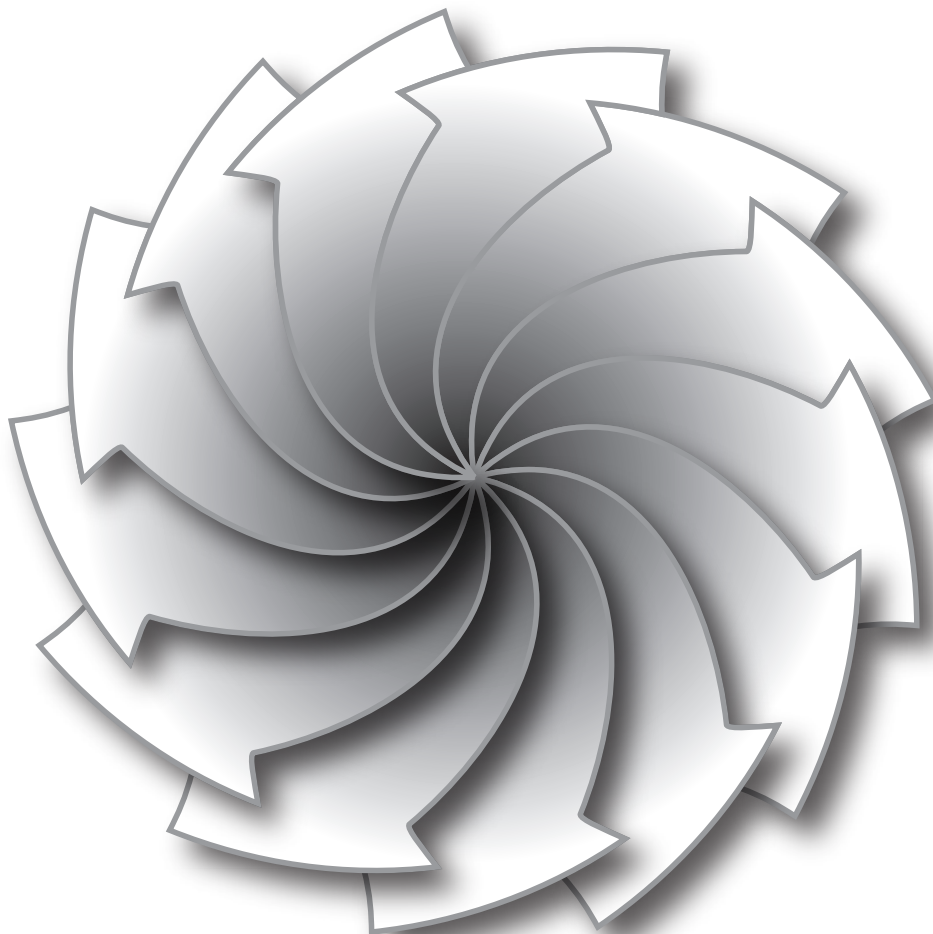


Ideario sobre la descentralización en Costa Rica



**Instituto de Formación y Capacitación Municipal
y Desarrollo Local**

**Observatorio Nacional para la Descentralización
y el Desarrollo Humano Local**

Agosto 2011

350
G236a

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal
Ideario sobre la descentralización en Costa Rica/
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. – San José, C.R. : UNED, IFAM, 2011.
508 p.

ISBN 978-9930-94-420-2

1. Descentralización 2. Administración pública
3. Gobierno local 4. Costa Rica I. IFAM.

Primera edición, San José,
Costa Rica, 2011

Impreso en Costa Rica, reservados
los derechos, prohibida la
reproducción no autorizada.

CRÉDITOS

Edición y coordinación de producción

Maribel Pérez Peláez, IFAM
Vilma Hernández Madrigal,
UNED

Comité editor IFAM

Jorge Esquivel Alfaro
Maribel Pérez Peláez

Comité editor UNED

Conrado Mauricio Abad
Vilma Hernández Madrigal

Revisión Filológica

Luis Fernando Quijano López

Diseño gráfico y portada

Rodrigo Quirós Cedeño

Revisiones y aportes al texto

Jorge Esquivel Alfaro
Luis Fernando Quijano López
Maribel Pérez Peláez
Vilma Hernández Madrigal

Licda. Maribel Pérez Peláez
Coordinadora del Observatorio Nacional
para la Descentralización y el Desarrollo
Humano Local
Coordinadora del Ideario, IFAM

M. Ed. Javier Ureña Picado
Director del Instituto de Capacitación y
Formación Municipal y Desarrollo Local
Coordinador del Ideario, UNED

AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer el apoyo que ofrecie-
ron las siguientes personas, y que hicieron
posible la publicación de esta obra.

Apoyo técnico

Ronulfo Alvarado Salas, IFAM
Florita Azofeifa Cascante, FOMUDE
Auxiliadora Cascante Loría, FOMUDE
Gabriel Fernández Núñez, JATI
María Eugenia Pérez Bonilla, FOMUDE
Grace Taylor Allen, IFAM-FOMUDE
Andrea Cuenca Botey, UNED

Apoyo logístico

Vivian Burban Vega, FOMUDE
Xinia Castro Alvarado, FOMUDE
Marissa Chan Wong, IFAM-FOMUDE
Maritza Fallas Garbanzo, IFAM-FOMUDE
Gerardo Gallardo Monge, IFAM-FOMUDE
Francisco Hernández Rivera, FOMUDE
Luis Huertas Gómez, IFAM
Mónica Montero Alfaro, FOMUDE
Marnie Sánchez Chaves, UNED
Vilma Vargas Guzmán, UNED
Cruz Vega Campos, IFAM-FOMUDE

Índice General

Presentaciones

Lic. Juan Rafael Marín Quirós, Ministro de Descentralización y Desarrollo Local y Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IX
MBA. Luis Guillermo Carpio, Rector Universidad Estatad a Distancia	XI
Introducción	XIII

I Parte: Aspectos introductorios

Actividades para su confección

a. Antecedentes de los idearios	3
b. Cómo nace la idea de elaborar un Ideario sobre Descentralización en Costa Rica. Nacimiento de la idea	7

II Parte: Desarrollo del contenido.

a. Ideas fundamentales en que se apoya el ideario

Descentralización, contexto y tendencias. Sr. Ronulfo Alvarado Salas	13
-------------------------------------------------------------------------------	----

b. Los ensayos

Atisbos del proceso de descentralización en Costa Rica.
Los albores de su evolución histórica 1821 1871.
MSc. Errol Vladimir Cunningham Madrigal 23

La descentralización fiscal en las Municipalidades
costarricenses. A la luz de los principios de la hacienda
local. Dr. Adrián Torrealba Navas. 45

La descentralización: un conflicto de poder.
Dr. Alberto Salom Echeverría 79

Participación ciudadana para profundizar la
democracia. MSc .Giselle García Pereira 113

c. Los trabajos enviados

Clasificación de los trabajos 131

Los trabajos de enfoque teórico

La descentralización como política pública.
Una interpretación histórica para el caso costarricense.
Justo Aguilar Fong Ph D 135

Descentralización y reforma electoral.
Dr. Luis Antonio Sobrado González 144

La descentralización en Costa Rica.
MSc. Mayela Cubillo Mora..... 148

Descentralización, naturaleza política, estrategias y
gestión.
Dra. Olga Marta Sánchez Oviedo 166

¿Qué descentralizar, para qué y para quién? Lic. Gilberto Monge Pizarro	180
¿Descentralización o reforma del sistema político nacional? Dr. Johnny Meoño Segura	185
La descentralización en Costa Rica: una necesidad impostergable. Lic. Geovanni Varela Díjeres y MSc Alba Iris Ortiz Recio	195
Conciencia ciudadana para el cambio. Dr. Rolando Araya Monge	210
 Los trabajos de enfoque práctico	
La descentralización en Costa Rica. Dr. Óscar Arias Sánchez	223
Participación, descentralización y eficiencia. Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	228
Aportes de la Fundación DEMUCA al ideario. Licda. Cristina Monedero y Dr. Jean Paul Vargas	240
La descentralización participativa y democrática. Una estrategia necesaria para la Costa Rica que se quiere. Partido Acción Ciudadana	250
Aspectos que podrían resultar de interés en el proceso de descentralización y fortalecimiento del Régimen municipal. Contraloría General de la República	262

Ideario Municipal. Defensoría de los Habitantes	287
Descentralizar ¿Para qué? Sr. Albino Vargas Barrantes	293
Costa Rica necesita Gobiernos locales fuertes. Unión Nacional de Gobiernos locales	300
Descentralización en Costa Rica. Lic. Manuel Hernández Rivera	305
Aporte para el ideario. Dr. Mauro Murillo Arias	308
Del idealismo a la realidad. El reto de la descentralización en Costa Rica. Lic. Marco Vinicio Redondo Quirós	313
Descentralizar un trabajo de todos. Licda. Lucy Retana Chinchilla	3180
Descentralización exitosa ¡Un espejismo! Lic. Édgar Vargas Jiménez	322
Descentralización. Sr. Jorge Alberto Cole de León	326
Descentralización del Estado: necesario y urgente, pero ¿realmente la queremos? Lic. Juan José Echeverría	332
Descentralización en Costa Rica. Arq. Sonia Montero Díaz	339
Descentralización y gobernabilidad en los Gobiernos locales. Lic. Óscar Ureña Huertas	348

¿Existe una Agenda de descentralización en Costa Rica? MSc. Helio Fallas Venegas	356
Descentralización Sr. Juan Bosco Acevedo Hurtado	362
Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Ing. José Joaquín Salazar Rojas	365
Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Lic. José Ángel Ocampo Bolaños	376
Descentralización inteligente y estratégica. Lic. Luis Gerardo Villanueva Monge	380
La descentralización: equiparación y preparación municipal. Sra. Gilda Chacón Brenes	382
Ideas sobre la Descentralización Licda. Isabel Espinoza Porras.	386
La descentralización en Costa Rica: un reto para los Gobiernos locales. Licda. Erika Linares Orozco	390
La paradoja de la descentralización municipal. Ing. Julio Rojas Astorga	396
Papel de la planificación estratégica del territorio en la gestión pública municipal. Algunos elementos conceptuales de interés. MSc. Olman A. Villarreal Guzmán	400
Retos de la descentralización en el siglo XXI. Sra. Mercedes Hernández Méndez	414

Descentralización, desarrollo local y participación ciudadana. MSc. Siany Villalobos Argüello	419
Descentralizar es democratizar. Lic. Fabio Molina Rojas	422
Centralismo en Costa Rica: limitaciones para el desarrollo local. MSc. Yolanda Acuña Castro	427

III Parte: ANEXOS

1. Resultados del “Focus Group”	437
2. Instrumento y presentación de resultados de la encuesta realizada	463
3. Ley de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades	485
4. Instrumentos utilizados en la convocatoria para elaborar los ensayos y aportes	497
5. Abreviaturas y acrónimos	503
6. Bibliografía	507

Presentaciones

Lic. Juan Rafael Marín Quirós

**Ministro de Descentralización y Desarrollo Local
Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento
y Asesoría Municipal**

La edición del Ideario sobre la Descentralización, en coordinación con la Universidad Estatal a Distancia, es una herramienta de opinión trascendental para el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los Gobiernos locales. Desde hace varios años se viene conversando sobre la descentralización, sobre la forma de ir fortaleciendo a los Gobiernos locales, de cómo hacer una mayor distribución del poder y cómo hacer para distribuir ese poder que está centralizado de manera que se fortalezca la democracia costarricense.

El proceso de construcción del Ideario sobre Descentralización en Costa Rica, concreta una significativa intencionalidad política de la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, que es la de fortalecer la calidad del sistema democrático, haciendo realidad la aspiración ciudadana de participar en la toma de decisiones sobre los más importantes asuntos de la política nacional, entre ellos el del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito local.

No se trata sólo de levantar un conjunto de opiniones sobre el proceso de descentralización, en cuanto a su significado político y social y a la mejor ruta para su puesta en ejecución, sino, fundamentalmente, de recuperar y seleccionar los valiosos aportes de políticos, funcionarios del Gobierno, diputados, representantes de diversas instancias del sector municipal, estudiosos del tema, con el objetivo de proveer sustento y orientación a las decisiones políticas que conduzcan a una verdadera

descentralización del poder, en un marco de auténtica democracia participativa.

Este proceso de la descentralización no es fácil: el país ha crecido con 81 Gobiernos locales y ocho Concejos Municipales de Distrito, que han surgido a la par de un Estado centralista muy fuerte. El 98% del gasto público está en el Poder central y únicamente un 2% en manos de los Gobiernos locales. En la actualidad, los Gobiernos locales tienen alrededor de 32 competencias, y son los gobiernos que se encuentran más cerca de la ciudadanía, es el gobierno que hoy se debe fortalecer, por lo que se quisiera dar a conocer diversas opiniones de personas muy calificadas en esta temática y de ciudadanos que de una u otra forma han tenido relación con la materia municipal, para presentarle a la ciudadanía qué se piensa sobre la descentralización en el país.

En coherencia con la intencionalidad participativa de elaboración del Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica, se ha definido un procedimiento metodológico que va desde la constitución de un grupo focal de especialistas que plantean los objetivos, temas y etapas del proceso, continúa con una amplia selección de participantes calificados por su conocimiento de la problemática de los Gobiernos locales, a quienes se les invita a expresar sus opiniones sobre los aspectos relevantes de la descentralización, se sigue con la edición del Ideario para ser devuelto a la ciudadanía en el ámbito nacional y culmina con una sistematización de las opiniones, sugerencias y recomendaciones, que serán entregadas a los responsables de las decisiones políticas, para que sean tomadas en cuenta en la formulación de estas.

Rector Universidad Estatal a Distancia

Se inicia felicitando en esta presentación, por un invaluable texto que debe estar entre las lecturas prioritarias de la ciudadanía costarricense, a quienes tuvieron la iniciativa de promover y poner en marcha este esfuerzo, que ha dinamizado creatividad, sapiencia y compromiso de un grupo de dirigentes políticos, intelectuales, funcionarios públicos y directivos de instituciones privadas, educadores y ciudadanos de diversas vertientes profesionales, todos y todas personas comprometidas con la construcción de un mejor futuro para el país.

Definitivamente se ha aprendido de su lectura. Hoy el Rector puede opinar con mayor fundamento y claridad, sobre el profundo y complejo significado de la descentralización, como hecho no sólo político, social o económico, sino como una dinámica acumulativa de saberes teóricos, de destrezas para mejorar la realidad nacional, de estimulación de los mejores valores y comportamientos, para hacer del proceso de descentralización una valiosa franja de encuentro donde se acrisolen los mejores aportes al fortalecimiento de la democracia costarricense.

Queda muy claro y transparente que el tránsito a una mayor incorporación de toda la ciudadanía en los asuntos públicos, vio la convergencia armoniosa entre Gobiernos locales y sociedad civil organizada, en todos los cantones y distritos del país, lo que representa un salto de calidad en los procesos de toma de decisiones compartidas y consensuadas. Queda muy claro y transparente que no hay democracia sin participación ciudadana, y que lo que garantiza su presencia es una apertura, desde las instancias políticas locales, a la presencia organizada de la comunidad, fundamentando sus necesidades y problemas a solucionar así como planteando alternativas de solución

Como académico, desde la función rectora de una universidad pública, se aspira a que el proceso de descentralización, difícil y complejo por la variedad de factores en juego, se convierta en un reto para ser

resuelto con el aporte de todas y todos los costarricenses. Se está en la responsabilidad de aportar los conocimientos y experiencias, para sustentar y fortalecer el proceso, aprendiendo los unos de los otros, en la búsqueda de las mejores alternativas para la concreción del objetivo propuesto en pro de la democratización.

Solo con estas condiciones de compromiso, apertura, respeto a la opinión discrepante, intercambio de saberes, se podrán resolver problemas tales como el ritmo de la transferencia de la diversidad de recursos desde el ámbito nacional al local, las verdaderas funciones y tareas de los Gobiernos locales en relación con la defensa del medio ambiente, la inversión social y productiva, la educación básica, la seguridad de los ciudadanos, la gestión de los espacios territoriales, la inequidad en las relaciones de género, entre otros asuntos que requieren ser resueltos en el marco de una planificación de desarrollo local.

Finalmente, y en concordancia con el Plan de Educación Superior y las acciones de coordinación regional interuniversitaria que enmarca y tiene en ejecución el CONARE, la Universidad Estatal a Distancia se pone al servicio de la descentralización, comprometida, por Ley de creación, en la democratización del conocimiento, que se inserta con significativa coherencia en este proceso de descentralización.

La rectoría les desea a las y los lectores de este invaluable texto, un disfrute de la riqueza de su contenido y una demanda de su promoción en todos los ámbitos institucionales que debieran involucrarse en esta temática, por ser parte de un proceso que ha iniciado y que no debe detenerse, porque se está ante una alternativa que puede llevar al desarrollo de una nación que mantiene sus ideales en la solidaridad y confraternidad.

Se desea así a quien se involucre en este texto, que disfrute su contenido y lo promocióne en todos los ámbitos institucionales. La descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales son fundamentales para revitalizar la democracia costarricense. Una temática relevante para Costa Rica, como esta, puede significar el inicio de procesos innovadores hasta ahora inimaginables, lo que permitirá mirar sitios, situaciones procesos y personas que pueden dar mucho al futuro del país.

Introducción

Comité editor

Cuando uno toma un libro en sus manos surge un inevitable cuestionamiento: ¿para qué sirve esto? o bien ¿qué ventaja se obtiene de leerlo? Importantísima pregunta que más de una vez hace apenas ojear un texto o dejarlo a un lado. Por ello se intenta, de modo sucinto, hacer un ligero recorrido por el contenido que propone este Ideario para que quien lo lee no se sienta estafado o defraudado al cerrarlo. Es más, como en un menú, se desea ofrecer solo los platos que podrían interesar más pues parecen los más tentadores. Pero hay otros que debe descubrir la persona lectora.

La primera pregunta obligada al leer sobre descentralización es: ¿qué es descentralización? La segunda, derivada de la primera es: ¿conviene o no conviene la descentralización?

Este Ideario propone algunas soluciones y respuestas a la primera y segunda preguntas propuestas y, lo que lo hace interesante es que no sólo cuestiona la semántica del término sino sus raíces históricas, los elementos de contexto que lo han ido configurando, las tendencias que se han dado y las que se proponen, los análisis positivos y negativos del concepto así como los evidentes cuestionamientos sobre si conviene o no descentralizar a sabiendas de que todo tiene aspectos positivos y negativos. Incluso, se revisan experiencias concretas realizadas en otros países. Pero hay más, se analizan muchas perspectivas del concepto: lo político, lo administrativo, lo económico, para citar algunas.

Así, la perspectiva política desgrana las eventuales ventajas y desventajas de otorgar poder a la comunidad: ¿el poder en manos de unos pocos?, ¿el poder en manos de la comunidad?, ¿cómo controla entonces la comunidad a la municipalidad y por ende al poder establecido? Los

cuestionamientos políticos del Ideario exceden las interrogantes que un cuestionamiento banal ni siquiera sospecharía.

Igualmente, la perspectiva administrativa analiza las necesidades no sólo de recursos económicos sino, y fundamentalmente, de recursos humanos y tecnológicos pues de nada vale tener dinero si no se sabe administrar. Por otra parte, se abren opciones sobre la capacitación del personal. ¿En qué se capacita? ¿Quién capacita? ¿Con qué enfoque teórico se capacita? ¿Cuál es el enfoque teórico metodológico de la administración que se propone?

La perspectiva económica deshila la problemática de los porcentajes que se deben otorgar, de las fuentes a las que puede recurrir la municipalidad, de la propia producción, del papel social de la municipalidad en términos de desarrollo económico: ¿puede la municipalidad ser un motor económico o vender, por ejemplo, por vía digitalizada? ¿Descentralizar es privatizar? Sin duda encontrarán múltiples cuestionamientos sobre porcentajes, origen, uso del dinero por parte de las municipalidades y el rol de los ciudadanos como vigilantes de tal uso.

Para precisar solo algunos de los temas que plantea el Ideario y que podrían interesar a quien lee está la finalidad de las municipalidades: ¿sólo sirven para recoger la basura?, ¿se pasará a hacer carreteras en coordinación con CONAVI?, ¿tendrá injerencia en la educación?, ¿puede pasar la municipalidad a ser un motor económico de la comunidad en que está?, ¿de qué modo se inserta la comunidad en el quehacer de la municipalidad de modo responsable, participativo y ente todo efectivo? Es claro, se exige una redefinición del Norte municipal y una amplitud de miras por parte de la comunidad acostumbrada a criticar y menospreciar a los municipios pese a que no se ha analizado cómo ha sobrevivido la municipalidad durante tantos años casi sin recursos y sin embargo ha ayudado a las comunidades en desastres, becas, etc.

En resumen, se van a encontrar ideas, propuestas, experiencias, ofertas de técnicas y procedimientos, cuestionamientos teóricos, experiencias vividas incluso en otros países y prácticas concretas en el entendido de que a veces se tejen, como lo hace la araña, hermosos tejidos que rompe, de un plumazo, el poder político vigente de acuerdo con sus intereses.

No se puede perder de vista que actualmente la decisión de descentralizar es una acción estrictamente política y la experiencia ha demostrado que en este tema se avanza lento debido al modelo centralizado que en un momento dado sirvió indudablemente al país para asentarse como nación pero que ahora sirve para obtener ventajas políticas clientelistas, ante todo las que conviene a un partido o a una persona. Se insiste, se debe evitar ese tipo de idealismo que teje solo sueños irreales, pero tampoco se puede negar el hecho de que alguna vez se soñó con ir a la luna, con hablar por teléfono a distancia, con ir al fondo del mar. En fin, se vale soñar con una muy clara precisión de los pros y contras de una propuesta dada. Además, otro asunto importantísimo es la cesión de poder: ¿debe venir la decisión de la cúpula o debe hacerse conciencia en la comunidad de que ellos deben participar en la toma de decisiones de aquellos asuntos que les competen y los afectan?

Como se puede deducir, este Ideario plantea muchas preguntas, propone cosas concretas nacidas de la experiencia, abre el telón del futuro para soñar nuevas formas de gobernar y de algún modo obliga a cuestionarse un modelo en el que se está por pura costumbre.

Se repite, se vale soñar, soñar no es malo si se tienen los pies bien firmes sobre el suelo.



PARTE

**Aspectos
introdutorios**

1. Actividades para su confección

a. Antecedentes de los idearios

La sociedad costarricense ha planteado, en varias ocasiones, idearios que concretizan las aspiraciones e ideales del país. Como en toda acción humana, algunas de las aspiraciones propuestas se realizan y otras no.

Por otra parte, la dialéctica entre contexto-aspiraciones hace que, al cambiar las condiciones sociales, económicas y políticas se modifiquen permanentemente las necesidades y aspiraciones; sin embargo, cabe anotar que algunos anhelos trascienden el aquí y el ahora y son necesidades tan profundas que parecen superar la barrera del tiempo.

Conviene entonces hacer un recorrido sucinto por las propuestas de ideario que se han planteado hasta la fecha.

1. Ideario de 1943

Condicionado por la II Guerra Mundial y el modelo impuesto entonces políticamente en el país, se realiza este ideario en que se convocó a más de cien personas y de los que respondieron 86 ciudadanos prominentes de esa época. Es importante destacar que no había instituciones representadas sino ciudadanos y que el interés era diagnosticar la situación del país, cercano a lo que fue la Revolución del 48.

2. Ideario Municipal de 1983 (tomos I y II)

Este ideario surge en plena guerra fría cuando se sentaban a negociar sobre reducción del armamento estratégico Estados Unidos y la Unión Soviética, se gestaba la revolución contra los Somoza, había atentados contra posiciones soviéticas en Afganistán lo que anunciaba el fin de la Unión Soviética en tanto era fuerte la hambruna de Etiopía. Se hacía el primer vuelo del Challenger de la NASA, en México se fundaba el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, declaraba la neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica, para citar algunos hechos importantes de 1983. En este ideario, publicado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, participaron 20 autores entre los que hay ex presidentes, pensadores, diputados, ex ministros y ex miembros de la Junta Directiva de IFAM, quienes expresan las diferentes corrientes de pensamiento que tienen lugar en el país en torno a la temática y problemas municipales de mayor trascendencia. Cabe destacar que, sobre los diversos puntos de vista y discrepancias existentes entre los encuestados, se halla una absoluta coincidencia respecto a la necesidad de la vigencia y fortalecimiento del régimen municipal.

Dato interesante, la segunda parte es de tipo analítico-crítico y se le denomina "*Síntesis e interpretación*" del tomo I por parte de José Luis Vega Carballo y Roderico Rodríguez

3. Ideario Costarricense: Una forma de construir el futuro de 1993

Próximo el país a un período recesivo en su evolución social y económica y agotado el modelo de exportaciones,

este es el periodo de fin de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, a raíz de la caída del comunismo con su propuesta económica y social se abre paso a un replanteamiento de las economías de mercado.

En este contexto, y cumpliéndose 50 años del primer ideario, convoca el presidente Rafael Ángel Calderón a la elaboración del Ideario Costarricense, como trabajo conjunto de la Universidad Nacional y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. El propósito de este fue abrir un espacio de reflexión nacional sobre la nueva Costa Rica y se logró plasmar en él las principales tendencias, los nuevos derroteros en beneficio del futuro costarricense, identificando inclusive las situaciones coyunturales que favorecen o entorpecen ese objetivo.

4. Ideario costarricense hacia el siglo XXI. 2001

En un período de fusiones de grandes empresas en todo el mundo, de globalización de la economía y dándose constantes sucesos naturales como tsunamis, maremotos y terremotos alrededor del mundo, surge una visión más rica de lo que es un ideario por parte de la UNED, que publica libros, y se realizan foros y programas así como desarrolla actividades culturales diversas para divulgar los planteamientos propuestos.

5. Primer ideario costarricense del siglo XXI. 2010

En una noción que los economistas llaman “*noción opulenta del desarrollo*” específicamente Amastya San, premio Nobel de Economía, se desarrollan, en este

período, varios conceptos como los de *capital humano y social*, la relevancia del componente socio-cultural en las estrategias de crecimiento económico, las luchas por atractivos turísticos en diversos países y una preponderancia del conocimiento en la denominada “*sociedad de conocimiento*” donde se digitaliza y comercia el conocimiento por múltiples medios como por ejemplo las redes sociales.

En este contexto se dan también datos negativos como los desplazamientos humanos por guerras en diversos países, que sea sólo un 20 % de la población mundial la que pueda acceder a los medios digitalizados y una concentración cada vez mayor y más poderosa de capitales en manos de unas pocas personas o bien de grupos económicos que sobrepasan la acción política de un país o ámbito geográfico para abarcar más bien una capacidad de acción por encima del poder político de los países.

En este contexto social, político y económico, la Universidad Nacional propone su ideario apoyándose en el conocimiento y experiencia de ex presidentes, pensadores y políticos que se consideraron en su momento como relevantes.

Estos son algunos antecedentes importantes de Idearios que se han elaborado en el país.

b. Cómo nace la idea de elaborar un Ideario sobre Descentralización en Costa Rica

Licda. Maribel Pérez Peláez
Coordinadora del Ideario
IFAM

El tema de la descentralización ha adquirido, desde hace varias décadas, una relevancia especial en el mundo moderno. Ingresa al siglo XXI acompañado de un reconocimiento general por parte de partidos políticos, organismos internacionales, ONGs, academia y medios de comunicación colectiva, sobre la necesidad de avanzar en la dirección descentralizadora, una tendencia clara del entorno actual sostenida por factores de diversa índole.

En Costa Rica, país con una fuerte tradición centralista, donde las municipalidades disponen de uno de los porcentajes más bajos de gasto en el sector público en el ámbito latinoamericano, la reforma descentralizadora implica un proceso arduo.

En el año de 2001, durante el gobierno del doctor Miguel Ángel Rodríguez, se aprobó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica, en la que se asignaba al menos el diez por ciento del presupuesto de ingresos y gastos de la República a los Gobiernos locales del país.

En el año 2007, en el gobierno del doctor Oscar Arias Sánchez, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con el apoyo del proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE, y en consenso con el sector municipal, elaboraron el

Proyecto de Ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, que en su exposición de motivos indicaba lo siguiente:

“...El objetivo de esta política gubernamental es reconfigurar el papel del Estado, de modo tal que se disminuya la centralización de la gestión gubernamental para permitir a las municipalidades ocupar un lugar preponderante en el desarrollo de sus comunidades, dotándolas de nuevas competencias y recursos....”¹

Casi 10 años después de aprobada la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa aprueba el 4 de marzo de 2010, por unanimidad de los Diputados presentes, **la Ley de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades**, y el 4 de mayo de 2010 se publica en La Gaceta, estableciéndose, de esta forma, el inicio del proceso de descentralización costarricense.

Es en este contexto, y con la creación del cargo de Ministro de Descentralización y Desarrollo Local, que se le otorga al Presidente Ejecutivo del IFAM y con la existencia de la primera Política Nacional “*Sí a la Descentralización y Fortalecimiento Municipal*”, surge al interior del proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE, la idea de hacer un Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica, para mostrar el conjunto y la pluralidad de ideas que prevalece hoy en el país sobre este tema y que viene a constituirse en un espejo de lo que es hoy esta sociedad y de lo que desea ser. En suma, es un instrumento para conocerse mejor, sistematizar lo diverso y traducir ideas en cursos de acción colectivos.

Es por lo anterior, y al tener FOMUDE como uno de sus productos la creación de un Observatorio Nacional para

1 Asamblea Legislativa. Proyecto de Ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. (Expediente legislativo 17297).

la Descentralización y el Desarrollo Humano Local, que la Dirección del Proyecto insta a las autoridades del IFAM y al Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, ubicado en la UNED para que desarrollen y ejecuten en forma coordinada el proyecto de *“El Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica”* como un primer producto de este Observatorio.

A partir de junio de 2010, se inició la indagación y la conceptualización del Ideario con el siguiente objetivo general:

Contar con diversas visiones, sobre el proceso de descentralización que debe llevarse a cabo en Costa Rica desde la perspectiva de diferentes actores a partir de la Ley de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades.

Además, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Poner a disposición de los actores políticos las diferentes concepciones sobre descentralización, con miras a la toma de decisiones.
- Ofrecer a la ciudadanía en general las diferentes concepciones sobre la descentralización.
- Proponer una visión país sobre la descentralización en Costa Rica.

Para el logro de los objetivos indicados se estableció la siguiente metodología:

- Recopilación de ideas sobre el proceso de descentralización en Costa Rica de diferentes sectores que tuvieran una vinculación o relación con este y/o con el régimen municipal, por lo que se invitó a los sectores: público, político, municipal, sindical, comunal, académico, cooperantes y comunicación entre otros.

- Edición de un ideario que contenga principios ideológicos y objetivos acordes a las diferentes visiones sobre el proceso de la descentralización en Costa Rica.
- Convocatoria a un Grupo Focal de 13 expertos que orientaran aspectos metodológicos del proceso de construcción del Ideario. Los resultados de la actividad se desarrollan seguidamente en un aparte.
- Mapeo y selección de 205 actores claves con el propósito de que participaran con su opinión, de los cuales contestaron 40 . También se consideraron 6 especialistas que escribieran ensayos sobre el tema en el Ideario de los que respondieron 4. Para la elección de las personas participantes se levantó una lista inicial tomando en cuenta su conocimiento y experiencia sobre el tema, así como la relación o vinculación de estos con el régimen municipal. Posteriormente, se validó y amplió con la colaboración de los y las compañeras de FOMUDE, IFAM y UNED.
- Preparación de dos guías para recabar la información, una para las personas que brindan la opinión y la otra para las personas que colaboraron con los ensayos.
- Preparación de un plan de envío y recopilación de cuestionarios. Adicionalmente, se ejecutó un plan de llamadas y correos a los invitados a participar.
- Elaboración de un cronograma para ordenar la información recabada, y su posterior diagramación y edición del Ideario.
- Como un apartado extra, se aplicó a los participantes del evento *“Jornada de inducción a las alcaldías” convocado por IFAM y realizado en el Hotel la Condesa, una encuesta sobre “Enfoques y sugerencias sobre el proceso de descentralización planteadas por las autoridades municipales”*. Se obtuvieron 15 respuestas, la interpretación y presentación gráfica de los resultados, se adjuntan al documento.



PARTE

Desarrollo del contenido

El desarrollo del contenido en torno al tema de la descentralización está dividido de acuerdo con el criterio de cantidad de información. Se inicia con unos ensayos escritos por expertos en el tema y que, obviamente, son más largos y cargados de información. Luego, siguen los artículos que, como se indica más adelante, se separan de acuerdo con otro criterio.

Ideas fundamentales en que se apoya el ideario

Descentralización: contexto y tendencias

Sr. Ronulfo Alvarado Salas
Ex jefe de Planificación,
Investigación y Desarrollo del IFAM

Después de la denominada década perdida latinoamericana en los años ochenta del siglo XX, los noventa se vieron favorecidos por un aire democratizador que se asoció a los procesos de descentralización y a la necesidad de combatir los males derivados del centralismo, entre ellos el gigantismo estatal, el despilfarro, la ineficiencia y la corrupción.

La importancia que adquirió la descentralización hizo de esta, en algunos países, una estrategia de desarrollo que se proponía modificar la estructura misma de la gobernabilidad. Se le tuvo, o se le tiene hasta la fecha, como un componente para fortalecer la democracia y la participación ciudadana y como un medio apto para lograr una mejor distribución de las responsabilidades y funciones entre Gobierno nacional y el local y con ello una mejora en la prestación de los servicios públicos y de la vida ciudadana.

Tradicionalmente se aborda el tema de la descentralización desde la perspectiva de sus ventajas y desventajas. Se le apuntan a su favor dos ventajas clásicas:

- a- Políticamente se dice que la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos democráticamente. Coinciden aquí descentralización y participación.
- b- Administrativamente la descentralización descarga el Poder central de tareas que por su naturaleza le resultan a este costosas y difíciles de realizar y que, al delegarse al ámbito local, pueden ser mejor atendidas, con más conocimiento de los problemas inmediatos e interés en su resolución.

En contra se argumentaba que:

- a- La descentralización exagera el localismo, la visión provinciana y los sentimientos particularistas sobre la visión y los intereses de ámbito nacional.
- b- Las relaciones personales, familiares y las influencias de los grupos de interés suelen influir con mayor grado en el ámbito local a la hora de tomar decisiones que deberían estar guiadas por intereses superiores y de orden técnico. Tanto la objetividad como la imparcialidad se presumían propias de los órganos centrales.

La descentralización es un fenómeno complejo impregnado de matices ideológicos e intereses creados que dificultan los acuerdos, la adopción de políticas y la toma de decisiones. Con frecuencia, en el plano teórico y de la retórica, es fácil coincidir sobre la necesidad y conveniencia de la descentralización, pero en el plano real aquel atractivo panorama tiende a disiparse. Las recurrentes crisis fiscales también contribuyen a la posposición de medidas efectivas a favor de la descentralización.

En su momento, debe recordarse, la posición centralizadora apareció como la opción renovadora y revolucionaria ante la presencia y el peso de los localismos que

obstruían la construcción de un Estado nacional y moderno. Con el tiempo, cuando la centralización no solo se consolida sino que se expande en grados antes insospechados, se convierte en la posición conservadora de la respectiva época. La tendencia hacia un estado liberal y centralizado fue normal en el pasado cuando se consideró necesario hacer frente a fuertes tendencias centrífugas.

La idea de la descentralización está ligada a la existencia de entidades territoriales con capacidad para el autogobierno. Una tendencia natural en ese sentido es la de unir descentralización con autonomía local, es decir, el reconocer poderes de decisión a las comunidades territoriales que se constituyen en el primer eslabón de gobierno para los vecinos de un mismo municipio.

El tema de la descentralización no es algo uniforme, admite, en la teoría y en la práctica, diversos grados de concreción. Uno de los parámetros más utilizados para medir esos grados de concreción es el relativo a la proporción del total del gasto público que les corresponde a las municipalidades en un país. ¿Cuál es el máximo de autonomía local que se considera compatible con la unidad nacional? Desde luego, no hay fórmulas matemáticas para precisar una respuesta satisfactoria y uniforme a esa pregunta. La historia y la cultura de un pueblo tienen un peso muy importante en el tipo de gobierno que adopta un país. Sin duda los pueblos no eligen fórmulas centralizadas o descentralizadas mediante un análisis objetivo de sus ventajas e inconvenientes. En el pasado, Suiza constituyó un referente para muchos de quienes propiciaban un sistema más descentralizado para este país, sin parar mientes en las enormes diferencias históricas, económicas y culturales que dieron origen al esquema suizo, y que lo hacen prácticamente intransferible a este medio. Por eso hoy, una tendencia visible en la experiencia de las consultorías en el campo de la descentralización, es la de evitar recetas uniformes y tajantes,

destinadas a contrariar las realidades y pasar a la historia sin pena ni gloria. Cada país deberá adoptar su propio esquema de gobierno para los nuevos tiempos de acuerdo con sus particulares realidades.

Cuando el centralismo se extendió en el ámbito latinoamericano, no fue en sí un estandarte ideológico y programático de los partidos políticos, una elección pensada y profundamente meditada; fueron los hechos, las realidades históricas, el contexto social y económico de las repúblicas, los que esculpieron el modelo centralizador. Aun presidentes de fuerte filiación liberal, escépticos en lo teórico del centralismo, lo abrazaron sin reservas en sus respectivos ejercicios de gobierno. Si bien las ideologías cuentan y son muy importantes, el ejercicio del gobierno, la forma instrumental y ejecutiva que este adopta, está preñada de circunstancias de difícil control. Cuando se alude a que una idea le llegó su hora, lo que se quiere dar a entender es que se han acumulado, reunido y coincidido una serie de factores y circunstancias, de orden objetivo y subjetivo, que le dan posibilidades de concretarse en la realidad.

A partir de los años noventa, la descentralización se posicionó como una corriente no solo del ámbito regional sino mundial. No por ella misma sino como parte de un fenómeno mayor que ha envuelto prácticamente a todos los países del orbe, a unos en mayor o menor grado, a otros en forma más temprana o más tardía. La globalización ha sido la gran propiciadora de una serie de corrientes ideológicas, de políticas y de estrategias de desarrollo que se han ido imponiendo a troche y moche.

Una economía mundial abierta, sin fronteras ni restricciones, era el ideal del movimiento globalizador. La apertura, la movilidad, la eficiencia, la innovación, la tecnología y la competitividad se erigieron en requisitos indispensables no solo para que funcionara la nueva

economía sino para poder subsistir. Un país al margen de esas condiciones corría el riesgo de quedar rezagado.

Los Estados grandes, burocratizados, ineficientes, centralizados, constituían un auténtico obstáculo en la nueva era. Además, como el régimen comunista había colapsado a fines de los ochenta del siglo XX, existía fuerte evidencia histórica de que los países que adoptaron sistemas de gobierno basados en la democracia y en la economía de mercado, tenían más posibilidades de éxito. Más democracia, fundamentada en más descentralización y más participación ciudadana.

Es claro que la centralización y la descentralización son situaciones relativas e históricas, siempre en tensión, pues representan fuerzas centrífugas y centrípetas que se oponen. Cuando este país requirió consolidarse y darse un Estado nacional después de acceder a la independencia de la Corona española, hubo de recurrirse a la centralización, esto es, a un esquema sobre la base de un Poder central y unificador que contrarrestara los múltiples localismos que entonces existían con sus efectos disgregadores. Más de ciento cincuenta años después de la acción unificadora y centralizadora de don Braulio Carrillo, se considera necesaria una nueva correlación de fuerzas entre la centralización y la descentralización. En Europa son conocidos los diversos casos históricos de países que sufren la acción de regionalismos y de grupos separatistas y que reclaman algo más que autonomía: independencia y soberanía. La conformación de regiones, o sea de territorios socialmente construidos, con una historia y una identidad propia, da lugar a un derecho subjetivo que se invoca para el manejo del espacio con cierto grado de autonomía, de descentralización frente al Estado central.

La centralización y la descentralización son procesos históricos que requieren de periodos largos para la

respectiva consolidación y el despliegue de todos sus manifestaciones; en ningún caso es obra de un gobierno, de un periodo de cuatro años, sino que exige cierta continuidad a través de los distintas administraciones, continuidad que, en el caso de la descentralización, casi nunca se da y que lo hace más dilatado. En realidad uno está inmerso en procesos dialécticos que en muchos casos sorprenden por sus efectos no previstos. Con la globalización y la caída de la función y del valor tradicional de las fronteras territoriales, parecía que lo local iba a perder significado, que era un concepto destinado a ser borrado cada día con mayor intensidad. Pero no ha sido así, pues lo local, la territorialidad, es más que un concepto, es una realidad tan firme, permanente y concreta que no se puede prescindir de ella. Más bien lo local y la territorialidad han adquirido una nueva e importante gravitación, en virtud de un hecho simple: el mundo actual, más global y competitivo, exige de los diversos participantes más responsabilidad por sus acciones, más capacidad de respuesta frente a las cambiantes situaciones, más autonomía para decidir por ellos mismos, o sea, más descentralización en las unidades administrativas locales, más delegación desde el Poder central.

Los Estados centralizados tendieron a utilizar técnicas de desconcentración como una forma de acercar la administración al lugar de los hechos; asimismo técnicas y experiencias de planificación regional para la coordinación y cooperación de actividades y para la participación ciudadana. Pero esas fórmulas pueden ser complementarias del Gobierno local, al cual no pueden sustituir, aunque así se haya pretendido en ciertos casos, con resultados decepcionantes.

El proceso centralizador lógicamente que debilitó a los Gobiernos locales; entre más centralismo mayor era ese debilitamiento. De ese proceso surgió un falso dilema que se conserva hasta estos días: como los Gobiernos

locales eran débiles y no podían asumir a cabalidad ciertas competencias, había que encomendar estas a órganos estatales, centrales o supramunicipales. No fue hasta que tal proceder se llevó a extremos y el centralismo se tornó manifiestamente disfuncional, que comenzó a replantearse aquel dilema en sus términos correctos: ¿Acaso lo que procedía era fortalecer a los Gobiernos locales en lugar de debilitarlos? Existen muchas formas de fortalecer a los Gobiernos locales, pero la descentralización, una nueva correlación de fuerzas entre lo municipal y lo nacional se convierten en una decisión imposible de soslayar. Cada país se la ha estado planteando a su manera con diferentes grados de éxito y diferentes grados de frustración; por lo demás, algo inevitable en este tipo de procesos, sumamente complejos y difíciles. Los obstáculos y los grupos de interés a enfrentar son enormes; solo con voluntad política, fuertes alianzas, gran convencimiento y el influjo de ideales y sueños que estén más allá de cualquier fracaso pasajero, es posible avanzar.

En América del Sur se observa cómo, después de dos décadas de descentralización, el proceso comienza a enfrentar ciertas tensiones originadas en tendencias a re-centralizar el poder político. Se nota en algunos casos la intención del Gobierno central a tener un mayor control de las competencias y los recursos y a definir nuevos esquemas de relación con los entes subnacionales. Brotes de un presidencialismo, un caudillismo y un autoritarismo tradicional parecieran estar auspiciando dicha tendencia.

El proyecto de descentralización del Estado y la democratización de la gestión pública sigue vigente, reivindicado por diversos sectores. Pero claro que no está solo; necesariamente compite con otras visiones. La burocracia y el tecnocratismo continúan siendo muy fuertes; de esos sectores se desprende resistencia y desconfianza hacia las ideas de autonomía territorial y redistribución del poder.

Claramente la descentralización se presenta hoy en día como un campo de disputa entre diferentes visiones, intereses y proyectos políticos, nada nuevo en estos procesos. Pese a la tendencia a su favor de las últimas décadas, la irreversibilidad de la descentralización no es un hecho dado, queda mucho camino por recorrer, muchos obstáculos que vencer, muchos momentos de frustración que superar.

Bibliografía

Albuquerque, Francisco, Desarrollo local en América Latina, Documento de trabajo No 63, Departamento de Integración de Políticas. Grupo de Políticas Nacionales. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Noviembre de 2007

Carrión, Fernando, La descentralización: una perspectiva comparada entre América y Europa
<http://www.flasco.org.ec/docs/artfcdescen.pdf>

Piedad García-Escudero: Federalismo, Regionalismo y Descentralización en Europa, Cuadernos de Pensamiento Político, 2005 octubre-diciembre, Universidad Complutense de Madrid España, 2005

Ensayos

“Atisbos del proceso de descentralización en Costa Rica: Los albores de su evolución histórica 1821–1871”

Mag. Errol Vladimir Cunningham Madrigal
Ex-Presidente municipal
Investigador y docente del Instituto
de Formación y Capacitación Municipal
y Desarrollo Local de la UNED

Usualmente se enfoca el proceso de descentralización desde una perspectiva eminentemente funcional, es decir, desde el punto de vista de las fórmulas sobre las que se implementa el proceso. Dentro de este marco, ha primado un enfoque caracterizado por un denotado “*reduccionismo*” jurídico y económico.

Los abordajes se centran en las dinámicas, potencialidades, complementariedades e interdependencias de las diversas figuras jurídicas desde las cuales el Estado replantearía su operación, fijándose normalmente plazos perentorios para el traslado de un cúmulo de competencias, que buscan otorgar una mayor capacidad de gestión a las unidades subnacionales.

Asimismo, el tema de la reasignación de recursos, bien sea por la vía de la descentralización fiscal o coparticipación tributaria, se convierte en un suplemento operativo que responde al con qué se ejercitarían las acciones de los entes descentralizados.

Las aristas que se han enunciado responden interrogativamente al quién, cómo, cuándo y con qué de la descentralización. No obstante, suele obviarse el aspecto

medular de fondo: ¿Cuáles han sido los desarrollos político-institucionales que han determinado o promueven una reorganización de funciones dentro del Estado? La pregunta correspondería al por qué de la descentralización, cuya respuesta es evidentemente macroestructural y multidisciplinaria, que no se está en capacidad de satisfacer a plenitud.

El presente artículo pretende realizar una minúscula aportación en el sentido de interpretar la descentralización como producto de una dinámica social concreta, emergida de complejidades económicas y políticas, las cuales son fruto de un contexto histórico determinado, totalmente rastreable e identificable.

Responde a la necesidad de conocer la evolución, siquiera sumaria, de cómo la primigenia *“institucionalidad local”* correspondió a las contradicciones y dinámicas del proceso de construcción del Estado costarricense durante los primeros cincuenta años de vida independiente. Asimismo, pretende inducir en el análisis de una de las temáticas en que la historiografía costarricense no ha profundizado a plenitud, toda vez que con excepción de la *“Historia del Régimen Municipal en Costa Rica”*², de sesgo institucional-lineal, se desconoce de ejercicios académicos exhaustivos en la materia.

Como bien lo señaló el célebre historiador británico Edward P. Thompson (1994):

“El cambio tiene lugar, no porque una ‘base dada’ deba dar lugar a una ‘superestructura’ correspondiente, sino porque los cambios en las relaciones productivas son experimentados en la vida social y cultural, refractados en las ideas de los hombres y en sus valores y razonados a través de sus

2 Araya Pochet, Carlos y Albarracín, Priscilla. Historia del Régimen Municipal en Costa Rica. San José: Editorial EUNED-IFAM, 1986.

*acciones, sus elecciones, sus creencias y sus instituciones*³

Finalmente, a manera de marco prospectivo, se perfilan algunos de los elementos que marcan las posibles tendencias del proceso actual de la descentralización, respondiendo a tres ejes temáticos que se intuyen como variables determinantes en su curso de acción.

Se espera que el presente aporte, fomente el abandono del “*reduccionismo-operativo-tecnocrático*” que ha predominado en el análisis y discusión del proceso de descentralización, ya que, antes como ahora, la descentralización produjo desplazamientos y fricciones en el ámbito de los centros de poder político.

La institucionalidad local en Costa Rica Precisiones conceptuales

La articulación de instancias de poder es un proceso con profundas implicaciones políticas, sociales y económicas que se decantan históricamente. Más aún, la caracterización de su evolución, por muy superficial que sea, implica el análisis de dinámicas, mecanismos y formas de legitimación del poder asociadas a sentimientos de pertenencia, identificación y auto representación de una colectividad humana determinada, enmarcada en espacio territorial preciso (a los efectos del autor el territorio mínimo: el espacio local).

