevas tendencias en lo relativo al financiamiento de gobiernos municipales por un lado, y en la parte específica de impuestos, a nuevas tendencias que hagan más eficientes la recaudación tributaria.

En cuanto a la parte constitucional, me parece que es una idea muy importante, todo este concepto de ubicar un porcentaje del presupuesto nacional, porque si vemos el principio teórico de caja única, estamos hablando de un nivel de gobierno distinto al del poder central y así como tenemos a la Corte, así como tenemos a las universidades, hemos tenido la experiencia en el país de que este tipo de porcentajes tiende

a proteger realmente el financiamiento de los entes que disfrutan de estos porcentajes. Claro, si fuéramos muy ortodoxos podríamos decir que no, que esto rompe el principio de caja única, pero me parece que esta idea no debe descartarse y debe analizarse con todo el mérito necesario. Sí me parece que esto debe de estar absolutamente condicionado al ritmo de transferencia de las diferentes competencias y facultades del gobierno central a las municipalidades. Evidentemente si tenemos un porcentaje en el presupuesto, pero el gasto sigue estando ubicado en el gobierno central, eso sólo significaría que tenemos que crear nuevos impuestos nacionales para financiar ese 5%, pero si lo que se da es una transferencia de gasto y entonces el gobierno central hace menos funciones y se recompone integralmente el presupuesto, entonces no tendríamos ese problema, esta idea del porcentaje tiene que ir ligada estrechamente a la transferencia progresiva de competencias a las municipalidades.

En cuanto a la parte tributaria, que es uno de los componentes financieros de las municipalidades, el proyecto de la Comisión de Reforma Integral a las Municipalidades tiene varios aciertos en mi criterio. Primero, simplifica la estructura, o sea, sigue los criterios que se han discutido en este país desde hace años y que todavía van a plazo lento, tratando de ir consolidando esta reforma del sistema tributario. Entonces, se elimina el impuesto de construcción de alto valor, que básicamente se creó por razones publicitarias, ya que tiene la misma base gravable del impuesto territorial; es decir, no hay razón para tener varios impuestos con la misma base, lo cual complica innecesariamente la administración del sistema.

Además se propone la eliminación del impuesto de traspaso de bienes inmuebles que no está relacionado con una base gravable clara, sea de capacidad de pago o de capacidad contributiva, sino más bien limita o hace más engorrosa las operaciones de bienes raíces. En ese sentido la reforma me parece muy importante.

En cuanto al impuesto territorial, como habíamos mencionado, representa, aproximadamente, el 40% del financiamiento de las municipalidades. Hay varias recomendaciones, varios aspectos que se han enumerado a nivel internacional; primero, “el Talón de Aquiles” del impuesto territorial sigue siendo el problema de la administración; nada hacemos con la ley perfecta del impuesto territorial si no tenemos acompañado una reforma administrativa que le de sustento. Ignorar dicha realidad sería pecar de ilusos. Otra lección es que, precisamente, las tarifas progresivas sobre el total de las propiedades son difíciles de administrar y estimulan la evasión sin producir resultados satisfactorios de recaudación, o sea, si hubiera una administración perfecta que nos permitiera decir que no se estimula la evasión o que no es fácil de eludir una tarifa, una escala progresiva sería perfecta y creo que todos seríamos partidarios de eso. Sin embargo, si eso no es viable, tenemos que ser realistas de que por la vía de lograr mayores y mejores recursos y por la contraprestación que las municipalidades van a dar en mejores servicios, se facilitaría la generación de empleo y riqueza y no tanto por escalas progresivas que más bien pueden limitar el objetivo de recaudación que queremos lograr.

En cuanto a eso, también debo mencionar que otra lección de la experiencia internacional ha sido de que el apoyo político, una gran base política de apoyo al establecimiento de este tipo de impuesto y a su mejoramiento, es imprescindible. En ese sentido el apoyo que las municipalidades le den con todos nuestros conciudadanos a este tipo de reformas, es muy importante.

Un concepto del informe de CORIM, con el que coincido plenamente, es la idea de una tasa proporcional que representa elementos realistas de progresividad, no como la escala progresiva. La razón es que si tenemos un margen de exención que tenga alguna relación, por ejemplo con el valor de las propiedades de interés social, entonces podemos darle progre-

sividad al sistema con la tasa proporcional, o sea, una tasa única sobre la base gravable que, al superar el tramo exento, se aplique a todos los contribuyentes.