Al procurar una contextualización de la “*institucionalidad local*” costarricense, uno se acoge a la definición de institucionalidad formulada por Prats i Catalá (1996) que reconoce “*las instituciones como las estructuras básicas del orden social*”. Llegando a afirmar incluso: “*Las instituciones son el*

3 Thompson, Edward. Agenda para una Historia Radical. Barcelona: Editorial Crítica, 2000, p. 43.

principal patrimonio de cada sociedad. Ellas son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad”⁴

En el ámbito de la institucionalidad costarricense, Rivera (1999), reconoce en la municipalidad el agente histórico que *ha representado e institucionalizado la democracia local*.⁵ Así las cosas, se hace referencia a las formas en que se ha manifestado la interacción histórica de la población costarricense con la estructura de autoridad público-política vigente (llámese: Cabildo, Ayuntamiento o municipalidad) en el espacio material que la integra con la comunidad socio–imaginaria local.

Antecedentes lejanos: el período colonial

Se reconoce la inmanencia de estructuras de poder local desde el inicio del asentamiento europeo en América, dado que “*el Cabildo*” se convierte en el principal vehículo para incubar modelos de organización y cimentar “*autoridad pública*” una vez superada la dinámica de conquista militar. Dicha tendencia es recogida por Koneztke (1974) de la siguiente forma:

“La comuna estaba compuesta por los vecinos o ciudadanos de pleno derecho, o sea habitantes de la ‘ciudad’ que poseían bienes raíces urbanos [solares y chacras] y figuraban en el registro del vecindario. El concejo municipal (cabildo) se componía de dos jueces municipales (alcaldes) y los consejeros (regidores), cuyo número oscilaba según la índole y tamaño de las ciudades (...) La Corona recurrió a la concesión de libertades urbanas para contrarrestar las tendencias

4 PRATS i CATALÁ, Joan. Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina. Revista Vasca de Administración Pública. N° 45(II). 1996 p. 289.

5 Rivera Araya, Roy. “Democracia local en Costa Rica: realidad o proyecto” Informe final de consultoría. San José: Investigaciones temáticas PNUD, octubre 1999, pp. 4-6

*feudales entre los primeros descubridores y conquistadores, así como para atraer colonos”*⁶

Desde entonces, los intereses conferidos a la tierra, la minería y al comercio habían consolidado a las élites locales, quienes empleaban más y más su poder para influir en la burocracia local, al tiempo que las vicisitudes económicas de la Corona la obligaron a enajenar, mediante pública subasta, los puestos de autoridad local, iniciándose en 1591 con la venta de los puestos de Regidor⁷

En paralelo a la “criollización” de los cuadros de poder local, las nuevas medidas absolutistas borbónicas iniciadas cerca de 1750, logran estimular un sentimiento de identidad “americana” que abogaba por el mantenimiento de la estructura consensual de poder previa, la cual había permitido el fortalecimiento de las élites criollas locales, a tenor de la explotación interna, el comercio local y el agiotismo.

Las raíces del movimiento independentista iberoamericano son concurrentes con la erección de un sentimiento de autoderminación, orientado a la protección de intereses socioeconómicos y políticos particulares, que encuentran su primer ejercicio práctico en los movimientos “juntistas” que afloran en la península - y en menor grado en las “Indias” - como mecanismo de resistencia a la “usurpación” francesa de la Corona en 1807. Esta inesperada experiencia de autogobierno y la posterior supresión de las “conquistas representativas” obtenidas en el marco de la Constitución de Cádiz de 1812, agotaron las *alternativas institucionales* de solución e indujeron a una radicalización que termina por decantarse en la ruptura del pacto colonial: la independencia política había llegado.

6 Konetzke, Richard. América Latina II. La Época colonial. Madrid: siglo XXI editores, 3era edición, 1987, pp. 128–129.

7 Lynch, Jhon. América Latina: entre Colonia y Nación. Barcelona: España, Editorial Crítica S. L., 2001. p 82.

El propio proceso de emancipación centroamericano se genera en el marco de las instancias locales: es el cabildo la institución que se convierte “en el órgano adecuado para dar curso a las aspiraciones sociales de la población criolla, así como el punto de apoyo necesario para hacerle frente, de una parte a los privilegios señoriales excesivos de los peninsulares (...) El cabildo fue el instrumento que utilizó la exigua élite intelectual y social para impulsar el divorcio con la metrópoli”⁸

Conviene contextualizar la realidad de las instancias locales costarricenses a la luz de las tesis sostenidas por Araya y Albarracín (1986), quienes incluso ponen en tela de juicio la existencia, durante el período colonial temprano, de algún otro Cabildo adicional al de Cartago en el territorio costarricense; para dichos autores existe un período de “revitalización de la institución municipal” en Hispanoamérica que tiene lugar entre los años 1810-1824, ciclo hasta el cual se puede hablar de la efectiva vigencia de la institución en el país.⁹

“... la debilidad de la estructura económica de la Costa Rica colonial, limitó severamente el desarrollo de la institución municipal y que con la excepción de Cartago, en la segunda mitad del siglo XVIII, los municipios se caracterizaron por una vida efímera entre 1561 y 1812”¹⁰

Los primeros intentos: la vida independiente

En Costa Rica, el advenimiento de la independencia, lejos de significar una dislocación radical en los modelos

8 Ots Capdequi, J. El estado español en Indias. México: Fondo de la cultura económica, 1986, p.76.

9 Para 1813 se calcula en quince el número de cabildos existentes en el país. Araya Pochet, Carlos y Albarracín, Priscilla. Op. Cit, p. 25

10 Ibid p. 19.

de vida y organización social, expresó la pervivencia de una realidad en donde la debilidad material, la dispersión de la población, la carencia de cuadros y la práctica inexistencia de actividades económicas capaces de vincular efectivamente la economía costarricense al mercado mundial (condición que se mantendrá hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando se produce la “*alborada del capitalismo agrario*”, con el café) consolidaron al Cabildo post-independentista como centro de articulación social y representatividad del grueso de la población.

Molina (1991) lo recoge magníficamente en el siguiente fragmento:

“La virtual ausencia de un órgano político central, que facilitaba a la aldea emitir y aplicar su propia ley, convirtió al cabildo en una institución estratégica, geográfica y socialmente. El acceso al ayuntamiento aseguraba al mercader de Cartago igualdad en su relación con el mayorista de Heredia, San José y Alajuela (...) La estructura política, que dotaba a cada grupo social de una inusitada iniciativa y una sorprendente flexibilidad, se caracterizaba por una soberanía fragmentada, base de lo que se acostumbra denominar el ‘espíritu localista’ “¹¹

No obstante, si bien en el proceso de construcción del Estado Nacional debe destacarse la Junta Superior Gubernativa como primera instancia de representatividad política autónoma, concebida como respuesta autóctona a la “*crisis de representatividad*” operada con la emancipación política; debe recordarse el origen municipal de su investidura, a la sazón de las Juntas de Legados, que favorecieron la constitución del primer órgano “*supralocal*” fáctico de autoridad pública.

11 Molina Jiménez Iván. Costa Rica (1800-1850): el legado colonial y la génesis del capitalismo. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1991, p. 171.

La historiografía tradicional del país ha destacado al Cabildo en tanto “*principio creador de la democracia política*”¹², definición que se considera un poco aventurada, toda vez que la participación política orquestada en el marco de los primeros ordenamientos legales costarricenses¹³ establecen una serie de barreras de índole censitaria y capacitaria para el ejercicio de la ciudadanía, es decir, la “*democracia política*” argüida –posiblemente idealizada– es difícilmente conciliable con su acepción moderna, que implica el reconocimiento y carácter extensivo de una serie de derechos y deberes incubadores de identidad ciudadana.

Lo que resulta totalmente innegable es que, en el marco de este periodo histórico de conformación del Estado¹⁴, la ruralidad de las relaciones sociales de producción y convivencia, encuentran un mejor abrigo y expresión de cotidianidad bajo el alero de las formas de organización gubernamental clásicas de la era post-colonial, con el Cabildo como indefectible centro de gravitación.

La desarticulación y atomización del poder, enquistado en los, a partir de entonces, denominados Ayuntamientos, es para varios especialistas, la razón que utilizaron las fuerzas “*disgregadoras del poder*” para promover la puesta en práctica de la Ley de la Ambulancia de 1834, expresión material del “*visceral localismo reinante*” que

12 Trejos Quirós José Francisco “Origen y desarrollo de la democracia en Costa Rica” (1939), Monge Alfaro Carlos. “Historia de Costa Rica” (1947) y más recientemente Aguilar Bulgarelli, Oscar. “Costa Rica: evolución histórica de una democracia” (1977); todos los anteriores citados en: Quesada, Juan Rafael. “Evolución ‘a la tica’. Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación”. San José: Proyecto Estado de la Nación, 1era edición, 1997, p.18

13 Especialmente a partir de la adopción de la Constitución Federal Centroamericana de 1824.

14 Respecto del proceso de constitución del Estado en Latinoamérica y su insoluble vinculación con el proceso de independencia véase: Hillekamps H., Carl. Transición de Estados a Naciones en Latinoamérica. Buenos Aires: Argentina, Ediciones Pleamar, 1965. pp. 29-31; Lynch, Jhon, Op. Cit.

condujo, en primer término a la Guerra de la Liga de 1835 y, en segunda instancia, a los esfuerzos centralizadores de Braulio Carrillo.¹⁵

Dentro de las iniciativas de centralización promovidas por Carrillo destacan la separación de la República Federal Centroamericana, los esfuerzos por establecer el ordenamiento jurídico-institucional del Estado, las medidas de control social relacionadas con la “moralización” y regeneración pública, y por sobre todo, el abrupto cierre de los ayuntamientos, comentado por Vega Carballo (1981) en los siguientes términos: “*sometió a las autoridades municipales a vigilancia forzosa por parte de los funcionarios especializados de la administración central. Más aún, suprimió cuatro municipios y en su segunda administración ocho más, terminando por abolirlos*”¹⁶

El cierre promovido por el “*arquitecto del Estado costarricense*” no fue óbice para que en la Carta Constitucional de 1844 se reincorporaran con mayor vigor las municipalidades a la vida institucional del país, no sólo con el cambio de nomenclatura –se dejó de llamarlas ayuntamientos– sino que con una mayor impronta en la vida política del país, facultándose incluso la *iniciativa constituyente* a pedido unánime de las municipalidades.

Estos elementos permiten reformular una interpretación en la cual, contrario a los esfuerzos estatizantes de corte autoritario, es reconocido el fuerte peso de los liderazgos personalistas “localistas, propios de una sociedad en

15 Sáenz Carbonell, Jorge. Los Años de la Ambulancia (1834-1838). San José: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 1989, pp. 87-105; Calderón Hernández, Manuel “La Formación del Estado Costarricense” (1821-1849) San José: Universidad de Costa Rica, curso Historia Contemporánea de Costa Rica I, material mimeografiado 1999, pp. 9-27.

16 Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso: La Formación del Estado Nacional en Costa Rica. San José: ICAP, 1981, p. 78. Citado por Calderón Hernández, Manuel. Op. Cit. p. 21.

donde la escasa representatividad y fuertes grados de marginalidad política provocados por el sistema electoral estructurado en grados y basados en estratos de apropiación inmobiliaria y formación cultural, que facultan como único y genuino canal de expresión social – *cuasi popular*– a las instancias locales.

Mención aparte merece la “*Promulgación de la República*” acaecida con ocasión de la reforma constitucional operada en 1848 a solicitud de la Municipalidad de San José y secundada por otras diecinueve municipalidades; hecho de inconmensurable trascendencia, puesto que significó la potenciación plena de la soberanía política efectiva que disfrutaba el país desde su separación de la República Federal Centroamericana. Respecto de las motivaciones prácticas de este acontecimiento, se ha señalado la necesidad de establecer relaciones diplomáticas con otras naciones como principal acicate, particularmente en un contexto donde desde 1843 el café empieza a vincular al país con el mercado mundial.

En este sentido Hall (1991) precisa:

“La estabilización del comercio cafetalero con Inglaterra hizo que Costa Rica, con la esperanza de obtener una reducción de impuestos de parte de aquella nación solicitara relaciones diplomáticas entre los dos países. El ‘Foreing Office’ al principio titubeó, basándose en el principio de que Costa Rica no podía ofrecer ‘una garantía de su nacionalidad’ (...) En 1849, se firmó un tratado de amistad, comercio y navegación entre los dos países, cuando Costa Rica ya había roto sus lazos políticos con el resto de América Central”¹⁷

La consolidación de las estructuras de poder gubernamental, aparejadas al desarrollo económico del monocul-

17 Hall, Carolyn. El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica. San José: Editorial Costa Rica, 2da reimpresión, 1991 p.40

tivo del café, intensificado a partir de 1850¹⁸, propiciaron el natural proceso de centralización del poder político y el acrecentamiento de los mecanismos de diferenciación social, que terminaron por definir con claridad la identidad de un nuevo grupo hegemónico: la oligarquía cafetalera.

Dentro de este marco se generan los hechos de la Campaña Nacional de 1856-1857, el suceso más trascendente en el proceso de consolidación de la identidad nacional, al punto que algunos historiadores lo consideran el acontecimiento “*incubador del Estado Nacional*” en la defensa de un tipo de convivencia social apropiada y aprehendida como identificativo propio. Es importante hacer notar el aporte para la movilización de los costarricenses que significaron las instancias locales. Tal y como lo pone en relevancia Quesada (2006):

*“Así hemos podido comprobar que el cabildo o ayuntamiento, considerado el origen de la democracia representativa, bastión de la nación como comunidad política, fue el espacio público donde las comunidades, en cabildo abierto, discutieron y acordaron su apoyo al llamado de alerta que hacían las autoridades civiles y religiosas”*¹⁹

Sin lugar a dudas, se evidencia la trascendencia del ayuntamiento en tanto “*ágora*” o centro de confluencia social, que al ser el único espacio de organización público-secular (en tanto escenario de mismidad que difumina la nascente jerarquización social entre los pobladores) se convirtió en vehículo de legitimación-movilización social de cara al esfuerzo bélico.

18 Entre 1850 y 1878 el café representó más del 90% de las exportaciones de Costa Rica. Al respecto véase: Ibid, p.15 (Figura 2)

19 Quesada Camacho, Juan Rafael. “La guerra contra los filibusteros y la nacionalidad costarricense” Revista Umbral. San José: Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, N° XIX, II Semestre, 2006, p. 37.

Los sólidos esfuerzos de centralización promovidos por el robustecido Estado oligárquico, logran plasmarse en las Ordenanzas Municipales de 1862, primer cuerpo jurídico en sentido estricto, que reglamenta la organización y funcionamiento de las corporaciones municipales; con posterioridad, las ordenanzas de 1867, terminan por enumerar una serie de competencias figuradamente municipales.

A tono con la tendencia que se ha esbozado, se destaca cómo el fortalecimiento de la estructura de poder del Ejecutivo opera en detrimento de los ayuntamientos, que son sometidos a la supervisión del Gobernador Provincial (autoridad de nombramiento unilateral del Presidente de la República), quien está facultado para vetar las decisiones municipales.

Asimismo, aparece el puesto del Jefe Político, como actor prominente en el escenario local, investido de una inusual autoridad, que configura a plenitud el andamiaje de control político e injerencia desde la Presidencia de la República. Dicha figura se conservará por más de un siglo, como resabio de una superposición jurisdiccional, testimonio de las carencias representativas que exhibe la estructura vertical–centralizada de poder político.

Incluso para inicios de la década de 1870, las municipalidades se habían reducido únicamente a las cabeceras de cada provincia²⁰, en cuya jurisdicción debían procurar la *administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de cada Provincia*.

El corolario de la medidas centralizadoras lo constituyó la Inspección General de Hacienda Municipal, una entidad

20 Con posterioridad mediante decreto de abril de 1882, se instituyen municipalidades en las cabeceras de cada cantón. Salazar Mora. Orlando. El apogeo de la República Liberal en Costa Rica 1870-1914. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1990, p. 92.

de Gobierno Central establecida con el fin de vigilar, orientar y controlar los ingresos municipales, situación que colocaba a los Gobiernos locales a total merced del Presidente de la República.²¹

Tras el camino andado: mirada a la descentralización, hoy

El brevísimo recorrido que se ha esbozado en relación con el desenvolvimiento histórico del proceso de descentralización, revela la complejidad que ha determinado las interacciones entre la institucionalidad local y las fuerzas políticas, económicas y sociales que subyacieron en la construcción histórica del Estado costarricense.

Se evidencia que, lejos de constituir una inmutable estructura pétreo, la institucionalidad pública en general, y la local en particular, es fiel reflejo de las adecuaciones que diversos contextos históricos han planteado a la sociedad costarricense.

El estadio contemporáneo del proceso de descentralización en Costa Rica, se corresponde con la constatación de la crisis en el modelo agroexportador y el abandono de participación significativa del Estado en la economía, que tiene lugar a inicios de los años ochenta, cuando se produce la acometida de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), y se plantean soluciones tecnocrático-bipartidistas al proceso de reforma del Estado, dentro de la denominada COREC (Comisión para la Reforma del Estado costarricense).

Los procesos de descentralización asumen así cierto halo de modernización, que se enmarca, de acuerdo con Rivera (1998), dentro de cuatro líneas directrices básicas: a) la reducción de la magnitud del aparato estatal, b) la

21 Ibid, p. 93

reconfección de los referentes espaciales y sociales del Estado (reformulación del centralismo estatal), c) desarrollo de mayor participación de la sociedad en la gestión de lo “público” y ch) la “microgestión de lo público” y el “macrocontrol de lo político”²²

En concordancia con este análisis, el autor establece los elementos catalizadores del proceso de descentralización latinoamericano:

*“Actualmente encontramos una fuerte tendencia a que este modelo de Estado se vea substituido por otro que otorgue mayores facultades de gestión y/o recursos a gobiernos subnacionales (sobre todo regionales y locales). No es entonces de extrañar que, a pesar de las fuerzas que han desarrollado las posiciones economicistas, la descentralización haya sido concebida dentro de los “modelos” de reforma del Estado como uno de los pilares fundamentales”*²³

Se propugna por una variación radical del arquetipo de Estado, un proceso que trastoca la forma tradicional de prestación de servicios, y que supone una nueva interpretación de los espacios hasta ahora habitualmente asignados a lo local, lo regional, lo nacional y al papel del ciudadano-usuario como último eslabón en la cadena de producción de servicios y demás provisiones públicas.

Dentro de los factores propulsores de esta nueva tendencia abocada a la gestión local, se ensaya una clasificación en la que se destaca:²⁴

- 1) **El impacto decreciente de las soluciones gubernamentales centralizadas**, basadas en la implementación

22 Rivera Araya Roy. “Rasgos y tendencias de la descentralización en América Latina” Política social y descentralización en Costa Rica. San José: UNICEF, 1998, pp. 233-240.

23 Ibid, p. 237

24 Aclaratoria: Al final del artículo se incorpora una matriz contextual a efecto de identificar los elementos considerados en el análisis prospectivo subsiguiente.

de programas focalizados para la atención de las inequidades sociales más acuciantes: salud, educación, vivienda, etc.

El tema de la rentabilidad social de las políticas públicas y la capacidad del sistema de responder efectivamente a las necesidades de la población en términos del acceso, inclusión, calidad y oportunidad de los servicios públicos, ha venido a llamarse *governabilidad*.

Desde diversas perspectivas, su definición aproxima al *“carácter de vinculación entre las demandas sociales y la respuesta pública (...) como expresión de un arreglo institucional que administra demandas sociales y, por esta vía, crea capacidad de gobierno (democrático, autoritario, consensual o represivo)”*²⁵

El rediseño de la arquitectura estatal, a fin de satisfacer los cada vez más heterogéneos y particulares requerimientos de la población, ha supuesto el ensayo de variadas modalidades de gestión: regionalización, desconcentración, descentralización y hasta la tercerización/privatización de servicios; tales variables han surgido como una respuesta alternativa (a veces intencionada, en el caso particular de la privatización) frente a la verticalidad y limitada capacidad de respuesta del aparato público.

Valga la oportunidad para precisar la acepción aceptada por el autor del término contemporáneo **descentralización**, la cual, en concordancia con Navarro (2003), se caracteriza como el proceso acaecido entre entidades públicas, por medio del cual: *“se trasladan de forma permanente, exclusiva y a título último las competencias de un ente territorial (generalmente el Estado) a un nuevo ente con personalidad jurídica propia. En nuestro medio, la potestad*

25 Sojo, Carlos. “Relaciones Estado y Sociedad: roles y roces” Reducción de la Pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género. Managua: Nicaragua, Agencia de Cooperación alemana (GTZ), Tomo I, 2003, p. 48.

de descentralizar está contenida en una potestad más amplia como la potestad de organización, necesariamente ligada a la potestad normativa (se hace necesariamente mediante norma) del constituyente y del legislador. En efecto, en Costa Rica sólo la constitución o la ley, pueden crear nuevos entes públicos, separando competencias o atribuyendo fines de un ente matriz para asignárselas a otro con personalidad jurídica propia” ²⁶

El grado y potencia de las competencias municipales en el ámbito de su jurisdicción territorial, ha sido dimensionado por la Sala Constitucional mediante el voto 5445-99.

- 2) **La necesidad de establecer mecanismos de vinculación y coparticipación de la ciudadanía** en la búsqueda de “legitimidad”, contraloría y “aceptación” social de los servicios y/o acciones diseñadas por el Estado.

Dicho elemento refiere indefectiblemente al tema de la participación ciudadana en la gestión pública. Particularmente en la gestión de lo “local” y las interacciones que se establecen con una multiplicidad de actores sociales, políticos y económicos radicados en el territorio.

Es un eje transversal del “modelo” descentralizado, pues permite *socializar la política, acercando al Estado, el Gobierno o la gestión pública a la ciudadanía. Bustelo en Fernández (1998), afirma que es a través de la participación en instituciones intermedias en donde los individuos se transforman en ciudadanos con un equilibrio entre derechos y responsabilidades y cuya primera preocupación es el bien público* ²⁷

26 Navarro Fallas, Román. Desconcentración Administrativa y personalidad jurídica instrumental: La reforma de la Caja Costarricense del Seguro Social de Costa Rica. San José: Departamento de Publicaciones de la CCSS, 2003, p.97.

27 Bustelo, Graffigna Eduardo. “El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no-gubernamentales”. Política Social y Descentralización en Costa Rica. San José: UNICEF, 1998, p. 78.

La participación ciudadana acrecienta el espacio de lo público, extendiéndolo más allá del plano de lo estatal, a todos los contenidos, realizaciones y elementos cuya impronta repercute en el modo de vida de la población.

Ha proliferado por una variedad de razones que se originan desde la desconfianza y desatención de la ciudadanía a las instituciones del sistema democrático representativo, hasta razones tales como la crisis del modelo burocrático del Estado de bienestar, la emergencia de las reivindicaciones de género, la proliferación de una ciudadanía militante bajo los denominados “*públicos temáticos*” (con especial advocación al tema ambiental), la deslegitimación de los referentes culturales, políticos y sociales tradicionales, la monotonía de la oferta electoral, entre muchos otros de los factores que jalonean la dinámica social de la era posmoderna.

- 3) **La necesidad de una gestión más sensibilizada de las peculiaridades geográficas, socioeconómicas y culturales de las distintas localidades del país**, congruente con la erección de un sentimiento de identidad local-regional, alimentado en buena medida por las asimetrías distributivas existentes entre las diversas regiones del país, que permiten hablar en términos fácticos de un “*centro*” y una “*periferia*” .

Las disparidades existentes, han dado pie a posiciones reactivas frente a procesos de alcance global e internacional, que presuponen la imposición de modelos de organización-producción-explotación que operan en contraposición con la lógica de los territorios.

El estudio de la construcción-representación de identidades regionales-locales en el país está escasamente desarrollado, no obstante, los acontecimientos recientes, expresados en términos de conflictividades sobre la

disposición de los recursos naturales (caso del acueducto en Sardinal y minería a cielo abierto mediante el Proyecto Crucitas), modelos de prestación y organización de servicios de utilidad pública (carreteras en concesión a la empresa Autopistas del Sol y desarrollo de proyectos habitacionales que conllevan el traslado de poblaciones no arraigadas, como en el caso de los proyectos en el cantón de Oreamuno y, recientemente en “La Campiña” de Cartago), entre otros, reiteran la necesidad de mejorar la débil construcción social y política del territorio.

Precisamente, el desarrollo local surge como respuesta endógena-correctiva a los procesos de concentración de recursos, acceso, calidad y oportunidad de servicios, Saldomando (2004) lo define como. “...un instrumento para la apropiación del territorio. Se concibe como un nuevo lugar para la democracia y elección del tipo de desarrollo. El desarrollo local encuentra también su sentido con el concepto de desarrollo endógeno, que se opone a la globalización rapaz...”²⁸

Operativamente permite la interacción entre actores comunitarios e institucionalidades de orden local-regional, lo que optimiza el empleo de los recursos, incubar sentimientos de arraigo, promover la solidaridad, autoestima e identidad comunitaria, además de favorecer la exploración y potenciación de aptitudes endógenas a la comunidad, tales como el liderazgo, la construcción de redes inter-comunitarias (calidad de tejidos organizacionales) y la reproducción de experiencias (auto-capacitación).²⁹

28 Saldomando, Ángel. “Descentralización del Estado y Desarrollo Local como factores de la Gobernabilidad Democrática en Centroamérica” Tegucigalpa: Honduras, estudio comparativo presentado en la IV CONFEDLCA, octubre 2004.

29 Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. “Gobiernos Locales y redes participativas: retos e innovaciones.” Revista CLAD. Caracas: Venezuela, No. 26, junio 2003.

Matriz contextual: posibles tendencias del proceso de descentralización en Costa Rica

Marco contextual	Elementos vigentes	Tendencias
<p>I. Estructura Gubernamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitucionalmente se reconoce la descentralización territorial del Estado (artículo 169 Constitucional). • Armazón institucional responde a un modelo desarrollista típico, que facultado en el 188 de la Constitución Política y atendiendo al paradigma de 'Estado interventor cepalino', se reprodujo a través del modelo de instituciones autónomas. • Vigencia de una peculiar construcción sociopolítica en el contexto latinoamericano, que "organizó las competencias estatales a base de una gran descentralización funcional centralizada" ^[1] • Las tentativas de reformulación de la estructura estatal se muestran inacabadas, posiblemente, el temor por abandonar los caracteres de un modelo de desarrollo precedente, juzgado como exitoso, la falta de consensos políticos sobre la modalidad de la transformación perseguida y el cálculo político-electoral, han menguado y matizado el ímpetu de los sectores políticos, encargados de proveer el marco jurídico de acción. • La Contraloría General de la República cumple nominalmente con la función de rectoría del sistema de fiscalización estatal, cuyas últimas tendencias se orientan a la erección de un sistema de segundo piso localizado intra-institucionalmente, en las Auditorías Internas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación de Código Municipal (1998), fija competencias municipales (art. 4), precisándolas en las figuras del Concejo (art.13) el alcalde/sa (art. 17). • Precisión de competencias gubernamentales e imprecisa fijación de complementariedad entre instancias estatales a partir de voto Constitucional 5445-99. • Creación de Concejos Municipales de Distrito (Ley N° 8173 de 2001) como mínimas unidades administrativo-territoriales del país. • Reforma constitucional al artículo 170 (Ley N° 8106 del 2001), estableció un inoperante sistema de traslación de recursos y competencias. • Promulgación de la Ley N° 8801 (mayo 2010) de "Transferencia de Competencias" establece mecanismos para implementación del 170 constitucional. • Búsqueda de mecanismos de flexibilización administrativo-regional en el marco de instituciones nacionales (Ley N° 7852 de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja (1998), Decreto Ejecutivo 23490-MEP (1994) fija funciones básicas a Direcciones Regionales de Educación. • Creación de un sistema de control y supervisión sectorial-desconcentrado que complementa las labores de la Contraloría General de la República, con entidades tales como: Superintendencia de Pensiones (SUPEN), Superintendencia General de Valores (SUGIVAL) y CONASIFF. • Fijación de un marco de responsabilidades y acción punitiva respecto de la gestión administrativo-financiera estatal, que se concreta con la promulgación de las Leyes de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N° 8131 y especialmente con la Ley General de Control Interno N° 8292.

		<p style="text-align: center;">Tendencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promulgación de Código Municipal (1998), fija competencias municipales (art. 4), precisándolas en las figuras del Concejo (art.13) el alcalde/sa (art. 17). • Precisión de competencias gubernamentales e imprecisa fijación de complementariedad entre instancias estatales a partir de voto Constitucional 5445-99. • Creación de Concejos Municipales de Distrito (Ley N° 8173 de 2001) como mínimas unidades administrativo-territoriales del país. • Reforma constitucional al artículo 170 (Ley N° 8106 del 2001), estableció un inoperante sistema de traslación de recursos y competencias. • Promulgación de la Ley N° 8801 (mayo 2010) de "Transferencia de Competencias" establece mecanismos para implementación del 170 constitucional. • Búsqueda de mecanismos de flexibilización administrativo-regional en el marco de instituciones nacionales (Ley N° 7852 de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja (1998), Decreto Ejecutivo 23490-MEP (1994) fija funciones básicas a Direcciones Regionales de Educación. • Creación de un sistema de control y supervisión sectorial-desconcentrado que complementa las labores de la Contraloría General de la República, con entidades tales como: Superintendencia de Pensiones (SUPEN), Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y CONASIFF. • Fijación de un marco de responsabilidades y acción punitiva respecto de la gestión administrativo-financiera estatal, que se concreta con la promulgación de las Leyes de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N° 8131 y especialmente con la Ley General de Control Interno N° 8292. • En el ámbito municipal se ha impulsado la creación de los Planes de Desarrollo Local, como instru-
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		mentos de control y gestión que pretenden cimentar la cultura de la planificación estratégica, el establecimiento de objetivos generales a mediano y largo plazo, la evaluación permanente del rendimiento y los criterios técnicos como ejes de la labor del Municipio.
II. Recursos Económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Captación impositiva marginal de las administraciones locales, cuya carga tributaria asciende al 0,61 % del PIB, en contraposición con el 13,71% de carga tributaria cobrada por el Gobierno Central.^[2] • Limitada administración de recursos a escala municipal, pues representan únicamente el 3,73 % del presupuesto total ejecutado por la globalidad del sector público.^[3] • La heterogénea estructura de ingresos del sector municipal, favorece la disparidad entre diversas municipalidades, en función del grado de actividad económico-comercial de cada jurisdicción, al tiempo que incrementa la complejidad de las labores de gestión/administración de la Hacienda Municipal.^[4] 	<ul style="list-style-type: none"> • Surgimiento de iniciativas de descentralización fiscal, que van desde el traslado de la fuente impositiva hasta la redistribución de recursos tributarios nacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Traslado de Administración del Impuesto de Bienes Inmuebles (1995) Ley 7509, reformada por la N° 7729 - Reasignación al ámbito municipal de las Partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional (1998), Ley 7755. - Creación de un Fondo Vial Municipal a partir del 25% de los recursos recaudados por el Impuesto Único a los combustibles, en el marco del artículo 5 b) de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 (2001)
III. Participación e Incidencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • El sector local, en atención a la macro-estructura gubernamental, ha ocupado históricamente una posición marginal-residual en el desarrollo de la institucionalidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, atribuyéndosele la prestación de servicios locales básicos con escasas posibilidades de auto-financiación (recolección y disposición de desechos sólidos, limpieza de vías y cementerios); situación que ha inducido “a la preeminencia de un ideario sociopolítico que en correspondencia con la realidad político-institucional del país, concentra su atención en el Gobierno Central, y en consecuencia, le resta importancia a la municipalidad como instrumento de resolución de sus problemas”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conquista del poder local por cinco Partidos cantonales y/o emergentes en elecciones de diciembre de 2006. • En 2010 dos Partidos Cantonales logran tomar el poder a escala local, conjuntamente con 3 Alcaldías obtenidos por partidos de representatividad nacional emergente. • El Código Municipal (1998), sanciona en su artículo 4 inciso g), la atribución de las municipalidades para convocar a consultas populares. • El Tribunal Supremo de Elecciones ha reglado la realización de procesos y consultas populares locales mediante el Decreto Electoral N° 03-98 de octubre de 1998, donde se instaura la forma de convocatoria, desarrollo y ac-

	<ul style="list-style-type: none"> • Elevadísimos niveles de abstencionismo (75,5 %) en las elecciones de autoridades municipales celebradas en diciembre 2006, así como en diciembre de 2010 (72,1%), reflejan la débil movilización que generan los temas relacionados con la gestión Municipal. • Creación de espacios extraordinarios de participación, previstos para ratificar o dar sustento ciudadano a las políticas públicas y acciones estatales con un impacto severo en la forma de vida, condiciones eco-ambientales y socioeconómicas de la localidad. • En los espacios extraordinarios de participación ciudadana local, existe una combinación de elementos predominantemente no vinculantes, que, en el caso de las figuras que otorgan mayor potencia a las deliberaciones colectivas, como el cabildo, referendo y plebiscito, no pueden ser promovidos desde las bases de la comunidad, ya que se convocan sólo por medio de un acuerdo devolutivo que nace en el respectivo Concejo Municipal, situación que acusa las insuficiencias del marco jurídico vigente para desarrollar a plenitud el impacto de la participación ciudadana. 	<p>ciones a seguir para su ejecución. Reconociéndose: la Audiencia Pública, el Cabildo, el Plebiscito y el Referéndum.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adicionalmente se han establecido en el marco de otras fuentes normativas, consultas populares tales como: • Cabildo para fijación de límites de la zona marítimo-terrestre (Ley N° 6043). • Audiencia Pública para aprobación de Planes Reguladores (Ley N° 4240). • Audiencia Vecinal en temas ambientales convocada por SETENA (Ley N° 7554). • Plebiscito para modificación de límites cantonales. • Plebiscito para la creación de Concejos Municipales de Distrito (Ley 8173).
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

[1] Cardona, Rokaël. "Descentralización y Desarrollo Local en el contexto de los Estados federales y los Estados unitarios en América Latina" Desarrollo Local-Regional y Descentralización. Arequipa: Perú, I cumbre latinoamericana, Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER, 2004. p. 81

[2] Fundación DEMUCA. Estudio comparativo sobre las finanzas municipales de Centroamérica y República Dominicana. San José: Fundación DEMUCA, 1era. edición, 2008. p. 111 (Cuadro 7.1, elaborado con base en datos del año 2005).

[3] Ibid, p. 157 (Cuadro 10.1).

[4] La estructura de ingresos corrientes del sector municipal refleja la diversidad de fuentes impositivas: 26,1% "licencias municipales", 21,9% "venta de servicios", 19% "impuestos a la propiedad" y 33% otros impuesto selectivos tributarios y no tributarios. Véase en: Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe. San José: Contraloría General de la República, Área de Servicios Municipales, 2005. p. 45.

La descentralización fiscal en las municipalidades costarricenses a la luz de los principios de la hacienda local

Dr. Adrián Torrealba Navas
Abogado consultor especialista en materia tributaria

1. Introducción

Parto de la premisa, compartida en general en este medio, de que el grado y características de la descentralización fiscal territorial en Costa Rica no es satisfactoria. Así, existe, en medios políticos, intelectuales y en la ciudadanía misma, la convicción-sensación de que queda mucho por hacer en términos de procurar un adecuado financiamiento de los municipios, en tanto entes territoriales descentralizados en un país que, como Costa Rica, únicamente cuenta con dos instancias de Hacienda Pública.

Voy a iniciar también esta ponencia haciendo una afirmación que pudiera parecer quizá un poco radical, y es la siguiente: si bien ese grado de insatisfacción a que me he referido en el párrafo anterior nos ha acompañado prácticamente a través de toda la historia del país como nación independiente, los esfuerzos por resolverlo se han caracterizado por un empirismo casi total. Es decir, en casi todas las discusiones que se han tenido históricamente, que se han traducido en las distintas leyes que han regulado la materia, incluyendo las actualmente vigentes, o en pronunciamientos de los tribunales y otros

entes administrativos, ha estado **ausente** nada más y nada menos que el bagaje de conocimiento humano acumulado internacionalmente en este campo, y que se conoce bajo el nombre de *teoría del federalismo fiscal*. Y así es muy difícil avanzar. Es como si la Caja Costarricense del Seguro Social se hubiera desarrollado a espaldas de los avances de la medicina moderna, o el ICE desconociera la tecnología internacional de las telecomunicaciones.

La *teoría del federalismo fiscal* tiene como objeto el fenómeno de las múltiples instancias de Hacienda Pública en el contexto de un mismo ente nacional o, incluso, supranacional, y parte de la premisa de que tales instancias no deben ni pueden operar sin determinados principios y determinadas reglas que les permita coexistir y maximizar el bienestar de los ciudadanos.

Por ello, tanto en el diagnóstico como en las soluciones del problema del financiamiento de los municipios se debe dar un giro total, a efecto de encuadrarlos en el contexto de un análisis que parta de los mismísimos principios básicos de la teoría del federalismo fiscal. A poco que hagamos esto, saltan irremediabilmente las evidentes deficiencias del sistema y de las soluciones que se han intentado y se siguen intentando.

Tales principios son los siguientes: la autonomía financiera, la corresponsabilidad fiscal, la coordinación financiera, la suficiencia y la solidaridad financiera.³⁰

30 Para un desarrollo más extenso de estos principios y su aplicación en el análisis de las leyes tributarias municipales, véase A. TORREALBA, *El Financiamiento de la Hacienda Municipal en Costa Rica: Reflexiones para una Reforma*, Editorial Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Tributarios, San José, 2004.

2. Autonomía financiera

Ciertamente el artículo 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son “*autónomas*”. Deriva aquí el *principio de autonomía*, que tiene su sentido profundo en el principio de que la democracia puede ser mejor y más directamente ejercida en ámbitos más cercanos al ciudadano y a sus intereses cotidianos. Aparte de su perfil administrativo y político, la autonomía tiene una dimensión fiscal o financiera. Se habla así de autonomía financiera.

La autonomía financiera hace referencia al ámbito de poder financiero que tenga un determinado ente público. A ese respecto, debe recordarse que el poder financiero no es otra cosa que la manifestación del concepto mismo de soberanía, aplicado al campo de las finanzas públicas.³¹ Importante precisar que este poder abarca distintas manifestaciones, que pueden incluso estar repartidas competencialmente entre distintos entes u órganos.

A ese respecto, resulta fundamental recordar, con **J.J. FERREIRO LAPATZA**³², que

“La soberanía financiera no tiene por qué ser siempre, forzosamente, considerada en bloque, de forma unitaria, a la hora de determinar quién debe ejercerla. La soberanía financiera encierra, por el contrario, dentro de sí, distintos elementos o, si se quiere, puede tener diversas manifestaciones. Así, respecto de los tributos, la doctrina alemana distingue tres diversas manifestaciones o elementos de la soberanía financiera: soberanía legislativa, soberanía administrativa y soberanía sobre las sumas recaudadas.”

31 Cfr. F. SÁINZ DE BUJANDA, Lecciones de Derecho Financiero, 10ª. Edición, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, p. 75.

32 “Hacienda Pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn”, Revista Española de Derecho Financiero, n. 13, p. 16.

“Por soberanía legislativa –continúa el profesor español– se entiende el poder de establecer y regular los tributos; por soberanía administrativa, el poder de gestionarlos, y por soberanía sobre las sumas recaudadas, el poder de apropiarse y disponer de las mismas.”

“De la misma forma podríamos hablar de soberanía legislativa, administrativa y sobre las sumas recaudadas respecto a los ingresos públicos no tributarios, y, respecto al gasto, podemos delimitar como un nuevo elemento de la soberanía el poder de decidir, a través de un presupuesto el destino de las sumas que pertenecen, como ingresos, a un ente público y el poder de realizar los gastos subsiguientes.”

La teoría del federalismo fiscal enseña que la autonomía de los entes públicos locales o regionales no necesariamente debe abarcar todos los conceptos del poder financiero, sino que más bien es necesario limitarla para que se pueda conciliar con los otros principios de la Hacienda local a que se hará referencia en breve. En ese sentido, de los distintos aspectos del poder financiero indicados, es la autonomía presupuestaria la verdaderamente esencial para que un ente local tenga un grado aceptable de autonomía. Así, es a través de esta que los municipios pueden decidir, en el momento presupuestario, los límites cuantitativos y cualitativos que van a caracterizar su presupuesto, ordenando sus prioridades respecto de las necesidades públicas a satisfacer.

Para que un ente local pueda ejercer esta forma de autonomía, sus fuentes de financiamiento deben ser tales que no impliquen que la decisión de “*en qué gastar*” ya venga predeterminada desde el ámbito central. Por ello, se requiere que los municipios se financien, por ejemplo, con tributos propios –esto es, aquellos en que en el establecimiento de sus elementos esenciales el municipio tiene algún grado de participación, –con tributos cedidos o afectados– esto es, aquellos que si bien son establecidos

por el ámbito central conllevan la cesión de su administración y/o de su recaudación al ente local, sin condicionar en qué se debe gastar esta última o con sistemas de transferencias estatales no condicionadas. A este último respecto, el sistema tradicional de partidas específicas, con mayor intensidad en su regulación anterior a la actualmente vigente, implicaba precisamente una violación del principio de autonomía, pues las transferencias ya traen su destino prefijado en la Ley de Presupuesto del Estado, lo que impide evidentemente el ejercicio de la autonomía presupuestaria. En contraste, el sistema de participación en los ingresos del Estado introducido por la reforma al artículo 170 de la Constitución por Ley 8106, por constituir un esquema de transferencias no condicionadas, sí cumple con el respeto del principio de autonomía presupuestaria de los municipios, más allá de los problemas de efectividad práctica que ha tenido su implementación.

3. La corresponsabilidad fiscal

Pero junto a la autonomía aparecen las exigencias del principio de corresponsabilidad fiscal, que exige participación de los entes locales en la potestad normativa de establecimiento y fijación de los elementos de los tributos (esto es, en la soberanía legislativa). Así, para evitar el paternalismo y la presión de los dirigentes locales por financiamiento sin incurrir en el costo político de cobrar tributos a sus residentes, parte del financiamiento debe correr a cargo del esfuerzo fiscal de los propios residentes o habitantes, con el correspondiente costo político que conlleva para las autoridades. Cuando se combina este principio con el de autonomía, se cae en la cuenta de que la autonomía tributaria se vuelve importante respecto de la corresponsabilidad fiscal, al requerir que los entes locales ejerzan potestades normativas.

Si se analiza el ordenamiento vigente, se puede decir que los entes locales tienen participación en la configuración normativa de los tributos, si bien con ciertos vacíos normativos y una cierta yuxtaposición entre los distintos mecanismos en que aquella se ejerce. Así, el artículo 121,13 de la Constitución Política señala que corresponde a la Asamblea Legislativa establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales, a través de un **procedimiento** especial de creación legislativa. De acuerdo con este, la municipalidad, a través de un Acuerdo del Concejo, tiene iniciativa para **proponer** a la Asamblea Legislativa la creación de impuestos municipales. Esta, a su vez, tiene sus competencias restringidas, en el sentido de que debe limitarse a aprobar o improbar el proyecto municipal, sin poder determinar modificaciones. Esta restricción legislativa, poco clara durante mucho tiempo, ha sido rotundamente confirmada por la jurisprudencia de la Sala Constitucional (ver voto 1631-91). Así, se tiene que los tributos municipales se crean por una ley **puramente formal, no material**.

Es de notar que este procedimiento se ha considerado exclusivo para los “*impuestos*”, no para las otras figuras tributarias como la tasa y la contribución especial: en el caso de estas, el espacio para la potestad normativa de la municipalidad también existe, pero a través de otro mecanismo. Según este, la Ley del Estado (*el Código Municipal en este caso*) establece la potestad de los municipios de cobrar tasas y contribuciones especiales, señalando las reglas generales de hecho generador y modo de cuantificación, quedando al desarrollo normativo municipal, con la tutela de la Contraloría General de la República, la precisión de sus detalles.

También se encuentra un mecanismo consistente en la existencia de una ley estatal que deja un espacio para la integración normativa municipal. Así, en el texto original de la Ley 7509, se establecía una tarifa variable a fijar por

acuerdo municipal, entre un 0.25% y un 1%. Sin embargo, por Ley 7729 se eliminó esa disposición, quedando la tarifa fija en el 0.25%. Como apunta J.M. OREAMUNO³³, *“La filosofía que inspiraba el artículo original nos parece preferible a la que inspira el actual. Si se considera que el fundamento de justicia tributaria del impuesto es una cierta contraprestación por los servicios públicos municipales indivisibles que reciben los vecinos de un cantón, es oportuno que tales vecinos puedan decidir la cantidad y calidad de servicios que desean, proporcionando para ello los medios de financiación oportunos. Este tipo de decisiones son una de las más sanas manifestaciones de autonomía local. La decisión de los vecinos se lleva a cabo por medio de las autoridades políticas (Concejo) y se sanciona -junto con otros elementos de la gestión local- en las elecciones municipales periódicas”*.

4. La coordinación

Por otra parte, la autonomía y corresponsabilidad fiscal de los municipios requieren de un principio que opera a manera de puente entre la Hacienda del Estado y la de los entes locales o regionales: se trata del principio de *“coordinación”*. En términos muy generales, dice que las funciones clásicas de la Hacienda Pública *-asignación, redistribución y estabilización-* deben ser distribuidas adecuadamente entre el Estado y los entes subcentrales. En esencia, es la función de asignación, que implica la provisión de bienes públicos que el mercado falla en asignar, la que debe estar en el centro de las competencias hacendarias de los entes locales y regionales, dejando las funciones de redistribución de la riqueza y de la estabilización de la economía en manos del ente central.

Más específicamente, el principio de coordinación exige que se garantice un orden económico general, lo que

33 En A. TORREALBA, El financiamiento..., p. 183.

implica que un ente local no debe afectar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera de su territorio, ni tampoco deberán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales; no deben asignarse al ámbito local gastos por servicios de escala más amplia, regional o nacional; los entes locales deben estar supeditados a las políticas nacionales de estabilización y crecimiento, lo que implica, por ejemplo, limitar las posibilidades de endeudamiento de los municipios. Asimismo, debe garantizarse un orden social, que implica garantía del principio de igualdad en todo el territorio, de modo que las diferencias de tratamiento tributario se establezcan en función del tipo de servicios públicos provistos por cada ente local.

La coordinación requiere también una mínima unidad del ordenamiento jurídico, pero no a tal punto de bloquear la autonomía. En materia tributaria ello exige que los aspectos materiales, procedimentales y sancionadores tengan una regulación uniforme para efectos de los distintos municipios, lo que implica que las normas generales aplicables a los tributos del Estado deberían ser aplicables también a los municipios, sin perjuicio de ciertas particularidades que resulten necesarias. Asimismo, no deberían existir diferencias en estos aspectos en la regulación que afecte a los distintos municipios.

Claras violaciones en el ordenamiento de este país a este principio de coordinación se encuentran en la falta de una regulación general en una norma estatal de las reglas para distribuir el poder tributario de los municipios respecto de los impuestos de patente en los casos en que un mismo contribuyente realiza actividades económicas en distintos municipios. Asimismo, en la limitación constitucional que tienen los municipios para la realización

de actuaciones de fiscalización tributaria que impliquen acceso a la contabilidad de los contribuyentes, o en la no aplicación del sistema sancionador previsto en el Código Tributario a las Administraciones Tributarias municipales. La proliferación de procedimientos determinativos de los tributos distintos para la aplicación de los impuestos de patentes, producto de que se incluyen aspectos procedimentales en cada ley de impuesto de patentes aprobada por la Asamblea, constituye también una violación del principio de coordinación.

Una adecuada combinación del principio de autonomía con el de coordinación parte de considerar que mientras el poder tributario del Estado es de carácter originario, el de los municipios es de carácter derivado. Es preciso advertir, a este respecto, que la distinción entre poder originario y derivado depende del criterio que se utilice. Así, por ejemplo, en la experiencia española, antes de la Constitución de 1978 se entendía que originario *“es el poder que otorga directamente la Constitución. En consecuencia, el poder derivado era el que procedía de una Ley ordinaria, no constitucional más exactamente”*³⁴. De ahí que, al reconocerse en la Constitución española de 1978 poder tributario a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, se suscitaba la duda de si, con ello, quedaban investidas, al igual que el Estado, de poder tributario originario. Ello obligó a reinterpretar los conceptos de originario y derivado en el siguiente sentido: *“...originario equivale a que la Ley del Estado que establece un tributo únicamente está vinculada por los principios de la propia Constitución. Es, por tanto, una ley (...) de primer grado (dada por el Parlamento estatal y condicionada exclusivamente por la Constitución). Y en cuanto a las Comunidades Autónomas, como se sabe, sus leyes son siempre de segundo grado, es decir, condicionadas no sólo por la Constitución, sino también por*

34 J. RAMALLO MASSANET, “El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno”, *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 60, 1988, p. 537.

una ley no constitucional del Estado, ordinaria y orgánica, con lo cual no puede predicarse de ellas su carácter originario en este sentido últimamente apuntado."³⁵

Esta nueva concepción de lo originario y derivado queda bien reflejada en el propio artículo 133 de la Constitución española, que establece, en su apartado 1, que *"La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley"*, mientras que el apartado 2 establece que *"Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la constitución y las leyes"*. *"Precepto que pone de manifiesto –observa R. MARTINEZ-ECHEVARRA"³⁶–* que las Corporaciones Locales no pueden establecer y exigir tributos libremente; sino dentro de un campo acotado por la ley. Esto es lo que se denomina potestad tributaria derivada."

Es precisamente en relación con este tema del alcance derivado u originario del poder tributario de las Corporaciones Locales que la jurisprudencia de la Sala Constitucional, al resaltar la existencia de un procedimiento legislativo especial para la aprobación de los tributos propios de las municipalidades, ha introducido no pocas dudas.

El problema fundamental de la solución adoptada por la sentencia citada 1631-91, que a lo que tiende es a **limitar** a la Asamblea Legislativa en la regulación de tributos locales, no deja bien resuelto el tema de si la Asamblea Legislativa, a través de legislación aprobada según el procedimiento ordinario, puede acotar y establecer límites a los tributos propios de las municipalidades, en aras de la necesaria unidad de la política económica y social. Desde un punto de vista sustantivo, no queda claramente establecido que es al Estado a quien le corresponde regular

35 *Ibíd*, pp. 537-538.

36 *Los nuevos tributos municipales*, Ed. Dykinson, Madrid, 1992, p. 5

las funciones básicas de la Hacienda Pública con arreglo a los principios de coordinación y solidaridad social, por lo que el poder tributario de los municipios debe sujetarse a dicha regulación.

Al no quedar bien aclarado este punto, surgía el cuestionamiento de si, en Costa Rica, la Asamblea Legislativa podría establecer una Ley normal y ordinaria (esto es, formal y material) en que se limiten los hechos generadores que pueden asumir los proyectos de tributos municipales, para que no interfieran indebidamente con los tributos nacionales; en que se establezcan reglas orientadas a que un municipio no pueda sujetar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados o gastos realizados fuera del territorio del respectivo municipio, o que los tributos municipales no supongan obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, ni afecten de manera efectiva a la fijación de residencias de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio. Todas estas reglas, necesarias eventualmente para una regulación coherente de las distintas instancias de la Hacienda Pública, podrían ser cuestionadas de inconstitucionales por interferir con la autonomía local y por transgredir las competencias legislativas en materia tributaria municipal.

Asimismo, podría llegarse a cuestionar si la Asamblea Legislativa está constitucionalmente habilitada para dictar regulaciones como las que hoy prevé el Código Municipal en materia tributaria. En efecto, en este Código se encuentran regulaciones sobre tasas, contribuciones especiales municipales, regulación de algunos elementos esenciales de los impuestos de patente, normas de Derecho tributario formal, etc. ¿No estaría acaso la Asamblea Legislativa delimitando el **contenido** de los tributos municipales mediante una ley formal y material? ¿No están acaso los municipios **vinculados** por las disposiciones del Código Municipal?

Esta solución jurisprudencial puede ser criticada con la observación de que la Sala así prácticamente le estaba confiriendo a las municipalidades un poder tributario originario, al mismo nivel que el del Estado, cuando lo correcto es que sólo el Estado posee poder originario, esto es, limitado sólo por la Constitución Política. Las municipalidades, en cambio, cuentan tan sólo con un poder tributario derivado, esto es, limitado **también** por las leyes del Estado.

La relevancia de esta discusión es la siguiente: si el poder tributario del municipio es originario, entonces los municipios podrían, recurriendo al trámite legislativo especial, establecer cualquier tipo de tributo sin más limitaciones que las que establezca la Constitución Política. En cambio, si el poder tributario municipal es derivado, los tributos propios sólo pueden ser propuestos si, en forma previa, una Ley ordinaria los ha creado en sus elementos básicos. En este sentido, es interesante observar que un impuesto propio tan relevante como el de patentes, sigue este segundo esquema: el Código Municipal establece el impuesto, definiendo en términos generales el hecho generador. Luego, cada municipio integra el resto de los elementos a través de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa mediante el trámite especial.

Tampoco está resuelto con claridad el tema de la coexistencia de la modalidad típica de tributos propios, esto es, la establecida mediante el procedimiento especial de iniciativa municipal, con la modalidad en que la Asamblea Legislativa crea y regula exhaustivamente el impuesto pero, sin embargo, permite al municipio que, mediante acuerdo del concejo, integre un elemento cuantitativo. Modelo presente, como expuse, en la ley originaria del Impuesto de Bienes Inmuebles, que delegaba en los municipios la fijación definitiva del tipo impositivo entre una banda establecida en la propia Ley. Surge la duda de si esta modalidad de "*tributo propio*" es legítima en este

país, esto es, si pueden subsistir estas dos modalidades de tributos propios como en el ordenamiento alemán coexisten los tributos en que los municipios pueden establecer el *Hebesatz* con los tributos aprobados mediante ordenanza municipal. Y, lógicamente, no están claras las condiciones para esa coexistencia. Es decir, no se sabe cuándo la Asamblea Legislativa puede optar por establecer un impuesto y dejar que la integración se haga por ley de trámite especial y cuándo puede optar por establecer un impuesto y dejar que la integración se haga por acuerdo del concejo.

El proyecto de reforma del inciso 13) del artículo 121 y del artículo 175 de la Constitución Política³⁷ introduce un esquema diferente de resolver el dilema entre autonomía y reserva de ley del actualmente existente y, además, abre la posibilidad para una mejor y más clara concatenación de los principios de autonomía y coordinación. Así, en lugar de la frase actual de que la Asamblea Legislativa deberá “aprobar los impuestos y contribuciones municipales”, se introduce la siguiente: “Las normas a que deberán sujetarse las municipalidades para dictar los impuestos y las contribuciones de cada cantón, serán fijadas por una ley aprobada por los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.” Por su parte, el proyecto adiciona un párrafo al artículo 175 C.P.: “Las municipalidades también aprobarán los tributos de los cantones. En todos los casos, deberán informar a la Contraloría General de la República, la cual deberá ratificar los acuerdos de las corporaciones municipales, conforme lo establezca la ley.”

Parece introducirse un modelo en que el Estado establece en sus elementos básicos el impuesto, dejando al Municipio la integración de algunos de esos elementos. En efecto, mientras el artículo 175 atribuye a los municipios una potestad tributaria para “aprobar” los tributos de los cantones, esta luce claramente de carácter derivado por

37 Expediente legislativo No. 14.038.

la presencia de la ley aprobada por mayoría calificada por la Asamblea Legislativa, que contendrá las normas a que deben sujetarse las municipalidades para dictar los impuestos y las contribuciones de cada cantón. La redacción podría ser más feliz, pues en su estado actual tiene un cierto sentido “*procedimental*” (normas a que deberán sujetarse para “*dictar*” los impuestos y contribuciones) y, además, no aclara cuál debe ser el sentido de la regulación estatal. Por ello, sería deseable una aclaración en ambos sentidos: por una parte, que las normas estatales serán también sustantivas, esto es, que regularán los aspectos materiales básicos de los impuestos y contribuciones, dejando un margen adecuado para el ejercicio de la autonomía municipal; por otra parte, que los límites contenidos en dicha normativa estatal estarán orientados a garantizar la coordinación y unidad de la política económica y social, así como la igualdad en todo el territorio nacional.

En fin, se deberá tener mucho cuidado en la redacción de esa ley, para garantizar el principio de coordinación. Por ejemplo, pueden establecerse tributos obligatorios y los municipios puedan decidir si los ponen en vigencia o no, permitir a los municipios fijar los aspectos cuantitativos, entre ciertos márgenes, impedir que un municipio pueda gravar las riquezas de otro o bien establecer barreras arancelarias.

El Proyecto de Código Tributario Municipal que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa, desafortunado en términos generales, es criticable en tanto incluye una norma que establece que las normas regulatorias de las materias establecidas en el artículo 5 como propias de la reserva de ley (creación, modificación, supresión de tributos, hecho generador, sujeto pasivo, base imponible, monto del tributo o alícuota aplicable, exenciones, beneficios, privilegios y garantías, medios de extinción) no pueden ser suplidas por vía de reglamentación,

parece impedir el ejercicio de la autonomía tributaria municipal debidamente coordinada con la Hacienda estatal, que exigiría, como se ha visto, dejar un espacio para la integración de estos elementos al ámbito municipal, en particular de los tributos establecidos por el Estado para la administración municipal.

Asimismo, para evitar situaciones de doble imposición, el Proyecto autoriza para establecer un sistema de convenios intermunicipales, regionales o nacionales destinados a establecer las pautas necesarias para gravar aquellas actividades que se desarrollen en más de una jurisdicción municipal o pueda crear problemas de interpretación del origen de la fuente de los recursos. Si bien esta norma intenta sintonizar con el principio de coordinación, no parece, sin embargo, una solución adecuada, pues en lugar de establecer los criterios de atribución propiamente en la ley, lo remite a la incierta posibilidad de convenios intermunicipales, regionales o nacionales.

5. Suficiencia

El principio de suficiencia, llamado también “*principio de provisión*” exige que los Gobiernos locales dispongan de un conjunto de recursos suficientes para desarrollar sus competencias y funciones. Se establece un ligamen entre el régimen de financiación local y el ámbito material de las competencias atribuidas a los municipios. Se requiere un diseño jurídicamente preestablecido que consagre el derecho de los entes locales para obtener sus recursos, sin depender de decisiones coyunturales, pues ello presenta la gran ventaja del “*automatismo*” en las participaciones, esto es, el que estas se fijen de acuerdo con reglas y modelos preestablecidos y no a través de negociaciones o presiones políticas constantes y recurrentes, como ha sucedido históricamente en el caso de las “*partidas específicas*”.

Se puede decir que los problemas de suficiencia de los municipios son una mezcla de varios factores. En primer lugar, el sistema de transferencias basada en participación en los ingresos del Estado estuvo definitivamente ausente hasta la reforma constitucional y, luego de ella, ha seguido ausente en la práctica, esencialmente por el requisito constitucional establecido: su acompañamiento con la transferencia de nuevas competencias a los municipios. De este modo, no es sino con la Ley 8801, de reciente aprobación, que tal requisito empieza a ser cumplido, si bien aún quedan pendientes las leyes específicas de que las transferencias del Estado a los entes subcentrales debe depender de una mezcla entre las competencias asumidas por estas y su capacidad y esfuerzo fiscal propio, su condicionamiento, en el concreto caso de la reforma constitucional, al traslado de **nuevas** competencias a los municipios, parte de la premisa de que ya los municipios satisfacían el principio de suficiencia respecto de sus **actuales** competencias, lo cual es harto discutible.

Asimismo, la fijación de un porcentaje constitucional, si bien tiene la ventaja de la "*simplicidad*", atenta contra las posibilidades de ajuste de acuerdo con el traslado real de competencias y de acuerdo con las circunstancias de cada momento, generando las clásicas rigideces que provocan la asignación de un porcentaje específico de la recaudación. Por ello, debería considerarse la posibilidad de que el monto o porcentaje de participación se fije periódicamente (quinquenalmente, parece apropiado) mediante procesos negociadores. Asimismo, la simplicidad puede descuidar detalles como que no se excluyen los tributos locales establecidos por el Estado ni los cedidos, lo cual no tiene lógica pues estos ya están destinados a los municipios.

En segundo lugar, los tributos propios de los municipios presentan importantes deficiencias técnicas, tanto respecto de su regulación específica como respecto del

marco de Derecho tributario general que disciplina la aplicación de esos tributos, lo cual sin duda dificulta que estas fuentes de ingreso contribuyan efectivamente a la suficiencia recaudatoria.

En efecto, la regulación de figuras de tanta relevancia en el ámbito municipal comparado como las tasas y contribuciones especiales es deficiente en este medio. En el caso de las tasas³⁸, su falta de distinción adecuada con los precios públicos, algunos de sus hechos generadores con riesgo de ser declarados inconstitucionales por representar servicios indivisibles, y sus problemas de cuantificación tanto por su regulación como por la tendencia a una subvaloración por parte de los municipios, restan efectividad recaudatoria a esta figura. La contribución especial carece de regulación detallada para que pueda cumplir con su exquisito rol de poner a contribuir a los que más se benefician de las obras públicas municipales, tanto en el propio Código Municipal como desde la perspectiva reglamentaria, lo que la hace una fuente de extraordinario potencial sencillamente inoperante en la práctica.

Impuestos centrales como los de patente y el de bienes inmuebles también presentan deficiencias. Los primeros carecen de una regulación uniforme técnicamente correcta, tanto desde su hecho generador *“debería gravarse toda actividad económica, empresarial, profesional o artística”* como de los aspectos formales, que relacione adecuadamente los sistemas de determinación de la base imponible por base cierta (ingresos brutos reales) con sistemas objetivos que operen como estímulo para declarar los primeros o como mecanismos de estimación provisional. En efecto, en muchas leyes no está clara la relación entre el sistema de autoliquidación con base en ingresos brutos y el de asignación de una categoría de monto fijo ¿Es

38 Sobre este tema, véase a fondo lo expuesto en el Capítulo Sexto de El Financiamiento..., cit.

el primero principal y el segundo subsidiario? ¿O son opcionales? ¿Es el segundo provisional?³⁹

El impuesto de bienes inmuebles ha arrastrado históricamente problemas en la actualización de los valores, si bien progresivamente la función del Órgano de Normalización Técnica de la Dirección General de Tributación, con el apoyo del Proyecto de Catastro desarrollado por el Ministerio de Hacienda con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo ha ido logrando proveer los parámetros adecuados para dicha actualización en la mayoría de los municipios. No obstante, subsisten aun lagunas que enturbian la correcta y fluida relación entre el ONT y los municipios.

En cuanto a los problemas de regulación general, si bien el Código de Normas y Procedimientos Tributarios es de aplicación supletoria a los municipios, en defecto del Código Municipal y las leyes específicas de impuestos municipales, hay aspectos de este que no les son aplicables. Esto limita sustancialmente la función de estos como verdaderas Administraciones Tributarias.

Lo primero que debemos destacar es la restricción en las funciones de fiscalización que pueden desarrollar los municipios, pues tales funciones implican acceso a la contabilidad de los contribuyentes. En efecto, la fiscalización implica la comprobación e investigación que, en su forma plena, exige acceso a los libros contables de los contribuyentes. El quinto párrafo del artículo 24 de la Constitución Política establece como límite al derecho de intimidad reconocido en este artículo la posibilidad de este acceso:

“La ley fijará los casos en que los funcionarios competentes del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de

39 Sobre este tema, véase a fondo lo expuesto en el Capítulo Cuarto de El Financiamiento, cit. pp. 114 ss.

la República podrán revisar los libros de contabilidad y sus anexos para fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de fondos públicos.”

El párrafo sexto abre la posibilidad para que otros entes distintos del Ministerio de Hacienda que ostenten la condición de Administración Tributaria puedan acceder a este tipo de documentación:

“Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en qué casos procede esa revisión”.

En relación con las potestades de acceso a los libros contables de otros entes distintos del Ministerio de Hacienda, se dice que, antes de la incorporación del párrafo sexto citado al artículo 24 constitucional, la Sala Constitucional en un primer momento la negó para los municipios. En efecto, la sentencia 1269-95 de 15:48 hrs. del 7 de marzo de 1995 niega la posibilidad de acceder directamente a los libros contables de las municipalidades:

“Debe quedar claro que las Municipalidades no pueden revisar por sí los libros de contabilidad de las empresas de su territorio, sino únicamente confrontar la información recibida del obligado al tributo municipal en la declaración que rinda a la Corporación, con la que brindó a la Dirección General de Tributación Directa en cuanto al monto de los ingresos brutos, pues de lo contrario, se estaría lesionando la intención del legislador, contemplada en el artículo 24 citado, de facultar la revisión de libros de contabilidad sólo en los casos expresamente señalados en ella”.

Al sobrevenir la reforma constitucional, ya en el voto No. 6497-96, de las 11 horas 42 minutos del 2 de diciembre

de 1996, luego de la reforma por Ley 7607 de ese año, la Sala señaló que, en adelante, cualquier ente distinto del Ministerio de Hacienda sí tendría que tener la facultad aprobada por ley con mayoría calificada, sin perjuicio de que ese requisito no podía exigírseles a entes que obtuvieron las potestades por leyes anteriores a la reforma. De ahí que se requiere la aprobación de una ley con mayoría calificada que otorgue estas facultades a los municipios.

Si bien son aplicables a los municipios las potestades de información previstas en el Código Tributario, estas se ven limitadas por la inaplicabilidad de sanciones por su incumplimiento, lo que resulta de otro problema general cual es que el Título III de dicho cuerpo normativo, que contiene el sistema sancionador, no es aplicable a los municipios. Esto ha hecho que hoy día los municipios dependen, para poder gestionar sus tributos, del intercambio de información con la Administración Tributaria estatal, a través de convenios que un buen número de municipalidades ha suscrito con la Dirección General de Tributación.

Se ha intentado resolver este problema de la no aplicación del sistema de sanciones a través de las leyes de impuesto de patentes, que introducen sus propias sanciones o, bien, remiten al Título III del Código. Sin embargo, esta no es la mejor vía, tanto por razones del principio de coordinación como por la falta de aplicación a todos los tributos de administración municipal.

Como resultado de estos vacíos, las Administraciones Tributarias municipales, y los entes que las apoyan, como el IFAM, no se han desarrollado con base en principios modernos de gestión tributaria, abarcando las distintas funciones que esta implica. Así, poco se ha avanzado respecto de los pilares en los que debe fundamentarse una buena Administración Tributaria:

- Servicio al contribuyente: facilita el cumplimiento voluntario, facilita el contacto contribuyente-administración, para que el contribuyente se inscriba y declare correctamente, obtenga devoluciones, suministre y obtenga información de calidad, tenga acceso a los criterios administrativos y normativa.

Control tributario: aprovecha la información del contribuyente y de terceros con los que este mantiene relaciones económicas y financieras. Organiza el proceso de comprobación e investigación del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la aplicación de sanciones ante el incumplimiento. Está orientado a la detección de contribuyentes no inscritos (ocultos), que no declaran (omisos), que declaran incorrectamente (inexactos), que no pagan (morosos), lo que implica que la Administración debe organizarse en funciones de control extensivo de deberes formales, control extensivo material (cruces de información relativamente masivos para detectar subdeclaración de la obligación tributaria) y control intensivo material (fiscalización).

Ambos pilares funcionan con tecnologías de información modernas (internet, sistemas informáticos de punta, tributación digital), una adecuada estructura organizativa y la capacitación del personal de control y servicio

Una manifestación clara de estas carencias es que prácticamente todos los estudios que se hacen sobre la gestión de las Administraciones Tributarias municipales se limitan al aspecto de la morosidad, dejando de lado todos los demás aspectos indicados.

Estas limitaciones, que impiden el contar con un coherente y adecuado marco tributario general para la aplicación de los tributos municipales, están a la base del Proyecto

de Código Tributario Municipal que actualmente conoce la Asamblea Legislativa. Sin embargo, a juicio del autor, el intento es radicalmente desafortunado: casi toda la regulación es reiteración de lo ya normado en el CNPT, lo cual resulta innecesario. Para colmo, se plantean retrocesos en algunos temas hoy correctamente regulados en la norma estatal. Además, el sistema de ilícitos es incoherente y desproporcionado. No se incluyen los conceptos modernos de la Administración Tributaria: principios del cumplimiento voluntario y autoliquidación, de imparcialidad administrativa, servicio al contribuyente, control tributario extensivo (formal y material) e intensivo (material), ni una regulación adecuada de los deberes de información.

Véase alguna evidencia que apoya estas afirmaciones. En materia de prescripción de las obligaciones tributarias, frente a los plazos estatales (3 años y 5 en ausencia de declaración o cuando hay comportamiento fraudulento), se elevan los plazos a 5 y 10 años respectivamente.

Sin embargo, para solicitar devolución o rectificar declaración, se concede un plazo de 3 años, el mismo que en el ámbito estatal, lo cual rompe el equilibrio entre la Administración y el contribuyente.

Al igual que en el Código estatal, prescribe tanto el cobro como la determinación de la obligación tributaria, pero se sanciona al funcionario que permita la prescripción. Esto presupone que debe existir determinación de oficio en todos los casos, para todos los sujetos pasivos y todos los períodos, lo cual obvia la naturaleza necesariamente selectiva del control tributario, configurando así una norma totalmente absurda.

La interrupción de la prescripción no es el inicio de la fiscalización o actos de comprobación de la obligación tributaria material, como sucede en el Código estatal,

sino el traslado de observaciones y cargos, que es posterior, con lo cual se perjudica a la Administración municipal.

En materia de intereses, si bien se prevé la suspensión de intereses cuando se exceden plazos de resolución, al igual que la normativa estatal, se omite la norma del Código Tributario relativa a que tal suspensión se interrumpe cuando el sujeto pasivo aporta prueba en forma extemporánea.

En cuanto a los aspectos formales y procedimentales, se señala que la organización interna de la Administración Tributaria municipal será aprobada por el Concejo, a propuesta del alcalde. No se proveen, sin embargo, criterios fundamentales, como la distinción entre servicio al contribuyente (uso de medios tecnológicos modernos, acceso a la jurisprudencia tributaria, entre otros) y control tributario, ni, al interno de esta, en formal y material.

Resulta correcta la atribución de funciones de fiscalización, presuponiendo que la Ley se aprobaría por más de dos terceras partes. Sin embargo, no hay distinción entre liquidación previa "*comprobación abreviada*" formal, y liquidación definitiva –comprobación con fiscalización. Por lo tanto, no se distingue entre control extensivo material y fiscalización, avance innegable de la Administración Estatal.

La potestad de información frente a terceros se incluye como potestad de fiscalización, no como algo previo y externo a esta, como en los arts. 105 y 106 del Código Estatal. El tema de la información bancaria no se toca. Se prevé que la autoliquidación por declaración solo se puede hacer ante la Administración Tributaria municipal, proscribiendo así el uso de los medios electrónicos y bancarios, lo cual es un retroceso.

También es un retroceso respecto del principio de autoliquidación la regla de que la rectificación que reduce la obligación requiere pronunciamiento de la Administración Tributaria municipal, tema superado en la legislación estatal desde 1999. Además, en perjuicio de la seguridad jurídica de los contribuyentes, se debilitan los requisitos para aplicar el método de base presunta. Se permite las determinaciones de oficio parciales que no hacen cosa juzgada, en contra de la legislación estatal, en que basta que la liquidación sea definitiva (con acceso a la contabilidad) para que no pueda ser revisada aunque haya sido parcial. No se introduce la regularización como forma de liquidación de oficio, tal como sucede en el ámbito estatal. En materia probatoria, se dispone que la prueba estará a cargo del administrado, lo que es un total absurdo, pues entonces qué sentido tiene la fiscalización. Lo técnicamente correcto es que la carga de la prueba le corresponde a la Administración por los hechos que aumentan la obligación tributaria, mientras que le corresponde al sujeto pasivo por los hechos que impiden su nacimiento (por ejemplo, una exención) o la disminuyen, tal como deriva del artículo 19 del Reglamento General de Gestión, Fiscalización y Recaudación Tributaria.

En materia de ilícitos tributarios, el Proyecto de Código Tributario Municipal establece un sistema que excluye los delitos, limitándose a infracciones administrativas, lo cual parece ser razonable. No obstante, se eleva la prescripción de sanciones a 5 años, lo cual es contradictorio con la norma de prescripción material que extiende el plazo a 10 años cuando hay conducta fraudulenta, siendo que las infracciones fraudulentas, únicas en materia municipal, prescriben a los 5 años. Por otra parte, se incluye, al igual que en el ámbito estatal, la autoliquidación de sanciones, pero sin que esta tenga como consecuencia su reducción, como sí sucede en el Código estatal.

Por otra parte, sin distinguir entre las obligaciones tributarias nacidas pero no determinadas y las obligaciones determinadas, establece una sanción del 1% mensual por el no pago de la obligación tributaria, computable desde que debió satisfacerse la obligación. Esto en el ordenamiento estatal es para las determinadas, con un límite del 20%. En el proyecto no se establece límite. Además, está ausente la sanción del ordenamiento estatal del 25% por no autoliquidar correctamente. Esto afrenta directamente el principio de proporcionalidad, según el cual es más grave el no autoliquidar una obligación teniendo ese deber, que autoliquidar y no pagar, pues es ante la primera conducta que la Administración se encuentra en un mayor estado de indefensión.

Se encuentra también la sanción por “*defraudación*”, que se limita a una multa de dos salarios base. Se caracteriza esta infracción como un comportamiento que se realiza con el propósito de ocultación o maniobra para perjudicar al fisco municipal, con lo que está el requisito de dolo. Paradójicamente, la sanción puede ser menor que la infracción negligente indicada en el párrafo anterior, lo que viola también el principio de proporcionalidad.

Pero tampoco está claro si se acumula esta sanción a la anterior, lo cual también lesionaría este principio. Hay “*causales de defraudación*”, a manera de presunciones que en el pasado fueron declaradas inconstitucionales. Entre ellas, está la interpretación de la norma, cuando esta es manifiestamente inapropiada, lo cual abre un espacio para la arbitrariedad administrativa.

La sanción de cierre de negocios, a diferencia del Código estatal, en que es de cinco días, es de plazo indefinido, hasta que se repare el incumplimiento, lo cual luce desproporcionado. Además, no se entiende por qué la diferencia de trato con el sistema tributario estatal.

Las causales de cierre son: no presentación de declaración; no pago de prestaciones tributarias líquidas y exigibles. Todo esto lleva a que al incumplimiento del deber formal de declarar, se le aplica una multa de 1 salario base y el cierre de negocios. El no pago de obligaciones determinadas soporta el 1% mensual de multa más el cierre, pero no aplica cierre a la autoliquidación incorrecta, que debería ser más grave.

A mi juicio, el problema de la falta de un sistema de sanciones aplicable en general a los tributos de administración municipal puede resolverse simplemente reproduciendo el sistema estatal:

- Mora del 1% para las obligaciones determinadas, con el techo del 20%.
- Omisión o inexactitud en la autoliquidación: 25% y 75% si hay maniobras fraudulentas.
- Omisión de presentación de declaración de inscripción, declaración, facturación (1 salario base).
- Cierre de negocio: reincidencia en la no facturación; no declaración o pago de lo retenido o percibido por el agente de retención bajo apercibimiento previo.

6. Solidaridad

Es importante subrayar que se hace referencia aquí a un concepto restringido de solidaridad, restricción que se da en dos sentidos: por una parte, en cuanto se trata de la solidaridad en el campo financiero; por otra, en cuanto se trata de la solidaridad que se plantea en la relación entre distintas instancias de la hacienda pública.

Puede existir alguna diferencia de matiz respecto de qué se entiende por solidaridad en el sentido restringido al que se hace referencia: así, algunos autores incluyen los

mecanismos orientados a asegurar un nivel mínimo de prestación de servicios en todos los entes territoriales como instrumentos de solidaridad, mientras que otros los consideran instrumentos de suficiencia.

Para **R. FALCON Y TELLA**⁴⁰, se entiende por solidaridad financiera *“la exigencia del logro de los objetivos de la actividad financiera mediante un adecuado equilibrio entre los diferentes niveles de hacienda y la coordinación entre todos ellos. Este concepto abarca, claro está, las transferencias necesarias para garantizar el nivel mínimo de prestación de los servicios y el desarrollo de las Haciendas más depauperadas.”* En este concepto, la solidaridad parece abarcar también lo que se ha llamado el aspecto social de la coordinación.

C. MONASTERIO ESCUDERO y J. SUÁREZ PANDIELLO⁴¹, por su parte, entienden que el principio de solidaridad *“implica la realización de acciones para acercar los niveles de desarrollo económico de las diversas regiones”*, al tiempo que consideran las asignaciones presupuestarias especiales para la nivelación de servicios públicos como transferencias para garantizar la suficiencia de recursos.

Sin que estos matices sean relevantes, sí conviene destacar cómo una Constitución Política puede no limitarse a enunciar el principio de solidaridad, sino, también, a incluir mecanismos de especial relevancia para hacerlo efectivo. Es el caso de la Constitución Española, que dispone en el artículo 158:

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y

40 La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, p. 135.

41 C. MONASTERIO ESCUDERO y J. SUÁREZ PANDIELLO, Manual de hacienda autonómica y local, Ed. Ariel, Barcelona, 1996, pp. 163-164, 187.

actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincia, en su caso”.

Como se sabe, en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley de Bienes Inmuebles se creó el llamado Fondo de Desarrollo Municipal, con el aporte inicial del ocho por ciento (8%) de la recaudación del impuesto territorial de las municipalidades. La finalidad era apoyar el desarrollo institucional de los distritos más pobres del país, de conformidad con los índices de pobreza elaborados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Se fijaron los criterios para la inversión de los recursos: crear y mejorar la infraestructura pública de los distritos elegidos; construcción y mantenimiento de vías, el manejo de desechos sólidos, las instalaciones educativas, deportivas, culturales y de salud, la electrificación, los programas de vivienda, la telefonía pública, la protección del medio ambiente y los acueductos.

La Ley 7729, sin embargo, derogó el artículo 29, que era el que fijaba precisamente los criterios de inversión de los recursos.

Se establecía así en el ordenamiento un sistema de transferencias tendentes a tratar el tema de la solidaridad interterritorial, propiciando la redistribución hacia los territorios más pobres y de menor desarrollo. Se trataba de transferencias condicionadas en bloque, orientadas a proyectos de inversión. La modalidad de compensación

financiera interterritorial se planteaba como de carácter horizontal, en que unos entes contribuyen con otros y no de carácter vertical (u horizontal indirecto, como también se denomina⁴²), en que el Estado sería el que dota el Fondo y lo distribuye según determinados criterios.

Una reestructuración y puesta en vigencia de un Fondo de este tipo parece necesario en una verdadera reforma integral del régimen municipal. Mientras que el esquema de participación en ingresos del Estado conforma el núcleo de lo que se ha dado en llamar el “*bloque de suficiencia*”, un fondo de compensación interterritorial conformaría el “*bloque de solidaridad*”.

El esquema seguido por la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se basaba en la cesión parcial de la recaudación del impuesto a un fondo, desde el cual se harían las transferencias intermunicipales.

El modelo español ha optado por un mecanismo de compensación horizontal indirecta, pues se nutre con aportaciones de la Hacienda estatal, pudiendo caracterizarse por estas notas:

“Es una dotación presupuestaria, lo que nos lleva a calificar el F.C.I. como un mecanismo de compensación horizontal indirecta.

“Es una dotación para gastos de inversión”.

42 Para calificar la compensación como horizontal o vertical se puede acudir a dos criterios distintos: subjetivo, que responde a la pregunta ¿quién aporta los fondos formalmente?. En tal caso, el hecho de que fuera el Estado el que aporta los fondos haría la compensación de carácter vertical. Pero también se puede acudir a un criterio funcional, según que un fondo tenga una finalidad redistributiva interterritorial o no. Así, teniendo esa finalidad, la compensación será horizontal directa si los propios entes subcentrales son los que aportan y horizontal indirecta si es el Estado central el que aporta.

“Es una dotación que se distribuye entre las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, ya sea directamente por el Estado, ya sea mediante transferencias a las Comunidades Autónomas.”

De conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, el fondo se dotará anualmente con una cantidad no inferior al treinta por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado.⁴³ Asimismo, la Ley fija el destino a gastos de inversión *“lo que lo califica entre las transferencias condicionadas”* y los criterios de distribución:

- a) La inversa de la renta por habitante.
- b) La tasa de población emigrada en los diez últimos años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

La ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años.⁴⁴

43 En la Ley 7/1984, de 31 de marzo, que desarrolló inicialmente el Fondo, se adoptó el concepto de “inversión civil nueva” para efectos de calcular el 30%. En la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, se operó una modificación según la cual no todas las Comunidades son beneficiarias del Fondo sino únicamente las que estuvieran encuadradas como objeto 1 de los Fondos Estructurales de la Comunidad Económica Europea. Por ello se optó por añadir al límite del 30% sobre la inversión civil nueva dos coeficientes que tratan de ponderar el hecho de que no todas las comunidades son beneficiarias sobre la base de la población relativa y la renta relativa de los territorios relevantes. Cfr. C. MONASTERIO ESCUDERO y J. SUÁREZ PANDIELLO, Op. cit. p. 192.

44 La Ley 7/1984, de 31 de marzo, estableció, por ejemplo, la siguiente ponderación: inversa de la renta per cápita, 70%; saldo migratorio, 20%; paro, 5%; superficie, 5%.

Dispone también la LOFCA (art. 16.2) que las transferencias deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos (sic).

En Alemania, se ha adoptado un sistema mixto: por una parte, a través de una compensación vertical a través del sistema de los impuestos compartidos, que no sólo tiene la función de propiciar la suficiencia de recursos sino también la igualación. Este sistema se concreta a través de negociaciones entre el Gobierno federal y el de los Lander. Por otra parte, *“el sistema se completa con un sistema de transferencias de los Lander ricos a los más pobres”*,⁴⁵ es decir, a través de una compensación horizontal directa. Como se ve, existen diversas modalidades que podrían seguirse para reestructurar y desarrollar un fondo de solidaridad en el ordenamiento jurídico del país, donde lo esencial es la definición sobre los siguientes aspectos centrales:

- a) Forma de cuantificar el monto que se destinará para nutrir el fondo.
- b) Los criterios de reparto: pobreza relativa, renta inversa por habitante, saldo migratorio, tasa de desempleo.
- c) El objetivo de que su destino sea exclusivamente los gastos de inversión.

45 R. FALCON Y TELLA, Op. cit. p. 103.

7. A modo de conclusión

La ocasión y el ambiente generado por el Proyecto de Código Tributario Municipal debería ser aprovechado para reencausar la discusión y, más allá de las falencias de concepto que arrastra la versión presentada a la Asamblea Legislativa, permitir un salto cualitativo en el tema de la descentralización fiscal de los municipios.

En esa dirección, me permito cerrar esta ponencia indicando algunos temas centrales que deberían ser abordados en una Ley General de Tributación Municipal –o Código Tributario Municipal, si se quiere–:

- Mejor regulación de las tasas (distinción con servicios públicos, exclusión de servicios indivisibles y su adaptación como impuestos asignativos, cuantificación de las tasas, devengo, aspectos procedimentales).
- Regulación de las contribuciones especiales (hecho generador, sujeto pasivo, base imponible, cuota, devengo, colaboración ciudadana)
- Previsión de impuestos propios de los municipios, facultativos u obligatorios, con una regulación básica para asegurar la coordinación en el ámbito nacional.
- Regulación que resuelva de manera directa los problemas de exportación fiscal y de ejercicio de actividades económicas en varios municipios.
- Regulación de la “*Ordenanza fiscal*” como norma que pone en vigencia tasas, contribuciones especiales, regula impuestos aprobados en la propia Ley o Código.

Por otra parte, las carencias apuntadas a lo largo de esta ponencia en materia de normativa general tributaria podrían abordarse bajo dos lineamientos: a) una técnica de remisión a la regulación estatal; b) incorporación de algunas normas de ajuste en temas puntuales.

A efectos ilustrativos, cierro con un ejemplo de cómo la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en España opera la remisión a las normas estatales:

- La gestión, liquidación y recaudación de los tributos locales se realizarán de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo (1).
- En relación con la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, la competencia para evaluar las consultas a que se refiere el artículo 107 de la Ley General Tributaria, corresponde a la entidad que ejerza dichas funciones.
- Respecto de los procedimientos especiales de revisión de los actos dictados en materia de gestión tributaria, se estará a lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local y en los apartados siguientes.
- La devolución de ingresos indebidos y la rectificación de errores materiales y de hecho en el ámbito de los tributos locales, se ajustarán a lo dispuesto en los artículos 155 y 156 de la Ley General Tributaria.

No hace falta, por tanto, repetir el Código Tributario nacional para conseguir un Código Tributario municipal. Con el enfoque adecuado, podríamos dar un gran paso.

La descentralización: Un conflicto de poder

Dr. Alberto Salom Echeverría
Diputado PAC 2006-2010

1. ¿Por qué la Descentralización es un tema de Política Pública?

a. La descentralización como parte sustantiva y como parte operativa del Estado.

El Estado tiene o posee actividades que son sustantivas y otras que son de naturaleza formal y secundaria u operativa. De acuerdo con el teórico en Políticas Públicas Joan Subirats, la dimensión sustantiva responde a la pregunta de qué hace el Estado o, en otras palabras, se trata de los objetivos que se propone y que se refieren tanto a la extensión como a la intensidad de las necesidades y demandas de los actores. La dimensión operativa, en cambio, responde a la pregunta de cómo lo hace y refiere a las herramientas políticas, a los medios e instrumentos mediante los cuales ellas se concretan; es, por lo tanto, la parte formal de las políticas públicas. (Subirats et. al. 2003)

En una primera aproximación se dirá que las actividades sustantivas del Estado son, en consecuencia, aquellas que le permiten ejecutar la política, entendida como programa, de acuerdo con la decisión u orientación de quien gobierna, es decir, de la autoridad competente; ya sea que esté legitimada para ello, o que haya usurpado el poder. Además, para que la actividad sustantiva pueda fluir, la

autoridad del poder ejecutivo buscará un entendimiento o establecerá mecanismos para alcanzar acuerdos de corto o mediano plazo (estratégicos), con los demás poderes del Estado, así como con otros actores políticos y de la sociedad civil; de este modo, se garantiza la eficacia de la acción política.

En lo operativo o formal, la actividad del Estado puede ser gestionada de manera más o menos centralizada, o más o menos descentralizada. Esa “*gestión*” que se puede llamar también “*estilo*” de gobierno, dependerá del carácter o naturaleza de la coalición gobernante. Sin embargo, cuando la coalición gobernante se caracteriza por ser representativa de las clases, fracciones y grupos dominantes de la sociedad, y entreteje lazos con ellas, tenderá a generarse no únicamente un “*estilo*” de gestión centralista, sino que también la parte sustantiva de la política tenderá hacia la concentración de los recursos a favor de las minorías mejor posicionadas dentro de la estructura estatal.

b. Centralizar o Descentralizar: ¿Cuándo está realmente en juego el poder político?

En vista de que en estos casos el estilo de gestión centralista propende a concentrar los recursos vitales de la acción de Gobierno en beneficio de fuerzas minoritarias de la sociedad, el resultado de dicha gestión desembocará, por ende, de manera inexorable, en una situación de inequidad social o de desigualdad creciente, bien sea desde el punto de vista social, regional, de género, o de las tres a un tiempo.

Por otra parte, la gestión centralista tenderá a consolidarse en la medida en que la coalición gobernante consiga cierto éxito instrumentalizando a los grupos

subalternos de la sociedad, mediante la puesta en marcha de políticas públicas que comporten un alto componente clientelista. Conviene aquí señalar, sin embargo, que, con la globalización, como lo ha resaltado muy apropiadamente el teórico catalán Manuel Castells, se pueden inducir procesos de descentralización, a causa de que una pluralidad de identidades locales incrementan sus demandas al estado-nación, obligándolo a descentralizar al menos una parte de su poder, a fin de no perder legitimidad.

Al respecto, dice Castells: *"...la creciente diversificación y fragmentación de los intereses sociales en la sociedad red da como resultado su agregación en la forma de identidades (re) construidas. Así pues, una pluralidad de identidades transmiten al estado-nación las aspiraciones, demandas y objeciones de la sociedad civil. La incapacidad creciente del estado-nación para responder simultáneamente a este vasto conjunto de demandas provoca lo que Habermas denomina una <crisis de legitimación> o, en el análisis de Richard Sennett <la caída del hombre público>, la figura que constituye la base de la ciudadanía democrática. Para superar esta crisis de legitimación, los estados descentralizan algo de su poder a las instituciones políticas locales y regionales"*. (Castells, Manuel. 1998: Vol.2, p. 300. Lo subrayado es del autor.)

También puede ocurrir que la coalición gobernante opte por descentralizar competencias, decisiones y recursos menores, desde el centro del poder político hacia la periferia; se puede afirmar que, en tal caso, ese proceso tiene un contenido más burocrático-administrativo que de naturaleza política. Se trata de un proceso que se produce de *"arriba hacia abajo"*, lo que implica que no media necesariamente una presión o demanda de actores locales o regionales; y de haberla, no se trataría de una demanda fuerte y, por lo consiguiente, puede ubicarse dentro del tipo de relaciones *"clientelistas"* encaminadas por parte de las élites gobernantes a cooptar a los actores

regionales, subregionales o locales, anteponiéndose y también desvirtuando sus eventuales demandas.

En cualquiera de las circunstancias someramente descritas arriba, el poder de las clases dominantes, ejercido a través de las élites gobernantes no está en juego. Se pondrá verdaderamente en entredicho, cuando asume el mando del ejecutivo del Estado una coalición con una voluntad de descentralizar el poder en lo sustantivo; es decir, se trata de aquella circunstancia política en la que la respuesta a la pregunta de qué es lo que hace el Estado, implica o supone un traslado de las decisiones fundamentales de política pública a una amalgama de sectores que han estado siempre en condiciones subalternas en las relaciones de poder en la sociedad.

Una situación política como esta puede originarse en una revuelta popular, o en todo caso en un cambio abrupto que se encamine a trastocar las relaciones de poder tradicionales; puede provenir también de una escisión en la coalición tradicional de fuerzas en el poder, en donde el grupo o sector rupturista, se abre paso buscando conectarse o apoyarse en fuerzas emergentes que presionan por la descentralización del poder real, para lograr así alcanzar una mejor distribución de la riqueza social.

La forma como se gestiona y distribuye el poder se encuentra pues en el centro de las temáticas de la descentralización o centralización de las políticas públicas. Otro componente insoslayable son los actores políticos y sociales que se movilizan en cada coyuntura, con su cultura, sus valores, sus costumbres, es decir, su moral y por tanto con sus pretensiones sociales.

c. En búsqueda de una definición: la descentralización como política pública

Teniendo en cuenta todos los elementos anteriores, nos permitimos proponer una definición de descentralización en el siguiente sentido:

“La Descentralización es un proceso político mediado por el Estado, que entraña una relación social compleja de demandas recíprocas entre actores (públicos o privados, internacionales, nacionales y locales) o entre algunos de ellos y con el mismo Estado; los cuales, en tal virtud, entablan de una manera más o menos consciente y más o menos organizada, una lucha de poder, con el fin supremo de desplazar el eje de decisión sobre la forma de distribuir competencias y recursos, sean estos administrativos, fiscales y económicos, políticos o culturales, desde el centro del Estado representado en el Poder Ejecutivo, hacia entidades territoriales y/o institucionales que gozan de relativa autonomía jurídica y política respecto de aquel poder.” (Salom: 2009).

A partir de esta definición, se afirma que uno se encuentra en un terreno en el que la tónica es la presencia de una multiplicidad de actores, que actúan con diferentes intencionalidades, coincidentes o no y que ejercen presiones, unas veces los unos contra los otros, en otras circunstancias se establecen alianzas entre una parte de los actores a favor o en contra del poder constituido, reclamando el traslado de competencias, recursos o decisiones de lo nacional hacia lo regional o lo local, pero siempre bajo la mediación del Estado. Se trata de un “*entramado de actores*” que no expresan necesariamente racionalidad en sus demandas recíprocas o respecto del Estado.

De lo expresado hasta ahora, se puede desprender que unas veces la descentralización puede ser parte sustantiva de la actividad del Estado, es decir, es un programa de las élites gobernantes o de la coalición gobernante para

conseguir sus objetivos. En otras circunstancias, la descentralización es apenas una herramienta de la política pública.

En uno u otro caso, ya como actividad sustantiva, ya como herramienta, la descentralización será siempre la resultante de una transacción de fuerzas en pugna, bajo la mediación del Estado. Y en cuanto tal, es decir, en cuanto resultante de esta mediación y de ese protagonismo de fuerzas sociales confrontadas, se convierte en una política pública. Como se verá en la nota al pie, hay otras dimensiones que deben ser consideradas en el proceso de la política pública; no obstante, aquí se menciona solamente la sustantiva y operativa en aras de buscar simplificar el análisis.⁴⁶

2. ¿De qué se habla cuando se habla de descentralización?

a. ¿Descentralizar o desconcentrar?

Hay un primer elemento que debe quedar despejado y que es quizás lo básico: cuando a resultas de una política pública, se descentralizan recursos, competencias,

46 Siguiendo a Ricardo Gomà y a Joan Subirats, hay que advertir en efecto que, hay no dos, sino cuatro dimensiones que entran en juego en toda intervención pública; estas son: la dimensión simbólica, que es aquella que se relaciona con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos, esta dimensión está presente en el conflicto epistémico, donde se definen problemas y la posible puesta en agenda de estos; la dimensión de estilo, que observa las actitudes y estrategias de los actores, en el marco de las oportunidades y de las restricciones institucionales, ella cristaliza fundamentalmente en la fase de la negociación; la dimensión sustantiva (ya mencionada en este ensayo), tiene que ver con contenidos, es decir, con las grandes opciones alternativas de fondo, tiende a concretarse con fuerza en el proceso de toma de decisiones; y la dimensión operativa (ya mencionada también), considera los modos y valores de gestión, y se ubica principalmente en la fase de la implementación. (Gomà y Subirats: 1999).

decisiones, las que sean, se produce una desconcentración. Mas no siempre que se desconcentra se descentraliza.

Por elemental que sea, esta primera diferenciación es clave porque permite establecer las gradaciones que separan una cosa de la otra. En el caso de la descentralización, sea en su dimensión sustantiva u operativa, está implícito el juego del poder entre las diferentes fuerzas sociales concernidas, por lo que el traslado o traspaso de competencias, recursos o decisiones va desde la centralidad del Estado, a entes locales, regionales o funcionales con personería jurídica propia y diferente de la que posee aquel del que provienen las competencias o recursos.

Los autores latinoamericanos estudiosos de la temática de la descentralización, Sergio Bossier y José Arocena, en sus respectivos trabajos, ya habían dado cuenta de esta diferenciación; ambos coinciden al señalar que la descentralización implica una delegación de funciones, competencias y presupuesto, de un organismo central del Estado, a entes con personería jurídica diferente de la del Gobierno Central, pero siempre dentro del ámbito de lo público. (Citado en Salom: 2009). Mientras tanto, desconcentración implica trasladar funciones del centro de una institución a otras dependencias de esta, un ministerio por ejemplo; pero sin que tales dependencias posean una personería jurídica distinta de la institución de la que emanan las responsabilidades o competencias delegadas.

b. ¿Se descentraliza hacia la sociedad civil?

Mucho más recientemente se ha contemplado la posibilidad de que diferentes organizaciones de la sociedad civil asuman cuotas de responsabilidad atinentes a competencias y atribuciones que habían sido hasta ahora privativas

de la esfera de lo público. Sin embargo, esta eventualidad que ya ha tenido expresión concreta en países latinoamericanos, no está carente de problemas en su definición y en la práctica. El origen de esta voluntad descentralizadora hacia la sociedad civil se funda en la necesidad de democratizar la toma de decisiones y al mismo tiempo tornar la gestión más transparente y participativa. Pero, de camino, esta estrategia se entremezcló con el vendaval del neoliberalismo, que vio en ello la oportunidad de inmiscuirse en la pelea por reducir al Estado, achicarlo (*"downsizing"*), con el afán de abrirle paso a la privatización de ciertos servicios del Estado; en esta versión, la empresa privada sería la llamada a dinamizar la economía de las sociedades en crisis desde los años setenta del pasado siglo. Partiendo de estos criterios, descentralizar podía entenderse también como sinónimo de privatizar.⁴⁷ No obstante, debe quedar señalado que hay autores que entienden que la descentralización, por el contrario, es un fenómeno que, para consumarse, debe producirse en el ámbito de lo público; lo anterior desconoce que en los procesos privatizadores haya una auténtica descentralización.⁴⁸

c. La descentralización territorial, la descentralización funcional y la crisis del Estado centralista.