Además, es claro que al existir ese tramo exento, el pago por impuesto con relación a su nivel de ingreso, para los latifundistas siempre será mucho mayor que para la gente de clase media con su casa de habitación o que para aquellos con una propiedad de menor valor.

Otro aspecto importante es que cada municipalidad de una jurisdicción distinta tenga la administración completa del impuesto territorial. Esto implica que podrían acumularse las propiedades de un contribuyente que, por ejemplo, tiene varias en Alajuela y al sumársele todas, ese elemento de cierta progresividad es realista, sin caer en el espejismo de una escala progresiva.

Ahora sí, quiero hacer una observación sobre la propuesta de establecer un rango tarifario y que se le cedan a los municipios la posibilidad de establecer la tarifa única. En otras palabras, que cada municipio tenga su propia tarifa única de territorial dentro de las bandas tarifarias fijadas para todo el país. En mi criterio, esto complica el sistema en la parte administrativa y es preferible no distorsionar el principio de equidad que el contribuyente debe tener para apoyar políticamente estas reformas. No olvidemos tampoco que existe una Sala Constitucional que va a ser muy celosa en los aspectos de igualdad en la distribución de las cargas públicas; por eso sería preferible reiterar la idea de una tasa única. Ahora bien, hay un argumento que puede apoyar la idea de varias tarifas, de una tasa única pero variable de acuerdo a la municipalidad, y es que hay zonas de menor o mayor desarrollo; por ejemplo, Limón comparado con San José. Este argumento se basa en la tesis de que la base imponible de Limón sería mucho más baja que la de San José por el tipo de in-

fraestructura y en ese sentido, tendría Limón que tener una tasa más alta para compensar esa base imponible menor.

Creo que aún así, este problema de la diversidad en el desarrollo relativo puede solucionarse por otros medios. En principio, los aspectos de equidad y de distribución de la riqueza no deben ser la prioridad fundamental de las municipalidades, sino más bien del gobierno central; entonces, por la vía del subsidio presupuestario general nacional, el Poder Ejecutivo es el que tiene la flexibilidad de llegar a definir diversos niveles de gasto público según la región. Está demostrado también de que cuando la incidencia o la presión tributaria del impuesto territorial y de impuestos a la propiedad es baja, como es nuestra situación en Costa Rica, la diversidad tarifaria difícilmente contribuye a cambiar los niveles de desarrollo.

Considero que el gobierno central debe encargarse de cuidar que el sistema tributario como un todo, sea progresivo y haya distribución de la riqueza, pues las municipalidades lo que necesitan es recaudar. Aún así, las consideraciones de equidad se manifiestan en el tramo exento; también se pueden establecer consideraciones de equidad en el establecimiento de las tasas por servicios, cobrándole un poco más a la gente de más alto consumo de esas tasas. Sin embargo no debe olvidarse que el objetivo principal es la recaudación.

En cuanto al traslado de la administración, es otro punto muy importante, que ha sido, muchas veces, discutido por el IFAM, la Tributación Directa y el Ministerio de Hacienda. La Administración Tributaria se ha embarcado desde hace poco tiempo en el proceso de regionalización. La Tributación Directa pasó de tener oficinas que nada más manejaban papelería a tener administraciones regionales que en este momento están ubicadas en las siete ciudades principales de provincias y además, en San Carlos y en Pérez Zeledón, o sea en las nueve regiones más importantes del país.

La Administración Tributaria atraviesa un proceso de regionalización, mas todavía, está Tributación en un proceso de traslado de la parte de cobro, la de los avalúos y la de peritos valuadores a cada regional. El Estado costarricense, a veces, tiende a borrar todo y a empezar de nuevo; en este caso, tratemos más bien, de apoyarnos en los esfuerzos que están dando resultados y que van caminando, para hacer una estrategia coherente y en ese sentido, podría asegurar que en este momento lo ideal sería, que como Tributación no ha empezado el traslado de la parte cobro administrativo y cobro judicial del impuesto territorial a las regionales, las municipalidades asuman esa etapa.

Como una primera etapa, es necesario que Tributación continúe en el proceso de consolidar los nuevos métodos de avalúos, siga ampliando la cobertura de los avalúos, siga mejorando los procedimientos altamente tecnificados y desarrollados en programas de cómputo y que cuando las municipalidades hayan cumplido esa etapa, que podría ser de dos a tres años, se transfiera el sistema. El aspecto clave es una clara voluntad política.