Hay otra discusión que está asociada a la anterior, y tiene que ver con la disyuntiva que se abre cuando se plantea la tesis de que la descentralización debe propender

47 En esta dirección apuntan los trabajos de una reconocida autoridad en América Latina en el campo de los estudios de los fenómenos de la descentralización como es Sergio Bossier. Para Bossier, la dualidad de personerías es lo fundamental en materia de descentralización y por ello sostuvo que desde esa perspectiva la privatización es efectivamente una forma de descentralización. (Bossier, 1990: 76)

48 Puede consultarse al respecto al autor Pozo, Hernán. (1990) "Descentralización. Democracia y Desarrollo Local". Documento de trabajo, FLACSO, Programa Chile.

exclusiva o predominantemente hacia lo territorial, ya sea esta realidad local o regional; existe otra perspectiva bajo la cual se explicita la existencia de una esfera funcional que demanda la atención tanto de los hacedores de políticas públicas como de los actores políticos y sociales.

Hay diferencias básicas entre ambas figuras, ya que en el caso de la descentralización territorial, el órgano o ente público descentralizado tiene jurisdicción sobre un territorio determinado; asimismo, se supone que sus autoridades son electas regularmente mediante la emisión del voto popular; o sea, se asume la generación democrática de la autoridad competente.

En el caso de la descentralización administrativa o funcional, la experiencia constata que se crean igualmente órganos independientes del poder central del Estado, para cumplir funciones especializadas, pero la generación de sus autoridades no proviene necesariamente de un acto de naturaleza democrática en primer grado. Estas pueden ser designadas por el Presidente de la República u otra autoridad superior. Este es el caso de la institucionalidad autónoma costarricense, a lo cual se hará referencia en breve.

Mientras que la problemática de la descentralización territorial no está directamente envuelta en la crisis de los Estados centralistas y de bienestar (más bien en algunos casos puede ser su solución), esta crisis sí alcanza e involucra la descentralización funcional, como la que conoció el Estado costarricense particularmente durante las décadas cincuenta, sesenta y setenta del pasado siglo.

La crisis de los Estados centralistas, aún cuando puede explicarse a partir de diferentes dimensiones y perspectivas analíticas, para Peñalva expresó el agotamiento de modelos de desarrollo capitalistas emergentes. (Peñalva:

1989)⁴⁹ También hay quienes la han explicado como una crisis de tipo estructural que padecieron los países de América Latina y que se tradujo en la exclusión de gran parte de la población del mercado urbano, ampliando a la vez la crisis financiera del Estado y dificultando la producción pública de la ciudad. (Herzer y Pirez: 1989).

Así, mientras que la descentralización territorial es una estrategia más directamente vinculada con la dimensión sustantiva del Estado, y puede suponer asimismo la entrada en vigor de nuevos actores, institucionales y de la sociedad civil, que desde lo local demandan poder en demérito de las élites centralistas, la descentralización funcional, como la que se produce hacia la institucionalidad autónoma, está más en función de la dimensión operativa y casi en ningún caso implica la participación de nuevos actores de la sociedad civil.

No obstante lo afirmado, la descentralización hacia lo territorial no implica siempre, necesariamente, la mengua de poder político por parte de las élites centralistas. Tampoco se está afirmando que la descentralización funcional (administrativa, financiera y política), sea una versión “*light*” o superficial de la política pública;

49 La autora define estos procesos como de industrialización dependiente, ya que se dan en la periferia de la economía mundial y se caracterizan por los siguientes rasgos: alta tendencia a la concentración de la población en las áreas urbanas de mayor desarrollo; acelerada migración rural-urbana; crecimiento de los asentamientos precarios no regulados en la periferia de las ciudades principales; disparidad de ingresos entre los distintos grupos y sectores sociales; absorción de una gran parte de la fuerza de trabajo por el sector informal de la economía; exacerbación de las características concentradoras y excluyentes del modelo de desarrollo; altos índices de desocupación, subocupación y una tendencia hacia la “terciarización e informalización” de la economía; así como una restricción constante de la oferta pública de servicios básicos y equipamientos colectivos, y, finalmente, ausencia o disminución de política urbana. Ello devino en una incapacidad de los Estados centralistas para proveer los servicios básicos que demandaba la población. Todo lo anterior se produjo en el contexto de las políticas de ajuste estructural adoptadas por muchos de los países de América Latina en las décadas ochenta y noventa del pasado siglo.

o dicho de otra forma, no se ha querido decir que, en esta dimensión funcional, las élites políticas gobernantes nunca se ven obligadas a ceder una parte del poder. De hecho, se ha insertado arriba la cita de Castells que pone de manifiesto cómo en algunas ocasiones los Estados han descentralizado una parte de su poder, ya sea al territorio o a la institucionalidad autónoma, como una estrategia para legitimarse ante grupos subalternos de la sociedad y no perder así la totalidad de su poder.

Ahora bien, en términos de la descentralización hacia lo territorial, esta se puede producir con más o menos intensa participación de actores de la sociedad civil, o puede darse también de una manera institucional y burocrática. La orientación política del proceso descentralizador dependerá tanto de la intensidad como de la orientación de los actores involucrados. Así, en determinados contextos, la participación de sectores medios altos y de la clase alta puede promover la sustitución de los servicios públicos para trasladarlos a manos privadas, no solamente del medio urbano residencial, sino en general de todo el entorno urbano. Así, han aparecido en la geografía urbana de las capitales latinoamericanas y de otras ciudades importantes, las calles cerradas, la vigilancia contratada, la producción y mantenimiento privados de una parte de la infraestructura y de los servicios como la basura, la iluminación, la pavimentación y la limpieza. Ello se ha traducido, con frecuencia, como la han reseñado Herzer y Pirez, en una verdadera mercantilización de la producción de la ciudad.

Pero, por otra parte, los sectores populares también pueden provocar una sustitución de la producción pública del Municipio, mediante la cooperación colectiva que, en algunos casos excepcionales, llega a provocar una exclusión prácticamente total del poder local formal, mediante organizaciones populares como las comunas populares. Se pueden citar casos como el del asentamiento "*Tierra*

y *Libertad*” en la ciudad de Monterrey en México, o también el de “*Villa El Salvador*” en la Lima metropolitana.

En cambio, casi siempre las capas medias de la población que ven deteriorarse cotidianamente sus condiciones de vida y de consumo, continúan, por eso mismo, dependiendo de la producción pública de la ciudad, ya que no están en condiciones de sustituirla por lo privado, como en los dos casos anteriores citados. Por otra parte, en las capas medias de la población, tampoco existe la cultura de la autoayuda casi en ninguno de los países de América Latina, al menos.

d. ¿Posee la descentralización un contenido político intrínseco?

Como puede observarse, el fenómeno de la descentralización, jalonado como está por la participación de actores, con distintas intencionalidades, grado de organización y de conciencia en torno a su actuación, no siempre se puede modelar como un proceso estrictamente racional o lógico, ni tampoco se lleva a cabo de una forma lineal o metódica. Como parte que es de una política pública, la descentralización se impulsa en un determinado sentido, y además, dependiendo de cuáles sean los actores que comandan el proceso, este avanza, retrocede, se estanca, se establecen alianzas entre ellos, las cuales pueden romperse, se obtienen conquistas parciales, que luego pueden ser derogadas; en fin, es la arena donde se dirime el juego del poder político.⁵⁰

50 Al respecto vale la pena traer a colación el aserto del eminente catedrático de origen catalán, Joan Subirats, experto en Ciencias Políticas y de la Administración, quien expresó que desde la perspectiva de la escuela de “public policy”, se parte de un supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en el que los procesos de toma de decisión son más bien el resultado de interacciones múltiples, en las que participan muchos actores, de manera

Al tenor de todo lo expresado, se llega a la conclusión de que la descentralización, como política pública, es una resultante de un entramado de actores y, por ello mismo, no posee un contenido político intrínseco, sino que su contenido específico dependerá del actor o de los actores que la impulsen, de su grado de organización y de su intencionalidad, así como también de las fuerzas sociales e institucionales que adversen esa política. Esta conclusión, aparentemente sencilla, es fundamental entenderla para cualquier actor de los procesos sociales y para los hacedores de la política pública. Teniendo esto claro, se evitará caer en el apriorismo teórico y apologético de atribuirle a las políticas de la descentralización per se, un carácter esencialmente democratizador o progresista, en la medida en que se intuye o supone que las políticas públicas orientadas a la descentralización se oponen a la constitución de los Estados de los países latinoamericanos, en los que predominó una tendencia a la concentración, al elitismo y la exclusión. Quienes así razonan, postulan que las políticas públicas de la descentralización per se, estarían en el centro de las estrategias de cambio, cuyos ejes radicarían en la regionalización, la municipalización y el fortalecimiento de los poderes locales, con prescindencia del o los actores que impulsen la política, así como de sus intencionalidades.

simultánea. En tal contexto, añadió, se “burocratizan” los procesos políticos, se “politizan” los procesos burocráticos, se “socializan” unos y otros. Además, señaló de manera muy versátil que, cuando se habla de Política Pública “...nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones”, “resultados” (...) pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues – continuádicando– ante un panoramalleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.” (Subirats, Joan en Lindblom, Charles: 1991, p.5 y sgts.)

e. ¿Descentralizar es igual a municipalizar?

Existe una creencia muy generalizada entre las llamadas corrientes “*municipalistas*” de que basta con trasladar competencias y recursos a los Gobiernos locales para considerar que se ha completado el ciclo de la descentralización. La premisa que subyace es la de que la descentralización per se está en función del desarrollo local. Se trata de una tendencia muy acusada en América Latina en virtud de la cual se privilegia el ámbito local abstra-yéndolo del contexto global, de la sociedad vista como un todo.

Por contraposición, otras corrientes de pensamiento que estudian el fenómeno de la descentralización, postulan que “*lo local*” es siempre un concepto relativo y que no tiene existencia por sí mismo. Así, dice José Arocena, existe “*un local*” tan solo porque pertenece a “*un global*”. Por ende, un departamento o una provincia es “*local*” respecto del país “*global*”, mientras que una ciudad es “*local*” respecto del departamento o la provincia a que pertenece. Pero, para que ello sea así, para que se reconozcan en el análisis estas dos nociones relativas, hay que partir de su clara distinción. (Arocena, 1995:19)

El análisis de lo global implica, por lo tanto, ahondar en las grandes determinaciones sistémicas y estructurales, pero reconoce implícitamente que el análisis de la realidad no se agota en ello. Es necesario, entonces, adentrarse en el estudio y conocimiento de esas realidades particulares respecto del sistema visto en su conjunto. Pero la globalidad no está dada por la mera suma de cada parte específica. Así, debe entenderse con el autor que “*lo local*” no es más realidad que “*lo global*” ni viceversa. Así la realidad global que, como ya se dijo, no es una simple suma de partes locales, es una dimensión específica de “*lo social*” (Ibid.)

Como puede verse, la cuestión es un tanto más compleja, ya que no cualquier subdivisión del territorio puede considerarse como “*una sociedad local*.” Para que ello sea posible es menester que se den un conjunto de condiciones, donde son fundamentales al menos dos perspectivas: la socioeconómica y la cultural. El sistema podrá ser considerado como sociedad local “*insiste Arocena*” cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos sociales es de naturaleza local. La producción de riqueza puede ser generada en un territorio determinado, y ello hace que dicha producción de riqueza se convierta en el eje articulador, en “*el estructurante principal*” del sistema local de relaciones de poder. De modo que, aunque suene un poco tautológico, para que exista sociedad local, debe haber riqueza localmente generada, donde los controles fundamentales son ejercidos por los actores locales, en dos sentidos a la vez, en lo técnico-productivo y en la comercialización. Finalmente, se considera que la jerarquía social se estructura en función del grado de incumbencia de los diferentes actores sociales locales en lo concerniente a la utilización del excedente.

Sin embargo, esta dimensión económica es insuficiente para explicar la realidad local; hace falta complementarla con otra dimensión que es la cultural. Lo importante, en esta segunda dimensión, es el sistema de valores compartido que proviene de la historia común de los individuos que han cohabitado en ese territorio, ciudad, barrio, metrópoli o región determinada. Desde esta óptica, para que exista “*sociedad local*”, se requiere un conjunto humano que comparta lazos de identidad comunes.

De lo dicho se desprende que la complejidad de lo local es mayor de lo que parece a primera vista, y se incurre en un error mistificando esta realidad al considerar que en ella no existen contradicciones sociales, luchas de poder, concentración de riqueza y de poder, enfrentamientos y

desgarramientos internos. Pero además, se debe insistir en la perspectiva ya planteada por Arocena cuando señala que lo local no puede verse fragmentado de lo global. En resumen, la descentralización no puede ser el resultado de un análisis idealista que lleve a suponer que en el mundo de lo local es en donde surge la solidaridad, lo afectivo, en tanto que la sociedad global es, por contraposición, una realidad caótica, contradictoria y excluyente. Por ello, una simbiosis mecánica entre descentralización y municipalización puede conducir a equívocos acerca de lo que se pretende con las políticas públicas descentralizadoras.

La descentralización, como política pública, es un vector que puede implicar el fortalecimiento del Gobierno local y con mayor razón el desarrollo local, pero al mismo tiempo los trasciende, ya que la meta última de esta política pública es la de lograr una mayor participación de la sociedad civil local y, dentro de ella, lograr beneficiar como prioridad a los sectores más postergados. Por lo tanto, la descentralización comprende específicamente al fortalecimiento municipal, siempre que las competencias o decisiones que se le trasladen, impliquen como resultado un proceso que conduzca a una mayor eficiencia en las tareas de la administración pública, y al mismo tiempo contribuyan a sentar bases para una mejor distribución de la riqueza.

El autor Hernán Pozo expresa esta misma idea de manera hermosa y clara. Se cierra este apartado con la cita: *“Las propuestas “más bien las aspiraciones” de desarrollo local están marcadas por una reacción frente al desarrollo “inhumano” y por la búsqueda, creemos, de un nuevo humanismo capaz de sustentar “otro desarrollo”.* Hay mucha utopía *“agrega”* y no poca metafísica en la literatura sobre desarrollo local” (Pozo, 1990: p.43)

f. ¿Se descentralizan solo decisiones o se descentralizan competencias y recursos?

Recientemente se ha abierto la discusión sobre esta dicotomía, a raíz del proyecto de ley que pretende transferir competencias nuevas a las municipalidades que hoy están bajo la responsabilidad del Gobierno central.

Ottón Solís se ha pronunciado sobre la inconveniencia de continuar trasladando competencias a los Gobiernos locales, entre otras razones porque al hacerlo se pueden ver afectadas las economías de escala, y porque a las municipalidades se les debe otorgar presupuesto, pero no la ejecución, ni el manejo de los recursos. (Cfr.Solís, 2011: Foro de La Nación, pág.31A) Para el dirigente Ottón Solís, no hay manera de identificar y quitar funciones al Gobierno Central cuyo desempeño cueste precisamente el 10% del presupuesto. Trasladar el 10% del presupuesto a las municipalidades “*argumenta el dirigente*” equivale a incrementar el gasto público en un 10% o, con dificultades, en algo menos, pero siempre habrá incremento del gasto para hacer lo mismo y quizás con menos eficiencia. No es un juego de suma cero. (Ibidem.)

Luego, agrega Ottón Solís, poniendo un ejemplo concreto: que, en cambio, las municipalidades deben indicarle a las instituciones ejecutoras la prioridad de los proyectos de extensión de servicios en cada caso, y que ello constituye una forma real de poder, ya que implica la posibilidad de gestionar y orientar el desarrollo local.

Sin embargo, en la Convocatoria a la Ciudadanía 2010-2014, que es el Programa de Gobierno del Partido Acción Ciudadana, si bien se estipula la importancia de empoderar a las comunidades y descentralizar la toma de decisiones, también se reconoce que el partido aboga por el traslado de competencias de las instituciones centrales a las comunidades y Gobiernos locales. En cuanto al

traslado de decisiones se busca que sean las comunidades las que, en conjunto con apoyo técnico, definan los beneficios de las ayudas sociales, lo cual incentiva la acción ciudadana y estimula la participación y la transparencia. (Cfr. PAC, 2010:73)

A la vez, en el documento denominado “*Guía para la Acción Municipal 2011–2016*” se establece como orientación, literalmente, que:

- Para avanzar en la descentralización y el fortalecimiento municipal, los representantes municipales del PAC y sus aliados en los cantones donde han concertado alianzas y coaliciones, lucharán desde las alcaldías, concejos municipales y concejos de distrito para:
- Exigir a MIDEPLAN, el Ministerio de Descentralización, y el IFAM, avances y apoyo real en la descentralización, el fortalecimiento político, financiero y administrativo de las municipalidades.
- Luchar por el giro oportuno de las transferencias a las municipalidades, particularmente de los recursos provenientes de la Ley 8114 para evitar subejecuciones presupuestarias.
- Ejercer presión para que con sentido de realidad y urgencia, las instituciones responsables de operarizar las leyes específicas para la transferencia de recursos y competencias elaboren y sometan a consulta las propuestas.” (PAC, 2011: págs. 22-23)

Mucho más recientemente, Roberto Gallardo, ex-ministro de Planificación de la última administración Arias, se pronuncia en el mismo sentido, rompiendo la coherencia argumentativa respecto del discurso (no así de la práctica), del Gobierno del cual fue miembro prominente del Gabinete. (Cfr. La Nación, 2011: Foro).

La idea de trasladar algunas decisiones del Gobierno central a las instituciones territoriales (Gobiernos locales),

saca al Estado transitoriamente del atascadero en que se encuentra metido, merced a la ley de descentralización municipal, porque baja la tensión sobre el tema fiscal que está concernido en ello.

En gran medida este atascadero es el resultado de haber invertido el orden de prioridades, pues sin que se hubiera discutido, y por lo tanto, sin saber a ciencia cierta cuáles competencias se debían o podían trasladar a los Gobiernos locales, se aprobó una ley que definió “*apriorísticamente*” trasladar el 10% de los recursos del Gobierno central a las municipalidades. El gobierno de Miguel Ángel Rodríguez dejó sujeta la entrada en vigor de dicha ley a la aprobación de las competencias respectivas cuyo monto debe equivaler a ese 10% del total del presupuesto del Gobierno central; es por ello que la entrada en vigor de la ley mencionada se ha venido postergando indefinidamente, frustrando así las expectativas de muchos actores locales. Pareciera que la lógica debe funcionar a la inversa; primero, se definen las competencias que deben asumir los Gobiernos locales, y posteriormente se trasladan los recursos; sin la definición precisa de las competencias, no hay modo de saber cuál es el monto que debe ser trasladado a los Gobiernos locales. En tales circunstancias, cualquier fijación de una suma de dinero para ser trasladado del Gobierno central a las municipalidades, contiene una buena dosis de arbitrariedad.

No obstante, de la postura de trasladar a los Gobiernos locales únicamente decisiones y no competencias y recursos, surgen algunas observaciones que es menester puntualizar:

- 1 En primer lugar, la discusión no tiene por qué plantearse como una disyuntiva excluyente: por un lado el traslado de competencias, pero por el otro, como si fuera una antinomia, el traslado de decisiones. Más bien se postula que hay algunas competencias

que conviene que sean gestionadas por los Gobiernos locales (como se procurará demostrar); ello es así, siempre que su traslado se produzca de manera paulatina, de modo que permita a los Gobiernos locales mejorar su capacidad y eficiencia ejecutiva en el tiempo. Pero también, es menester que dicho traslado quede sujeto a la consecución de una mejor calidad de vida para las comunidades locales, y a un tiempo, no debe convertirse en un disparador del gasto, lo que en las condiciones actuales equivaldría a un inexorable aumento del déficit fiscal.

Un ejemplo concreto de una competencia trasladada hace relativamente corto tiempo (cuatrienio 1994-1998) al conjunto de los Gobiernos locales mediante ley, y que representó una mejora sustantiva respecto del desempeño que tenía el Gobierno central, lo constituye el traslado del cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles de la Tributación Directa a las municipalidades. El traslado de esta competencia no representó un centavo adicional al fisco; antes bien, mejoró sustancialmente la recaudación del impuesto en el ámbito local. Ello fue así a pesar de que la base impositiva del ISBI bajó con la aprobación de la Ley, primero de 1% a 0.60% por cada millón declarado (y después bajó aún más a 0.25% por cada millón declarado); se insiste en poner de manifiesto que la eficiencia tanto en el cobro como en la administración del impuesto en términos generales, mejoró sustancialmente. Este constituye un ejemplo concreto en el sentido indicado, de una competencia que ha resultado mejor gestionada en manos de los Gobiernos locales.⁵¹

51 El IFAM expresó sobre la trascendencia de la Ley del ISBI lo siguiente: "La ley N°7509 ISBI representó en nuestro medio la primera medida de importancia de tipo descentralizador. Su aprobación obedeció a una serie de circunstancias que favorecieron en 1995 el consenso legislativo sobre este trascendente paso. Para entonces era evidente que el esquema de gobierno de corte centralista por el que el país se había regido durante siglo y medio, no era sostenible." (IFAM, 2005:7)

Como esta, hay otras competencias que cabría trasladar sin afectar necesariamente las economías de escala y sin mayor perjuicio para el fisco; un ejemplo podría ser la confección de infraestructura escolar. Pareciera más pertinente que una competencia como esta esté en manos del Municipio, teniendo en cuenta la presencia en el ámbito local de las juntas educativas y de las asociaciones de padres de familia, dos instituciones directamente interesadas en el desenvolvimiento escolar. Los ojos del Estado Central con frecuencia no llegan con prontitud a los lugares más recónditos del territorio nacional. En este caso, la proximidad geográfica del Gobierno local a los ciudadanos es muy posible que favorezca la gestión de la competencia señalada.

- 2 La segunda observación consiste en que, por otro lado, antes de trasladar decisiones sobre la prestación de servicios públicos al ámbito local se deben resolver dos cuestiones medulares: una es que hay que zanjar la discusión de cuáles son las decisiones que deben ser trasladadas a ese ámbito local, ya que aún cuando algunas de estas decisiones afectan a las comunidades locales, por su naturaleza y magnitud son del ámbito global o nacional, y su ejecución no puede por ende quedar restrictivamente en manos locales. Podría ser el caso de obras como represas hidroeléctricas o la provisión de agua potable, cuando afectan varios cantones, pero cuya necesidad está determinada por prioridades del desarrollo nacional antes que por los intereses estrictamente locales. La participación de las comunidades locales naturalmente no está excluida, pero la decisión final no puede quedar de manera exclusiva, ni principalmente en manos de los Gobiernos locales implicados, ya que *“es menester insistir en ello”* el impacto de la obra es de carácter o naturaleza nacional. La otra cuestión tiene que ver con la volatilidad que implica trasladar decisiones de lo global a lo local, cuando no existe

una ley marco que lo establezca, pues “*como antes se indicó*” ello haría que un Gobierno se comprometiera con una política pública activa de descentralización, y el siguiente puede hacerla retroceder con facilidad. En realidad, como se colige de lo anterior, el traslado de decisiones de lo nacional a lo local tiene que ver más con el proceso de planificación y con la participación comunitaria dentro de este.

- 3 La tercera observación consiste en que la conservación de las competencias y recursos en manos de las instituciones centrales no es garantía siempre ni de eficiencia, ni de honradez, y mucho menos es garantía de capacidad distributiva, eso se sabe. Los recientes ejemplos acaecidos con la infraestructura vial concesionada (Aeropuerto Juan Santamaría, o la ruta a Caldera), demuestran la profunda ineficiencia del Estado, hasta para regular y fiscalizar la obra concesionada. Por lo consiguiente, el argumento esgrimido como una premonición en contra de los Gobiernos locales no está sustentado en una base argumentativa sólida.

En otras palabras, si bien es cierto la mayoría de los Gobiernos locales han dado muestras de ineficiencia y algunos hasta de corrupción rampante, el Gobierno central y sus instituciones no constituye en todos los casos, como es bien sabido, un ejemplo de lo contrario. Por otra parte, la debilidad endémica de los Gobiernos locales es una resultante de un prolongado proceso histórico que las ha confinado institucionalmente a vivir en la marginalidad y hasta en la mendicidad; y también es un producto de la estructura centralista, cuyo ejercicio no ha significado siempre, sobre todo en los últimos años (no es ocioso repetirlo), ni eficiencia, ni honradez y transparencia, y tampoco ha sido muestra de una gestión encaminada a promover la equidad y la justicia. Por último, pero no menos importante que todo lo anterior, es el aserto de

que mantener la totalidad de los recursos en manos de autoridades centrales (y centralistas), aún cuando se promueva el traslado de decisiones a los Gobiernos locales, daría al traste, en la mayoría de los casos, con el propósito que se busca, a saber, promover la descentralización y el desarrollo local. Solo en casos excepcionales, en ausencia de una legislación expresa que lo ordene, las autoridades de un Gobierno central estarán en disposición de respetar las decisiones ubérrimas de las comunidades locales, relacionadas con inversión para el desarrollo, pero cuyos recursos correspondientes continúen en manos del Gobierno central.

3. La tensión social entre centralizar o descentralizar en la circunstancia costarricense.

a. La descentralización funcional del Estado costarricense. ¿Se mantiene el Estado “centralista”?

En Costa Rica se produjo un grado importante de descentralización de tipo funcional, a partir del momento en que quedó plasmada en la Constitución de 1949 la figura de las instituciones autónomas, ya que se les otorgó amplios márgenes de independencia en lo administrativo e inicialmente en lo político. No obstante, desde los inicios de la década de los cuarenta se habían creado instituciones descentralizadas, tales como La Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense del Seguro Social.

Empero, la experiencia de las instituciones autónomas no resultó del todo aceptable a las élites gobernantes, las que reclamaron en su momento que el amplio margen de independencia otorgado en la Constitución del 49 en el terreno político, había acabado en un verdadero

archipiélago institucional que tornaba ingobernable el Estado costarricense. Parte del problema que se señaló entonces consistió en que el presupuesto de las 14 instituciones autónomas existentes, ya a principios de los años setenta, sobrepasaba el mismo presupuesto del Gobierno central, por lo que se consideró que se había creado un “*desmembramiento funcional*” propio de un Estado acromegálico. (COREC, 1989:32).

Varias reformas encaminadas a subsanar el “*defecto*” introdujeron las élites políticas de entonces, específicamente en lo concerniente a lo que consideraron como un “*exceso*” de poder de las instituciones autónomas creadas; fue así que se aprobó en la Asamblea Legislativa una reforma al artículo 188 de la Constitución Política, mediante la que se limitó la autonomía en materia política, pero se preservó la de tipo meramente administrativo. (Cfr. *Ibídem*).

De tal manera que el propósito de reformar el artículo 188 de la Constitución, fue el de incorporar al sector de instituciones autónomas dentro del ámbito de acción del poder ejecutivo central. Por otra parte, la Comisión para la Reforma del Estado (COREC), de carácter bipartidista creada por iniciativa del entonces ministro de Planificación Ing. Jorge Monge Agüero, hacia el final de la administración Arias Sánchez,⁵² reconoce que las instituciones

52 En Costa Rica se instala una comisión consultiva para la reforma del Estado costarricense, oficialmente nombrada por el Ing. Jorge Monge Agüero, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica durante la administración Arias Sánchez. La comisión estuvo integrada por un grupo de ciudadanos pertenecientes a los dos partidos tradicionales mayoritarios de Costa Rica, a la sazón Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, cuyas funciones dan inicio en junio de 1989 y concluyen en una primera fase en julio de 1990. En suma, la COREC I es una expresión del acuerdo bipartidista, es decir entre Liberación Nacional y la Unidad Socialcristiana, en pos de una reforma del Estado costarricense que implica una determinada perspectiva de la descentralización. O sea, forma parte del acuerdo entre las élites políticas nacionales. Con posterioridad, el gobierno del Lic. Rafael A. Calderón Fournier, también por intermedio de su ministro de Planificación, Lic.

territoriales descentralizadas, o sea, los Gobiernos municipales, ya para el año 1989 constituían el 43% del total de instituciones de la administración pública costarricense, pero no obstante, habían visto “...disminuir su participación de manera significativa en la provisión de servicios públicos durante este período (se refiere a las cuatro décadas que habían transcurrido entre 1949 y 1989), en razón de que sus funciones fueron absorbidas total o parcialmente por las instituciones autónomas.” (Ibid:33)

De lo anterior se colige que, por una parte, el primer impulso descentralizador en el plano meramente funcional había sido coartado por las propias élites gobernantes en la búsqueda de una mayor eficiencia del Estado de Bienestar que auspiciaron a partir del año 1949. Por otra parte, no sólo no se había estimulado el desarrollo de las instituciones desde el punto de vista del territorio, como son las municipalidades, sino que ellas habían visto disminuida su participación en todo el sentido de la palabra, dentro de la institucionalidad del Estado costarricense.

Pese a las intenciones originales “descentralizadoras” por parte de un sector de las élites políticas que emergieron tras la fundación de la Segunda República, ligados al proyecto político del Partido Liberación Nacional, fundado en 1953, el resultado neto a fines de los años ochenta de la pasada centuria, fue más bien el de un Estado de Bienestar, con un régimen presidencialista bien asentado y un fuerte centralismo político. La comisión bipartidista

Carlos Vargas Pagán, consideró indispensable crear una COREC II, en la que estuvieran representadas las fuerzas políticas fundamentales, con el propósito expreso de lograr acuerdos para que Costa Rica tuviera el cambio que requería, según lo expresado por el propio Vargas Pagán, en el marco de la convocatoria a sendos seminarios sobre la Reforma del Estado Costarricense, celebrados en San José, en los meses de junio-julio de 1991, con participación del Gobierno de la República, el Banco Mundial, la AID y la Fiduciaria de Inversiones Transitorias S.A. (FINTRA). (Cfr. Memorias de los seminarios sobre Reforma del Estado, 1991:95).

ya mencionada (la COREC), planteó que el tamaño del Estado costarricense y la diversidad de sus competencias para atender las necesidades de los ciudadanos, eran equiparables a las de los países de mayor desarrollo relativo. (Cfr. Ibid)⁵³

Dicha centralización de la organización estatal costarricense, y la concentración de poder concomitante en un grupo reducido de personas que responden únicamente ante el Presidente de la República, fue reconocido por la COREC; quedó patente que ello era fuente de un problema serio de la institucionalidad, puesto que tendía a socavar el principio de la representatividad, base del Estado republicano de derecho. (Cfr. Ibid)

Además de este señalamiento, se llegó a considerar como un problema eminentemente político que habían empezado a cundir toda una serie de dificultades propias de una administración pública macrocefálica, que estaba consumiendo los recursos que deberían destinarse a la solución de los problemas sociales y al desarrollo socioeconómico en general en el pago de funcionarios; los cálculos que se han hecho estiman que cerca del 90% de los presupuestos institucionales estaban siendo destinados a cubrir salarios.

Entre otros problemas puestos de relevancia desde entonces, se señalaron: el *“cortoplacismo”*, la falta de

53 Quien escribe estas líneas ya había advertido antes en otra investigación que “...fueron las mismas élites políticas de sendos partidos tradicionales, a finales de la década de los años sesenta de la pasada centuria, las que establecieron un pacto mediante el cual restringieron nuevamente la autonomía de las llamadas instituciones descentralizadas a lo administrativo. Se formuló la consideración de que el país se había tornado ingobernable, ya que se había creado un verdadero “archipiélago institucional” y había que “corregir el exceso” restringiendo la autonomía concedida, salvo en el caso de las instituciones públicas de educación superior. De manera tal que, no obstante, algunos logros en materia de descentralización (experiencias no despreciables), nada logró impedir el curso esencialmente centralista del Estado...” (Salom, 2009: p.17)

planificación, la alta centralización en la toma de decisiones, la evasión de responsabilidades y la falta de control, así como la concentración del desarrollo en el Valle Central, una mayor trabazón burocrática y una restricción aún mayor de la autonomía institucional. Toda esta restricción se hizo más severa por la crisis fiscal desencadenada, lo que indujo a las autoridades de gobierno a imponer nuevas restricciones en el manejo del presupuesto de las instituciones autónomas; dichas restricciones fueron acicateadas por las políticas de moda emergidas del seno de los organismos financieros internacionales, y en lo interno la presión provino de la Contraloría General de la República y de la Autoridad Presupuestaria.

b. La crisis del Estado “centralista”.

Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, se había desencadenado la crisis de la deuda externa, la cual estaba concatenada con la explosión de los altos precios del petróleo. En medio de estas circunstancias, dada la crisis económica y financiera, se originó una mayor intervención de los organismos financieros internacionales, especialmente de parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en las economías de los países, en particular de los subdesarrollados, a los que se les impusieron planes de ajuste estructural por una parte, y de estabilización económica por otra; todo lo cual redundó en una importante limitación del ámbito de acción de los Estados nacionales en cuanto a la implementación de su política económica y en concreto, en lo concerniente al gasto social.

Esta eclosión de la crisis de la deuda externa abonó el terreno para la crisis del estado de bienestar y de manera particular del modelo central de gestión, el cual, al menos en Costa Rica, comenzó a perder eficiencia y también

cierta capacidad redistributiva que le había caracterizado. En realidad, la capacidad redistributiva del Estado (expresada sobre todo en la creciente inversión en desarrollo social, en particular en educación, salud, vivienda, electricidad, provisión de agua potable, entre otros servicios), fue promovida durante las primeras tres décadas de la segunda mitad del siglo XX por las élites políticas, en particular por aquellas que crearon y dirigían al Partido Liberación Nacional. No obstante, ellas mismas fueron las responsables principales de haberle dado la espalda al desarrollo territorial tras haber sumido en el abandono casi completamente la gestión de los Gobiernos locales, hasta el extremo de que estos vieron desdibujada su participación dentro del conjunto del Estado social costarricense. No obstante que resultaba evidente que en el período de la llamada “*Segunda República*” (a partir de la segunda mitad del siglo XX), se debilitaba aún más la gestión y el perfil del conjunto de los Gobiernos locales, no fue sino hasta el cuatrienio 70–74 que se promovió e implementó una reforma al código municipal, tendente a buscar su fortalecimiento financiero y modernización, sin haberlo conseguido realmente.

c. El debate entre “centralismo” y “descentralización” en el contexto de la globalización.

Por otra parte, la globalización fue otra fuente que contribuyó decisivamente a agrietar las bases del estado de bienestar y centralista, pues, como dijera Manuel Castells, “*La globalización de la producción y la inversión también amenaza al estado de bienestar, un elemento clave de las políticas del estado-nación en el siglo pasado, y probablemente el componente básico de su legitimidad en los estados industrializados.*” (Castells, 2001:281). Párrafos más abajo, el investigador plantea que a menos de que se produzca

una inversión espectacular en el proceso de integración económica global, el proteccionismo flagrante a una gran escala, cada vez se encontrará más sometido a las represalias del resto de los países. (Ibídem)

Como lo expresa también Castells, a resultas de todo lo anterior, se forma un contexto en el cual los estados de bienestar se ven precisados a reducir su tamaño a un denominador común inferior que mantiene la marcha de la espiral hacia abajo. Al hacerlo, afirma textualmente: *“se desvanece un componente fundamental de la legitimidad y estabilidad del estado-nación, no sólo en Europa, sino en todo el mundo...”* (Ibid: 282. El énfasis en el subrayado es del autor)

Todos estos procesos tienen un origen y dinámicas diferentes, ya que algunos actores dentro de estos procesos presionaron *“y presionan todavía”* por un cierto tipo de *“descentralización”* que culmine reduciendo el tamaño del Estado, este era su fin primordial y no el postergado desarrollo local y la distribución de la riqueza social. Pero, otros lo tratan de inducir más bien como el producto de una reivindicación democrática en contra de la concentración de poder en las élites dominantes, lo que implica un reclamo de mayor participación y recuperación de representatividad. Esta variedad de actores que actúan con intencionalidades distintas, es la que introduce tanta complejidad en el análisis de los procesos de descentralización.

Por otra parte, las mismas élites políticas, diseminadas como solían estar en dos grandes partidos tradicionales, al menos hasta que comenzó a producirse el fenómeno del multipartidismo en la representación parlamentaria, más bien indujeron a estos a una suerte de homogenización de los discursos respecto de los procesos de descentralización, aunque en la práctica hubiesen hecho muy poco por impulsarlos.

A su vez, aunque las sub élites locales han participado en una dinámica socio-política, signada por distintas tradiciones ideológico-culturales, se han visto permanentemente sometidas a los desafíos de un estado centralista y centralizador, en cuyo seno las prácticas clientelares de parte de los círculos gobernantes han sido la tónica. Hipotéticamente el autor postula que recientemente, puede ser que dichas prácticas clientelistas hayan estado perdiendo legitimidad, al no satisfacer a plenitud a todas las capas necesitadas de la cobertura de la política social, y ello explica por qué determinados sectores de las subélites locales se han unificado en demanda de que cuotas de poder y recursos del poder central sean trasladados a las municipalidades mediante la ley conocida como "*Ley de Transferencias de Competencias del Gobierno Central a las Municipalidades.*"

Conclusión

En el contexto de la "*globalización*", las subélites locales han incrementado su presión por el traslado de recursos y competencias a las municipalidades, poniendo el énfasis más en el simple traslado de recursos hacia ellas como un fin en sí mismo, que en aras de una real distribución de la riqueza social y de la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

La discusión pues, entre conservar la gestión central de los recursos y las competencias o descentralizar, se ha visto empañada por la ausencia de una comprobada capacidad de la inmensa mayoría de los Gobiernos locales para convencer a la población de que pueden administrar recursos con idoneidad; valga decir, está matizada por la inexistencia, en la mayoría de los casos, de un programa y una perspectiva que ofrezca garantía de que el traslado de las competencias, al menos en el mediano plazo, va a

traducirse en mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos. Por añadidura, no existe tampoco la certeza, o la confianza en la mayoría de la población, en cuanto que la descentralización de las competencias y recursos, o de las decisiones hacia las municipalidades va a inducir la creación de una vía más directa que garantice que, con ello, se va a mejorar realmente la calidad de vida de las comunidades locales y de los sectores más postergados de la sociedad.

Lo expresado implica que, casi en todas partes en el territorio costarricense, el grueso de la población sigue expectante ante el “*desiderátum*” planteado, sin que hasta ahora haya hecho suya la reivindicación de enfrentar la crisis del modelo y del Estado centralista, con una auténtica perspectiva “*descentralizadora*” de mediano o largo plazo. La lucha entre mantener el modelo “*centralista*” de gestión o descentralizar, pese a la honda crisis del primero, continúa siendo, en lo fundamental, un enfrentamiento entre cúpulas centralistas por un lado y subélites locales por otro, sin que hasta ahora haya implicado al grueso de la población, la que ha sido y es víctima del centralismo.

Por otra parte, aunque es cierto que el Estado central es corresponsable de las debilidades que se le achacan a las municipalidades, puesto que casi siempre incumple con su responsabilidad de trasladarles los recursos con prontitud y las somete a un “*juego*” clientelista, no es menos cierto que el desempeño de la casi totalidad de los Gobiernos locales, en el contexto de ejercicio centralista del poder que ha involucrado a las mismas dirigencias locales, no termina de convencer a la mayoría de la población acerca de la idoneidad de incoar un proceso de descentralización. Esta incredulidad está reforzada, además, por el hecho de que hasta el momento la población no distingue entre un proceso de fortalecimiento municipal y otro que lo trascienda e implique una auténtica

participación de la sociedad civil local y, otra vez, una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos y una mejor capacidad de distribución de riqueza.

Se termina planteando lo que se dijera hace un par de años y que se considera que sigue vigente: *“Mientras no se logre delinear una estrategia que permita dibujar en el horizonte los alcances de una descentralización hacia el territorio, que pasa por el fortalecimiento municipal, pero que finalmente no puede quedarse allí, pues es mucho más que eso, difícilmente se podrá recuperar un discurso congruente acerca de la descentralización territorial. Lo que está planteado –se decía entonces”* exige que la dirigencia política de este país afronte un cambio de fondo en la organización del Estado y en la manera como se gestan las políticas públicas, en diálogo directo y abierto con los diferentes actores sociales, nacionales y locales, de la sociedad civil y política. Ese cambio de fondo, seguramente, entraña una reforma que permita profundizar la democracia que ha caracterizado el sistema político de este país, en la búsqueda de una mayor equidad social y con participación de toda la ciudadanía.” (Salom, 2009:364).

Bibliografía

Arocena, José. (1995) *“El Desarrollo Local un Desarrollo Contemporáneo.”* Ediciones Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Bossier, Sergio. (1990) *“Territorio, Estado y Sociedad”*. Pehuén, Santiago de Chile.

Castells, Manuel. (1998) *“La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura.”* Vol.2. Primera reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, España.

Herzer, Hilda y Pirez, Pedro. (1989) *“Municipio y Participación Popular en América Latina.”* En Revista Desarrollo Económico, vol.29, julio“setiembre, 1989. Buenos Aires, Argentina.

IFAM (2005) *“Impuesto sobre Bienes Inmuebles: Evolución, Resultados y Perspectivas 1995–2005”* Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). 1era. Edición San José, Costa Rica.

Lindblom, Charles. (1991) *“El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.

Partido Acción Ciudadana. (2010) *“Convocatoria a la Ciudadanía 2010–2014 Acción Ciudadana, Si Querés Podés”*. San José, Costa Rica.

Partido Acción Ciudadana. (2011) *“Guía para la Acción Política Municipal 2011–2016.”* San José, Costa Rica.

Peñalva, Susana. (1989) *“Crisis Urbana, Descentralización y Municipalidades en América Latina: ¿Nuevos Actores Locales del Desarrollo Urbano?”* En cuadernos de CALEH, N° 51.

Pozo, Hernán. (1990) *“Descentralización, Democracia y Desarrollo Local”*. Documento de trabajo, FLACSO, Santiago de Chile.

Salom Echeverría, Alberto. *“Élites Políticas y Descentralización en Costa Rica”*. DEMUCA, 2009. San José, Costa Rica.

Solís, Ottón. *“Demagógico Incremento del Gasto Público”* Periódico La Nación. Página de Opinión. Tibás, San José, CR.

Participación ciudadana para profundizar la democracia

MSc. Giselle García Pereira^{54*}
Comunicadora Social Académica de la UCR

Si se miran con atención los datos sobre participación electoral y principalmente los de la pasada elección para elegir alcaldes o alcaldesas, tendría que darse una baja nota^{55*}, sin embargo, si se reconoce que la participación ciudadana va más allá de la representación política local y se la vincula con la vida de todos los días de una comunidad, se puede reconocer que sí existe una participación local creciente.

Sí, esta angosta Costa Rica se ensancha cuando se hace una revisión minuciosa de la historia de las comunidades, porque uno se da cuenta de que las casas de reposo para adultos mayores, la escuela, el colegio, o la creación de instituciones y servicios, están relacionadas con acciones de los vecinos o pobladores, ciudadanos que, reconociendo sus necesidades, deciden hacer una carta de petición al ministerio o municipalidad o, en algunos casos, donan trabajo voluntario. Son mujeres y hombres que a través de los años han buscado mejorar y construir una vida en su comunidad.

Los distintos análisis sobre el sistema político coinciden en vincular el ejercicio democrático del poder con la

54 * Comunicadora Social

55 * La abstención en las elecciones diciembre 2010 giró alrededor del 78%

participación ciudadana. En las últimas décadas se ha debatido sobre la descentralización de los distintos aparatos institucionales y el traslado de competencias a los Gobiernos locales, y se reconoce el papel de la participación ciudadana que ha llevado a decir que la democracia se construye desde abajo.

Un sistema que se precie de democrático, en el ámbito local, necesariamente debe poseer mecanismos de participación ciudadana y no puede restringirse solamente a la elección de autoridades. Incorporar mecanismos democráticos como consultas directas, entre ellos el plebiscito, el referéndum o una gestión participativa constante que permita decidir el uso de recursos para la obra pública local.

La experiencia en otros países, en donde se han incorporado los llamados presupuestos participativos ha conducido a una mayor confianza y confiabilidad hacia los Gobiernos locales, los cuales establecen mecanismos de decisión sobre cómo se realizarán los gastos locales.

Casos de estudio

En las localidades y pueblos de Costa Rica, durante el siglo pasado, los procesos de interacción comunal eran sencillos debido a que la cantidad de población era menor y los vecinos se conocían bien entre ellos. En una comunidad, las personas eran conocidas por sus nombres y apellidos, e incluso se podía recordar el nombre del padre, madre y abuelos, quien hacía el pan tenía un nombre y un apellido, la partera era también reconocida con su nombre o algún diminutivo cariñoso; así, la maestra, el boticario, en fin, el universo era más cercano, lo mismo que los grados de comunicación entre estos pobladores. En muchas comunidades, los centros educativos fueron

edificados por la acción de una junta de vecinos, o junta progresista.⁵⁶ La vida local de esos días facilitaba la convivencia y participación, muchas comunidades se desarrollaron gracias a los vecinos organizados, para vivir necesitaron coordinar esfuerzos y organizar la construcción de puentes, caminos y escuelas.

Una de estas experiencias, verdadero ejemplo de participación ciudadana, fue el Hospital Sin Paredes, en San Ramón de Alajuela, la más importante acción en el campo de la salud con participación comunitaria, que sirvió para mejorar la calidad de vida de los cinco cantones occidentales de dicha provincia. De igual forma, esta experiencia mostró el camino que debe seguir una buena gestión local y regional para ser democrática. El Hospital Sin Paredes dio lugar a una relación entre las instituciones del Estado y ciudadanos o usuarios de los servicios, que actuaron y tomaron en sus manos la construcción de su propia salud y bienestar. El papel activo y propositivo, construido por las organizaciones locales que trabajaban en el campo de la salud, generó una capacidad y una sabiduría en la gestión de este servicio, que durante el momento de mayor auge del modelo, existían 125 comités de salud. Además, en 1999, el Dr. Juan Guillermo Ortiz recibió el Premio Sasakawa para la Salud, el reconocimiento más importante en cuanto a atención primaria en salud. Si bien el Hospital funcionó entre los años 1972 y 1985, su proyección e impacto se extienden hasta estos días.

Ciertamente, el esfuerzo del Dr. Ortiz, del Dr. Jaime Serra, de Raúl Delgado, de Miguel Arias y de todos los ciudadanos de la zona de occidente de la provincia de Alajuela activos en los comités de salud, se vio truncado por visiones limitadas que existen en la institucionalidad costarricense, temerosas de la participación de la gente.

56 Quien comparte con ustedes estas palabras, vio de niña funcionar la escuela de la comunidad en el garaje de su casa.

Sin embargo, para los habitantes de San Ramón que formaron parte de esa experiencia, el aprendizaje les dio un conocimiento para vivir mejor y continuar creando comunidad.

Otro caso de participación local, esta vez en el ámbito cultural, es en el cantón josefino de Santa Ana, con una escuela musical y una actividad artística notable.

Existen experiencias también en Pérez Zeledón y Talamanca, en donde las propuestas y proyectos de economía social y asociativa fomentan procesos participativos, con organizaciones que cambian y mejoran su entorno y contribuyen a una práctica local más democrática.

Hay además un tejido comunal que no se conoce, pero se ve actuar en casos de emergencias comunales.

Profundizar la democracia local

¿Cómo puede desarrollarse una democracia avanzada o profunda? Sobre esa pregunta han cavilado varios autores mencionados en la bibliografía, al final de este texto; preguntarse qué caracteriza a una democracia avanzada o profunda, es una tarea urgente. No debe prestarse atención sólo a la delegación de poder, sino también a la constitución de sujetos políticos capaces de participar activa y permanentemente en las decisiones públicas, sujetos capaces de incidir en el poder de las instituciones y de quienes tienen la responsabilidad de dirigirlos, porque el pueblo les ha delegado ese poder temporalmente.

En el caso de los Gobiernos locales, para desarrollar una democracia avanzada y profunda se requiere incorporar transformaciones. Al respecto, algunos autores coinciden en que los mecanismos de discriminación positiva son

útiles para promover la participación de mujeres, jóvenes y minorías étnicas, algunos hasta proponen que rebajar a 16 años la edad de participación política en elecciones y nombramientos de Concejales municipales podría ampliar la participación democrática en los municipios.

De igual forma, la participación directa en la planificación del desarrollo comunal, fiscalización, evaluación y cogestión en planes y programas municipales fortalece un proceso democrático local.

Como se mencionó en los párrafos iniciales, en los espacios locales existen formas de participación algunas no formalizadas en asociaciones u organizaciones, por lo que fortalecer su presencia en el ámbito del Gobierno local podría contribuir a desarrollar más participación, a la vez que mejoraría la legitimidad y serviría para saltar de la democracia que se levanta únicamente sobre la delegación del poder, a la democracia que incluye la participación de los ciudadanos.

Estas consideraciones sobre la necesidad de abrir camino a una democracia avanzada y profunda, forman parte de un texto de Rafael Martins, del Instituto Polis del Centro de Estudios en Políticas Sociales de Brasil; país en el que se destacan diversos programas de presupuesto y de planeación urbana participativos, en ciudades como Porto Alegre y Belém do Pará, que llevan varios años de aplicación y sus logros se han convertido en modelos para el resto de países latinoamericanos.

En América Latina se encuentran otras instituciones, como el Centro de Investigaciones Ciudad, en Ecuador, que impulsan nuevas propuestas de desarrollo urbano y políticas sobre educación, salud, infraestructura y vivienda, en acuerdo con las iniciativas de líderes locales. Se trata de procesos eficaces de fortalecimiento local, descentralización y participación ciudadana. Fruto de

esta participación se resuelven problemas como el analfabetismo en ciudades como Cotacachi.

Un aspecto importante que muestran estas experiencias es el desarrollo de una conciencia de la ciudadanía que juega un papel activo en el proceso, ya que la población se siente comprometida y con derechos para construir una comunidad mejor. En los casos antes mencionados de Brasil y Ecuador, la enseñanza más importante es que los sistemas de educación formal e informal deben buscar la creación de conocimiento, medios, mecanismos y formas de participación local.

Los procesos de educación pueden contribuir a formar a las personas; es decir, cómo se ejercitan las personas como sujetos de derechos. Esto debe verse como una responsabilidad conjunta de la sociedad, el Estado, los movimientos comunitarios y los partidos políticos.

Es urgente descartar la mirada clientelista que algunos partidos políticos fomentan en los espacios locales, porque ello no conduce a la formación ciudadana, sino que actúa el mecanismo de votar a cambio de una acera o de un camino, en el mejor de los casos, y en otros se ofrecen dádivas. Mientras que para formar ciudadanos con mentalidad democrática debe interesar la construcción de un sujeto político con pleno derecho, no son solamente con sus derechos a la salud, el trabajo y la educación, o el voto. Debe interesar su postura creativa, su capacidad de vivir en comunidad y sentirse parte de un proceso y una historia local. Por eso, se puede decir que una democracia sana, real, no es aquella en la que por delegación de poder existen autoridades, sino aquella en la que su ciudadanía participa activa y permanentemente en las decisiones públicas, incide en la institucionalidad y quienes dirigen esas instituciones toman el criterio popular y responden al pueblo que les ha delegado ese poder en forma temporal.

Algunas debilidades

Existe un desconocimiento por parte de la ciudadanía acerca del papel que desempeñan los Concejos municipales; ante la ausencia de mecanismos de comunicación local, los concejos son prácticamente desconocidos por los ciudadanos, quienes no reciben informes periódicos ni las propuestas que se discuten en ese organismo local, y mucho menos planes de trabajo o rendiciones de cuentas.

¿Qué otorga el “*estatus democrático*” a un concejo?, ¿solamente la elección de sus miembros en una contienda electoral?. ¿Si la gestión de ese concejo es distante de la gente y si la ciudadanía desconoce el dictamen de los concejales municipales, no se está incurriendo en una forma de distanciamiento de los ciudadanos de la gestión local? Si se evalúan los medios y mecanismos de información y comunicación local se podrán relacionar con la apatía y votación pobre de las pasadas elecciones locales. Porque el procedimiento de elección puede ser democrático, pueden elegirse autoridades y representantes por elección popular, pero ello no significa que haya habido una gestión participativa de la ciudadanía. La apreciación distante y ajena de la ciudadanía da una opacidad a la gestión local y eso debe transformarse.

En el caso de este país, y según el texto de Seligson (2003), el ciudadano conoce muy poco sobre lo que se discute en las sesiones municipales y la participación ciudadana en debates y reuniones de los concejos municipales es deficiente. Si bien este indicador se mantiene bajo en Latinoamérica (Seligson 1976, 2002, 2004), Costa Rica presenta uno de los grados más bajos de participación ciudadana en la región centroamericana.

El promedio de participación en el 2008 colocaba a Costa Rica en el puesto 17 con un 6,6%, y junto a Panamá con

un 3,5% constituían los dos promedios más bajos de Centroamérica. República Dominicana, con un 16,8%, era el país latinoamericano que gozaba de mayor participación ciudadana en los Gobiernos locales.

La participación como acción consciente depende del contexto social y se sustenta en la comprensión de ciertas dimensiones sociales y culturales; involucrarse dentro de un grupo requiere, para algunos, un trabajo de educación. Autores como los mencionados consideran que la participación ciudadana no se puede improvisar y sugieren desarrollar cuerpos metodológicos e instrumentos técnicos para orientar las prácticas participativas de la ciudadanía.

Estos métodos y técnicas para la participación ciudadana son en primer lugar de índole política, y, ciertamente, deben comprender procesos de alfabetización en usos tecnológicos y metodológicos; sin embargo, las metodologías participativas tienen una base política, porque si bien el proceso debe comprender información clara y oportuna para facilitar el debate y la toma de decisiones, la participación ya sea abierta o restringida es un continuo proceso en donde se informa, consulta, debate y decide conjuntamente entre ciudadanos y Gobierno local. La educación que debe desarrollarse comprende, además de valores, formas de relacionarse, en las que tengan lugar procesos de negociación en vez de procesos de imposición, la cooperación es superación de conflictos, es el reconocimiento de una situación en donde las salidas colectivas son las que convienen a la vida en común y no sólo a uno de los sectores de esa colectividad.

Autores como Putnam (1993), consideran que la democracia local contribuye de manera importante a la consolidación democrática de un país.

Para desarrollar participación ciudadana no es suficiente con redactar reglamentos o crear órganos que se

llamen colegiados con participación de los ciudadanos. Por ejemplo, en Desamparados, uno de los cantones más poblados de la provincia de San José, se conformaron Concejos de distrito cuando no eran obligatorios (1995), se consultó el Plan Regulador (1994-1997) y se creó un reglamento de participación que fue aprobado por el Concejo Municipal (1998-1999). El reglamento incluía la formación de concejos de distrito, consultas populares y aspectos ambientales, entre otros; también fue creada la Oficina de Asuntos Ciudadanos y las Unidades de Urbanismo y Gestión Ambiental. En ese cantón se impulsó un Congreso de Participación Ciudadana, en el que se nombraron las juntas cantonales de participación ciudadana con representación del Concejo municipal y de la sociedad civil, así como de cultura, deporte y ambiente. Las juntas deberían reunirse cada dos años para aprobar y enriquecer el Plan Estratégico de Desarrollo Local. Este fue un proceso que posteriormente se vio interrumpido y es posible que hoy los reglamentos estén en el archivo.

Información y comunicación local

La comunicación social representa un instrumento indispensable para dar lugar a procesos de desarrollo local en las ciudades, en donde la vida en comunidad es caótica. Sin mecanismos de información y comunicación no se puede crear desarrollo, solo se crea distanciamiento, disgusto y hasta formas de violencia. La convivencia social está urgida de mecanismos sanos de comunicación que construyan relaciones respetuosas, justas, dignas y solidarias.

Existe una cultura de servicio que debe privar en las formas de administración pública local, semejante a la cultura de participación que debe ser impulsada desde el ejercicio de una ciudadanía activa.

La promoción de una cultura de derechos de las ciudadanas y ciudadanos que, en el caso de este país, puede verse en las oficinas de contraloría de servicios, debe paralelamente responder a una nueva cultura de servicio en un sistema orientado a la ciudadanía usuaria de un servicio.

La comunicación social debe entenderse como una estrategia dirigida a sensibilizar sobre aspectos sociales, debe servir para confrontar y construir hipótesis en la vida en sociedad, debe atender a la creación de mecanismos eficaces de intercambio de información y formación ciudadana. Es competencia de un Gobierno local destinar recursos para desarrollar instrumentos de información y comunicación, crear oportunidades y experiencias de encuentro ciudadano que construyan una cultura de participación e intervención activa sobre el territorio o comunidad.

La inclusión social debe garantizar que las comunidades sean dignas, con servicios y oportunidades de estudio, trabajo y convivencia.

En Costa Rica se ha impulsado el desarrollo de información pública por medio de Internet y puede decirse que la cultura informática se desarrolla en la educación básica. El e-gobierno o e-gobernanza, como se le ha llamado a este sistema de información, debe ser estimulado también por los Gobiernos locales, con mecanismos de información accesibles y amigables. Asimismo, los Gobiernos locales están llamados a garantizar infraestructura y servicios.

El acceso a la información producida por las instituciones públicas locales debe ser transparente, las decisiones importantes deben formar parte de un proceso de consulta y para ello es necesario garantizar el acceso a la información base de estos procesos. Solo una transparencia administrativa local construye una democracia de raíces

profundas, el consenso informado puede ejercerse sólo cuando existe este proceso informado.

Sobre este proceso informado en el que se dé la gestión del Gobierno local, se requieren formas de comunicación y diálogo entre ciudadanos e instituciones. Las decisiones debatidas y apoyadas por los ciudadanos dan espacio y profundizan la democracia, tan poco participativa como la que se vive en este siglo XXI. Ciertamente, la vida es más compleja, la población ha crecido y la Costa Rica rural, escasamente poblada, facilitaba el intercambio, los nexos y el proceso de información local.

Las formas directas de participación en foros, reuniones y asambleas deben verse apoyadas por el acceso informático a los documentos, informes, etc. Las instancias como asambleas locales consultivas, el referéndum, el defensor cívico o la defensoría local de los habitantes son formas o expresiones de un proceso.

Pero una parte importante de esta participación local debe incorporar aspectos económicos, los Gobiernos locales deben servir para impulsar la democratización económica y la redistribución de la riqueza socialmente producida.

La labor de un Gobierno local debe trascender la mera gestión administrativa y lograr incidir en la creación de riqueza sobre el territorio y su distribución. La participación ciudadana en las decisiones económicas es una de las debilidades. Esto ha llevado a focos de tensión en localidades del país, principalmente en lo que se refiere a la gestión del recurso agua o el permiso de explotación minera, o la producción agrícola con impacto químico nocivo para la salud. La economía local no ha sido fruto de decisiones colectivas, se ha reservado para un Concejo municipal que en muchos casos no consultó o lo hizo de forma insuficiente.

Las decisiones en cuanto a uso del suelo deben ser parte de un proceso, porque el aire lo reciben todos y puede envenenar o sanar; de igual forma, la existencia de químicos tóxicos en la agricultura y que se depositan en los mantos acuíferos termina dañando a todos los seres vivos.

La búsqueda del bien común local comprende no solamente la participación para decidir sobre los recursos y obras del municipio, debe contemplar también todos los ámbitos de la vida, sobre la que no deben tener más derecho unos que otros.

El Gobierno local debe facilitar la toma de decisiones en todas esas dimensiones sociales. Debe promover el interés general, crear y fortalecer la gestión inclusiva, lo cual significa que haya mecanismos que no marginen regiones o ciudadanos porque estos provengan de diferente origen geográfico.

Esto significa superar la visión en la que por actores se tomaba en cuenta al ciudadano y a las instituciones, una suerte de bipolarismo que debe ser erradicado. El espacio local posee una multiplicidad de actores y esta diversidad obedece también a necesidades, diferencias y desigualdades que, para superarlas, requiere la acción consciente de la comunidad.

Dejar atrás la vieja visión que desconoce la presencia de cooperativas, organizaciones de voluntariado y movimientos civiles (que en algunos territorios superan en apoyo a los partidos políticos), unir y desarrollar redes ciudadanas fortalece un tejido que puede mejorar la vida comunal.

La triada participación política, económica y social permite reconocer que en los distintos ámbitos existen actores, intereses y necesidades que deben entrar en relación

y comunicarse de una manera creativa, la democracia local no puede ser el sistema donde un sector se imponga a otro mediante el poder de la ignorancia y lo excluya de una comunidad en donde la presencia y la vida la desarrollan todos.

La participación de los distintos ciudadanos y ciudadanas en los diferentes espacios debe conducir a la reducción del distanciamiento entre instituciones políticas locales y la sociedad en general.

Entre la democracia y la interacción comunal

Si se estudiaran los orígenes del actual modelo democrático se podría decir que fue en el período de la Revolución Francesa cuando se estructuraron algunas bases de la convivencia asociativa moderna.

Montesquieu, en el cuadro o marco de la democracia representativa, propuso la separación de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, modelo que se utiliza en Costa Rica hasta la fecha.

Con el discurrir del tiempo se han sumado otros saberes. Kant, en su discurso por la paz perpetua, trata el tema de la información, del dar a conocer y sostiene que en política cualquier determinación, decisión y afirmación que no sea publicada, dada a conocer, es injusta.

Porque la historia ha corrido, hoy puede distinguirse que en ese modelo de Montesquieu no estaban contempladas todas las aristas, los pasadizos que unen esos tres poderes y que hacen posible que un sistema democrático representativo funcione, que sea real la democracia nacional, sino la existencia de localidades donde la gente vive.

La democracia local, de raíces profundas, solo puede hacerse con participación de la ciudadanía y para ello son indispensable los procesos de información y comunicación.

Cuando se habla de democracia y de participación local se debe atender a los valores que deben desarrollarse. El buen Gobierno local requiere de ciudadanos y ciudadanas activas que compartan esos valores.

Garantizar el acceso significa que cada ciudadana o ciudadano pueda seguir y comprender lo que se propone o se proyecta, quiere decir dar importancia a la expresión de puntos de vista e ideas, crear y producir memorias, textos y actas comprensibles que permitan saber a todos lo que sucede. La información que se produzca debe ser comprendida por el ciudadano o ciudadana, porque la comunicación, además de enlazar, debe servir para poner en relación y superar las dificultades de la vida en comunidad. El acceso y la transparencia del Gobierno local deben ser la base de esta relación. Las dificultades de la vida comunal son interminables: la necesidad urgente de programas de manejo de los desechos sólidos, el agua que es contaminada o disminuida como recurso, las pensiones y salarios que ponen en riesgo social a la población de menores ingresos, el crecimiento de la pobreza, los problemas de un comerciante detallista que debe enfrentar la concurrencia de grandes distribuidores, más aún si su ventana es destruida por un hurto. La escasa iluminación pública, la inexistencia de lugares de recreo para jóvenes, todo ello debe ser materia del Gobierno local. Dar respuesta a necesidades y dificultades es la vida de todos los días, tal vez esa labor de gobierno podría resolverse de mejor forma con más participación y así superar la complejidad urbana, la heterogeneidad de la comunidad con medios y mecanismos cotidianos de información y comunicación para que los ciudadanos y las ciudadanas activas decidan. Pero una ciudadanía activa

con participación constante requiere de educación, comunicación, creatividad y, sobre todo, de deseos de hacer de la comunidad local un mejor lugar para vivir.

Epílogo

Una mirada rápida a los medios masivos, en los meses de diciembre de 2010 y enero de 2011, marca dos problemas por resolver :

El presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), Álvaro Jiménez, celebra el pequeño aumento de la participación, pero tiene culpas que repartir: a este Gobierno, a la ministra de Planificación en concreto, al Gobierno anterior, a los partidos, al financiamiento electoral y a algunos alcaldes, cuyo desempeño no ayuda a motivar al electorado.

Jiménez concedió la entrevista en el aeropuerto antes de viajar a El Salvador a una cita con otros dirigentes municipales, con quienes intenta concertar una agenda centroamericana que incida en Costa Rica, *“el país más centralizado de América Latina”* (La Nación 2010).

Las municipalidades de cinco cantones deben mejorar sus sistemas contables por orden de la Contraloría General de la República.

Dichos ayuntamientos son los de Aguirre, Mora, Orotina, Grecia y Desamparados, señalados en el informe DFOE-SM-IF-34-2010 que analizó las plataformas utilizadas en 30 de los 81 ayuntamientos. Esos municipios administran el 70% de los recursos del sector. (La Nación, 2010).

Bibliografía

Agostinelli, Il passaggio dal marchio al logo, Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica, n. 6/2000, Franco Angeli Editore.

Agostinelli, La comunicazione sociale. Un'introduzione ai concetti e agli strumenti di un bene comune, Osservatorio ISFOL, n. 4/2002.

Barómetro de las Américas: 2008 (Num. 4).

Córdoba Ricardo y Seligson Mitchel. Participación ciudadana en los gobiernos locales en América Central, págs 103-119, Flacso 2003

Habermas, Storia e critica dell'opinione pubblica, Laterza, Bari-Roma, 1971.

Kant, Per la pace perpetua, Feltrinelli, Milano, 1991.

Montalvo, Daniel Universidad de Vanderbilt, 2004

Montesquieu, Lo spirito delle leggi, UTET, Torino, 1952.

Montero, Marco, entrevista enero 2011.

Rolando, Teoria e tecniche della comunicazione pubblica, Etas – RCS Libri, Milano 2001, 2002.

Putnam Robert, 1993.

c. Trabajos enviados

Clasificación de los trabajos

En un intento por organizar los trabajos presentados en el ideario, dado que toda clasificación siempre es cuestionable, se han buscado dos categorías que, de algún modo, pueden orientar a la persona lectora. Se proponen dos tipos de documentos: los teóricos, que tienen una carga semántica predominantemente teórica, esto es, explicativa de conceptos, orientaciones, métodos o propuestas que se apoyan en criterios de distintos autores y que permiten ver la complejidad del problema de la descentralización. Esta teoría, a su vez, se enfoca desde diversas disciplinas: enfoques políticos, económicos, sociales, hacendarios, administrativos, que pretenden, entonces, explicar teóricamente la problemática de la descentralización desde diversas aristas y los pros y los contras de cada planteamiento propuesto. El otro tipo de documento es más bien planteado desde la perspectiva práctica, sea, se trata de proponer soluciones, hacer recomendaciones, ofrecer metodologías o técnicas que han demostrado funcionar, para citar algunos ejemplos. Intenta, a partir de la experiencia concreta, decir qué necesidades, fallas, carencias o propuestas han probado servir o podrían funcionar de cara a la realidad concreta.

Esta clasificación, se repite, es más bien orientativa de la persona lectora en tanto se hacen algunas propuestas prácticas en los textos teóricos y algunas propuestas teóricas en los documentos prácticos. Sin embargo, se insiste, es la carga semántica predominantemente teórica o práctica la que ha orientado la clasificación de cada documento.

Enfoques teóricos

La descentralización como política pública. Una interpretación histórica para el caso costarricense

Justo Aguilar Font Ph.D
Ex Director de CICAD de la UCR
Ex directivo del IFAM
Ex Presidente Ejecutivo del IFAM
Ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCR

La descentralización como política pública tiene el propósito de lograr una asignación balanceada de las responsabilidades, competencias y recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales/ locales desde una perspectiva múltiple, que incluye lo administrativo, lo económico y lo político. Lo administrativo considera el traslado de gestión y control de las funciones de gobierno hacia los Gobiernos locales para mejorar su eficacia, mientras que el enfoque político plantea un balance de los ámbitos centrales y subnacionales en las acciones de gobierno para facilitar el desarrollo de las instituciones democráticas y una mayor participación ciudadana. Lo económico sugiere que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias hacia los Gobiernos locales es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en la gestión estatal de servicios públicos¹.

En la tipología de Nickson se señala que la conformación de las organizaciones de Estado en Latinoamérica parecen seguir dos modelos alternativos: el anglosajón y el europeo². El primero considera que el Gobierno local tiene principalmente una obligación en el suministro

eficiente de recursos; es decir, su obligación es meramente económica y supone una subordinación implícita del Gobierno local hacia el Gobierno central, dado que este último es el que decide el reparto global de responsabilidades en la provisión de servicios públicos, siendo en consecuencia el Gobierno municipal, un administrador por delegación de las competencias y políticas de carácter local. El segundo le asigna mayor importancia al Gobierno local como institución vocera de los intereses de la comunidad y define un enfoque compartido de responsabilidades y competencias entre el Gobierno local y el Gobierno central. El Gobierno local disfruta de una fuerte autonomía política, establecida inclusive en el ámbito constitucional, la cual se expresa por medio de las competencias específicas asignadas a los Gobiernos locales y con poder discrecional para realizar las asignaciones impositivas y tarifarias, siendo sus relaciones con el Gobierno nacional caracterizadas por la negociación.

En la interpretación de Pallavicini³, el modelo político del Estado costarricense responde a una concepción unitaria de gobierno de tipo presidencialista el cual toma forma en la organización y funcionamiento del Gobierno central y define por exclusión un sistema de Gobierno municipal de autonomía limitada en sus actuaciones por los controles y tutelajes del Gobierno central y sus instituciones nacionales. Como resultado de la aplicación de este modelo, el Estado costarricense evolucionó a partir de la aplicación de la Constitución Política de 1949 con un régimen de Gobiernos municipales con presupuestos muy pequeños *“8% del gasto presupuestario del Gobierno Central y recursos propios inferiores al 1% del Producto Interno Bruto”* y en consecuencia presenta serias limitaciones para atender las necesidades básicas de sus poblaciones y el desarrollo local de sus comunidades cantonales, situación que explica el poco interés ciudadano para participar en la planificación, gestión y control de su municipalidad.

Con posterioridad a la Constitución Política de 1949, el primer esfuerzo para fortalecer a la Institución Municipal correspondió a la primera generación de reformas municipales (Código Municipal, 1970, creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 1971 y cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades, 1970) aprobadas a principios de los setentas. Sin embargo, estas reformas no incidieron en la estructura centralizada del Estado costarricense, razón por la cual, durante las subsiguientes dos décadas, se mantuvo el mismo modelo de Gobierno municipal pequeño e incapaz de atender los intereses y necesidades locales de sus comunidades. El Código Municipal, la reforma de mayor importancia, no planteó un proceso de descentralización de competencias en materia de servicios públicos sino que internalizó los tutelajes de los entes nacionales sobre el quehacer municipal ya establecido por otras leyes. A pesar de ello, se reconoce que la cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades fue una reforma que permitió el fortalecimiento de su capacidad económica y sentó las bases para un modelo de financiamiento propio, aún cuando su impacto en esta fase fue de carácter limitado.

Un segundo esfuerzo correspondió a la segunda generación de reformas municipales (creación del Impuesto Inmobiliario como impuesto municipal, 1995; revisión del Código Municipal, 1998; creación del Fondo de Partidas Específicas, 2000 y la reforma del artículo constitucional 170 en el 2001) la cual formó parte de la Reforma del Estado, uno de los componentes básicos de la Estrategia del Ajuste Estructural adoptada por Costa Rica y que se ejecutaron durante el segundo quinquenio de los años noventas. Estas reformas fueron de mayor profundidad por sus implicaciones económicas para fundamentar un régimen tributario y tarifario propio y en lo político al crear las Alcaldías y Concejos de Distrito como nuevas instituciones políticas en el ámbito local; ambas con la

importancia de cimentar una posterior descentralización del Estado costarricense.

El tercer esfuerzo correspondió a la política pública “*Sí, a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*”, la cual fue ejecutada a partir del año 2008. Esta formuló el proyecto “*Ley Marco para la Transferencia de Competencias y Distribución de Recursos a las Municipalidades*”, que tenía el propósito de ordenar el traslado de competencias del Gobierno Central al régimen municipal junto con los recursos correspondientes, y que fuera aprobada como “*Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801*”, el 5 de marzo de 2009. En adición a ello, esta política impulsó con resultados parciales los siguientes programas de fortalecimiento municipal: la modernización de sus sistemas de gestión, la implementación de nuevas tecnologías de información en apoyo a la toma de decisiones que requieren los sistemas de gestión municipal, la dotación de recursos necesarios para el cumplimiento de las nuevas competencias que demanda la aplicación del Artículo 170 de la Constitución y finalmente, la definición y puesta en marcha de los mecanismos requeridos para una efectiva coordinación entre el Gobierno Central y las municipalidades. Su ejecución fue responsabilidad de MIDEPLAN y el IFAM, con el concurso de FOMUDE y entes de cooperación internacional⁴.

Queda pendiente la aprobación de las siete leyes especiales que permitirían la aplicación de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo por un monto del 10% de los recursos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, en un tiempo previsto de siete años. Se esperaba que la Administración Chinchilla Miranda formulara la primera ley especial de la descentralización para su discusión legislativa en el año 2010. Sin embargo, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), institución

responsable de ese compromiso, adujo que técnicamente no estaba preparada para definir las competencias que debían trasladarse de los ministerios del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades y que la crisis fiscal de 2009 no generaba condiciones para la transferencia de recursos fiscales al régimen municipal⁵. De ello, se infiere, que no hay voluntad política, al menos por el momento, para continuar con el proceso de descentralización.

En la interpretación de Pallavicini y Aguilar, la descentralización en América Latina presenta características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas, particularmente durante el período del ajuste estructural de los años noventa, tienen sus bases tanto en el modelo económico (anglosajón) como en el modelo político (europeo) y Costa Rica no es la excepción en la región, ya que la descentralización ha inducido un modelo municipal que ha combinado razones “*administrativas-económicas*” como la mejora en la prestación de servicios y “*políticas*” como fomentar la democracia participativa⁶. En la praxis, la Municipalidad costarricense de la segunda década del siglo XXI detenta una cuota de poder político muy limitada y presenta un régimen limitado de finanzas que no le permite atender las demandas de sus comunidades por servicios públicos locales. Ambas situaciones definen en consecuencia dos desafíos que la política de descentralización deberá enfrentar con urgencia, en lo que resta de este siglo: primero, la democratización municipal con base en la participación ciudadana y, segundo, el desarrollo de una autonomía económica en término de competencias y recursos que dé sustento a la democratización municipal.

Estos desafíos conllevan avanzar hacia el desarrollo de un modelo de “*gobierno municipal autónomo*”, lo cual supone que el régimen municipal costarricense deberá alcanzar un mínimo, respecto a: autogobierno, autoadministración, recursos propios y un ejercicio delimitado

del control estatal⁷. En consecuencia, el diseño de una política pública sobre descentralización supone resolver en forma integral no sólo la cesión de competencias y recursos para su ejecución, sino también las formas de gestión local que son viables y compatibles con el fortalecimiento municipal costarricense para ser eficaces y eficientes, así como los mecanismos que hagan efectiva la participación ciudadana en la gestión local.

Un enfoque pragmático para operacionalizar esos desafíos supone considerar los siguientes aspectos: primero, las competencias a ser incluidas en la primer ley especial y que serían transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades debe ser un número pequeño debido a limitaciones en su capacidad de gestión. Además, las municipalidades deben contar con alguna experiencia en su ejecución. Las competencias municipales pueden primeramente ser "*propias*" en razón de que su escala es local y de que los costos asociados a su gestión serían menores que una provisión nacional; y segundo, ser "*compartidas*" dado que su ejecución en el ámbito municipal se realizaría bajo políticas, financiamiento, normas y estándares establecidas por el Gobierno nacional. Interesa para la primera ley especial de la descentralización empezar con competencias compartidas, dada la experiencia ya adquirida por las municipalidades en su gestión. La transferencia sería únicamente en la gestión del servicio ya sea para que las municipalidades lo ofrezcan directamente o lo contraten a su vez con el sector empresarial privado. Ello significa que esas competencias deben responder a una Política nacional emitida por el Ministerio Rector y a normas y estándares definidos por esa política nacional, lo cual aseguraría que, con independencia de su cantón de residencia, cada ciudadano costarricense recibiría el mismo trato por parte de su Gobierno cantonal. En un período de mayor avance de la descentralización se definirían aquellas competencias propias que se incluirán en las últimas leyes especiales previstas por la Ley N° 8801.

En la búsqueda de una mayor autonomía local para el municipio costarricense, se deberá cumplir con algunos requisitos por parte de la política de la descentralización. Primeramente, se deberá promover un proceso intensivo de mejoras en la gestión municipal (programación, presupuestación, ejecución, contabilidad y tesorería, evaluación y control). No tiene sentido aumentar el número de programas bajo responsabilidad municipal, si al mismo tiempo no se mejora la eficacia y eficiencia en la gestión institucional. Segundo, concomitantemente, convendrá fortalecer presupuestariamente la división municipal de la Contraloría General de la República, con el propósito de revisar en forma exhaustiva los mecanismos de evaluación y control municipal. Ello debería complementarse con instructivos y metodologías apropiadas para fortalecer el área de evaluación y control desde los procesos municipales de programación y presupuestación municipal, de manera que se garantice un uso racional y eficiente de los recursos transferidos al régimen municipal durante este proceso. Tercero, la descentralización conlleva una mayor participación ciudadana y el ente contralor municipal deberá diseñar y ejecutar nuevos métodos para supervisar que las autoridades municipales respondan a los mandatos de la ciudadanía, tal como lo plantea la Ley 8801. Finalmente, la viabilidad política de esa política de descentralización supone que esta debe ser parte de la agenda de la Presidencia de la República y de responder a un consenso relativo con las autoridades municipales.

Notas

1. Pallavicini, V., y J. Aguilar. *Los Desafíos de la Descentralización*. (Avance del proyecto de investigación “El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico, Político y Administrativo”). Instituto

de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2005).

2. Nickson, Andrew. *Local Governance in Latin America*. Paper prepared for Winelands Conference workshop, South Africa, April 2008.
3. Pallavicini Violeta y Justo Aguilar. *Modelo de Gobierno Local en Costa Rica: Un Modelo Híbrido*. San Pedro Montes de Oca, Universidad de Costa Rica: Revista de Ciencias Económicas Vol XXIII, N° 1-2, 2003. Página 185.
4. J. Aguilar. *Los Desafíos de la Descentralización*. Conferencia Inaugural del IX Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2010–2016. IFAM: marzo, 2010. Ver Gobierno de la República de Costa Rica. Administración Arias Sánchez. Sí a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense. Febrero 5, 2008.
5. Diputados sin acuerdo sobre primera competencia por dar a municipalidades. La Prensa Libre. 28 de agosto de 2010.
6. J. Aguilar y V. Pallavicini. *El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político*. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: IICE-UCR. Informe de Investigación, página 21.
7. J. Aguilar. *Fuentes alternativas de financiamiento municipal. La experiencia de los municipios centroamericanos*. Conferencia presentada al Primer Congreso de Planificación y Desarrollo Municipal de Centro América y el Caribe. IULA-SACDEL- Gobierno de Honduras: Hotel Maya, Tegucigalpa. Agosto 23-27, 1993. Página 10.

8. J. Aguilar. Memorando Comentarios para la formulación del Proyecto de Ley correspondiente a la *“Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias y Recursos del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”*. (Memorando presentado a título personal a la Ministra de Planificación, Dra Laura Alfaro, el miércoles 8 de setiembre de 2010).

Descentralización y Reforma Electoral

Dr. Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones

El pasado 5 de agosto, cuando se convocaron las recientes elecciones municipales, se afirmó: *“La descentralización del poder, mediante el reconocimiento constitucional de instancias de autogobierno local, resulta connatural a todo régimen democrático. Esas entidades locales, dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos, concretan el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos y, además, permiten aspirar a una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano. Sin embargo, para que ello pueda hacerse realidad se requiere, adicionalmente, que las corporaciones municipales gocen de competencias, recursos financieros y autonomía suficientes.*

Es por ello que, al habérseles cercenado poder, dinero e independencia desde momentos tempranos de la historia republicana, muy en especial durante las administraciones de Carrillo, nuestras municipalidades fueron condenadas a jugar un papel relativamente anodino en el contexto de la institucionalidad costarricense.

No debe entonces extrañarnos que, en la mentalidad colectiva, las municipalidades no pasen de ser meras recolectoras de basura y tramitadoras de patentes. Percepción que, a no dudarlo, es la principal responsable del escaso interés que ha demostrado la ciudadanía en las elecciones municipales autónomas: tanto en el 2002, como en el 2006, ni siquiera uno de cada cuatro ciudadanos se tomó la molestia de votar en ellas”.

No obstante se resalta que, en el pasado reciente, “... se han dado importantes pasos dirigidos a restaurar la relevancia del régimen municipal. El mismo rediseño de las elecciones municipales se inscribe en ese proceso, cuyo punto culminante fue, por supuesto, la reforma constitucional de 2001. Ésta ordenó la transferencia progresiva de competencias y recursos estatales en favor de los gobiernos locales”.

Este artículo se refiere a la relación entre el fortalecimiento del poder municipal y el régimen electoral, desde el enfoque de la democracia participativa. Particularmente, interesa destacar ese rediseño legal, así como valorar sus implicaciones y plantear algunos desafíos.

El concepto democracia participativa alude a un caleidoscopio de posiciones axiológicas dentro de la teoría política, que comparten como elemento común el interés por fomentar mecanismos institucionales que permitan a los ciudadanos gozar de un mayor protagonismo en la vida en comunidad, así como en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En el caso costarricense, es necesario considerar este enfoque, dado que las reformas constitucionales y legales muestran, desde hace tres lustros, una clara tendencia a crear mecanismos de participación directa, como el referéndum y la iniciativa popular en la formación de las leyes, entre otros. Varios de estos mecanismos tienen una relevancia ante todo regional o local, cual es el caso del referéndum revocatorio del mandato de alcalde o las audiencias ciudadanas en materia medioambiental.

Entre esas reformas legislativas, la más importante en términos de participación ciudadana en el ámbito municipal fue incrementar los cargos de elección popular y, particularmente, convertir al antiguo Ejecutivo municipal, designado por el Concejo municipal, en el cargo de alcalde, elegido de manera directa por la ciudadanía y en comicios autónomos.

El Código Municipal de 1998 amplió significativamente el ámbito ciudadano de participación electoral, pues de un modelo anterior en que –salvo los regidores y los síndicos– el Gobierno municipal era ejercido por funcionarios cuyo mandato carecía de origen eleccionario, a partir de 2002 todos ellos son designados en comicios populares (ganaron esa condición los alcaldes, los vicealcaldes, los concejales de distrito y los intendentes). Para las elecciones municipales del 5 diciembre de 2010 se inscribieron un total de 15.858 candidatas y candidatos para los 4.989 cargos en disputa, dentro de los 81 cantones del país. Esas candidaturas fueron propuestas por nueve partidos políticos inscritos a escala nacional, cinco a escala provincial, 27 a escala cantonal y siete coaliciones.

En comparación con la segunda mitad del siglo XX, el Código Municipal de 1998 supuso un incremento notable en el número de cargos, candidaturas y partidos políticos involucrados en los comicios municipales. Es decir, hay un efecto positivo en términos de ciudadanía que ejerce su derecho al sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser electo para cargos municipales. Sin embargo, los tres comicios municipales celebrados hasta la fecha han arrojado números de abstencionismo electoral sumamente altos, aunque con tendencia a disminuir: 77,4% en 2002; 76,2% en 2006 y cerca del 72% en 2010. Reducir esos grados de apatía constituye uno de los mayores retos para una sociedad que hoy cuenta con canales de participación ciudadana que no existían tan solo hace diez años.

El nuevo Código Electoral, de setiembre de 2009, introdujo algunas reformas importantes, tendentes a propiciar una participación ciudadana de mayor calidad y cantidad en los comicios municipales. Entre esas innovaciones cabe destacar la modificación del ciclo electoral, para que, a partir de 2016, los comicios municipales se lleven a cabo en el mes de febrero, dos años después de la

elección presidencial, y para que todos los cargos municipales, inclusive los regidores, se elijan simultáneamente.

Este cambio podría tener varios efectos positivos, entre ellos, que los partidos políticos y la ciudadanía tendrán dos años, después de las elecciones presidenciales, para prepararse para las municipales, evitando con ello la sensación de *“agotamiento electoral”* que ha caracterizado los comicios celebrados en diciembre. Además, los comicios municipales podrían adquirir el carácter de *“elecciones de control”* sobre el Gobierno, otorgándoseles con ello un valor añadido. Por otra parte, de la elección simultánea de alcaldes y regidores cabría esperar más interés ciudadano pero también una mayor gobernabilidad municipal, pues se reduce sustancialmente la inconveniente posibilidad de que el partido político que postuló al alcalde tenga una bancada minoritaria en el respectivo concejo municipal.

Otro acierto del nuevo Código Electoral fue otorgar financiamiento estatal a los partidos políticos que participen en los comicios municipales, inclusive a aquellos inscritos a escala cantonal. Esto debe reconocerse como un avance, aunque el modelo resulte insuficiente, al no haberse establecido un régimen de financiamiento adelantado y las sumas a repartir resulten muy inferiores a las de las elecciones nacionales.

Más allá de las reformas electorales, incrementar la participación ciudadana en los comicios municipales es un desafío en el que deben involucrarse diferentes actores de esta sociedad. Para las municipalidades entraña el reto de ganarse el crédito ciudadano mediante la buena gestión de los asuntos que les competen. De los partidos políticos se exige mayor capacidad de organización y movilización para los comicios municipales de 2016. Del Tribunal Supremo de Elecciones se pueden esperar esfuerzos consistentes en promover ciudadanía activa y

un votante informado mediante el recientemente creado Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

Todo ello sería insuficiente, empero, si no cambia la percepción de los ciudadanos relativa a la escasa incidencia de la gestión municipal respecto de su calidad de vida comunitaria. Es por ello que, en el marco de la sesión solemne del pasado 5 de diciembre, se señalaba que *“Frente a tantos costarricenses que supieron asumir los retos de estas elecciones locales, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo tienen ahora la palabra. A esas instancias corresponde acelerar y dar concreción definitiva al proceso de transferencia progresiva de competencias y recursos estatales a favor de los gobiernos locales. Así lo ordena la Constitución desde hace casi una década. El debido cumplimiento de ese mandato constitucional, sin excusas ni demoras, nos permite soñar con municipalidades más capaces de dar soluciones eficaces a los problemas comunales; pero también propiciaría mayor interés y compromiso ciudadano respecto de las elecciones locales del 2016”*.

La descentralización en Costa Rica

MSc. Mayela Cubillo Mora
Directora del Centro de Investigación
y Capacitación en Administración Pública
(CICAP) de la UCR

1. Punto de partida

Nuestro punto de partida es que los procesos de descentralización son un instrumento para la democratización de la sociedad y para el fortalecimiento del desarrollo económico en el ámbito local. Se trata, entonces, de pensar la descentralización desde la perspectiva de su instrumentación, no como un objetivo en sí misma.

Para este trabajo se entiende la descentralización, como *“un proceso político mediado por el Estado que traslada competencias, recursos y toma de decisiones del ámbito nacional a los actores locales”*. Por tanto, la descentralización implica traslado de recursos, de competencias y de toma de decisiones al ámbito local.

Costa Rica puede caracterizarse como un país centralista, dentro de su régimen presidencialista, lo cual restringe y limita la iniciativa local, la participación ciudadana y la definición de las propias necesidades de los Gobiernos locales.

Hay que recordar que el Estado centralista que se tiene en el país, se constituyó junto con la identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática, con el establecimiento de un estado de derecho que permitió o que fue cristalizando las grandes conquistas sociales y políticas que se tienen y que, fue el

lugar desde el cual o para el cual se proyectaron las propuestas nacionales de desarrollo humano.

La constitución de este Estado construyó, al mismo tiempo, el escenario político y el conjunto de actores políticos nacionales, y de actores colectivos para la defensa de intereses sectoriales, corporativos, de clase, ideológicos. Y esos actores colectivos se institucionalizaron como mediadores de intereses particulares tanto para presionar al Estado como para acceder a posiciones en el Poder estatal.

El carácter democrático de este Estado fue mediado por el tipo de la representación y de las relaciones entre las bases de esos colectivos y sus delegados. De hecho, emergió una clase de políticos profesionales, en la representación de distintos sectores sociales o económicos, en la interpretación/manipulación de los deseos de los ciudadanos, en la interpretación del momento histórico y, eventualmente, profesionales del arte de administrar y gestionar los recursos públicos. Y esa representación se dio de manera centralizada: eran fundamentalmente fuerzas, partidos, movimientos de orden nacional los que actuaban en este juego de la representación y lucha por el poder. Esto llevó a una tendencia a la autonomía, a una separación de los representantes respecto a sus representados, y a la pérdida de responsabilidad de los funcionarios públicos con respecto a los ciudadanos o a los usuarios servidos.

La “*clase política*” al controlar los recursos específicos requeridos para acceder al Estado Nacional, se convirtió en otra fuente de poder y de dominio. A la vez, el discurso del poder homogeneizó forzosamente a la sociedad bajo la figura de la ciudadanía, debilitando o deslegitimando identidades locales, fundadas en lo particular concreto, y reduciendo la participación de las mayorías en la cosa pública al requisito mínimo de las formas democráticas: la emisión del voto.

2. Atribuciones del Concepto de descentralización

En teoría, la descentralización parte del supuesto de que es importante la cercanía de los ciudadanos al poder local, lo que contribuiría a elevar la calidad de vida de la población, la rendición de cuentas, el control social y el ejercicio de los deberes y los derechos ciudadanos, es decir, una mayor democratización y gobernabilidad.

La descentralización, que supone transferir representaciones y atribuciones de las instancias nacionales a las municipales o territoriales está presente en las discusiones de la reforma del Estado, tanto en Costa Rica como en toda América Latina. Y es presentada como una panacea para resolver la mayoría de los problemas.

Si se parte de que el sentido de la descentralización es democratizar la sociedad, la descentralización debe tener como objetivo central reducir el Estado per se, y en consecuencia traspasar poder de la clase política y sus bases sociales a los grupos económicos menos poderosos. No se trata entonces de dirigir la descentralización a aumentar la eficiencia del Estado, tratando de bajar los costos de los servicios públicos. Plantear como objetivo la democratización de la sociedad llevaría a interrogarse sobre las posibilidades y límites de la descentralización para redistribuir el poder social, económico y cultural en la sociedad. Sin embargo, en la práctica será imposible separar esas tareas de las de una profunda transformación política.

En la concepción de descentralización se da una alta valoración a lo local y a los nuevos sujetos de este proceso de descentralización, que serían las comunidades. Ya no a los sindicatos u otros movimientos sociales nacionales, o a las grandes fuerzas políticas nacionales, sino a las comunidades, agrupamientos supuestamente conformados mediante relaciones interpersonales más directas,

donde cada miembro es reconocido como persona y no como una categoría abstracta sobrepuesta a su persona.

La descentralización, como proceso, no es una propuesta de dispersión total. Se enfatiza la importancia de la articulación horizontal y al acercamiento de las bases a los puntos de centralización local. Es decir, de la articulación entre las diversas comunidades, sin mediación estatal, pero también de la descentralización en el espacio local. Ya que puede darse una descentralización altamente burocratizada, por la inercia de los comportamientos de quienes ocupan posiciones en los nuevos puntos de centralización local.

Aún así, se supone que la descentralización permite un mayor control desde la base; que permite una mayor posibilidad de recurrir a la participación directa en el proceso de decisiones, evitando el proceso de sustitución por parte de los representantes (ahora locales); que abre una mayor posibilidad de autogestión, es decir, ya no sólo de decidir qué hacer sino de hacerlo, implementarlo, controlarlo, revisando las decisiones y aprendiendo sobre la marcha las artes de gobierno.

Se supone también que esa experiencia de participación contribuye a cambiar la cultura política, reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones *“que serían irresolubles dada la variedad de intereses particulares contradictorios en condiciones de recursos escasos”* desarrollando ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las limitaciones existentes, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos, y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas ante quienes los eligieron o constituyen su población servida.

En este proceso de descentralización emergerían sujetos colectivos- sociales y políticos- más locales, más heterogéneos y participativos. Habría un mayor espacio para

los movimientos comunitarios, que, al compartir sus miembros las condiciones colectivas de vida local, advertirían la necesidad de una acción interdependiente y de aportar recursos para avanzar en la solución de los problemas comunes. Esto no sólo generaría nuevos recursos, sino que reduciría la confrontación, se valoraría la cooperación, la negociación, la transacción, el diálogo, el reconocimiento del otro, y se respetarían sus perspectivas e intereses.

Con la descentralización habría, en suma, mejores condiciones para la democracia y, por lo tanto, la propuesta debería ser instrumentada en función de la democratización social y política.

3. Tipo de descentralización que se está dando en el país

El tipo de descentralización que se está dando realmente en este país, no es sólo intraestatal (desconcentración, delegación)⁵⁷; sino que hay también una

57 Desconcentración: El objetivo fundamental de la desconcentración es el de mejorar la eficiencia productiva de la administración, Esto puede ser logrado mediante la introducción de cambios administrativos y culturales dentro de las estructuras existentes, desplazando la responsabilidad, la autoridad para la toma de decisiones y los recursos desde las Oficinas centrales, solamente, hacia los gerentes de las unidades locales. La prestación y el financiamiento público coinciden dentro de la misma administración. Se aplican las políticas de personal, de compras y de suministros del Gobierno central. La desconcentración asigna funciones y tareas específicas antes desempeñadas por el personal de la sede central al personal apostado en localidades periféricas. El personal, los equipos, los vehículos y los recursos presupuestarios son transferidos a unidades tales como oficinas regionales o distritales. Los gerentes de estas unidades reciben autoridad para tomar decisiones sobre operaciones que eran antes realizadas en la sede central o que necesitaban autorización de esta. Delegación: Se da cuando la responsabilidad y los recursos para la ejecución de tareas específicas y la prestación de ciertos servicios se transfieren a un organismo público, una empresa del Estado, una empresa privada, una ONG mediante la suscripción de un contrato que puede otorgar cierta autonomía en la interpretación de

descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos. Esta descentralización ha tomado la forma de privatización,⁵⁸ de concesión de obra pública, de traslado de actividades rentables de la esfera estatal a los grandes grupos económicos nacionales e internacionales.

Al mismo tiempo, hay una reducción de la capacidad estatal para regular los procesos económicos. Por lo tanto, las nuevas funciones del Gobierno local no van acompañadas de recursos y capacidades jurídicas adecuadas, porque una buena parte de los recursos del Estado no están pasando de la instancia nacional a sus instancias locales sino que están saliendo de la esfera del Estado. Si se atribuyen más funciones a las instancias locales del Estado, será en un contexto de pocos recursos y pocas capacidades de regulación.

Con la pérdida de la capacidad del Estado para regular la economía del país, el mercado adquiere mayor poder, poder que se extiende al expandirse al ámbito global conformándose un sistema mundial de mercados. En

las tareas asignadas. Muchas organizaciones delegadas están exceptuadas de los procedimientos de administración de personal, compras y suministros obligatorios para el Gobierno central. La delegación puede ser utilizada por cualquier instancia de Gobierno y no se aplica exclusivamente a la prestación de servicios de el ámbito nacional.

58 Privatización: Se da cuando el Gobierno central abandona la intervención directa en la formulación y el control de las políticas, transfiriendo la propiedad y/o el control de los recursos del servicio público al sector privado. Normalmente, la privatización también implica que los servicios se asignan a través de los mecanismos del mercado, en los que el consumidor paga por el servicio que se le presta. Sin embargo, el gobierno puede subvencionar o establecer impuestos sobre ciertos servicios, para lograr sus objetivos.

En América Latina, la 'privatización', se ha llevado a cabo mediante:

- a) la venta, total o parcial, de los activos por el Estado;
- b) la transferencia de los activos al sector privado bajo la forma de contratos de arrendamiento; y
- c) la introducción de acuerdos contractuales de administración

el país, el proceso de apertura al mercado mundial es defendido en términos de aumento de la competitividad. Esta apertura implica que las posibilidades y los términos de los intercambios entre las economías locales, van a estar determinados por fuerzas de orden mundial.