Me parece que éste es un aspecto que además cubre otra inquietud municipal y es que las municipalidades, y lo han dicho en las audiencias a nivel legislativo, tienen carteras morosas muy amplias en los servicios que tienen que cobrar. Cabe entonces preguntarse si en este momento las municipalidades podrían asumir parte de esas carteras morosas. Creo que en este aspecto, el documento de la Comisión acierta en el sentido de que se necesita un período de gradualidad, un período de transición. Aplicando esta idea, si se aprobara pronto un proyecto como el de la CORIM, se podría empezar a planear la parte cobro administrativo, cobro judicial, y lo que se haga en Tributación no sería una pérdida de esfuerzo para las municipalidades, porque es una regionalización a las cabeceras de las nueve áreas geográficas principales, expandiéndose, posteriormente, a las demás municipalidades y

entonces, el personal de la Tributación, con esa capacidad técnica acumulada que cuesta muchos millones de colones, podría mediante una buena transición, pasar a las municipalidades en un momento adecuado.

En ese sentido no me parece pasarlo primero al IFAM, pues entonces tendríamos que hacer toda una transferencia de “know how” y de procedimientos al IFAM, que sería otra Tributación Directa por unos años y después a las municipalidades. Lo correcto es que la transferencia funcional se de entre Hacienda y las municipalidades, pero con un proceso planificado y con una adecuada gradualidad. Me parece que por allí podemos transitar con mayor posibilidades de éxito.

Además, si se va consolidando este proceso de Tributación Directa en un plan más grande, las municipalidades van a sentir también el efecto positivo, el incremento en recaudación por todo este avance del catastro multifinanciado, o sea, que la tendencia de estancamiento de estos impuestos se va a revertir con este proceso. En síntesis, el país debe avanzar en este proceso sin caer en el error de “hacer borrón y cuenta nueva”.

También quiero reiterar otra vez el aspecto de la contratación privada. En la Asamblea Legislativa recientemente, a nivel de la Comisión de Asuntos Económicos, que se discutía este proyecto con la participación muy importante del Doctor Rodolfo Piza, se discutió este tema de los avalúos privados. La administración tributaria a nivel internacional con adecuadas regulaciones, con adecuados niveles de seguridad, ha logrado tener resultados muy buenos, muy productivos, incorporando al sector privado en su actuar. Lo vemos en aduanas que es uno de los lugares donde se da. La Tributación y las municipalidades tienen limitantes de planillas en un contexto de déficit del sector público que son muy difíciles de soslayar.

En cuanto a los criterios de distribución de los ingresos tributarios, me parece que el proyecto también es muy acertado porque estimula que cada municipalidad se esfuerce en recaudar su propio impuesto territorial. Tal función implica que las municipalidades asuman plenamente las responsabilidades administrativas y la impopularidad política que significa el cobrar tributos.

En cuanto a exoneraciones se sugiere que deben ser potestad municipal para quitárselas a la Asamblea. La Asamblea Legislativa crea los impuestos, incluyendo el impuesto territorial, por lo que no me parece que sea lo más adecuado quitarle esa potestad, porque además hay indicios en este texto que se quiere mantener una gran flexibilidad—producto de un estilo de pensamiento costarricense muy tradicional—de tener puertas de salida, posibilidades de amnistía y de perdón.

Si hay algo en que la Administración Calderón insistió y tuvo éxito fue tratar de limitar esas situaciones. Creo que en esa materia debemos ser estrictos y ponernos a pensar más bien en una alternativa; cuando se hable de impuestos que afectan a una municipalidad X ó Y, la exoneración de los impuestos se dará por iniciativa de ley de esa municipalidad y no por el Poder Ejecutivo. Hay gente que ha hablado incluso, que en materia de exoneración de impuestos nacionales sólo el Ministerio de Hacienda tenga derecho a hacer la iniciativa legal, precisamente porque ataca las finanzas públicas. Es mejor utilizar el mecanismo ya citado en lugar de limitar la potestad legislativa de dar exoneraciones. Podría meditarse un poco más sobre el tema.

En cuanto a otras formas de financiamiento, quiero reiterar mi apoyo a la parte de la Ley Marco de Patentes, ya que me parece que es una iniciativa importante eliminar esa ne-

cesidad recurrente de las municipalidades de peregrinar en la Asamblea para su aprobación, asegurando al mismo tiempo, condiciones generales y comunes a todas las municipalidades. En la parte de financiamiento no tributario, la idea del porcentaje teniendo una planificación coherente puede ser una vía abierta. El Estado es, a nivel central, el llamado a buscar que hayan condiciones de vida estandarizadas, mínimas en todo el país, no las municipalidades. En eso tenemos que tratar de reforzar esa distinción de roles, aunque puedan haber algunos criterios de equidad en la administración municipal de sus fuentes de financiamiento.