Lo anterior, trae concomitantemente una inédita concentración y centralización del poder económico del capital privado. Es decir, se está propugnando la descentralización del poder político al mismo tiempo que está dando una mayor centralización del poder económico. Por lo tanto, las comunidades o las sociedades locales y sus gobiernos reciben una autonomía en buena medida vacía, en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y establecida.

Las municipalidades, ante la pobreza de su población, si deciden asumir funciones sociales y económicas nuevas, deben contar con una base tributaria propia. Esa base tributaria y su capacidad para proveer los recursos necesarios depende del comportamiento de la economía local, que puede variar como consecuencia de decisiones o procesos que ocurren en otros ámbitos. Es el caso del Gobierno local que tiene que negociar con empresas que van a decidir si se localizan o no en el municipio según las ventajas tributarias o servicios subsidiados que se les dé, y que tienen un enorme poder de chantaje pues, mientras su impacto en la economía local es muy grande, para ellas es casi indiferente ubicarse ahí o en otros sitios. Es muy difícil entonces extraer de la economía local los recursos para fundar una autonomía real.

La polarización *“económica, social y cultural”* que según el IX Informe del Estado de la Nación se está produciendo en Costa Rica, debilita las bases de la convivencia democrática a la que apunta un modelo descentralizador. Por el contrario, favorece la discriminación, el clientelismo, el resurgimiento de los cacicazgos y no el autogobierno por las

mayorías. Es decir, en este contexto de polarización y de dualización, la democracia local tiende a nacer deformada.

El Gobierno local, como espacio estatal renovado, difícilmente puede surgir como forma más democrática si su institucionalización es dirigida desde arriba, sin un sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido. Pero la realidad en Costa Rica, es que, lejos de ser una reivindicación prioritaria de las bases sociales, la iniciativa de la descentralización viene del Gobierno nacional, apoyado por agencias internacionales de cooperación.

Por lo tanto, si se va a crear este espacio de democracia y autogobierno local, tiene que ser construido desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba. Es decir, que la construcción de una voluntad política y de una base de recursos materiales para que la descentralización sea efectiva y no deformada deberá procesarse, en buena medida, desde abajo. El desafío no es, entonces, sólo implementar y administrar un modelo de descentralización, sino crear nuevas relaciones sociales, económicas y políticas.

Cuando se habla de los procesos de descentralización, se pretende ser uniforme y aplicarse en los ámbitos territoriales por igual. Esto, es imposible, en tanto hay en este país, ritmos, situaciones históricas y matrices culturales distintas. Por lo tanto, no es posible en todas partes y en cualquier área descentralizar de la misma manera. Hay lugares en los que el Municipio puede crear sus propias bases materiales y otros donde esto es imposible, y se requiere pensar en una federación de municipios o en redefinir los municipios, o en trabajar por regiones. La misma escasez de recursos para la descentralización hace ineficiente tanto su repartición uniforme entre todos los municipios como el concentrarlos en los más pobres siguiendo un principio inmediatista y cortoplacista de equidad. En tales casos habría que concentrar recursos

en aquellos municipios con mayor potencial para contribuir a un desarrollo cuyos resultados puedan realimentar al resto. Son opciones duras que habría que tomar.

Por ende, la descentralización y el necesario y consecuente fortalecimiento de los municipios y, en general, de lo local está vinculado a la reforma y modernización del Estado y a un aspecto que en el país no ha sido abordado en toda su dimensión: la división político-administrativa. La cuestión territorial es fundamental, pues sirve de escenario a la descentralización, en un contexto complejo.

Con la descentralización del poder debe darse un doble movimiento: por un lado una mayor articulación de la sociedad, una mayor articulación del poder social y del poder político pero que no debilite al poder político nacional. Esto supone advertir que quitar poder del Estado nacional no sólo es la única forma de potenciar a los Gobiernos locales, pero que no se le puede debilitar, so pena de dejar a los poderes locales inermes ante el poder global.

4. Factibilidad de la descentralización en el país

No se puede dar una efectiva descentralización en el país, con sólo reforma del mercado, o reforma del Estado, haciendo referencia en general al aparato administrativo del Estado. Para efectivamente servir a la democratización, se hace indispensable una reforma política profunda. No se trata de una reforma administrativa del Estado, sino una reforma del sistema político. El problema es que al sistema político habría que reformarlo desde el mismo sistema político.

Sin embargo, hay que tener en cuenta, como señala Manuel Castells, que las élites políticas en situación de

crisis, trasladan una parte del poder para no perderlo todo. Si existiera una coalición fuerte de los sectores subalternos y una presión fuerte, es posible esta transferencia; pero tal coalición y presión debe ser el producto de una construcción consensuada del proceso –en este caso de los actores locales, desarrollada a través de instancias legítimas y participativas.

En este país, el debate actual sobre la descentralización gira en torno a la aplicabilidad de la Ley 8801 y su reglamento, por lo que la discusión se circunscribe a qué competencias se deben transferir, cómo y cuántos son los recursos transferidos. Sin embargo, el debate sobre este tema debe ser acerca de si la descentralización y fortalecimiento municipal permite el desarrollo económico local, la democratización política y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y no si se puede aplicar o no la Ley 8801.

El escenario y trasfondo de ese debate se ha producido a partir de una relación asimétrica entre los actores, una dinámica compleja y entabada entre estos, con un sector municipal débil y sin una política pública y/o de Estado definida claramente. El poder ejecutivo y los Gobiernos locales tienen cada uno su propio discurso y no han construido una posición de consenso, desconociendo que la descentralización es un proceso bidireccional. Mientras cada parte tenga su discurso y exista incluso un doble discurso en algunos sectores, la descentralización será un proceso endeble.

La tendencia de cada actor es argumentar que la contraparte es la responsable de que el proceso no avance. Sin embargo, no existen canales de comunicación operando apropiadamente entre los distintos actores, por lo que las críticas mutuas se formulan sin que cada parte conozca, en detalle, los argumentos de las otras.

En el debate, se da también una visión centralista de la descentralización. Los actores esperan que sea el Gobierno central el que defina el qué y el cómo de la descentralización y se espera que sea MIDEPLAN la que lidere el proceso enviando los proyectos de ley de transferencias de competencias a la Asamblea Legislativa. Esta cartera fue creada a partir de la Oficina de Planificación Nacional, cuya función es una planificación centralista sobre la base de un Estado benefactor en la década de 1970. Por ende, en la praxis resulta contradictorio que una entidad dedicada a una planificación basada en la concepción de Estado unitario sea la responsable de descentralizar ese aparato construido durante más de un siglo.

Todo proceso de cambio requiere de inducción y conducción. Por tanto, la descentralización requiere de liderazgos, tanto a escala nacional como local; pero también se requiere de la voluntad política y técnica para su formulación/diseño, implementación, administración y reevaluación.

No existe un interlocutor legítimo y fuerte de los Gobiernos locales, articulado y con presencia nacional que realice la tarea de defender una posición frente al Gobierno Central. Esta es una tarea pendiente y clave para avanzar en el proceso. Ello resulta de la ausencia de un auténtico y sólido pacto entre los actores locales, y cada paso que se da en materia de descentralización es descoordinado e incompleto, lo que dificulta la implementación de un proceso integral y continuo.

La responsabilidad de la centralización es de las élites políticas en el país, en los ámbitos nacional y local. Pero es necesario anotar que su visión ha sido clientelista, y concentradora de poder. Por lo que es necesario tener en cuenta que la descentralización es un juego de poder, y se da una lucha política entre diferentes actores, en los

ámbitos nacional, local, internacional y de las ONG. Lucha que puede ser consciente o inconsciente; pero que debe ser entendida para lograr implementar un proceso de descentralización que realmente genere la transferencia de competencias, recursos y toma de decisiones del Poder central al Poder local. Por ende, se trata de un proceso que requiere un liderazgo fuerte que induzca las dinámicas en los distintos ámbitos y áreas temáticas.

A este debate, se une una ciudadanía disconforme con y cada vez más crítica de la gestión de los Gobiernos locales. En general, la población no tiene claro cuáles son las competencias del Municipio. Incluso es común que la ciudadanía continúe haciendo sus planteamientos a partir de un esquema centralista. Adicional a ello, debe reconocerse que en Costa Rica la descentralización se discute en un marco de municipalidades débiles, con una imagen pública muy cuestionada. Por lo que no puede haber un proceso descentralizador sin un proceso de fortalecimiento municipal y una formación ciudadana orientada hacia lo local y la democratización participativa.

Mientras en la formación ciudadana, lo local no sea priorizado, y se visualice el rol del Gobierno local y se forme en la democratización del espacio comunal, difícilmente la ciudadanía incorporará en su cosmovisión al municipio como un referente más allá de la atención de obras públicas mínimas. Por supuesto, ello es un proceso de largo plazo; mientras tanto, es importante avanzar en el fortalecimiento del Gobierno local, en la proyección del Gobierno local hacia la comunidad y la definición clara del proceso de descentralización.

Existe falta de claridad, diversidad de visiones, y un concepto polisémico sobre descentralización. Pero, lo preocupante es que se ha concebido este proceso como el puerto de llegada, como fin en sí mismo. Para muchos actores la descentralización generará el desarrollo

económico local y consolidará a los Gobiernos locales per se; muy pocos actores reconocen que la descentralización es un medio para alcanzar metas que estarán definidas en la visión de largo plazo del país que se quiere. Esto resulta de la ausencia de una construcción consensuada del proceso, desde lo conceptual, y cada actor tiende a formular las propuestas desde su concepción de descentralización, lo que genera múltiples discursos y tendencias que no son aceptadas y compartidas por las contrapartes.

La descentralización y el fortalecimiento municipal son componentes de una yunta que solo funciona en forma conjunta, no una primera que otra. La descentralización es un instrumento y medio para el desarrollo económico local, por tanto no puede ir delante de la reforma del Estado y el reordenamiento territorial; como tampoco tendrá norte si no hay una visión de proyecto-país de largo plazo. Por ende, una primera conclusión es que sin una reforma del Estado y un reordenamiento territorial el proceso de descentralización no podrá consolidarse.

En definitiva, para que sea factible el proceso de descentralización se requiere de diálogo nacional con todos los actores involucrados en el tema, para definir la Agenda Nacional Municipal que defina el norte del proceso de descentralización a partir de un proyecto-país y que pase por el fortalecimiento de los Gobiernos locales. Este diálogo debe incluir la activa participación del electorado; establecer una definición de los partidos políticos sobre el tema municipal; lograr una política de Estado y una política nacional de descentralización, y una revisión y reforma del marco normativo para hacer efectiva la descentralización.

Recomendaciones

A partir de las conclusiones señaladas en la sección anterior, se considera que es necesario implementar algunas acciones y desarrollar algunas tareas por parte del Gobierno central, del marco institucional del sector municipal y de los Gobiernos locales si realmente se quiere avanzar en el proceso.

1. Creación del Ministerio de la Descentralización y Desarrollo Local con cartera, que oriente el proceso en el sector público; pero no pretenda ser el ente rector de la descentralización, ya que violentaría la autonomía municipal al dictarse una política pública desde un ente central.
2. Reorientar y estructurar el debate entre los actores sobre la temática de descentralización, construyendo colectivamente el concepto, el cómo y el para qué del proceso.
3. Para consolidar la descentralización se requiere una reforma territorial y fortalecimiento de las instancias mancomunadas y regionales. Hay municipios que no son operativa ni administrativamente viables; por ello conviene revisar el actual ordenamiento territorial, teniendo en cuenta las economías de escala; pero mientras se realiza esta tarea podría fortalecerse la regionalización, en donde puedan existir federaciones compuestas por municipalidades en las cuales, las capacidades de las municipalidades se equilibren como unidad, al contrarrestar las limitaciones de las menos competentes con las capacidades de las más desarrolladas, situación que se puede dar por un acuerdo político entre los Gobiernos locales, puesto que la ley las faculta; sin embargo, tal esquema de integración y colaboración requiere el desmantelamiento de los cacicazgos y la superación de la visión neomedieval que parece predominar en algunos cantones.

4. Es necesario tomar en cuenta el papel de otros actores indirectamente vinculados al proceso, como DI-NADECO, los medios de comunicación y los formadores de opinión, que hasta el momento han pasado desapercibidos en el debate no estructurado sobre la descentralización.
5. Revisar el rol proactivo de los cooperantes. Debe tenerse en cuenta que los cooperantes son acompañantes, facilitadores y, a lo sumo, orientadores del proceso que acuerden sus socios, según el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas vigentes. No se trata de que sean generadores o impulsores de los procesos, porque en caso de fracasar algunos actores podrían argumentar responsabilidad o intervencionismo por parte del cooperante.
6. Coordinar, a partir de una política nacional sobre la cooperación internacional, con las agencias de cooperación programas que acompañen el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, evitando la actual dispersión de recursos y duplicidad de proyectos
7. Desarrollar un Diálogo nacional con una metodología participativa para construir una política de Estado. Un diálogo nacional en el que se involucren todos los actores, incluso la sociedad civil organizada. Que se desarrolla en una primera instancia a lo interno de los sectores (Poder Ejecutivo, sector municipal –tanto UNGL como las otras instituciones y los 81 gobiernos locales–, la sociedad civil organizada –ONG, CONADECO, academia y otros actores vinculados con la descentralización–); en una segunda instancia un foro nacional para integrar las agendas construidas en la primera fase; y en una tercera etapa la formulación de la Política de Estado sobre descentralización y una agenda nacional municipalista.
8. Desarrollar una estrategia de comunicación que establezca canales de comunicación fluidos y apropiados entre los distintos actores, sobre todo a

lo interno del Poder Ejecutivo y entre el Gobierno central y el sector municipal.

9. Revisar y reestructurar el marco institucional del sector municipal, sobre todo la UNGL o la ANAI para que se conviertan en un interlocutor sólido y legítimo, que garantice la unidad del movimiento municipalista y la definición de una agenda de descentralización y fortalecimiento propia.
10. Desarrollar las capacidades de los Gobiernos locales, sobre todo en materia de formulación y administración de proyectos, lo cual requiere cursos especializados, que pueden ser brindados con programas de las agencias de cooperación y universidades.
11. Fomentar en los partidos políticos la incorporación del tema de la descentralización y las municipalidades en sus plataformas ideológicas y programas de Gobierno.
12. Revisar, de forma integral, el marco normativo de la descentralización y los Gobiernos locales, para lograr la aplicación de aquellas que son apropiadas para impulsar el proceso y reformar las que lo entorpecen.
13. Sistematizar las experiencias de FOMUDE y FUNDEMUCA, y de otros países para aprovechar el conocimiento generado e identificar las lecciones aprendidas, tarea que puede ser realizada por el programa antes de su finalización y por la fundación.
14. Realizar un estudio integral sobre las capacidades de los distintos Gobiernos locales para asumir las funciones que la ley 8801 y las propuestas de FOMUDE, teniendo en cuenta los indicadores que se han desarrollado, pero no limitándose a ellos.
15. Reconocer las asimetrías entre los Gobiernos locales, particularmente de aquellos municipios fronterizos, a efecto de implementar programas de capacitación específica; pero también teniendo en cuenta la posibilidad de adoptar un mecanismo del tipo “acción afirmativa”.

16. Establecer alianzas con el MEP para desarrollar un programa de formación ciudadana, desde la educación primaria, que incorpore el componente local como un espacio del desarrollo humano.

Descentralización: naturaleza política, estrategias y gestión

Dra. Olga Marta Sánchez Oviedo⁵⁹
Consultora en Planificación de desarrollo humano local y descentralización

El pensamiento de uno nunca es neutro, siempre obedece a referentes éticos, conceptuales y políticos. Por tanto, se piensa el tema de la descentralización desde una aspiración o esperanza: un proyecto de sociedad democrático y de derechos y una presencia activa de la ciudadanía en todos los espacios de la vida política.

Se visualiza entonces la descentralización con dos atributos: servir como un camino para el desarrollo humano y abrir espacios para que la toma de decisiones y los resultados de la acción pública estén al alcance y en función de los ciudadanos.

Tener claro el propósito no basta. Se requiere de una estrategia y de un conjunto de arreglos institucionales y de gestión.

59 Máster en Sociología, con estudios de doctorado en Economía y también en Comunicación para la Paz. Se desarrolló como académica en la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica. Fungió como Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Vicerrectora de Extensión en la Universidad Nacional. Actualmente trabaja en el área de planificación del desarrollo humano local y descentralización.

Razones para pensar la descentralización

Opinar sobre centralización/descentralización rebasa la discusión sobre una determinada arquitectura institucional del aparato público, aunque lo contenga y sea necesario en un determinado momento definir su misión, competencias, jerarquías, relaciones, etc.

Es preciso ubicar de previo un elemento sustantivo: ¿cómo se estructura y formaliza el poder en la sociedad? El poder está directamente relacionado con los derechos, con las oportunidades, con los procesos distributivos, con la calidad de vida, con la universalidad y calidad de los servicios pero también, e igualmente relevante, con la toma de decisiones y la participación en ellas.

Entonces, esto es el meollo del debate de la relación centralización/descentralización. Reconocer que la sociedad costarricense se ha estructurado como nación a partir de un modelo centralista, lleva a asumir la conformación de un ejercicio del poder que, como la otra cara de la moneda, ha debilitado “*e incluso inhabilitado*” la capacidad e influencia de los espacios de decisión política territoriales y ciudadanos.

Las consecuencias o resultados de esta estructuración del poder y de su impronta sobre la sociedad saltan a la vista en los análisis estructurales que retratan como sociedad: inequidad social y pobreza, desigualdad creciente, desequilibrios territoriales, alejamiento ciudadano de la toma de decisiones, amplios sectores sociales disconformes en demanda de la ampliación de sus derechos, órganos de representación política debilitados porque pierden su capacidad de representación e interlocución frente a un centro de poder lejano y concentrado, que alimenta las relaciones clientelistas. También se suma a ello la pérdida de contrapesos entre poderes republicanos y el debilitamiento de la institucionalidad llamada a

ejercer vigilancia y control de la acción pública⁶⁰. El riesgo de esta situación es que el sistema político se erosiona en su contenido democrático real y pierde consenso social. Evidentemente se asume una postura crítica, que trae como derivación una propuesta: en estas circunstancias corresponde un cambio de rumbo hacia un fortalecimiento de los poderes locales. Poder local se entiende como la ciudadanía activada sumada a Gobiernos locales representativos, abiertos, en comunicación con su ciudadanía e institucionalmente fortalecidos.

El asunto, sin embargo, no es fácil. Se trata de dar un viraje porque la verdad es que no se han cultivado espacios para una formación y práctica ciudadana basada en la propuesta y el control, porque las instituciones públicas con presencia local tienen problemas reales de eficiencia y transparencia. La situación de los Gobiernos locales es de debilidad, porque son cortos de visión estratégica, con múltiples carencias funcionales, las autoridades locales no siempre tienen conciencia y responsabilidad de sus competencias y obligaciones y una buena parte de la ciudadanía ha dado la espalda a la participación y el control ciudadano. Pero este reconocimiento de la realidad no debe desanimar la voluntad de cambio, sino, por el contrario, ser el punto de inflexión para este. Se trata de escoger la inercia o el cambio de timón, por dificultoso que sea.

Aun cuando se convenga en el mal estado actual de la gestión municipal, lejos de excusa es el acicate para asumir la responsabilidad política y funcional de su transformación. Lo que conviene es identificar la causalidad de esa situación, que se encuentra en la naturaleza y prácticas del propio centralismo. Se trata de un viraje

60 En el momento en que se escribe este aporte, frente a acontecimientos políticos coyunturales, la sociedad costarricense se preocupa por la independencia y autonomía de sus instituciones y el necesario freno a la práctica del tráfico de influencias (enero 2011)

radical, no cabe duda, de redefinir la estructuración del poder. Por eso es difícil, complejo y genera resistencias y temores.

Así visto, la concertación para transitar de un poder centralista hacia la descentralización compromete a todos los agentes de poder que operan en la sociedad: los grupos sociales organizados a partir de su diversidad, las organizaciones sectoriales, los partidos políticos, la institucionalidad pública en sus diferentes ámbitos territoriales, el poder legislativo y sus organismos auxiliares así como el poder ejecutivo en el ejercicio de la política pública.

Pese a las dificultades que se reconoce en dar este paso hacia la descentralización, vale el esfuerzo político e institucional ante la expectativa de que ello redunde en: a) espacios políticos para la participación ciudadana, b) democratización y mayor eficiencia de la administración pública en sus diversos ámbitos territoriales, c) partidos políticos más abiertos y sin clientelismo, d) políticas públicas más cercanas a las necesidades de las personas y los territorios, y e) desconcentración del poder político lo que ayuda al equilibrio y control de este, entre algunas de las aspiraciones más significativas para profundizar la vida democrática.

Algunos elementos de la estrategia de descentralización

La participación ciudadana es necesaria y conveniente, por dos razones fundamentales: a) porque los efectos e impactos de la acción pública estatal impactan sus condiciones de vida y oportunidades, y b) porque las personas que integran esta sociedad tienen, como individuos y como colectivos, la capacidad de conocer y reconocer lo que les interesa y/o beneficia.

Se debe tomar distancia sobre algunos usos de la noción de descentralización que propician el desmantelamiento de la unidad estatal nacional y la exclusión ciudadana: hay planteamientos que, en aras del fortalecimiento de los Gobiernos locales, exaltan su autonomía absoluta y se animan “*feudos*”, cacicazgos, pequeños poderes concentrados y atomizados que más bien obstaculizan el camino para una sociedad más democrática y gobernable.

Descentralización con centralidad es la propuesta. La descentralización requiere como condición paralela de un proyecto estatal articulador que reivindique, de manera general los principios democráticos como ruta de desarrollo nacional.

Este proyecto nacional no se contrapone, por el contrario, es posible operacionalizarlo a través de poderes locales. Este planteamiento, a juicio del autor, coincide plenamente con la lógica constitucional (Título XII. Régimen municipal. Artículos 168 a 175)

El desarrollo del poder local –ciudadanía activa y Gobierno local fortalecido– permite potenciar los derechos ciudadanos, concertar acuerdos, desarrollar una acción pública más próxima a la diversidad comunitaria y territorial y acercar más la posibilidad del control social de la gestión pública.

La descentralización incentiva la pluralidad política. El centralismo también tiene su correlato en la competencia político partidaria. La gravitación de partidos políticos que propenden al monopolio, al bipartidismo o través de estructuras verticales y clientelares es propio de esta forma de estructurarse el sistema político. Avanzar hacia la descentralización, como se viene conceptualizando, abre mayores posibilidades de que nuevos actores políticos partidarios irrumpen en la escena local. Como avanzada de este proceso es posible constatar en las elecciones

locales recientes el surgimiento de expresiones cantonales, de alianzas interpartidarias que podrían augurar las posibilidades de crecimiento y fortalecimiento del poder local.

La descentralización ofrece una oportunidad para aquellos sectores y grupos excluidos o con poco peso relativo como grupo de presión nacional puedan tener canales de expresión y propuesta, a través de la participación política local, donde es más posible obtener cuotas de poder para reivindicar sus intereses particulares. Es una oportunidad política para la expresión y reivindicación de la diversidad que componen el mosaico nacional.

La definición de las funciones municipales en el artículo 169 de la Constitución Política expresamente señala: *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal”* El desarrollo de las sociedades y la ampliación de los derechos humanos trae consigo nuevas funciones estatales, muchas de las cuales coinciden con los ámbitos de competencia municipal y además es conveniente que se involucren en su gestión, al ser entidades representativas de los habitantes localmente ubicados y además ser enlace con las instituciones públicas centrales. Esta ampliación del ámbito de cobertura municipal también contribuye a la integración nacional si existe una relación de subsidiariedad y complementariedad entre la acción pública local liderada por la municipalidad y la política pública de contenido más universal representado por la institucionalidad estatal nacional.

Todo cambio es continuidad y ruptura. La descentralización se trata de un proceso que tendrá un ritmo propio de cada sociedad, por tanto debe ser un tránsito gradual, incluso selectivo que permita identificar sobre la base del análisis de realidad qué es lo que es viable descentralizar, cuál es el arreglo institucional que ello requiere y quiénes son los actores involucrados.

Hasta ahora se ha perfilado con mayor énfasis la dimensión política de la descentralización. Ahora bien, desde luego que también es un proceso administrativo que particularmente atañe a los Gobiernos locales, para que puedan asumir con calidad, transparencia, oportunidad y recursos

La descentralización requiere una relación de cooperación interinstitucional. Se ha afirmado que el tránsito centralización/descentralización es un continuum. El proceso llevará a tomar decisiones que deben garantizar la cobertura territorial de funciones estatales centrales que se articulen y complementen con responsabilidades municipales. En esta perspectiva, hay algunas herramientas que resultan de gran importancia: la planificación estratégica municipal, la planificación institucional con perspectiva territorial y las instancias de coordinación interinstitucional/municipal en el ámbito local. En este sentido, la recientemente aprobada Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades promueve los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI).

La descentralización es más propia de una organización en red, y requiere de ciertos atributos y recursos que le den coherencia en torno a una unidad de concepción y de acción política. La descentralización requiere ser un proceso planificado que dirija y alinee las responsabilidades y competencias de los distintos “nodos” de actores de la descentralización, así como la coordinación, la cooperación y la evaluación de resultados son vitales para que esta compleja propuesta organizativa funcione.

La descentralización supone el retorno o traslado de competencia pero también el desarrollo de la capacidad de gestión de estas. La centralización ha significado una progresiva concentración de competencias por un lado y un progresivo debilitamiento para el cumplimiento

cabal de competencias formal y normativamente atribuidas, situación que les ha ocurrido a la mayoría de los Gobiernos locales. Por tanto, el fortalecimiento institucional municipal y el traslado de competencias y recursos son acciones paralelas y no secuenciales.

Criterios para la transferencia. A pesar de la promulgación en el año 2010 de la Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, su definición operativa se encuentra entrampada. Esto ha generado múltiples tensiones, a las que no ha escapado el mismo Poder Ejecutivo. Las autoridades locales, especialmente alcaldes y alcaldesas, reclaman la pronta puesta en vigencia de la norma aprobada.

En torno a este tema, a juicio de la autora, los puntos de partida se centran en los siguientes elementos: a) La subsidiariedad implica transferir a la instancia inferior todo aquello que se pueda gestionar con eficiencia, con mayor especialización y sin que aumente significativamente los costos, b) la atención de problemas específicos de territorios particulares, c) transferir aquellos servicios que conviene ser prestados por instituciones lo más próximo posible a las personas, d) transferir aquellas decisiones y acciones en las que conviene que participe directamente la ciudadanía ya sea en la formulación de propuestas, en el desarrollo de acciones conjuntas, en el control y evaluación ciudadana. En este sentido resulta lógico que temas asociados a medios de vida, hábitat, cultura, servicios de incidencia directa en la calidad de vida cotidiana y los llamados “*derechos difusos*” de los ciudadanos, tengan un fuerte grado de descentralización.

En este continuum centralización/descentralización corresponde a la centralidad del Estado Nacional aquello que garantice coherencia de la gestión estatal en su conjunto, la garantía de igualdad y cobertura del cumplimiento de los derechos humanos en todo el territorio

nacional, las normativas básicas para la convivencia, la legalidad y la justicia y el control sobre la función pública en su conjunto, tanto en su gestión como ejercicio presupuestario. También le corresponde establecer principios generales y flexibles para la organización de la institucionalidad pública en sus diferentes ámbitos territoriales y sectoriales.

Condiciones institucionales y de gestión para la descentralización

Toda clasificación es, desde luego, una convención que simplifica la complejidad de la realidad, no obstante, por razones de síntesis, se agrupan los arreglos institucionales y de gestión en tres grandes asuntos con igual sentido de relevancia: las condiciones de la gestión pública, el desarrollo con perspectiva local y las condiciones y mecanismos políticos para la participación ciudadana.

Condiciones de la gestión pública:

- Se requiere un Estado nacional con capacidad real de regular la sociedad, de gobernar con legitimidad y con capacidad de gestión animado por el bien común. Solamente esta afirmación tiene un mar de fondo en la historia política contemporánea e implica virajes profundos en la forma en que se están haciendo actualmente las cosas. Es necesario gobernar con perspectiva nacional y por ende con independencia y autonomía frente a grupos de presión, disponer de una estrategia de desarrollo nacional integral, capacidad planificadora que permita articular la política pública, calidad y oportunidad normativa, capacidad negociadora –no de favorecimiento, cooptación o clientelismo– frente a la diversidad de intereses que agitan la sociedad, capacidad de control y

seguimiento efectivo, eficiencia de la política pública que se exprese en resultados para la inclusión social, la ampliación de derechos y la capacidad productiva nacional, coordinación interinstitucional, sistema tributario que opere con justicia social y territorial así como con transparencia y eficiencia, solo para mencionar algunos de los temas más evidentes. No cabe duda de que es una tarea monumental, sí.

- Planificar el cambio institucional que implica nuevas relaciones espaciales entre los ámbitos nacionales y territoriales de la institucionalidad pública: Como se comentó, la estrategia descentralizadora requiere de un proceso gradual, selectivo de traslado de funciones y competencias y de nuevas relaciones interinstitucionales. Para lograrlo, se debe eliminar la descoordinación, funcionar con relaciones claras de subsidiariedad, especialización, complementariedad y/o concurrencia. El centralismo ha sobrevivido con dispersión institucional, con visiones y acciones fragmentadas de la acción pública, la descentralización obliga a una relación interinstitucional compleja y en red, no hay otra manera. La descentralización se soporta en la interdependencia, la cooperación y la coordinación como base organizativa de la arquitectura institucional nacional y sus diferentes instancias territoriales y sectoriales.
- El reto de la organización territorial intermedia: Este es un reto urgente y particularmente es significativo para el país que no ha desarrollado con fortaleza y constancia los ámbitos territoriales de la gestión pública, sobre todo en el mando intermedio: el regional, a pesar de que es vital para la intermediación política y la articulación de las identidades locales en el proyecto nacional y viceversa. El ámbito regional/ intermedio cumple una función trascendente: integra a la sociedad y a la vez permite reconocer la diferenciación territorial. Este asunto colinda con decisiones de diferente instancia, normativas unas,

políticas y funcionales otras, que la sociedad costarricense tendrá que tomar en materia de su división político-administrativa.

- Fortalecimiento de las capacidades y la acción política municipal: Sobre esta materia hay abundancia de propuestas e iniciativas pertinentes tanto para el fortalecimiento normativo como administrativo de los Gobiernos locales. Agregaría a estas numerosas iniciativas “*algunos ya en marcha en el campo de la gestión de ingresos, de egresos o de recursos humanos*”, la importancia de trabajar en la capacidad de las municipalidades de convertirse en promotores activos del desarrollo local.

También es importante reconocer la naturaleza política esencial de las municipalidades y por ende, su capacidad de decidir a partir de la representación pluripartidista, lo que obliga a un aprendizaje y una práctica de negociación y concertación de la autoridad máxima constituida por el Concejo Municipal, en la historia inmediata hay gran precariedad en los Gobiernos locales en esta materia. En el campo político es igualmente estratégico romper el aislamiento municipal con la ciudadanía que los ha elegido como sus representantes y abrir espacios reales a la participación ciudadana, a través de mecanismos formales ya existentes, como los Concejos de Distrito, las comisiones y también a través de nuevas prácticas de relacionamiento político, donde destacan los presupuestos participativos y las auditorías ciudadanas y las acciones de gestión local del desarrollo desde los actores de la sociedad civil.

En torno al fortalecimiento de las capacidades y acción municipal también resulta un tema sustantivo la potenciación y organización de experiencias de mancomunidades municipales.

Desarrollo con perspectiva local

- Gobiernos locales como agentes de desarrollo: Se trata por un lado de promover el desarrollo y consolidar un sistema de planificación participativa del desarrollo local, propiciar condiciones para el surgimiento y consolidación de empresas municipales, fortalecer la acción normativa y ejecutiva de los Gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial.
- Incidencia en la estructuración del tejido económico local: Las municipalidades tienen una responsabilidad y un ámbito de acción emergente en la posibilidad de desarrollar un tejido económico local competitivo, diversificado, encadenado, que sea base para la democratización de la riqueza localmente generada y la preservación del patrimonio natural y cultural.
- Diseñar y coordinar políticas, recursos e infraestructura que de soporte a las iniciativas del desarrollo local. De nuevo cobra relevancia en este tema la planificación municipal y la coordinación interinstitucional.
- Políticas públicas con resultados en la promoción de las condiciones de vida y oportunidades para todas las personas asentadas localmente. Se recomienda desarrollar prácticas permanentes de planificación del desarrollo local participativo con cuyas directrices incidan para alinear los planes institucionales locales y los planes estratégicos municipales de mediano y corto plazo.

Mecanismos políticos para la participación ciudadana

- Ciudadanía activa: La opción de descentralización de la autora lleva como componente esencial la participación política y social: la información, el contacto

y comunicación cercana, los mecanismos participativos como la consulta, el cabildo, el referéndum, etc., las comisiones de trabajo, la formulación de propuestas, los presupuestos participativos y las auditorías ciudadanas pueden ser algunos de los expedientes que propicien esa participación, así como el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local, la responsabilidad social empresarial y el voluntariado. Atender la formación y capacitación para la vida ciudadana es también una necesidad para promover y ampliar la participación de las personas en sus localidades.

- Reforma política y electoral: Se ha iniciado un proceso fundamental en esta materia que se concretará en el año 2016 con la unificación de los procesos electorales municipales a medio período. No obstante, corresponde aun valorar las opciones de participación política electoral hoy circunscrita a organizaciones político partidarias, una evaluación sobre los frenos a la participación que impone el financiamiento público a posteriori de los procesos electorales locales y la atención y seriedad con que los partidos políticos promueven las candidaturas locales. Es necesario que quienes se presenten al escrutinio público como representantes populares sean reconocidos por su compromiso comunal, su probidad, capacidad y ética y así romper las prácticas clientelistas en la escogencia de candidatos locales.
- Mecanismos de diálogo y negociación: Comprender y promover los nuevos roles de la ciudadanía y sus organizaciones, incentivar la diversidad de organizaciones sociales que surgen de la diversidad de intereses y condiciones de los habitantes de un territorio, propiciar la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones municipales, fortalecer los espacios y mecanismos para la rendición de cuentas y el control/auditoría ciudadana, incentivar la práctica de las consultas

populares que se prevén en la actual normativa y desarrollar sistemas de información para la ciudadanía local y propiciar el desarrollo de redes nacionales de organizaciones locales.

Se necesita creer como nación, como ciudadanos, en la descentralización, para tener la fuerza y decisión para emprender los cambios necesarios que son significativos en cuanto a su diversidad, magnitud y complejidad.

¿Qué descentralizar, para qué y para quién?

Lic. Gilberto Monge Pizarro
Alcalde Municipalidad de Mora

Descentralizar es decidir y ejecutar desde lo local; en el caso de Costa Rica, jurídicamente, el proceso de descentralización inició con el artículo 169 de la Constitución Política de 1949. Este concepto se instrumentalizó en el anterior Código Municipal de 1970 que fue derogado en 1998 con la aprobación del actual, ya que desarrollaba en su artículo 4 una serie de competencias para ser ejercidas por los Gobiernos locales en el territorio, como encargados de los intereses y servicios locales del cantón. Sin lugar a dudas, tanto el legislador constituyente de 1949 como el ordinario de 1970, tenían claro que las municipalidades son un verdadero Gobierno del cantón y el autor no duda que cuando se deroga el código anterior y se aprueba el vigente, se prescinde de la enumeración de competencias, no para despojar de estas a los Gobiernos locales, sino para dejarlas plasmadas genéricamente como lo dispone el artículo 169 de la Constitución Política.

Vale la pena repasar algunas de las competencias que establecía el artículo 4 del Código Municipal de 1970: establecimiento de una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva, la adquisición y fraccionamiento de terrenos preferentemente en las zonas rurales dentro de su jurisdicción territorial administrativa, la formulación de una política de desarrollo rural integral, el desarrollo de un activo programa de organización de las comunidades rurales y un adecuado plan de construcción y mejoramiento de la vivienda rural, la estimulación y protección del desarrollo agropecuario, industrial y comercial, mediante estímulos y

facilidades adecuadas, a fin de promover activamente la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y el establecimiento de fuentes de trabajo estables y bien remuneradas para la población, la protección de los recursos naturales de todo orden, asociando una acción energética municipal a la nacional en materia forestal para proteger las fuentes hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre, mediante establecimiento o promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios animales y el fomento del turismo interno y externo protegiendo las bellezas naturales. Estas competencias son, en resumen, la potestad que ostentan las municipalidades como Gobiernos locales para planificar, ordenar y desarrollar el territorio del cantón.

Resulta paradójico, en estos momentos, hablar de transferencia de competencias hacia lo local o hacia el territorio, cuando los Gobiernos municipales las poseen desde 1949. Más bien debería estarse discutiendo de qué modo se puede desarrollar el marco normativo adecuado para el ejercicio de las potestades municipales, para que se pueda generar la planificación, el ordenamiento y el desarrollo del territorio, como se dijo anteriormente. Asimismo, de qué forma, mediante la transferencia de recursos económicos y un proceso de coordinación y decisión vinculante con los ministerios e instituciones públicas, pueden las municipalidades realizar los respectivos programas, proyectos y obras que beneficien a las comunidades.

El ordenamiento territorial, como resultado de la planificación, como medio para el desarrollo y como fundamento para la descentralización, ha ido tejiendo su propio cuerpo normativo, tal vez sin la intención del legislador. Independientemente de que se plantee la obligación legal y la necesidad de coordinación con otros entes para hacerlo, el ordenamiento territorial es la máxima expresión del ejercicio de las competencias y de la autonomía

municipal. Por esto, la integración y articulación de la normativa para el ordenamiento territorial, debe tener como su eje central al Gobierno local.

Según la Ley Orgánica del Ambiente, es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendentes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

La Ley de Biodiversidad indica que los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos minerales, suelo, flora, fauna, agua y otros recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, sea del Gobierno central, las instituciones autónomas o los municipios, considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las áreas silvestres protegidas.

La Ley Orgánica del Ambiente, también establece los fines y los criterios del ordenamiento territorial, siempre dentro de la observancia del desarrollo sostenible: En cuanto a los fines se hace mención a ubicación adecuada de los asentamientos humanos, zonas de uso público y recreativo, redes de comunicación y transporte, áreas silvestres y obras vitales de infraestructura como generación de energía, riego y avenamiento. Plantea además el uso y desarrollo sostenible de los recursos y la participación activa de los habitantes en la elaboración y aplicación de los planes reguladores. En cuanto a los criterios se determinan el respeto a las características

culturales, históricas y sociales de las poblaciones y su ubicación actual, las proyecciones de población y recursos, las características de cada ecosistema, recursos naturales, actividades económicas predominantes, capacidad de uso de suelos, zonificación por productos y actividades agropecuarias, el efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente, equilibrio entre asentamientos humanos y las condiciones ambientales, la diversidad del paisaje y la infraestructura existente.

Adicionalmente, la Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos, tiene como fin fundamental, proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada. Esta ley otorga al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en coordinación con el Ministerio del Ambiente y Energía, el manejo, conservación y recuperación de suelos, pero esta coordinación debe ir también de la mano de la gestión integral de los territorios que realizan las municipalidades, porque si bien dispone a favor del MAG, fiscalizar, evaluar y realizar, cuando lo considere necesario, los estudios básicos de uso de la tierra para definir los de uso agrícola, esto debe hacerlo acatando los lineamientos de la legislación vigente en materia de ordenamiento territorial.

No dejan de ser importantes, sin ser suficientes, las regulaciones del uso del suelo que realiza la Ley de Planificación Urbana mediante los “*planes reguladores*”. Esta ley establece algunos enunciados de ordenamiento territorial, pero versa prácticamente sobre lo urbano como centro de la planificación del desarrollo del territorio. Así por ejemplo, se presenta el contenido de los planes directores o reguladores desde una óptica netamente ciudadana al establecer como parte de estos: las política de desarrollo del área a planificar, el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad, el uso de la tierra que muestre la situación y distribución

de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente, el estudio de la circulación de vías pública principales y de las rutas y terminales del transporte, los servicios comunales como escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar, los servicios públicos como agua potable, hidrantes, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección y disposición de basuras, vivienda y renovación urbana.

Como conclusión, no puede existir descentralización como camino al desarrollo, sin planificación y ordenamiento del territorio, para esto, sería fundamental articular mejor la normativa existente en un solo cuerpo legal y poner sobre la mesa de nuevo los conceptos aún vigentes del artículo 4 del código municipal derogado. Asimismo, desarrollar una adecuada metodología, accesible para su ejecución por parte de cualquier municipalidad del país, que recoja las experiencias exitosas de otros países, para que permita a las municipalidades, de manera más sencilla, en coordinación con otras instituciones del Estado, ordenar y desarrollar integralmente el territorio, tomando en consideración lo urbano pero también lo rural, el uso racional de los recursos naturales, la prevención de riesgos, el mejor aprovechamiento de la tierra para el desarrollo económico y social de los pueblos, una forma justa de cálculo y cobro del impuesto territorial que no prive a las familias de su derecho a la propiedad privada y un sistema de financiamiento municipal que no sólo beneficie a las municipalidades urbanas con fuerte actividad industrial, comercial y residencial sino también a las municipalidades rurales que son las que deben conservar los recursos naturales que todo el país necesita. Una vez que se logre esto, no serán importantes preguntas tales como: ¿qué descentralizar, para qué y para quién?

¿Descentralización o reforma del sistema político nacional?

Dr. Johnny Meoño Segura⁶¹
Catedrático UCR. Ex Ministro de Reforma
del Estado

Una breve introducción

Hemos participado en al menos cinco congresos de municipalidades desde 1976, y he escrito posiblemente más que otros especialistas nacionales en la materia. Sin embargo, esto no nos hace ser considerados “*especialistas municipales*”. Una razón puede ser la del perenne carácter crítico sobre las inopias de dicho régimen, amarrado por siempre a las limitadas capacidades y pocos logros de este; otra razón podría ser que el énfasis principal ha sido la descentralización en su ámbito más integral de lo regional o provincial como puente entre la nación y el cantón, lo cual podría significar para muchos la subordinación de lo municipal a un fenómeno mayor. Puede ser, como con tantas otras posiciones nuestras sobre la problemática nacional, mera reticencia a aceptar la tesis de que Costa Rica debía haber sido ya un país plenamente desarrollado si sólo hubiéramos sido consistentes y coherentes en la valoración y aplicación del modelo-país

61 Catedrático Escuela de Ciencias Políticas; Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR; exMinistro de Reforma del Estado 1990-91; Director Reforma del Estado, MIDEPLAN, 1974-84. Doctor en Gobierno y Administración Pública, 1984, The London School of Economics and Political Sciences, Londres, Inglaterra. Autor de siete libros y numerosas publicaciones sobre dirección y planificación del desarrollo, descentralización, sistemas políticos y políticas públicas. Director Revista de Ciencias Económicas, UCR.

solidario y de bienestar que la Constitución de 1949 legó, inclusive vis à vis el régimen de Gobiernos locales. Están también unas pocas normas sobre el excelente gobierno necesario para impulsar ese desarrollo integral, pero la tradicional clase dirigente del país no ha querido reconocerlas y aplicarlas posiblemente porque exigen demasiada transparencia, disciplina y visión de largo plazo.

La presente colaboración busca resumir la posición crítica y prospectiva nuestra sobre la problemática del sistema político como un todo, en particular su centralismo anacrónico que ha impedido muchas mejores formas de representación y participación políticas del ciudadano.

Objetivo y resultados; qué descentralizar; procesos públicos en juego; riesgos. Una problemática histórica propia de un país en constante subdesarrollo

La problemática del régimen municipal en Costa Rica puede visualizarse con claridad histórica, leyendo lo siguiente: *“Regionalizar... es lograr un mayor nivel de desconcentración orgánica, de recursos y de atribuciones para las agencias regionales del nivel nacional de gobierno, así como un mayor grado de descentralización o devolución de recursos y actividades al nivel local de gobierno, es decir, al municipio. OFIPLAN propone que en ambos casos, el nivel de desconcentración y de descentralización debe ser producto de análisis y negociación entre los organismos regionales en general, y las instituciones sedes del nivel nacional de gobierno, ya que son éstas las que en última instancia tendrían que aceptar, determinar e iniciar el proceso de delegación a sus propias agencias y de devolución a los municipios...”*. Se trató de un artículo nuestro en página 15 del periódico La Nación, de mayo de 1977, intitulado Regionalización económica y regionalización administrativa, a raíz de una ponencia presentada por OFIPLAN (de autoría de la División que el

suscrito dirigía en esa misma Oficina) al XI Congreso de Municipalidades de la provincia de Guanacaste en 1977.

En 1982, el entonces Programa Nacional de Reforma Administrativa 82-86 de OFIPLAN, formulado bajo la dirección nuestra, diagnosticó en su numeral 6: *“Los gobiernos locales... carecen de dirección política y técnica clara y definida. La concentración de decisiones y recursos en ministerios y autónomas ha hecho que la capacidad de dirección y el marco funcional de acción hayan sido erosionados fuertemente... El Gobierno Central administra y usufructúa la recolección y distribución de los impuestos, provocando una estrecha dependencia política y financiera de las municipalidades lo cual niega la descentralización política que la Constitución les consigna a dichos Gobiernos Locales...”*. En el numeral 32 de Propuestas para el cambio, se leía: *“Estudiar el rol y la capacidad operativa de las municipalidades con miras a valorar una mayor descentralización de funciones hacia ellas y un aumento de recursos financieros... para que puedan participar activamente en el proceso del desarrollo local y apoyar efectivamente los planes, programas y proyectos respectivos”*.

En 1988, en el libro nuestro: *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guacayán, San José, se escribió sobre La crisis nacional y la oportunidad para el Régimen Municipal: *“¿Quién ha pensado que una municipalidad no tiene restricciones para asumir compromisos financieros con organismos internacionales para actividades de desarrollo cantonal? ¿Quién ha analizado la opción de que las municipalidades podrían competir con entes nacionales en la captación de esos millones... que entran al país para proyectos de desarrollo? ¿Quién está valorando la opción de que el régimen municipal, debidamente replanteado o fortalecido sin recurrir a cambios constitucionales, puede representar una modalidad importante y eficaz de Estado-empresario pequeño, parroquial, menos complejo e inmanejable que a nivel nacional, y con más sujeción a una labor participativa fiscalizadora real del ciudadano, más arraigada en sus intereses*

particulares de vecindad o cantón en cuanto a sus expectativas de bienestar personal?”.

En este mismo texto, en sección 4. Hacia una estrategia de expansionismo municipal, escribí: *“Es preciso diseñar una estrategia sólida y convincente que permita argumentar sobre la viabilidad de un expansionismo municipal en actividades de desarrollo social y económico del cantón, o de varios cantones, o de toda una región. Dicha estrategia debería considerar tanto: a) la prestación “duplicativa” de servicios locales en presencia de servicios en manos nacionales (como en educación, salud, agua potable, electrificación, desarrollo industrial, asistencia técnica al agricultor, etc.) con miras a demostrar la mayor bondad de modalidades de organización y funcionamiento más modestas, sencillas pero eficaces, en relación con las actividades más complejas, costosas y deshumanizadas en manos de entes nacionales, como también debería considerar dicha estrategia, b) la prestación de dichos servicios en convenio con entes nacionales, pero haciendo valer la potestad constitucional y del Código Municipal de que cada Municipalidad puede imponer “reglas del juego”, pues tiene a su cargo la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón (art. 169, CP) y de que “mediante el debido concierto con las demás administraciones estatales podrán las municipalidades asumir conjunta o exclusivamente las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local conferidas a esas administraciones” (Código Municipal, numeral 6). Todo este sustento jurídico implica la obligación y potestad de cada Gobierno Local para imponer prioridades y criterios a entes nacionales sobre servicios a prestar localmente”.*

Ha sido esta, una posición que promovimos técnicamente cuando fui funcionario en MIDEPLAN hasta 1984; luego, en el trabajo académico y de consultorías, y luego cuando fungí como Ministro sin Cartera de la Reforma del Estado en 1990-91, nunca logré culminar los claros objetivos por razones que no es posible analizar aquí,

pero sí en muchos textos formales publicados. Sin embargo, sí es claro que organismos representativos de lo municipal como el IFAM mismo y la UNGL, nunca se hicieron eco de estas serias prospecciones a pesar de ser ellos promotores de varios de esos eventos convocados para discutir estos asuntos “*municipales*” en los que se participó como conferencista.

Medios, herramientas e instrumentos para descentralizar. Una novedosa potestad legislativa en manos municipales, que se ha malogrado

El nuevo Código Municipal de 1998 abrió la enorme potestad para un régimen municipal de nuevo cuño, gracias a su artículo 13 inciso p., o sea crear por decisión del Concejo Municipal “*pero fuera de las arcaicas, agotadas y corruptas estructuras corporativas municipales como tales*” establecimientos públicos, empresas mixtas, sociedades comerciales e industriales. La misma Resolución No. 5445 sobre autonomía municipal de la Sala IV, en 1999, abrió otros portillos extraordinarios para que las municipalidades desafiaran el Poder Central y a los partidos políticos displicentes con dicho régimen. ¿El resultado? Nada significativo se ha hecho en punto a nuevas actividades que convencieran sobre la idoneidad de dicho Régimen municipal.

Viabilidad, legitimidad ciudadana y voluntad política. Reformas que denotan la gran desconfianza en el Régimen municipal

La actualidad muestra una serie de reformas a partir de la reforma constitucional del art. 170 en el 2001, que reiteran la desconfianza hacia dicho régimen: una

reforma que dejó todo sujeto a una “*nueva Ley*”, la nueva Ley que llega después de nueve años pero sólo para dejar, una vez más, todo sujeto a leyes anuales a cargo de MIDEPLAN, organismo que por medio de su actual Jerarca se negó a redactar la primera Ley para el 2011 aduciendo, con razón, ausencia de “*esos estudios serios e integrales*” que demuestren la potencial mayor eficacia y productividad de esos Gobiernos locales para hacer mejor lo que ministerios hacen hoy, y cómo transferir. Sin embargo, ha sido MIDEPLAN mismo el organismo que tutela desde hace siete años los millonarios recursos que la Unión Europea donó al país para, precisamente, realizar esos estudios. Nadie más ha pedido cuentas sobre tal desviación de recursos y esfuerzos.

Es un círculo vicioso. Se ha participado, según se informó, en al menos cinco congresos municipales con ponencias novedosas que, de momento, fueron muy bien recibidas y que develaban lo que sí se podía hacer bajo el ordenamiento vigente. En el 2005, se demostró cómo reconocer y superar una serie de mitos sobre el régimen municipal y lo que sí se podía transferir con ventajas varias en un sinnúmero de áreas, mediante el expediente de cambiar enfoques, actitudes y prácticas de quienes llegaron a liderar en alcaldías y concejos municipales; pero, nada se avanzó en la praxis (véase de autoría del autor, *Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica*, Antología 3, CICAP, UCR, 2005).

¿Quién y desde dónde se debe decidir la descentralización en Costa Rica? Nuestras recientes investigaciones sobre descentralización integral y sistema político.

En los últimos años hemos aportado una serie de investigaciones sobre descentralización realizadas en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, de

la UCR, en las que hemos buscado clarificar la noción de descentralización y cómo nada será viable e integral en este campo si no se entiende la complejidad del sistema político en su conjunto, y si no se incorpora el ámbito de regiones como puente entre la nación y el cantón. Recientemente, hemos producido una propuesta integral que identifica cómo transformar el régimen municipal, distrital y regional a partir de una transformación simultánea del régimen nacional de ministerios, entes autónomos y legislatura misma, incluida una masiva transferencia de recursos tributarios que hoy son de estricta recaudación y asignación por el Ministerio de Hacienda y todo ente autónomo (impuestos de ventas, renta, al combustible, al ruedo, de consumo, etc. Y, tarifas de todo tipo que financian las actividades de todo ente autónomo). Todo, mucho más allá del tímido 10% sobre ingresos corrientes del Gobierno Central que enunció la reforma constitucional referida del 2001.

Si bien hemos demostrado también durante más de tres décadas que el régimen institucional nacional vigente es rescatable hacia una mayor eficacia sociopolítica en su misma concepción constitucional si sólo fueran más serios y consistentes, también hemos argumentado que la descentralización necesaria en el país debe ser integral, y debe surgir de una clara identificación de cómo avanzar del régimen presidencialista y centralizado arbitrario, poco participativo y menos representativo, hacia un modelo radicalmente distinto. Pero, tomando debida nota de lo que es viable reformar, y cómo hacerlo según la cultura política de origen colonial que ha impedido modernizarse a grandes pasos a pesar del excelente modelo-país consignado, vía derechos de los Habitantes, en la Constitución Política desde 1949.

El gran salto: hacia un sistema cuasi-parlamentario y cuasi-federal

Nuestra propuesta, intitulada Proyecto de reformas para una descentralización integral de Costa Rica, IICE, 22 junio 2010, es global y estratégica hacia un nuevo sistema cuasi-parlamentario y cuasi-federal, o sea a la “tica”. Si resultara demasiado correcta e integral como para que se le reconozca como un modelo político viable para Costa Rica, al menos permitirá constituirse en un marco referencial útil para desnudar los simplismos y debilidades que han sustentado o motivado, después de 1949, tantos esfuerzos de reforma parcial o integral de la Constitución misma o del régimen municipal.

Ya en el 2008 habíamos enviado, por parte del IICE, un criterio técnico al IFAM sobre el proyecto de Ley de transferencias municipales, haciendo ver las inconveniencias y simplismos que lo caracterizaban. La Ley No. 8801 mantuvo esos simplismos y debilidades, y ha llevado razón la Presidenta Chinchilla cuando ha declarado en estos días de diciembre, ante la crítica de Oscar Arias de que este Gobierno está retrasando “la descentralización” que él impulsó, que dicha Ley demoró ocho años en ser aprobada, y que lo fue a finales de la Administración Arias Sánchez, o sea a golpe de tambor, sin establecer las “condiciones mínimas” que garantizaran su eficacia. No se conocen los parámetros de la Presidenta en tal sentido, pero sí los que hemos promovido durante más de tres décadas. En términos de opinión política al menos, lleva ella razón sobre la acusación que le hace Arias Sánchez. Por otro lado, la Ley No. 8828 de sociedades mixtas municipales, también de este año, es albarda sobre aparejo pues norma una competencia que ya el legislador, se reitera, había delegado en cada Concejo Municipal según art. 13 inciso p. del vigente Código Municipal, sin que nada se haya hecho al respecto desde 1998.

La Empresa de Servicios Públicos de Heredia, ESPH: una efectiva modalidad de intervención local, repetible vía Código Municipal

La excelente experiencia con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, ESPH, que data desde 1976, es un caso que ameritaba estudio serio todo este tiempo por parte de los “*municipalistas*” de este país. Si bien existe por Ley y no por decisión del Concejo Municipal de las municipalidades involucradas como lo permite el Código, es un ejemplo del tipo de modalidad de intervención municipal que puede ser efectiva precisamente por romper el molde limitante y arcaico propio de la estructura corporativa interna de las municipalidades.

¿Saben en verdad nuestras autoridades políticas y técnicas del Gobierno, qué significa descentralizar... en serio?

Está por verse qué hará MIDEPLAN en concreto hacia el 2012 y sobre la base de cuáles estudios serios y contundentes. Inclusive la reciente acción de inconstitucionalidad contra la Ley 8801 interpuesta en diciembre por dos ciudadanos, no creemos que prosperará por razones muy propias de la proverbial cultura política: dicha Ley parece “*inimpugnable*” gracias a su redacción a la tica, o sea inocua: no establece un año de inicio para la primera transferencia; no dice que estas serán continuas –pueden darse un año sí y otros no-; no las sujeta a si hay o no déficit fiscal, y específicamente asigna a MIDEPLAN (art. 5) el deber de verificar cada año “*la idoneidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias y recursos*”. Un típico círculo vicioso... a la tica. Nada parece inconstitucional en su contenido normativo, aunque toda ella sea improcedente e ineficaz debido a la débil motivación conceptual y funcional –o sea, ausencia total de un verdadero modelo de Gobierno cantonal– que sustenta tan débilmente todo su articulado.

En este sentido, la voluntad de la Presidenta Chinchilla en materia de descentralización –y el autor lo ha denunciado públicamente en varios artículos en página 15 del periódico La Nación, además de en diversos textos académicos en la UCR–, exige mucho más que un nombramiento, ilegal a nuestro juicio, de un presidente ejecutivo con rango de Ministro sin Cartera para convencer de que sabe lo que está haciendo en materia de la compleja y desatendida problemática de la “*descentralización*” en Costa Rica.

San José, 10 diciembre 2010

La descentralización en Costa Rica: una necesidad impostergable

Lic. Giovanni Varela Dijeres
Ms.C. Alba Iris Ortiz Recio
Consultores independientes

El tema de la descentralización ha cobrado gran relevancia con la aprobación de la ley denominada Ley General para la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, y con la reciente presentación del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, que es la primera ley de siete leyes especiales.

Los procesos de descentralización en Costa Rica son añejos en el sector político gubernamental. Desde el siglo XIX se han venido realizando traslados para el ejercicio de competencias en los ayuntamientos. Muchas de las luchas políticas, sociales y económicas de este país tuvieron su origen en los municipios.

Para ilustración, baste con enunciar brevemente algunas reformas sustanciales, en donde diferentes Gobiernos de la República, de diferentes partidos políticos, han trasladado competencias y recursos a los Municipios. Véanse:

- 1) Ley de Planificación Urbana (1968 Gobierno Trejos Fernández);
- 2) Emisión del código municipal (1970 Gobierno Trejos Fernández);
- 3) Ley de la Zona Marítimo Terrestre (1977 Gobierno Oduber Quirós);

- 4) Ley de Impuesto Bienes Inmuebles (1995 Gobierno Figueres Olsen);
- 5) Reforma integral del Código Municipal (1998 Gobierno Figueres Olsen);
- 6) Ley 8114 para la eficiencia tributaria y simplificación de trámites (2001 Gobierno Rodríguez Echeverría);
- 7) Reforma constitucional 170 y su transitorio (2001 Gobierno Rodríguez Echeverría);
- 8) Política Nacional de Descentralización y fortalecimiento municipal (2008 Gobierno Arias Sánchez);
- 9) Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (2010 Gobierno Arias Sánchez).

Como se puede observar, el proceso de descentralización no ha sido un hecho aislado, sino un proceso sistemático a través de los años de vida democrática, por lo tanto, lo que en resumidas cuentas vino a hacer la Ley de Transferencias, fue fortalecer los procesos democráticos, económicos, administrativos y participativos costarricenses, en ejecución estricta de un mandato constitucional.

Es importante mencionar que la Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal de Costa Rica, que se aprobó en el año 2008, constituye un compromiso abierto del Gobierno de la República con las municipalidades para implementar traslados de competencias y recursos, e iniciar y consolidar la descentralización en Costa Rica.

Por su parte, la Ley de Transferencias fue aprobada por unanimidad de votos de los legisladores del período constitucional anterior; no se puede ignorar que ha generado una gran expectativa en los representantes del sector municipal. En dicha ley es dable extraer algunos puntos importantes para el tema de la descentralización: a) Comités Cantonales de Coordinación Interinstitucional: Se designa al alcalde municipal como coordinador

de dichos comités, los cuales aglutinan todas las entidades gubernamentales prestatarias de servicios públicos en los cantones, y vienen a resolver el tema de la coordinación interinstitucional, tantas veces criticada en este país; b) Consejo Consultivo: La ley crea el Consejo Consultivo, en donde incorpora las organizaciones de los sectores municipal y comunal y los representantes gubernamentales estatales para definir las acciones estratégicas a seguir, abriendo un espacio de diálogo abierto y de participación ciudadana consolidada; c) Principios orientadores de complementariedad y coordinación: Se establece la posibilidad de que el ejercicio de las competencias sea concurrente, cuando sea necesario para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la administración pública nacional y la administración pública municipal.

La reforma hecha en el año de 2001 al artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica, ahora tantas veces cuestionada por los medios de comunicación, significó una gran decisión política al asignar al menos el diez por ciento del presupuesto de ingresos y gastos de la República a los Gobiernos locales del país. Con ello, se lograron dos objetivos: a) Se creó una vinculación permanente entre los fondos nacionales y los fondos locales y en consecuencia entre las metas del Gobierno de la República y las de los Gobiernos locales, para compartir el esfuerzo de desarrollo nacional y b) Se asimiló a los Gobiernos locales costarricenses con sus homólogos centroamericanos y caribeños.

Esta nueva regla de transferencia de fondos nacionales, constituye un paso importante hacia la adopción de un sistema descentralizado del Estado costarricense. Se puede hablar en realidad de reforma del Estado. Con esta reforma se materializa la autonomía jurídica municipal porque se mejora la capacidad de gestión gracias a los fondos frescos que recibirán cada año del presupuesto nacional.

La reforma constitucional mencionada podría resumirse en los siguientes apartados:

- 1) Se requieren, para completar el proceso de transferencia de recursos y competencias, una ley general que defina las pautas de la transferencia y siete leyes especiales que definan las competencias y los recursos a transferir; estos últimos a razón de un 1,5% por cada ley específica hasta completar al menos el 10%.
- 2) Establece un piso de 10% de recursos a transferir.
- 3) Las competencias a transferir corresponden a las del Poder Ejecutivo.
- 4) Municipalidades y concejos municipales de distrito se constituyen en sujetos con capacidad receptora de competencias y recursos.

Es imprescindible, para ubicarse en los conceptos de descentralización, tener presente lo dispuesto en la Constitución Política, en su artículo 169, que literalmente dice:

“Artículo 169. La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por los regidores municipales de elección popular, y de un funcionario o ejecutivo que designará la ley.”

Lo anterior ha generado una discusión importante, que ha obligado a lo largo de estos años, a emitir una serie de jurisprudencia importante, en torno al concepto jurídico indeterminado *“Interés local”*.

La Sala Constitucional ha dicho que:

“(...) En otras palabras, la existencia de normativa ajena a la competencia municipal, no puede sustituir la naturaleza municipal que define la propia Constitución Política.” (Ver Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Voto 5305-93)

Así como:

“Cada municipalidad es responsable por dar la solución que estime más adecuada a su propio problema local, lo que debe hacer respetando, desde luego, las normas jurídicas que define el marco de acción en el de la salud pública y las ordenanzas municipales; entre otras, el Código Municipal, los planes de desarrollo urbano vigente y la Ley General de Salud” (Ver Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia Voto 5445-1999)

Otra es la situación que refiere la doctrina y jurisprudencia nacional en torno a la administración de los intereses locales, cuando se señala:

“V.– ADMINISTRACIÓN DE LOS INTERESES LOCALES. Conforme lo establece el artículo 169 de la Constitución Política y el Código Municipal, corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. Corresponde al Ayuntamiento debe establecer una política integral de planeamiento urbano, que persiga el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice –al menos– eficientes servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y evacuación de aguas servidas, mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado, modernos sistemas de iluminación y ornato de las ciudades; eficientes servicios de construcción, reparación y limpieza de calles y otras vías públicas; y en general planes concretos y prácticos para hacer comfortable y segura la vida de la población.” (Ver Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia Voto 16599–2006)

Así como:

“La limitación fundamental que pareciera existir, en garantía de la competencia local de la municipalidad, es la reserva de ley. Lo local es un concepto indeterminado utilizado por el artículo 169 de la Constitución, que sólo puede ser reducido por ley, con exclusión de reglamentos autónomos, por tratarse precisamente de materia constitucional y de un verdadero derecho de igual rango que tiene la municipalidad a su gestión sobre este ámbito”. (Ver Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia. (Voto 3493-2002).

Con la emisión de la Ley de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, se emitieron una serie de principios doctrinarios de selección y orientación para el traslado de competencias y la asignación de recursos presupuestarios. Dice a la letra la ley:

1. Subsidiariedad: Las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria por la Administración Pública central o descentralizada cuando de manera excepcional lo amerite la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.
2. Complementariedad: La transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a los entes locales, permitirá el ejercicio concurrente de competencias cuando sea necesario para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la administración pública nacional y la administración pública municipal.
3. Equidad: La distribución de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales, será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades locales, así como al ámbito, alcances y cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.
4. Gradualidad: El proceso de descentralización se

- ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los Gobiernos locales, una clara asignación de competencias a los Gobiernos locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.
5. **Asimetría:** El proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada Gobierno local respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los Gobiernos locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa, progresiva.
 6. **Permanencia:** La descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central y descentralizada.
 7. **Democratización:** La descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y organización de los gobiernos locales y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.
 8. **Integración regional:** El proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.
 9. **Financiación:** Cada ley especial especificará cuáles son las competencias que se transfieren, reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla. Las municipalidades no estarán obligadas a asumir nuevas competencias si no han sido transferidos los recursos requeridos para garantizar su ejercicio eficaz y eficiente. “.

Para comprender mejor qué se está trasladando se debe analizar el concepto de Estado y el propio límite que el artículo 170 y su Transitorio establecen. Dice el artículo 170

“Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”. (Ver Constitución Política de Costa Rica)

Lo indicado tiene relevancia, con relación al tema de descentralización territorial, por cuanto se ha interpretado erróneamente que las municipalidades forman parte del Estado.

En torno a este tema se debe citar el estudio *“Lineamientos de Reforma Institucional para el Sector Descentralizado”* realizado por Consultores Administrativos Latinoamericanos Asociados S.A. para FOMUDE que indica:

“Clásicamente, el Estado (aparato público) desarrolla tres funciones: legisla, imparte justicia y administra (*“ejecuta”*). Las tres pueden ser descentralizadas. Para los alcances de este estado, nos interesa solo la descentralización de la función administrativa (territorial o funcional), que es la única que se vive en Costa Rica.

La descentralización (administrativa) implica personificar organizaciones, que integrarán la llamada Administración Pública Descentralizada. Se da cada vez que se crea un ente público nuevo, creación en la que hay una reserva legal (solo por ley cabe). La

descentralización, como ya se explicó anteriormente, se distingue de la desconcentración, con la cual tiene la semejanza de la “*soltura*” que implica, pero sin que la segunda alcance la personificación separada, pues las organizaciones desconcentradas permanecen como órganos del Estado, o de otro sujeto público.

Desde el ángulo del quehacer de cada ente, se habla de descentralización territorial o política, cuando se crean “*Gobiernos locales*”, que son entes en correspondencia a determinado territorio y respecto del cual atienden (como principio) la generalidad de sus intereses. Esa descentralización se opone a la funcional, en la que simplemente se crea un ente para atender una función determinada, independientemente de si se circunscribe territorialmente, o no.

La descentralización territorial plantea el problema de las relaciones entre el ente nuevo y el resto del sector público, especialmente el Poder Ejecutivo (Administración del Estado). Se alude con ello al dilema tutela –autonomía; esta última define el status del nuevo ente en cuanto a la intensidad de la “*soltura*” concedida; dentro del campo de los entes descentralizados se conocen múltiples alternativas en cuanto a autonomía. La tutela alude a las potestades restrictivas que quedan (especialmente en el Poder Ejecutivo) a favor de los órganos centrales; por supuesto que, a mayor tutela, menor autonomía y viceversa.

La descentralización administrativa tiene fundamento constitucional, aunque la Constitución Política no es un modelo de precisión en cuanto a este tema. La Constitución no impone, dentro de la parte central del aparato público, un único sujeto. El vocablo “*Estado*” lo usa con múltiples acepciones. Del

artículo 10, vigente, se puede deducir que el Estado tiene tres Poderes (según el 9 son los mismos que conforman el Gobierno de la República); pero también hay que incluir en el Estado (como sujeto) al TSE, que tiene “*rango*” de Poder, y a la CGR, que si bien es “*auxiliar*” de la Asamblea Legislativa, lo cierto es que tiene “*absoluta independencia funcional y administrativa*”, de manera que en realidad el Estado está formado por cinco órganos fundamentales.

La Constitución contempla por separado al “*Régimen Municipal*”; inicialmente los Gobiernos locales eran solo las municipalidades, pero en el 2001 se reforma el artículo 172 para permitir entes en el ámbito distrital Concejos municipales de distrito (CMD) como clara descentralización voluntaria de las municipalidades (o sea, “*descentralización de la descentralización*”), como entes territoriales en el ámbito distrital, de tercer nivel (Estado-municipalidades-CMD).

A las municipalidades la Constitución les otorga simplemente “*autonomía*”, sin que sea cuestionable que tengan autonomía administrativa y política (por jurisprudencia incluso esa autonomía se reconoce más fuerte aún). Por separado la Constitución contempla las “*instituciones autónomas*”, como modalidad de descentralización por servicios, con garantía de solo autonomía administrativa (artículos 188 y 189). Dentro de las instituciones autónomas se incluye al PANI (artículo 55), a la CCSS (artículo 73), a la que se le da garantía también de autonomía de gobierno (en el manejo de los seguros sociales) y a las universidades estatales (artículo 84), que tienen una autonomía no solo administrativa y política sino también organizativa. El artículo 49 alude a “*instituciones*” del Estado y a otras entidades de derecho público, lo que deja claro que es ilimitada la posibilidad de entes descentralizados (o públicos) no territoriales

(en el 121 inciso 20 se habla genéricamente de “*organismos para el servicio nacional*” y en el 184, inc. 4, de “*instituciones del Estado*”). La Constitución usa la locución “*Administración Pública*” pero erróneamente como sinónimo de Estado – sujeto (artículos 176 y 187) o de aparato público (artículo 168), salvo en el 121 inciso 14 in fine, en donde parece darle un uso correcto, el definido precisamente en el artículo 1 de la LGAP (Estado-ente público –mayor– y demás entes públicos –menores).”

Esto significa que existen competencias que no pueden ser trasladadas por constituir reserva constitucional, a otros entes descentralizados del Estado, como lo son el Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense del Seguro Social, la organización de los servicios de prestación de la educación pública y la salud pública.

Ante la situación anterior, se debe coincidir que existen otras competencias que han sido asignadas a las instituciones autónomas y, conforme al artículo 170, no pueden ser trasladadas.

Acorde al organigrama institucional, que es fácilmente deducible que existen competencias, que amén de la limitación constitucional, no se consideran técnicamente susceptibles de ser trasladadas, como lo son RECOPE, ICE, INCOPECA, INEC y JAPDEVA.

Se aflora a esa conclusión, en primera instancia, dada la especialidad de la función que se realiza y en segundo término, dada la complejidad de competencias que ejercen, en donde en algunos casos se está frente a temas de dominio público, que se encuentran limitadas procedimentalmente en la propia Carta Política.

Esto obliga necesariamente a replantear la tesis de que se realice una reforma constitucional, al artículo 170 que

permita que sean susceptibles de trasladar las competencias y los recursos presupuestarios que ejercen algunas instituciones autónomas y otras, que han sido calificadas por sus propias leyes constitutivas como semiautónomas.

Al respecto el consultor Fabián Volio Echeverría, refiriéndose al proyecto de ley recomendó:

“Observaciones y recomendaciones. 1. La necesaria reforma al artículo 170 de la Constitución Política. A partir del estudio del tema, hemos concluido que la Ley General para la transferencia de fondos nacionales y de competencias del Poder Ejecutivo debe servir de vehículo para promulgar reformas legales indispensables para crear un nuevo ambiente legal y político, que permita colocar al gobierno local a la par de las instituciones descentralizadas. Esta ley, puede transformar o aún, abolir instituciones y órganos menores que consumen valiosos fondos públicos y prestan servicios de manera muy limitada. En cambio, estas competencias y estos fondos serían ejercidos por todas las municipalidades del país, de una manera más directa y desde el gobierno local.” (Ver Fabián Volio Echeverría. Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización. Abril de 2008).

Es importante destacar que, cuando se aprobó la reforma constitucional del 170 de la Constitución Política, los señores Diputados no tuvieron presente que solamente se referían a competencias del Poder Ejecutivo y que es precisamente dicha Constitución, en su artículo 130, que dispone que el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno, en contraposición con los artículos 188 y 189 de la misma Carta Magna que disponen que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno, así como que serán aquellas que la propia Constitución establece y los nuevos organismos que creare la Asamblea legislativa por votación de mayoría calificada.

Resulta, a todas luces, un límite a los fines y alcances de la presente investigación dicho artículo constitucional, máxime si se toma en cuenta que, precisamente uno de los objetivos fundamentales de la reforma impulsada al artículo 170, a favor de los municipios, fue disminuir el aparato estatal y redefinir las funciones descentralizadas, en donde precisamente convergen una importante coincidencia con algunas de las competencias que ejercen los Gobiernos locales.

Existen otros límites a la transferencia de competencia al ejecutar los procesos de descentralización, de una manera más efectiva: el límite presupuestario establecido de 1.5% en el transitorio constitucional.

Es imperativo recordar lo dispuesto en el Transitorio del artículo 170 de la Constitución Política:

“Transitorio. La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignará a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.”

Esto es de suma importancia por cuanto define el procedimiento con el que deben trasladarse los recursos presupuestarios y las competencias.

Como se ve, el proceso de descentralización en Costa Rica ha sido lento y arduo a través de los años. Al

respecto, es importante mencionar que sobre el proyecto de ley de transferencia que hoy es la Ley 8801, la Consultoría ATI en Descentralización y Mecanismos de Descentralización, realizado en abril de 2009, referente al proyecto de ley en cuestión se señalaba:

“La versión final del Proyecto de Ley General no incorpora un catálogo de competencias; lo cual será materia de las siete leyes especiales que completarán el proceso. Esta característica es congruente con el texto del Código Municipal y con la importancia de crear “amplias ventanas de oportunidad” para el fortalecimiento de la autonomía municipal. “La apuesta va orientada a brindar un marco jurídico flexible que permita al legislador, al momento de la discusión de la legislación especial, determinar en consideración a su entorno político, que(sic) competencia estará sujeta a traslado”. (...) Aborda, como pilar para concertar, afinar y operar el traslado de recursos y competencias, un capítulo sobre las reglas generales para garantizar la participación ciudadana dentro del proceso. Queda claro que este factor es esencial, pero no se crea la confusión que ha ocurrido en procesos similares, de confundir descentralización con más mecanismos de participación. En el marco de mejorar la coordinación de las políticas públicas y articular las iniciativas del gobierno central con las de actores locales, el Proyecto de Ley General crea los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional. La aprobación de esta iniciativa es clave para empatar con la perspectiva de los gobiernos municipales, instancias gremiales, funcionarios del Poder Ejecutivo y representantes ante la Asamblea Legislativa, en el sentido de que la prioridad en la agenda de descentralización radica en el traslado de mayores recursos económicos, a los municipios. Con solo más recursos, las municipalidades pueden desarrollar, a partir de la definición constitucional (Artículo 169) suficientes actividades relevantes y de beneficio inmediato para sus comunidades. La vinculación hacia las competencias, debe significar acercar el texto del Código Municipal. No representa crear un nuevo marco de

competencias para trasladar a los municipios, sino relacionar la amplitud que ya se cuenta con el traslado de recursos. Ello nos lleva a priorizar dos ámbitos, en particular: fortalecer las competencias propias y formalizar ciertas competencias concurrentes.” (Ver Lautaro Rosal Renzo. Consultor ATI en Descentralización y Mecanismos de Descentralización. FOMUDE. Abril de 2009).

El fortalecimiento de los Gobiernos locales en Costa Rica se ha visto mermado considerablemente por la política centralista del Poder Ejecutivo. El tema más importante quizás lo constituye la movilización de recursos para lograr una gestión más eficiente, con personal cada vez más capacitado y profesionalizado para ejecutar las tareas municipales. Esto necesariamente incide en la sociedad civil, siendo que se revierte en el desarrollo local.

Son dignos de reconocer los avances que se han propiciado en las esferas organizativas que interfieren necesariamente en la gestión administrativa de cada municipalidad. Se deben reconocer mejoras sustanciales en áreas de ordenamiento territorial, gestión ambiental, planificación estratégica y elaboraciones presupuestarias en base a inventarios más claros de necesidades comunales. Sin embargo, falta la implementación de mecanismos que las hagan más participativas, superando sus debilidades y limitaciones. Para lograr estos cometidos se necesitan, indudablemente, mayores recursos económicos consignados en los presupuestos de los Gobiernos locales.

Conciencia ciudadana para el Cambio

Dr. Rolando Araya Monge
Ex candidato Presidencial
Ex diputado. Ex Ministro del MOPT

Creo en los beneficios de la descentralización, pero confieso mi frustración: pese a los esfuerzos, el avance real en el país es casi imperceptible, producto de los achaques de un sistema político decadente. La mayor distribución del poder enriquece la democracia, acerca las decisiones políticas al ciudadano, propicia más iniciativas, potencia la creatividad social, disminuye la burocracia central y permite mayor control directo del pueblo. Los países con mejor educación y desarrollo humano han puesto en marcha procesos de descentralización y han logrado probar la eficacia de la distribución del poder político.

Sin embargo, en Costa Rica, no hemos sido capaces de una discusión seria sobre el tema. Por lo visto, quienes adversan este cambio, conscientes de la virtual parálisis política y la imposibilidad de tomar decisiones importantes, simplemente ignoran el tema. No es necesario combatir abiertamente. Basta con no hacer nada. Una suerte de esclerosis ataca el sistema político y las instituciones de la democracia. Es muy difícil hacer reformas. Todo sirve de excusa. La actual crisis fiscal servirá de subterfugio para contener los avances.

España emergió a la democracia a finales de la década de 1970, después de una férrea dictadura. El pueblo español prácticamente no había tenido una experiencia democrática. El corto período republicano fue abortado por una atroz guerra civil en la década de 1930. Y sin embargo,

hoy, el grado de autonomía adquirido por distintas regiones y la porción del gasto público ejecutada por los ayuntamientos, es un buen punto de partida para una comparación. Mirando esa experiencia, se puede constatar lo insípido del debate en el país y el letargo patológico de su mente política. Varias naciones europeas muestran significativos avances hacia formas de democracia directa y exhiben grados de descentralización con cifras superiores al 50% de participación de los municipios en el gasto público. Algunos superan hasta el 70%, como es el caso de Dinamarca.

Y conviene cotejar también las cifras de Costa Rica, con el resto de América Latina. Apenas saliendo de un largo período de dictaduras militares, el presupuesto municipal en la región supera un promedio de 15% del gasto público, mientras que en Costa Rica se mantiene cerca del 2%. Aun en ese caso, la comparación es aplastante. Y aunque sea hartamente conocida, conviene recordarla para evidenciar el tamaño del rezago, tan contrastante con la idea general en torno a la calidad democrática en este país. Los programas de gobierno de todos los partidos prometen apoyo, pero aun así, el tema no logra enamorar la conciencia colectiva. El discurso político dominante está a favor de la descentralización. Pero el proceso tropieza con la indefinición. Algo pasa en el terruño.

Es posible, no obstante, escuchar algunas opiniones discordantes en los ámbitos más cercanos al ciudadano común y en círculos más conservadores. Se argumenta la incapacidad de los regidores y de los alcaldes, la corrupción, tan visible como en el resto de la administración pública y el predominio de procedimientos burocráticos estúpidos. La ciudadanía tiene pésima opinión de los políticos (y de los funcionarios), y peor sobre los políticos locales. Basta con ver el desinterés en las elecciones de alcaldes. Esto incita a una reflexión y percatarse de la debilidad del proceso. Se nota mucha indiferencia, ausencia de

interés en este o en ningún otro tema que obligue al ciudadano a pensar un poquito. La política solo importa como espectáculo y despierta interés solo cuando se convierte en bronca, en pelea, como en el boxeo.

Partiendo de estas premisas, obvias para muchos actores, prefiero ahora pasar la página y considerar los procesos a partir de un cambio de mentalidad, una revolución en la cultura política como requisito. Esto implicará una estrategia distinta. No basta obtener la firma de candidatos en apoyo a hipotéticas situaciones, ni siquiera dar leyes como la del fortalecimiento de los gobiernos locales, cuya aprobación permitió la anterior administración, solo al puro final, y así, el hueso con hormigas se lo comiera el nuevo gobierno.

Hagamos inventario. Se pasó una importante reforma legal al régimen municipal en la década de 1970, se eliminó el viejo resabio intervencionista del llamado Jefe Político de otros tiempos –una especie de comisario del Poder Ejecutivo a cargo de tareas municipales–, se creó el concepto del Ejecutivo Municipal, y poco pasó. Se aprobó una reforma constitucional para establecer el 10% de participación municipal en el gasto público y han pasado más de 10 años sin ver resultados. Se desfasaron las elecciones de alcaldes con el propósito de evitar que la coincidencia con las votaciones generales les restara importancia, y pasó menos. O bien, rectifico, sí pasó: la gente se dio cuenta de este desinterés de los ciudadanos. Se aprobó una ley para ejecutar la disposición constitucional a razón de 1.5% por año, hace unos meses, y ya salió la nueva Ministra de Planificación a rechazar tal decisión. La actual es la mayor crisis fiscal desde 1981 y la ley es insuficiente, carece de un plan, de una concepción general sobre la ejecución. Eso servirá de pretexto para atrasar el propósito. Ya se verá. Todo esto hace ver la necesidad de trascender el cerco de las reformas legales, al menos hacerlo bien hecho, y empezar a contemplar la búsqueda

de una mayor conciencia en torno a un nuevo concepto democrático.

He asistido a foros, mesas redondas, conversatorios, debates y toda clase de eventos para discutir las leyes que conviene aprobar para dar fuerza a la frustrada descentralización. Al igual que muchos, me he pronunciado a favor de las distintas iniciativas encaminadas a poner en marcha el proceso. Sin embargo, como algunos otros, he podido constatar el carácter ritual de las actividades y la timidez de los proponentes, quienes no intentan quebrar un solo plato, pues forman parte de las mismas estructuras políticas que juegan con el tema.

Pero aún no se ha confrontado esa realidad con la actitud del costarricense y ahí está el meollo del problema. Por lo general, se piensa, bajo este imperio del reduccionismo filosófico, que basta con crear una institución, cambiar la ley, o hacer ministro al presidente ejecutivo de una institución degradada para provocar el cambio. Ahora sé que estamos equivocados.

En realidad, la situación de cualquier país depende más de la calidad de su pueblo que la de su gobierno. He dicho esto en muchas partes, no he escuchado opiniones contrarias, la mayoría asiente, pero siguen atascados en una tautología alienante, todo de arriba hacia abajo, como un juego para engañarse a uno mismo. El primer paso para superar la situación actual es sanar la nación. Así como se oye –o se lee–: sanar la nación. Ese es el punto de partida. Gran desafío. Este es un camino sin atajos. Empieza por una revolución educativa.

La democracia está enferma, atacada de centralismo burocrático, corrupción, clientelismo, descrédito de los partidos, procrastinación, mediocridad, frustración y ausencia de ilusión, hasta de esperanza. Para el costarricense medio, quien se mete en política lo hace para

enriquecerse a costa del pueblo. Este concepto no puede ignorarse en el diagnóstico a la hora de explicarse por qué suceden las cosas, o por qué no suceden. Las estadísticas comprueban, año tras año, que el país va cuesta abajo en casi todo, como algo inexorable, imparable. Algunos pretenden tapar el sol con un dedo y lo niegan, y quienes no, se contentan con creer que basta con cambiar el partido político en el Gobierno, detener la corrupción o hacer algún cambio cosmético en las ideas económicas.

Una crisis multidimensional, a escala mundial, puede ser una vitrina adecuada para contemplar esta realidad como el fin de toda una era histórica y el nacimiento de un nuevo paradigma. Y es dentro de este contexto, donde deben plantearse las nuevas ideas en Costa Rica. El viejo orden es un delantal de retazos que no aguanta más remiendos. *“Vino nuevo en odres nuevos”*.

En esta ocasión, abundarán trabajos con magníficas ideas sobre la descentralización y el enriquecimiento de la democracia. Pero mientras no se corrija la actitud del costarricense y su cultura política, discutir las propuestas solo entre operadores políticos acabará en la misma cantinela. La conciencia nacional está dormida, enajenada ante el televisor, vencida ante la cultura del facilismo y el confort, aletargada por múltiples adicciones. Y sin una emoción popular, es difícil que una clase política desacreditada logre meter mano en la tarjeta madre del sistema.

La fisonomía centralista de la administración pública no puede cambiar sola. Deberá producirse al lado de otras reformas en el corazón del sistema: una transformación real percibida como parte de un gran evento histórico. El centralismo forma parte de la concepción política dominante en el país, como un hábito mental, una especie de superego del régimen. Trascender eso es

más difícil cuando todavía muchos ven la propuesta descentralizadora como vaciar una burocracia de un recipiente a otro. Las relaciones de poder solo pueden cambiar como producto del nacimiento de una cultura democrática. ¡Y esto es harina de otro costal!

El Estado está raptado por una concepción burocrática. Y la burocracia, aunque esté formada por seres inteligentes, es obtusa, tonta, aletarga a quienes viven en ella y a quienes conviven con ella. Por ello no pueden ver hasta dónde ha llegado la judicialización de la política. Hace algún tiempo propuse que se dejara el municipio al ciudadano, y se sacara a los partidos nacionales de la competencia municipal. Eso habría desarticulado la administración municipal de la estructura clientelar más influyente y habría creado un ámbito ciudadano de la política. Se vino el mundo encima y, por supuesto, ni siquiera llegó a tener un dictamen legislativo.

Para el costarricense común, tanto el poder central, como municipal, lo ejercen los políticos, de cuyas intenciones, como ya se señaló, tiene la peor opinión. Los actores de la política son los mismos, tanto en las elecciones nacionales como en las locales. Y esto desmoviliza al pueblo, como señalé en dos ensayos sobre *“acción ciudadana”*, en 1992, con la idea de una nueva corriente política.

En uno de mis combates políticos, planteé un tríptico ideológico basado en la participación, el conocimiento y la naturaleza (PCN), como parte de una nueva estrategia política y económica. En lo político, se trataba de una innovación hacia formas más directas de democracia y la descentralización administrativa. Recorrí el país, me apasioné con la propuesta, la expuse en cada rincón del territorio nacional. Creo que ni siquiera mis partidarios se llegaron a entusiasmar con ella. Y pretender cambios con esta actitud es como devolver un río a punta de remo.

Estoy enamorado de ideas como el Saemaul Undong, de Corea del Sur. Este es un sistema de organización de las comunidades, basadas en principios elementales. Puros valores, nada de clientelismo, nada de politiquería, como nació el desarrollo comunal costarricense, antes de que lo atacaran los cangrejos de la política electoral, con partidas específicas. Hoy, el Saemaul Undong no solo puede presumir de haber creado una actitud nacional, basada en una sólida ética social, sino que, a través de este, las comunidades tienen participación protagónica en universidades, plantas hidroeléctricas, ferrocarriles, fábricas, complejos agrícolas y pesqueros, sistemas cooperativos, etc. En realidad, el Saemaul Undong está en el origen y el corazón de la impresionante transformación experimentada por la sociedad coreana.

Y otro paradigma político atrayente es el suizo. Allí, el concepto de descentralización ha llegado hasta considerar cada cantón como una pequeña república. El poder ciudadano reafirma la idea de una democracia de bases, como predicaba Jefferson. Además, Suiza no solo tiene un sistema parlamentario –injustificadamente temido en las élites de Costa Rica–, sino que, más allá, el poder legislativo ni siquiera escoge un jefe de gobierno, en forma de primer ministro. Más bien, elige un Consejo de Estado, con presencia de las distintas fuerzas políticas protagónicas y con un estilo inspirado en la búsqueda de consensos. Si persiste alguna diferencia, el pueblo decide en referendo. Aquello funciona por la conciencia ciudadana, no por el Gobierno. Un orden como este demanda una gran responsabilidad social, lejana al cinismo incrustado en la política local. El actor principal de una nueva cultura política será el ciudadano, un ciudadano consciente, no los dirigentes políticos.

Cada día creo más en Tolstoi, Thoreau, Gandhi, Whitman, Rousseau, valoro más a Proudhon, y creo menos en la gran arquitectura estatal de la modernidad, la cual,

tanto socialista como neoliberal, acaba con una concentración de poder deshumanizante. Sin negar bondades de la democracia representativa, aun necesarias en esta transición, la nueva cultura ayudada por los avances técnicos de las tecnologías de la información, hará posible un nuevo equilibrio entre individuo y sociedad, entre ciudadano y gobierno, entre el centro y la periferia, entre productores y consumidores. Es posible ver la estética holística de la nueva civilización en Internet; allí, cualquier punto es el centro, todo está en el centro, o quizás, nada es el centro. El centralismo burocrático se está pudriendo ante los ojos. Tardará, quizás, pero vendrá una nueva utopía para refrescar el ánimo y generar el nacimiento de un orden basado en el ciudadano, la comunidad y el autogobierno.

Hace algunos años, acompañé a Don José Figueres, líder revolucionario y varias veces Presidente de la República, a una transmisión de mando en un país latinoamericano. Al salir del evento, en las puertas del Senado de aquel país, acompañado de varios presidentes y ex presidentes de la región, la televisión decidió entrevistar primero a don Pepe. Contestó un par de preguntas de una manera poco diplomática. A su edad, ya estaba por encima del bien y del mal. Cuando le preguntaron qué podía hacerse por la democracia y el desarrollo de ese país, les contestó categóricamente: *“No mucho antes de cincuenta años de escuela”*. Cruda respuesta para comprender que el funcionamiento de un sistema político no depende tanto de la Constitución como de la educación y la cultura del pueblo.

Ese es el punto. Pretender arreglar un país y resolver sus dramas solo desde la ley es como intentar embellecer una mujer maquillando su imagen en el espejo. La política, los políticos, la marcha de la cuestión pública, el funcionamiento del sistema institucional y la vida social

son un reflejo de la forma de ser de un pueblo, de su educación, de sus pensamientos, sus creencias, sus valores, sus anhelos, sus necesidades, sus palabras, sus recuerdos y demás experiencias de la mente y el espíritu. Si un país anda mal, es mejor poner el estetoscopio en el corazón del pueblo y no tanto en las instituciones. La realidad es un espejo de la conciencia social.

Una decisión consolidada hasta en la Sala Constitucional, en torno a un cuestionado contrato minero, fue anulada por un tribunal contencioso, hace unas semanas. Esto no ocurrió simplemente por la aplicación de la ley. Es el efecto de una sólida conciencia ecológica arraigada. Pero el tema de la descentralización es visto como cosa de políticos, no del pueblo.

Cuando no se llega ni siquiera un 30% de presencia ciudadana en las votaciones para elegir alcaldes, pretender una reforma hacia una verdadera descentralización, es como poner alas a un tractor y esperar que vuele. He ahí el problema. Es necesario, antes que todo, liberar a la nación. La cultura del consumismo, del economicismo como religión, la violencia y la corrupción viral enajena a la sociedad. Es necesario rescatar la solidaridad, la responsabilidad y la moral como cimientos del sistema, hacerse más conscientes. El espíritu sencillo y digno del pueblo se ha trastocado. Para cambiar, es preciso resucitar el alma nacional que dio vida a la democracia electoral más antigua de América Latina.

Y hace falta involucrar a los ciudadanos en el combate, convertir esta reforma política en una ilusión. La lucha debe salir del actual confinamiento elitista; el tema debe llegar a las escuelas y colegios, las redes sociales, los medios de comunicación, lograr el apoyo de los universitarios, los intelectuales, los ecologistas y replantear el asunto ante los educadores opuestos.

En tanto no se logre convertir en una esperanza popular, los políticos seguirán posponiendo la decisión. Repito para concluir: es necesario salir del trance, es preciso despertar, una nueva conciencia política será el fundamento de una reforma política general del Estado, para liberarlo de la dictadura burocrática y del dogmatismo judicial, del reglamentismo; establecer nuevas relaciones de poder, avanzar hacia formas más auténticas de democracia como el parlamentarismo y sentar las bases para una democracia ciudadana más profunda, más natural y más directa. Así podrá nacer un verdadero proceso de descentralización y autonomía local, como en Suiza, España o Dinamarca.

Enfoques prácticos

La descentralización en Costa Rica

Dr. Oscar Arias Sánchez
Premio Nobel de la Paz
Ex Presidente de la República

La invitación a formar parte del Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica me llena de profunda satisfacción. Es volver a ser convocado a la causa de profundizar la democracia, a la causa de construir verdadera ciudadanía, a la causa de llevar el poder civil lo más cerca posible de sus dueños. Este ideario llega en el momento preciso. Hoy, más que nunca, los costarricenses saben del significado de la palabra “*descentralización*”, y de los alcances que su implementación tiene para la vida diaria y para el desarrollo de las comunidades.

Siempre he dicho que un gobernante democrático debe recordar, constantemente, quién es el dueño del poder. Las tentaciones autoritarias siempre comienzan por hacer olvidar que los gobernantes no son propietarios, sino simples custodios de la soberanía del pueblo. Cada municipalidad de este país es un recordatorio insoslayable de esa premisa, y reivindicarla es deber de estos.

La descentralización política no es una invención de estos días, ni tampoco es un desvarío romántico de unos cuantos entusiastas. La descentralización, el verdadero ejercicio de competencias públicas en el ámbito local, es un impulso que descansa en el germen mismo de la democracia. El fortalecimiento de los Gobiernos locales quiere decir, en última instancia, fortalecer el poder de sus legítimos propietarios. Una democracia madura no

es aquella donde el poder democrático es simplemente ejercido, sino aquella donde el poder democrático es sabiamente distribuido.

Entender esto le ha costado mucho tiempo a Costa Rica. A pesar de la notable tradición democrática, a pesar de las pruebas y errores en materia de reforma del Estado, a pesar de las experiencias exitosas en otras naciones, se sigue siendo una de las naciones más centralizadas del hemisferio occidental. Se sigue centralizando el ejercicio del poder democrático, como si esa fuera la única manera de guardar ese valioso tesoro. Se canalizan pocos recursos a través de los Gobiernos locales, y aún menos competencias y potestades. En cierta medida, el Estado costarricense se comporta como aquel padre que le dice a su hijo: *“esto es tuyo, pero aquí te lo guardo, para que no se pierda”*. De la misma manera, se les ha dicho a las comunidades: *“este poder es suyo, pero nosotros se lo guardamos, para que no lo malgaste”*.

Pero la democracia es un tesoro muy distinto a cualquier otro. Su valor no será mayor si se tiene guardado eternamente, o si es inaccesible para la mayoría de los ciudadanos. Por el contrario, será más valioso y duradero en el tanto sea compartido. Por fortuna, aunque muy lentamente, se ha ido reconociendo que al pretender proteger a las municipalidades de sí mismas, se ha venido prorrogando la materialización de una de las promesas principales de toda democracia: la de la participación efectiva de los individuos en la solución de sus propios problemas.

Cambiar esta visión ha sido un *leit motiv* de mi carrera política. Hace más de 30 años, en un pequeño libro titulado *Nuevos rumbos para el desarrollo costarricense*, escribí: *“En todo este proceso de perfeccionar la democracia, convirtiéndola en un sistema político de amplia y efectiva participación, las municipalidades están llamadas a jugar un pa-*

pel de primera magnitud. Es preciso restituirles la preeminencia política que otrora tenían, así como fortalecer su desarrollo económico y financiero, en aras de una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones, en la realización de los programas y en el control de los asuntos comunitarios”.

Fue esa convicción la que me impulsó a hacer de la descentralización política uno de los ocho peldaños que prometí escalar al inicio de mi primera Administración (1986-1990), uno de los ocho compromisos que asumí frente a la Catedral Metropolitana. Lamentablemente, fue el único de todos los peldaños que no pude cumplir, entre otras cosas, por la reticencia de algunas personas a aprobar una norma constitucional que hiciera obligatoria la transferencia de un porcentaje de los recursos públicos a las municipalidades, un proyecto que diseñé y presenté por primera vez cuando fui diputado durante el período 1978-1982.

Pero el destino me brindó una segunda oportunidad a mis convicciones. Cuando regresé a la Presidencia de la República, en el año 2006, tuve la dicha de comprobar que aquella idea que defendí como diputado a finales de los setenta, formaba ya parte de la Constitución Política, y que además el pueblo costarricense tenía la potestad de elegir libremente a sus alcaldes. En lugar de creer que la tarea ya estaba hecha, esas conquistas me dieron más ánimo para continuar su profundización. Por esa razón, en los primeros meses de mi segunda administración, giramos por primera vez el monto que por ley debía asignarse a la construcción y mantenimiento de caminos vecinales; se brindó apoyo económico para la atención de situaciones de emergencia por parte de las municipalidades; se capacitó profesional y tecnológicamente a los funcionarios locales; y se dedicó tiempo a la recuperación de los espacios públicos y a la construcción de mayores y mejores lugares de intercambio para la vida en sociedad.