En lo referente a la venta de bonos, coincido totalmente con las expresiones de don Johnny Araya, no creo que la venta de bonos en el contexto en que estamos pueda ser una alternativa viable de financiamiento a las municipalidades. Los bonos y la deuda interna son el mejor ejemplo de como los gobiernos buscan parquear el déficit fiscal en un lugar donde uno no los vea. El crecimiento insostenible de la deuda interna se convierte en una hipoteca del futuro de las próximas generaciones, quienes tendrán que pagar dicha factura. En la actualidad, nuestra generación tiene que pagar el costo de no tomar las medidas políticas claras, realistas y a veces difíciles. El financiamiento en las municipalidades, sano y realista, viene de tributos, no de bonos.

Quisiera cerrar con algunas lecciones, en que se insiste mucho a nivel internacional. El nivel adecuado de descentralización fiscal es el resultado de un difícil equilibrio entre la búsqueda de objetivos macroeconómicos y de equidad en las condiciones de vida de todo un país y el mejoramiento de los servicios en cada comunidad, por lo que tenemos que buscar ese equilibrio.

El éxito de la descentralización depende, sin duda, en darle un mayor grado de autonomía financiera a las muni-

cipalidades, mientras no lo tengan, no se podrá hablar de todas las otras cosas que se pretenden en términos de autonomía municipal.

Las transferencias del Gobierno Central deben estar ligadas al Plan Nacional de Desarrollo y deben, asimismo, estar ligadas a los proyectos municipales que tienen externalidades positivas fuera de su jurisdicción, como lo constituyen proyectos de educación o salud comunitaria. Si la municipalidad de Cartago tiene una inversión importante en educación, eso va a tener externalidades positivas para el resto de Costa Rica; entonces, ahí se justifica una transferencia al gobierno central, pero no confundamos los roles, tratemos de poner nuestra casa en orden en términos de financiamiento.

Finalmente, quisiera insistir en que me parece que el trabajo que ha hecho esta Comisión y este poder de convocatoria que han logrado, da muchas esperanzas de que por fin enfrentemos una reforma integral y no de parches al sistema financiero de las municipalidades; creo que la Asamblea tiene en su agenda darle más importancia a la integración de esta comisión legislativa que va a ser un foro adecuado para que todas estas inquietudes se discutan.

¿Qué es PRODEL?

El Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) surge de un convenio establecido en setiembre de 1994, entre la Asamblea Legislativa de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, por medio del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y el Centro para la Democracia. PRODEL es un programa sin fines de lucro y sin afiliación política partidista.

PRODEL brinda apoyo y asesoría para que los Diputados puedan tener acceso a especialistas y expertos nacionales o extranjeros y contar con el calificado recurso humano que les permita preparar técnicamente mejor la decisión legislativa.

PRODEL recibe solicitudes de los Diputados con la aprobación de la Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa, para elaborar estudios y anteproyectos de ley nuevos a la corriente legislativa. Asimismo, organiza seminarios, talleres y conferencias, y realiza publicaciones sobre los temas en estudio.

Contenido de esta publicación

En el proceso de las reformas estructurales en que se encuentra Costa Rica, se ha planteado en diversas instancias de decisión política, la necesidad de que se fortalezcan los organismos intermedios de nuestra sociedad, especialmente las municipalidades. Al mismo tiempo, han aflorado diversos cuestionamientos respecto al Gobierno Local, de cuyas respuestas dependerá el papel que han de jugar las municipalidades en el campo de la descentralización del Estado.

El Centro para la Democracia y el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) se fijaron como meta coadyuvar con quienes han de tomar las decisiones políticas del caso, organizando el seminario "En busca de un nuevo gobierno local". Se pretendió dar respuesta a diversas interrogantes con la presentación de una gama importante de posiciones y experiencias de parte de expertos en la materia.

Creemos haber cumplido con dicho propósito gracias a la profundidad con que se plantearon los diversos temas y a la participación de regidores, diputados, ejecutivos municipales y dirigentes del movimiento comunal. Es por ello, que deseamos expresar nuestro más profundo agradecimiento a todos ellos, al Lic. Roberto Tovar Faja, expresidente de la Asamblea Legislativa, por la conducción del seminario y a Alexander Chacón Valverde y a Ingrid Fournier Cruz, asistentes de PRODEL, por su colaboración en la parte logística del seminario y de esta publicación.