Junto a ello, creamos un Fondo de Solidaridad del Gobierno Nacional al Gobierno Local, con la ayuda del Gobierno de la República Popular de China. De ese fondo, las municipalidades del país tuvieron acceso a 13.000 millones de colones, un 50% del total. Esto aumentó sensiblemente los recursos de todos los municipios, desde el cantón central de San José hasta el cantón de Coto Brus.

Pero este fondo fue algo más que una transferencia monetaria a los Gobiernos locales. Fue, en realidad, un voto de confianza para las municipalidades. Confianza en que sabrían administrar los recursos con justicia y sabiduría, confianza en que sabrían ejecutar los recursos con sentido de prioridad, confianza en que sabrían atender las necesidades más apremiantes de sus vecinos, confianza en que rendirían cuentas de los resultados obtenidos. Siempre he confiado en la capacidad de las municipalidades, y por eso no dudé en entregarles, con ese fondo, una mayor cuota de poder. A cambio de esa confianza que deposité en los Gobiernos locales, lo único que les pedí fue que utilizaran ese dinero pensando principalmente en quienes menos tienen, en las personas más pobres de sus comunidades.

Así mismo, se desarrollaron brigadas de acompañamiento a los Gobiernos locales desde el Ministerio de Planificación Nacional, para asesorarlos en el ejercicio de sus potestades. También, importa recordar que del préstamo por 850 millones de dólares que se obtuvo del Banco Interamericano de Desarrollo, el mayor de la historia, 200 millones de dólares están destinados a los Gobiernos locales. Todos estos esfuerzos culminaron con la entrada en vigencia de la Ley General para la Transferencia de Competencias y Recursos del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, en cumplimiento del artículo 170 de la Constitución Política; un artículo que había sido olvidado.

Durante mi paso por el Poder Ejecutivo fui siempre de la idea de que un Gobierno Central fuerte, al lado de Gobiernos locales débiles, significaba un avance desigual del país. Por ello impulsé los cambios que los costarricenses ya conocen. Espero que esas políticas traigan dinamismo a los Gobiernos locales. Espero que sirvan de herramienta para que los alcaldes y alcaldesas logren transformar la suerte de sus comunidades al lado del Gobierno Central. Y espero, sobre todo, que esos cambios no sean los últimos. Confío en que se sigan gestionando las reformas necesarias para profundizar la descentralización en Costa Rica.

Todo Presidente se siente al mismo tiempo maestro y colega de los alcaldes y alcaldesas, y desde ambas posiciones es su deber ayudarles. No por un día o para una tarea específica, sino todos los días y para todas las tareas. Eso fue lo que intenté hacer en mis dos administraciones, y hoy mi satisfacción es mayor que hace 20 años. Hoy estamos más cerca de que la democracia se manifieste plenamente en ese lugar donde siempre se han anhelado sus virtudes: en nuestras municipalidades.

Participación, Descentralización y Eficiencia

Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría
Ex Presidente de la República
Ex Secretario General de la OEA

Democracia, participación, eficiencia

Para quienes dan prioridad a la dignidad y la libertad de cada persona hecha por Dios a su imagen y semejanza, la vida en sociedad debe asegurar la mayor vigencia posible de esos valores. Por ello la determinación de los fines y metas de cada persona debe ser librada a su propia voluntad. Claro está que la vida en sociedad obliga a preservar igualmente esa dignidad y libertad para todas las personas, y esto constituye la principal limitación a mi escogencia de medios y fines. En general, el avance desde las sociedades humanas de instituciones cerradas, jerarquizadas y coordinadas por la subordinación hacia grupos humanos que colaboran mediante el intercambio, los contratos y la libre constitución de organizaciones de todo tipo, ha obligado a establecer diferentes formas de organización política.

La democracia aparece en este devenir histórico y conceptual como el medio idóneo para permitir que la participación competitiva pueda florecer con sus resultados de vertiginoso aumento en la creatividad y la eficiencia. Pero ese medio de decisión política, nunca aparece como una estructura terminada sino como una institución evolutiva tanto por diseño constitucional y legal como por

transformaciones espontáneas surgidas de la experimentación y el tanteo y el error.

Para que la democracia, entendida como medio de discusión inteligente para adoptar medidas públicas mediante la regla de la mayoría, no se convierta en el autoritarismo de esa mayoría, es preciso buscar que el poder controle al poder, según el sabio decir de Montesquieu. Esto atañe no solo a la división de los poderes centrales sino también a la distribución de competencias entre entes de distinta dimensión territorial (país, regiones, provincias, cantones) como medio de encontrar los necesarios equilibrios y balances entre los distintos órganos públicos. De ahí la relevancia de buscar mecanismos de participación colaboradora, que se da cuando la decisión es el resultado del acuerdo específico de las personas y organizaciones involucradas.

A este respecto tres características de las instituciones democráticas, que han evolucionado de diversa manera en distintas naciones, son las relacionadas con las formas de participación, de desconcentración y de descentralización. Sobre estos conceptos he escrito en diversas oportunidades (*Democracia Participativa y Libertad en Democracia Costarricense*, Chester Zelaya Editor, EUNED, San José 1989; *Al Progreso por la Libertad*, Libro Libre, San José, 1989; y *Una Revolución Moral: Democracia, Mercado y Bien Común*, Editorial Costa Rica, 1993). Dadas las limitaciones de espacio, permítaseme en esta ocasión simplemente afirmar que la desconcentración para ejecutar las competencias asignadas a los entes centrales (Poder Ejecutivo e Instituciones Autónomas) y la descentralización para trasladar competencias de los entes centrales a las municipalidades, son mecanismos que han mostrado “*conceptual e históricamente*” gran capacidad para promover una mayor participación ciudadana y un ejercicio más eficiente del principio de subsidiariedad. Esa mayor participación se da a la vez que las decisiones

se toman por parte de personas más cercanas a los problemas que se enfrentan, lo cual conlleva generalmente al uso de mayores conocimientos formales y no articulados. De esta forma, se respeta la dignidad y la libertad en la determinación de los objetivos de la acción pública, y a la vez se cuenta con mayor capacidad creativa en la concepción y eficiencia en la ejecución.

Para avanzar en estas áreas y fortalecer realmente a los Gobiernos locales es preciso revertir las causas que en este país, desde el último tercio del siglo XIX, han venido disminuyendo las competencias, recursos y ejecutorias de los municipios. La disminución de competencias y recursos para los municipios ha surgido por el acaparamiento de competencias por el Gobierno central, por el surgimiento de la descentralización por funciones que centralizó en el ámbito nacional en las instituciones autónomas antiguas competencias municipales, y por la acción *“ante estos fenómenos”* de las fuerzas locales para establecer o fortalecer instancias del voluntariado territorial (Juntas Progresistas, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Juntas de Educación, etcétera).

En el gobierno 1998–2002 procuramos de diversas maneras avanzar en la reversión de los procesos que han debilitado los gobiernos locales. Uno de nuestros principales aportes lo constituyó el Triángulo de Solidaridad, que más allá de un programa de Gobierno, fue una estrategia para el desarrollo humano, es decir tanto económico como social, y para perfeccionar el sistema democrático al requerir de una activa y constructiva participación comunal *“tanto en el proceso de toma de decisiones para una localidad”* como en su ejecución.

El Triángulo de Solidaridad demostró cómo es posible tomar decisiones en forma conjunta entre las comunidades, las municipalidades y las instituciones gubernamentales para definir transparentemente los proyectos y

programas prioritarios. En este proceso, la participación comunal resulta fundamental, pues son los líderes locales quienes conocen con toda propiedad cuáles son sus mayores necesidades.

Como la ejecución en ese esquema también fue participativa, se logró el suministro de recursos humanos, materiales, financieros, administrativos, de conocimiento del voluntariado comunal, de las municipalidades y de los entes públicos nacionales del Poder Ejecutivo y de los entes autónomos.

El Triángulo fue también un mecanismo de aprendizaje para todos. Por su medio aprendimos en los hechos que, al igual que ocurre en una economía familiar, no se puede tener todo lo que se desea y por eso se deben definir prioridades y asignar los recursos a aquellas actividades que puedan ofrecer un mayor beneficio. Se aprendió también a cuidar y fiscalizar las obras comunes, pues el Triángulo conllevaba el establecimiento de una Contraloría Ciudadana, en el que un grupo de vecinos asumía la responsabilidad de darle seguimiento a los compromisos que se suscriben y el cumplimiento de los plazos estipulados, asegurando el efectivo cumplimiento de la obligación de las instituciones gubernamentales de rendir cuentas. Con el Triángulo redescubrimos el estilo costarricense de asegurar el desarrollo de la Patria, el estilo del diálogo y del respeto mutuo, el estilo del compromiso serio y responsable, el estilo de la palabra empeñada y la palabra cumplida, el estilo de la participación abierta en la toma de decisiones y del respeto a las opiniones de todos, el estilo de una concertación local que asegure el desarrollo nacional.

Razones deleznable, envidias e ignorancia impidieron la institucionalización que propusimos del Triángulo de Solidaridad. Pero no podemos dejar que se pierdan sus enseñanzas, y como veremos, algunas de ellas van camino a su rescate.

Avances en descentralización: Políticos, Financieros, Administrativos

En el campo político los avances para el fortalecimiento del gobierno municipal han sido de gran relevancia. En 1989 en Al Progreso por la Libertad afirmé: *“Al llevarse a cabo las elecciones municipales de manera simultánea con las presidenciales y legislativas, los candidatos a concejales, sus ideas, sus respuestas a los problemas de cada comunidad y la conciencia de las necesidades regionales, se pierden o quedan reducidos al mínimo ante la inmensidad e importancia de la elección nacional. Y es por esto, precisamente, por lo que nos encontramos ante el deplorable hecho de que muchas veces los electores ni siquiera saben los nombres, y mucho menos conocen las ideas, de las personas por quienes están votando para regidores o síndicos municipales. Ante esta situación, es necesario que las elecciones municipales se realicen a la mitad del período presidencial”* y más adelante *“Debemos también revisar la figura del Ejecutivo Municipal. Esta posición debería ser sustituida por la de un “Alcalde” o figura similar, que se elija simultáneamente con los regidores y síndicos.”* Ya con el Código Municipal de 1998 y con las reformas al Código Electoral de 2009 se tiene vigente la figura del alcalde y las elecciones municipales a medio período. Ojalá pudiese en un futuro adoptarse la propuesta que en 1987 hice a la Asamblea Legislativa para reformar la forma de escoger diputados, estableciendo su reelección y dos tipos de elecciones de congresistas: una lista nacional electa por proporcionalidad, y distritos legislativos que con similar población y comprendiendo cada uno parte, uno o varios cantones de una misma provincia elijan dos diputados cada uno. Eso acabaría de fortalecer en el ámbito político la descentralización territorial.

En el campo financiero el rescate municipal dio inicio en el gobierno de don José Joaquín Trejos con el traslado a los gobiernos locales de los ingresos del Impuesto Territorial. Treinta años tuvieron que transcurrir luego, para

que la administración y el cobro de ese tributo también se trasladaran a las municipalidades. Y durante nuestro gobierno se aprobó la reforma constitucional que destina el 10% de los ingresos ordinarios del gobierno a las municipalidades, pero que aún no se ha puesto en práctica porque no se ha aprobado la ley de traspaso de competencias de la cual depende la aplicación de ese artículo. También gracias a nuestras gestiones se dio la Ley de Partidas Específicas que estableció un mecanismo de amplia participación distrital y municipal para escoger las obras locales a las que se asignarían recursos presupuestarios, transfiriendo el poder de selección desde los diputados y sus negociaciones con el Poder Ejecutivo hacia los Concejos de distrito y Concejos Municipales.

Para poder llevar adelante las tareas de administración tributaria, cumplir con las exigencias de la planificación urbana aprobada en la Administración Trejos Fernández y estar preparados para recibir nuevas competencias, era necesario que se diese también una importante reestructuración administrativa al interior de los gobiernos locales. Durante nuestra gestión se dedicaron los esfuerzos del IFAM a fortalecer la capacidad administrativa y financiera de los municipios, con apoyo para la conformación de catastros, la evaluación de propiedades y la introducción y mejora de los sistemas informáticos. Además se preparó, contrató y aprobó un programa con el BID por \$80 millones para consolidar, como se ha logrado, el sistema registral y catastral del país, con lo que se mejora la seguridad jurídica de la propiedad y se ha continuado todos estos años con el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos locales.

Transferencia de competencias y fortalecimiento de gobiernos locales

Como se señaló, la reforma constitucional para destinar gradualmente recursos del gobierno central a las municipalidades depende de la aprobación de una ley de transferencia de competencias, lo cual constituye un mecanismo de equilibrio para que recursos adicionales y tareas nuevas vayan de la mano, y para que el impacto fiscal macroeconómico no sea negativo. En coherencia con nuestra visión en esta área, en abril de 2001, anticipando la reforma constitucional del artículo 170 mencionada, presentamos a la Asamblea legislativa el proyecto de ley 14310 de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de Gobiernos Locales.

En la exposición de motivos señalamos: *“Durante mucho tiempo se ha entendido en Costa Rica que la descentralización del poder es la creación de múltiples entes de alcance nacional encargados de tareas originalmente responsabilidad del Poder Ejecutivo, lo que ha conducido a la existencia de una enorme cantidad de instituciones que no responden a un concepto uniforme de lo que debe ser el servicio al ciudadano, con graves síntomas de dispersión y duplicidad, y lo más grave aún, con ausencia total de legitimación mediante el voto popular de los titulares de esos entes “descentralizados”.*

Ha sido un objetivo de este Programa de Reforma promover la idea de que una verdadera descentralización del poder en una sociedad moderna, pasa por un fortalecimiento de los gobiernos locales y por la asignación progresiva de competencias a esas entidades. Debe dejar de pensarse que la descentralización efectiva descansa en instituciones de alcance nacional carentes de legitimación electoral y sin sometimiento a la rendición de cuentas. La verdadera descentralización consiste en el reconocimiento de un papel cada vez mayor en la prestación de servicios públicos a las corporaciones territoriales de

manera que el poder se acerque a los ciudadanos y que la solución de los problemas parta de las iniciativas de quienes los enfrentan de primera mano. Descentralizar debe pasar a ser sinónimo de regreso del poder al ciudadano mediante su participación directa en la gestión de los asuntos de su interés, por medio de las estructuras de Gobierno local, base de la democracia costarricense.

Dentro de este contexto es que surgió la primera propuesta de transferencia de competencias a los Gobiernos locales que ha sido objeto de un debate amplio y abierto por todos los sectores interesados desde que se difundió la primera versión en enero de 2001.

La propuesta que ahora remite el Poder Ejecutivo, ha contado con la participación de representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Federación de Asociaciones de Desarrollo Comunal, asesores del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, asesores parlamentarios y sobre todo con un decidido apoyo de parte de los señores Diputados miembros de la Comisión de Reforma Municipal de la Asamblea Legislativa, coincidentes todos con la necesidad de fortalecer el régimen de Gobiernos locales.

Dicho proyecto logró un dictamen de comisión unánime y una propuesta posterior que resolvía problemas de constitucionalidad señalados por la Sala IV. Sin embargo, con el cambio de gobierno en 2002 el proyecto "*como tantos otros programas*" quedó en el olvido, y no fue sino hasta febrero de 2009 cuando el Gobierno de entonces volvió a presentar una propuesta sobre este tema que, con el nombre de Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, se convirtió en la ley 8801.

Esta ley, en sus artículos 3 y 18 y en los Capítulos IV y V, recoge elementos del Triángulo de Solidaridad para la

participación y coordinación entre los Gobiernos locales, las organizaciones comunales y las instituciones nacionales en la determinación de prioridades para obras locales y en la coordinación de esfuerzos para su ejecución. Esta es una magnífica oportunidad que se abre a las actuales autoridades para rescatar las muy exitosas experiencias del Triángulo de Solidaridad a lo largo y ancho del territorio nacional, pues ese programa logró cubrir las tres cuartas partes de la geografía nacional y beneficiar a más del cuarenta por ciento de la población, con más de dos mil proyectos desarrollados en las áreas de la educación, salud, infraestructura, vivienda y proyectos productivos que beneficiaron principalmente a las personas y zonas ubicadas en los primeros deciles de pobreza. Así se va cumpliendo el pronóstico que me atreví a hacer poco después que el entonces Presidente Pacheco descartara este programa cuando escribí: *“Con semejantes frutos, que acallaron rotundamente el escepticismo si se quiere natural con que era percibido al principio, el Triángulo de Solidaridad logró calar profundamente en la sociedad costarricense, con independencia de temporales dificultades, propias de toda acción humana. Las comunidades además de luchar fervientemente por integrarse dentro de esta estrategia de desarrollo también demandaron su institucionalización, de forma que se convirtiera en una política de Estado. Con ese nombre o con otro, estoy seguro que resurgirá, cual Ave Fénix, renovado y pujante al servicio de las comunidades más pobres.”* (La Solución Costarricense, UNED y Fundación Popular Hispanoamericana, San José, 2003).

También la Ley 8801 incluye muy valiosas disposiciones en su artículo 4 y el Capítulo V de reformas al Código Municipal para favorecer la acción coordinada y conjunta de distintos Gobiernos locales en la atención de tareas comunes a su región. Desde que fui Ministro de Planificación en el gobierno de don José Joaquín, había planteado la necesidad y una propuesta concreta de nueva división territorial administrativa, con menos municipalidades,

más grandes y fuertes y con mejores capacidades administrativas y, con ello, menor proporción de gastos generales. Ello permitiría mayor ejecución de obra directa al servicio de sus habitantes. En 1989 (Al Progreso por la Libertad) señalé: *“Si no es posible lograr la reunificación de los cantones existentes, podría estimularse la concertación de planes entre varios de ellos, para la realización de obras que sobrepasan las capacidades de un cantón”*.

La transferencia de competencias a las municipalidades es la reforma más importante del régimen municipal del país, pues la ampliación de sus atribuciones fortalece la descentralización política del gobierno. Trasladar competencias que hoy ejercen organismos nacionales a las municipalidades, es tarea prioritaria de esta reforma. En este sentido, el régimen municipal debe recuperar atribuciones en materia de seguridad de las personas, de urbanismo, de educación, de salud, de prestación de servicios públicos (por ejemplo: agua, alcantarillado, electricidad, transportes, carreteras). Desdichadamente, en este campo la Ley 8801 quedó debiendo pues eliminó la posibilidad de acuerdos para transferir a los Gobiernos locales competencias de la administración descentralizada institucional, lo cual sí incluía el proyecto que presentamos en 2001. Esta posibilidad para revertir la equivocación de mediados del siglo XX cuando ingenuamente se creyó que se podían tener órganos públicos de gobierno puramente técnicos, queda como una tarea pendiente.

En mi opinión también queda pendiente la coordinación de los Gobiernos locales con los órganos desconcentrados de la administración, como juntas de educación y administrativas y juntas de los centros de salud, aunque en esto se podría avanzar mucho con base en la legislación ya aprobada.

En este sentido, la Ley de Desconcentración Hospitalaria, iniciativa emitida en los albores del Gobierno 1998-2002,

dio inicio a un profundo proceso para desconcentrar la operación en el campo de la salud de la más grande institución pública, la Caja Costarricense de Seguro Social, y al mismo tiempo una de las más sensibles para el bienestar de la población. Pero en 2006 solo se habían desconcentrado 34 centros de salud, el mismo número que ya se había alcanzado en 2000 y 2001. Coordinar el accionar de estas instancias y los EBAIS con las municipalidades y los órganos de atención social del Gobierno central: el IMAS, el Patronato Nacional de la Infancia y otras instituciones descentralizadas de servicio social es una de las más urgentes acciones pendientes para mejorar la eficiencia de los programas sociales y dirigir sus recursos a las familias realmente necesitadas.

Con los avances políticos (alcaldes y elecciones a medio periodo), financieros (traslado de administración tributaria e impuesto territorial, ley de partidas específicas, reforma al Artículo 170 de la Constitución Política) y administrativos (informática, planes reguladores, modernización administrativa y financiera, catastro, registro, traslado de competencias, coordinación con ciudadanía, entes centralizados y otras municipalidades) las tareas pendientes en la descentralización dependen fundamentalmente de las iniciativas de las municipalidades y del liderazgo del Poder Ejecutivo, fundamentalmente de la Presidencia y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y en la presente administración del Ministerio de Descentralización instituido.

Estamos muy lejos de contar con los Gobiernos locales fuertes, eficientes y participativos que nuestro desarrollo y la vigencia de la democracia requieren. Pero se cuenta *“gracias a los avances de los últimos años”* con los instrumentos para lograrlo. Es hora de actuar. Y vale la pena. Alexis de Tocqueville dijo hace casi dos siglos que *“las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo;*

le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de libertad”(Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, 1835 y 1840). Esa capacidad del municipio de generar libertad surge, según el propio Tocqueville, de su independencia y de su poder. Por eso debemos abocar nuestros esfuerzos a consolidar ambas características en el ámbito local a fin de asegurar mayor participación ciudadana, descentralización del poder y eficiencia en la gestión de los Gobiernos locales.

Aportaciones de la Fundación DEMUCA al ideario

Licda. Cristina Monedero
Dr. Jean Paul Vargas

El Gobierno local, por su condición de institución pública autónoma, puede y debe potencializar las competencias que le corresponden, tomando decisiones coherentes para el bienestar de la ciudadanía y que se adaptan a sus prioridades organizacionales. En este sentido, la sinergia de los Municipios con la comunidad, las posibilidades administrativas, entre otras, son fortalezas indispensables para redefinir el rol municipal en la promoción de modelos de desarrollo local, los cuales contribuyan a fortalecer la cohesión social, para lo cual se requiere fortalecer: (a) la adecuada gestión financiera, (b) el desarrollo político y democratización de los procesos electorales locales, y (c) la capacidad de generar posibilidades administrativas para la toma de decisiones.

La capacidad de los Gobiernos locales como promotores del desarrollo local se encuentra condicionada no solo por su capacidad de gestión pública, sino también por las sintonías que se puedan desarrollar con otras instancias del Gobierno central, como con los actores de la sociedad civil. Sin una comprensión de estos aspectos político-institucionales que fortalecen o debilitan la implementación territorial de las políticas públicas, difícilmente se podrán mejorar las condiciones institucionales para la gestión local; puesto que los procesos de innovación política son necesariamente limitados, tanto por las restricciones que lleva la compleja interacción de los marcos competenciales, como por la influencia de múltiples discursos

ideológicos, quienes determinan las orientaciones en el diseño institucional como en su puesta en marcha.

El proceso de descentralización requiere de una reforma de Estado, partiendo de la base de un Plan Nacional de Desarrollo elaborado a largo, mediano y corto plazo, que se construya desde lo *“local”*. Es necesario que en Costa Rica se planifique más allá de cuatro años, y se revalorice la función, competencias y aportes de los Gobiernos locales como una parte fundamental del Estado.

Por ello, es básico hablar de Autonomía Municipal como base para la formulación de estrategias y políticas de desarrollo nacionales que se construyen desde lo local. Este principio se define como *“la capacidad con que cuenta la municipalidad para autoregularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado.* (DEMUCA/ REFORMAS ELECTORALES MUNICIPALES, P. 56) Para comprender el significado de este principio, es preciso definir claramente tres componentes de la autonomía municipal:

- La autonomía política es la capacidad de los Gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de políticas públicas relevantes en el desarrollo municipal.
- La autonomía financiera es la posibilidad con la que cuenta el Municipio para disponer de recursos financieros con el fin de realizar su gestión y cumplir con los servicios y acciones que le son propias. Estos recursos provienen tanto de las transferencias que se asignan desde el Gobierno central, como de los recursos que se generan por sus propios medios *“tasas, arbitrios”* e incluso otros que se generan por medios específicos como el endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros.
- Finalmente, la autonomía administrativa es la

capacidad que tiene el Gobierno local para diseñar e implementar su propia estructura administrativa, ya sea enfocada en la autorregulación de sus servicios y autodeterminación de sus intereses, como en la implementación de una política administrativa local.

En Costa Rica, la autonomía le es dada a las municipalidades a través del artículo 170, de la Constitución Política, cuando establece que *“las Corporaciones Municipales son autónomas”*. De esta forma, la autonomía municipal, como base de la organización político-administrativa que se establece desde las Constituciones Políticas, marca el inicio de las relaciones formales entre el Gobierno central y los Gobiernos locales. Por otro lado, es fundamental que las municipalidades tengan la posibilidad de ejercer esta autonomía. Para que el municipio desempeñe con eficiencia y eficacia sus funciones, es vital que se cumpla el principio de Autonomía Municipal. No obstante, hay que matizar que este principio no es la individualización o enajenación de la municipalidad respecto de las actividades del Gobierno central; más bien que las municipalidades deben coincidir con la estructura del Estado. (DEMUCA/ODAM. P.34)

El Gobierno local es además un actor fundamental para la implementación de los modelos de cohesión social, cohesión territorial y cohesión económica, pues al ser la base del sistema político se constituyen por excelencia en la expresión del Estado en el territorio. Sin embargo, el rol de la municipalidad, como institución cercana a la ciudadanía y cuya responsabilidad fundamental es dar respuesta a las necesidades de servicios básicos y de coordinación de acciones que contribuyan al desarrollo, de alguna forma se han visto obstaculizadas por una serie de limitaciones político institucionales *“de carácter jurídico, institucional, presupuestarias, administrativas, entre*

otras” que afectan su desempeño. (DEMUCA/REFORMAS ELECTORALES MUNICIPALES. P 54)

Una real autonomía municipal ha de partir de diseños institucionales aptos para los Gobiernos locales, tanto desde sus estructuras internas, como de la forma en que estas se interaccionan con otras instancias de carácter submunicipales e incluso del Gobierno central. El municipio es parte integrante y fundamental de la ingeniería del Estado y por ende las actuaciones gubernamentales nacionales se fortalecen en la medida de que cuenten con actuaciones gubernamentales locales fortalecidas y consolidadas.

La territorialización de las políticas públicas lleva en sí dos aspectos estructurales a considerar, siendo el primero (i) que la institucionalidad municipalidad es el órgano rector, promotor y articulador de esfuerzos en el ámbito local; y en (ii) una segunda instancia, deben ser los gobiernos locales los entes articuladores de las iniciativas de desarrollo en el territorio, considerando en primera instancia los procesos de planificación internos, y en un segundo momento aquellos otros que vienen desde las diversas instancias del Gobierno central.

La capacidad institucional para la territorialización de las políticas públicas constituye el andamiaje por medio del cual los principios y objetivos tutelados por los diversos ámbitos de Gobierno –nacional y local– logran articularse para dar una respuesta pública a las necesidades del territorio. (DEMUCA/REFORMAS ELECTORALES MUNICIPALES. P 62)

La territorialización de las políticas públicas constituye una oportunidad para la reafirmación de la autonomía municipal, dado el rol protagónico que deben ejercer en principio los Gobiernos locales, como gobiernos próximos a la ciudadanía; prestadores de servicios básicos en el territorio y promotores del desarrollo local.

En este marco, debe resaltarse la importancia de construir e impulsar la creación de políticas de Ordenamiento Territorial con base local como es el caso de los planes reguladores municipales. Como se ha señalado, el reto no está exento de dificultades, pero en la medida en que se logren sumar voluntades en todas las instancias será más factible lograr la meta final, la cual es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fortalecer con ello la institucionalidad democrática del sistema político.

Analizar las políticas públicas desde el enfoque de la territorialización constituye una contribución a promover más y mejores criterios de racionalidad en los procesos de decisión de las autoridades gubernamentales, siendo la preocupación principal orientar la generación del conocimiento útil para la acción desde una visión municipal. Este enfoque implica poner en la palestra político-institucional, la necesaria complementariedad entre el Gobierno central y el Gobierno local para la canalización de las demandas ciudadanas desde dos enfoques particulares, el primero de ellos en función del marco competencial determinado por los marcos jurídicos e institucionales, y el segundo de ellos por las prácticas políticas de interlocución democráticas dadas entre los actores públicos y privados.

Las relaciones de mutua dependencia entre el Gobierno central y los Gobiernos locales pueden oscilar en procesos que van desde: a) la fragmentación y dispersión institucional, b) bloqueo o parálisis, y c) el aprendizaje institucional incremental. La posición entre uno y otro punto varía según la capacidad de los actores políticos para impulsar procesos de coordinación y colaboración en la aplicación de programas administrativos sobre diversos ejes temáticos.

Sin embargo, la actitud recurrente de una u otra fase anterior termina llevando a posiciones políticas que se enmarcan en la promoción de un cambio institucional, sea

para fortalecer los canales de colaboración o bien superar los problemas de bloqueo entre los actores, o bien, en una modificación en las estrategias de estos para mejorar las prácticas de colaboración, o bajar –modificar– sus expectativas e intereses a efectos de salir del bloqueo institucional.

Independientemente de las acciones tomadas, el cambio institucional tiende a ser imperfecto, y por tal un cálculo estratégico entre las preferencias de los actores y los procedimientos a los cuales se deben de someter. Por tanto, todo cambio será siempre gradual y experimental, lleno de dispositivos político-institucionales capaces de revertir el proceso cuando los resultados obtenidos atenten contra los intereses de los grupos políticos dominantes. Ante esta complejidad de actuación, la territorialización de las políticas públicas se convierte en un acertijo entre la capacidad de colaboración político-institucional, los intereses estratégicos de los actores y la generación de rendimientos institucionales capaces de ofrecer legitimidad –de ejercicio y origen– eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Es así como la gestión territorializada de las políticas públicas implica una clara comprensión de los marcos jurídicos e institucionales para articular las prioridades en los programas de gobierno entre la esfera central y local; logrando así convertir dichos programas en agendas de desarrollo y no solamente en una simple articulación de enunciados carentes de contenido operativo.

Desde el presente enfoque se trata entonces de superar tendencias recurrentes que enfatizan en políticas públicas e intervenciones gubernamentales orientadas al territorio sin una visión inclusiva y articulada del Gobierno local; careciendo así de procesos de gobernabilidad en las distintas instancias capaces de promover procesos coherentes y cohesionados para el desarrollo local.

Las instituciones gubernamentales surgen como una forma de articulación político-social para la transformación de las preferencias individuales en colectivas, es decir, la construcción racionalizada del interés colectivo, bajo el dominio de un Estado de Derecho en un régimen democrático. El diseño institucional municipal toma forma a partir de la ingeniería constitucional, desde la cual se determinan los modelos autonómicos municipales de cada uno de los países, pero también las formas de interacción y dependencia entre el Gobierno central con los Gobiernos locales. La tutela de los marcos competenciales municipales desde la ingeniería constitucional puede producir al menos dos tendencias determinantes para el desarrollo de la autonomía municipal y de la gestión de los gobiernos locales, siendo la primera de ellas de orientación (a) y la segunda de representación (b).

La orientación del marco competencial debe en una primera instancia clarificar aquellas competencias municipales que le son propias a los Gobiernos locales y cualquier otra adicional cuya realización se da en una constante interacción con otras instancias del Gobierno central. Si esta clasificación no es lo suficiente comprensible, el resultado final será un incremento de las distorsiones institucionales del Gobierno local, pues habrá de asumir competencias demandadas como propias, y aquellas otras que no siéndolo le serán exigidas por la ciudadanía⁶².

62 Las distorsiones internas son los efectos –positivos o negativos– del diseño institucional que afecta el desempeño de los Gobiernos locales y la forma de interacción entre los actores políticos (públicos-privados y otras instancias submunicipales) para conciliar sus estrategias y canales de coordinación a lo interno de los municipios. Las distorsiones externas son producto de los mecanismos de coordinación que se establecen entre las instituciones del Gobierno central y los Gobiernos locales, los cuales afectan de una forma u otra el proceso de toma de decisiones en el territorio.

No obstante, aún subsanado cualquier vacío jurídico para establecer los tipos de competencias municipales, si la orientación de estos es más de carácter de atención a los servicios municipales básicos, las capacidades de interlocución política y generación de desarrollo local de los municipios se encontrarán bloqueadas, ante la insuficiencia de un marco jurídico que fortalezca la capacidad de generación de políticas públicas locales.

La lógica de representación, por su parte, pone el énfasis sobre la pregunta fundamental: ¿Quiénes son los beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas locales? Desde dicho cuestionamiento se evidencia que no todas las políticas públicas clarifican los beneficiarios directos de los indirectos de su intervención. Es así como surge la combinación de modelos sectoriales con territoriales.

Las políticas públicas locales de carácter sectorial buscan impulsar a un grupo en particular, que constituye un pilar fundamental para el desarrollo local, o bien, por sus condiciones especiales se encuentra en una relación de notoria asimetría en comparación con el resto de la comunidad. Ejemplo de medidas sectoriales van desde el apoyo a políticas de juventud, género, deportes, culturales e incluso en la promoción de iniciativas de fortalecimiento de la empresa.

Desde la representación territorial se busca promover un desarrollo local segmentado geo-referencial, es decir una clara comprensión de que los grados de desarrollo en la comunidad se encuentran físicamente diferenciados entre un barrio y otro y, por ende, se hacen priorizaciones de las zonas más vulnerables o marginales a efectos de evitar el incremento de las brechas sociales en un mismo municipio. También desde el presente enfoque se diseñan políticas públicas globales en el ámbito territorial, de forma tal que se incentive en la generación

de una cohesión territorial potencialmente transformada en altos grados de cohesión social.

Como conclusión, la territorialización de las políticas públicas constituye una oportunidad para la reafirmación de la autonomía municipal, dando el rol protagónico que deben ejercer en principio los Gobiernos locales, como gobiernos próximos a la ciudadanía; prestadores de servicios básicos en el territorio y promotores del desarrollo local⁶³.

Como se ha señalado, el reto no está exento de dificultades, pero en la medida en que se logre sumar voluntades en todas las instancias del engranaje institucional será más factible lograr la meta final, la cual no es ni más ni menos que mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fortalecer con ello la institucionalidad democrática de los sistemas políticos del país.

Bibliografía

–Fundación DEMUCA. Guía de reformas electorales municipales en Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA. – San José, CR: DEMUCA, 2010.

–Fundación DEMUCA. Observatorio de Autonomía Municipal– La Autonomía Municipal en Centroamérica y el Caribe/DEMUCA.– San José, CR: DEMUCA 2009.

63 El respeto y reafirmación de la autonomía municipal en los procesos de territorialización de políticas públicas pasa por la planificación de políticas nacionales desde un enfoque territorial, es decir, que integre los distintos ámbitos de gobierno en el territorio desde sus distintas responsabilidades y desde una estrategia 'bottom-up' por la cual los Gobiernos locales realicen de modo real la priorización de acciones en el territorio según las necesidades ciudadanas y desde la intersectorialidad.

-Fundación DEMUCA. Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial municipal/ Rodolfo Azpuru y Juan Pablo Ligorria. San José, CR: DEMUCA, 2009.

La descentralización participativa y democrática: Una estrategia necesaria para la Costa Rica que se quiere

Partido Acción Ciudadana

En el Partido Acción Ciudadana convergen personas y grupos muy diversos identificados con un conjunto de valores, principios y propuestas construidos colectivamente. Este país también es un mosaico: una sociedad pluricultural y multiétnica, con diferentes creencias, identidades territoriales que lo caracterizan y enorgullecen, y todos interesados en una patria que garantice oportunidades, derechos y libertades y una sociedad que permita heredar a las futuras generaciones una vida digna y segura.

Sin embargo, para lograr estas aspiraciones se requieren importantes cambios políticos e institucionales. Es necesario superar las deudas que en materia de desarrollo ha propiciado el centralismo que amenaza la legitimidad y la gobernabilidad del sistema de convivencia.

El ejercicio centralista del poder y la arquitectura institucional que ha derivado de él, han generado:

- Falta de diálogo con los sectores sociales, particularmente con los que se encuentran más alejados de los centros de poder político
- Pérdida de credibilidad en la política y en el sistema democrático

- Clientelismo político enquistado en el uso de los recursos públicos, como se ha mostrado con descaro en los últimos gobiernos de turno.
- Políticas públicas con muy limitada capacidad de resolver las demandas económicas, sociales, políticas y culturales de la ciudadanía lo que acrecienta la conflictividad social sin que existan canales adecuados de diálogo y concertación.
- Participación ciudadana reducida prácticamente al ejercicio del voto, sin espacios reales y permanentes de participación que les permita tener incidencia en la toma de decisiones del rumbo del desarrollo local y nacional. A ello se suma el desencanto y alejamiento de la ciudadanía de este espacio ciudadano. En el caso de los procesos electorales municipales es aún más grave: por tres ocasiones consecutivas el abstencionismo ha superado el 70%.

El Partido Acción Ciudadana valora la descentralización política e institucional como una de las estrategias requeridas para el cambio político que conduzca a la sociedad que se quiere.

¿Cómo entender la descentralización?

El Partido Acción Ciudadana concibe la descentralización como aquella forma de organización política democrática capaz de convertir en realidad el derecho de la gente a involucrarse e incidir de manera activa y efectiva en los asuntos públicos que le atañen en lo personal y colectivo.

Desde la perspectiva del partido, la descentralización política permite desarrollar capacidades en las personas y sus organizaciones, para influir en el proceso de toma

de decisiones y asumir en sus propias manos la construcción de su futuro, de su comunidad y de su país.

La descentralización permite desarrollar mecanismos para trasladar decisiones del ámbito nacional al regional y local, todo a través de un proceso mancomunado de acciones entre las comunidades, las empresas, las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil.

En un proceso de descentralización política el Gobierno local es estratégico, porque:

- la municipalidad es la institución pública de mayor cercanía a la ciudadanía
- tiene la obligación de contribuir a garantizar el desarrollo humano de todas las personas, procurando el acceso universal a los recursos y herramientas para la movilidad social y la creación y distribución de riqueza – lo que el PAC identifica como las cañas de pescar.
- tiene una significativa incidencia en la gestión del patrimonio natural y cultural, lo que deben atender con especial responsabilidad.

¿Para qué descentralizar?

La descentralización es una estrategia que permite avanzar hacia el Estado Necesario: eficiente, participativo, descentralizado, solidario, transparente y legítimo.

Para el PAC el Estado tiene la responsabilidad de crear las condiciones materiales, humanas, institucionales y culturales para alcanzar una sociedad democrática, incluyente, con un sólido sistema económico y productivo, con instituciones fuertes, pacífico, solidario, próspero, en armonía consigo mismo y con su entorno.

En concordancia con lo anterior, la descentralización participativa y democrática permite:

- Propiciar la participación ciudadana y fortalecer la influencia de las comunidades en la política pública
- Mejorar la transparencia del Estado, sus instituciones y del Gobierno local
- Lograr mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las responsabilidades estratégicas del Estado
- Crear condiciones para que el Gobierno central mejore su capacidad de gestión al concentrarse en lo estratégico para dirigir los intereses nacionales a través de políticas públicas con perspectiva de integralidad y largo plazo.

La participación ciudadana garantiza un proceso de descentralización con contenido democrático

La descentralización es una estrategia de profundización democrática en la medida en que haya espacio para la participación ciudadana real.

Para fortalecer la participación de la ciudadanía es necesario:

- El trabajo honesto, dedicado, transparente y efectivo de las autoridades públicas que permita devolver la confianza en el Gobierno nacional y local.
- Contribuir a animar una ciudadanía que reconozca sus logros y potencialidades, que se sienta orgullosa de su historia, valores, identidad cultural y de su patrimonio.
- Propiciar espacios, mecanismos y prácticas que hagan realidad la participación amplia, incluyente y permanente de los habitantes y sus organizaciones en el ámbito local, que permitan a la ciudadanía definir prioridades, proyectos y destino de los recursos

públicos sobre la base de la visión de desarrollo compartida.

- Poner en práctica el mecanismo de los “Consejos Consultivos Cantonales de la Sociedad Civil: espacio de encuentro abierto, flexible, voluntario, donde convergen diferentes sectores interesados en impulsar el desarrollo local de manera concertada. Estos Consejos tienen la función de ser un canal para presentar al Concejo Municipal las iniciativas ciudadanas para ser integradas a los Planes Anuales Operativos y su respectivo presupuesto. También serán espacios para que las autoridades locales informen sobre su labor y justifique sus decisiones sobre proyectos, planes cantonales o temas tratados de interés cantonal.
- Promover la instalación de sistemas ágiles y accesibles de información y comunicación que retroalimenten la acción propositiva y evaluativa de la ciudadanía con respecto al desempeño de las autoridades públicas.
- Fortalecer la labor de los Concejos de Distrito para que estos sean también una voz efectiva en la transmisión de las iniciativas y propuestas de la ciudadanía.
- Aportar, desde el conocimiento de sus barrios, comunidades y distritos criterios para la asignación de los recursos de la política social y de esta manera combatir el clientelismo y la corrupción que dilapidan gran parte de los recursos públicos que están destinados a combatir la pobreza y la exclusión social.
- Desarrollar una cultura ciudadana de evaluación de las acciones y resultados del funcionamiento de las instituciones públicas con presencia local así como de la municipalidad.

La acción política municipal y el papel de los Gobiernos locales en la descentralización participativa y democrática

En el proceso de empoderamiento de la sociedad civil local que permite un proceso de descentralización como el que concibe el Partido Acción Ciudadana (PAC) el fortalecimiento de la institucionalidad municipal es un factor clave. Su importancia radica en que las municipalidades deben ser agentes fundamentales en el cambio que las localidades y el país requieren para alcanzar la sociedad que se quiere. Por tanto, deben ser instituciones eficientes, participativas, solidarias, transparentes y legítimas.

Para avanzar en la descentralización que profundice la democracia y genere condiciones de gobernabilidad es necesario que las municipalidades sean capaces de:

- Operar como agentes activos en la promoción del desarrollo humano. Promover el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades a todas las personas, de manera inclusiva. Ello implica mejorar la distribución de la riqueza, combatir la desigualdad y la pobreza y para alcanzar el bienestar individual y colectivo. Se necesitan Gobiernos locales que velen por la formación de la niñez y la juventud, trabajen por la equidad de género, por el respeto a la diversidad, promuevan la plena vigencia de los derechos humanos de las personas con discapacidad, aseguren la sana convivencia, incentiven el orgullo y la identidad de los pueblos, ciudades y comunidades. municipalidades comprometidas con el combate a las inequidades y la pobreza que hoy frenan el desarrollo de las localidades, particularmente las más alejadas del centro económico y político del país.
- Mantener un compromiso activo con la preservación de aquellos recursos estratégicos o patrimonio de dominio e interés público que son inalienables tales como: fuentes energéticas, recursos costeros,

biodiversidad, agua, aire y bellezas escénicas, por ejemplo.

- Ejercer con eficiencia y responsabilidad su potestad de tomar decisiones sobre el ordenamiento territorial. Para ello es fundamental partir de una postura ética y una visión de desarrollo de largo plazo que guíe la toma de decisiones en esta materia. También es fundamental desarrollar instrumentos técnicos y de gestión institucional para ejecutar, monitorear y evaluar las decisiones en esta materia: plan regulador, estudios de impacto y fragilidad ambiental, sistemas de información geográfica, catastro actualizado, planes viales, etc. así como contar con personal técnico especializado y con buenos protocolos y recursos para la inspección.
- Fortalecer su capacidad de gestión institucional para responder de manera eficiente, pronta, transparente a las aspiraciones y demandas de su ciudadanía a través de la calidad y oportunidad de sus obras y servicios. Se quieren cantones donde la planificación y la ejecución de los programas y proyectos cuenten con la participación de la ciudadanía, en una perspectiva de largo plazo.
- Promover la participación ciudadana para la toma de decisiones así como los mecanismos y espacios para que los habitantes del cantón puedan ejercer fiscalización sobre la acción pública. Combatir el clientelismo y la concentración de decisiones: Para ello es necesario promover la participación ciudadana creciente en la definición de los proyectos y acciones municipales, en la fiscalización de los recursos públicos y en la auditoría ciudadana de los servicios y obras municipales. Así mismo, se debe impulsar el fortalecimiento de los Concejos de Distrito, la organización comunitaria y todos aquellos espacios que animen a los habitantes a expresar sus aspiraciones, intereses e iniciativas en torno al desarrollo local.
- Gestionar recursos para el desarrollo integral del

cantón: Impulsar el desarrollo de mecanismos e instrumentos para que se tribute adecuadamente en el cantón – actualizando la plataforma de valores, el sistema de patentes y reduciendo la morosidad –para aumentar la generación de recursos municipales propios.

- Coordinación interinstitucional: ejercer liderazgo y coordinación para que la institucionalidad pública, nacional y local presente en cada cantón, sea eficiente y eficaz para actuar en función del bien común.
- Rendir cuentas y actuar con transparencia: Velar para que la inversión y el gasto municipal, así como el de las instituciones públicas centralizadas o descentralizadas con presencia en el cantón, se realice de acuerdo con una planificación de corto, mediano y largo plazo que atienda las prioridades del desarrollo local y que garantice reducir la inequidad y la desigualdad social y territorial que existe al interior de los cantones. se propiciará el desarrollo de sistemas de información al público en materia de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la acción institucional, así como en materia de adquisición de bienes y servicios.

Si se actúa así desde lo local, todos juntos contribuirán a la forja de un país democrático, con una sociedad incluyente, con un sólido sistema económico y productivo, con instituciones fuertes y comprometidas; un país que se desenvuelva en paz y solidaridad, próspero, en armonía consigo mismo y con su entorno natural.

Algunas acciones concretas para avanzar en fortalecimiento municipal que le dan sustento democrático a la descentralización

Para que las municipalidades puedan responder a la compleja tarea que le exige los tiempos actuales y los

retos de la descentralización democrática y participativa requiere un cambio institucional significativo:

En lo político:

- Permitir desarrollar una cultura de diálogo y consulta aprovechando los mecanismos que provee la democracia costarricense: consulta, cabildo abierto y referéndum.
- Establecer una relación de comunicación permanente con la ciudadanía y sus organizaciones, así como establecer mecanismos de diálogo y concertación entre la Alcaldía y el Concejo Municipal y estos con los Concejos de Distrito.

En lo administrativo:

- Desarrollar un sistema de planificación de corto, mediano y largo plazo que le permita a la municipalidad tener una visión del desarrollo cantonal y de las políticas, planes, programas y proyectos que se deben desarrollar para ello.
- Propiciar procesos integrales de formación, capacitación y valoración del servidor público municipal.
- Asumir un papel proactivo en la coordinación interinstitucional para garantizar que los recursos y la inversión pública se direccionen de acuerdo con las necesidades del desarrollo cantonal.
- Fortalecer las experiencias intermunicipales en asuntos de interés o responsabilidad de varios cantones circunvecinos: manejo integrado de cuencas, infraestructura, áreas protegidas, zona marítimo-terrestre, circuitos turísticos, etc.
- Gobierno digital: promover la infraestructura y el desarrollo de plataformas que den soporte a la simplificación de trámites, a la captación de recursos tributarios y por servicios municipales, así como a la transparencia y a la rendición de cuentas para lo

cual se debe acompañar con procesos de capacitación a funcionarios municipales y a la ciudadanía.

- Promover las condiciones para iniciar experiencias de participación ciudadana en la formulación de presupuestos participativos.

En lo financiero:

- Propiciar el crecimiento de los ingresos municipales a través de la actualización de la plataforma de valores, disminuyendo la morosidad y la evasión fiscal, revisando el sistema de patentes, las tarifas de servicios municipales y actualizando el inventario de la red vial, mejorando la gestión de cobro, así como apoyando estas gestiones con una concientización a la ciudadanía y a los funcionarios municipales de la importancia de ampliar los recursos municipales para invertirlos en el bienestar de los habitantes del cantón.
- Mejorar la gestión de egresos municipales desarrollando procesos más eficientes de presupuestación sobre la base de las prioridades cantonales, mejorar la capacidad técnica para la ejecución presupuestaria e introduciendo controles eficientes para garantizar honradez y eficiencia en el gasto municipal (licitaciones, compras, proveeduría, obra pública, apoyo a infraestructura comunal, etc.)

Algunas acciones inmediatas en el ámbito nacional para promover la descentralización democrática y con participación ciudadana

- Exigir a MIDEPLAN, el Ministerio de Descentralización y el IFAM avances y apoyo real en la descentralización, el fortalecimiento político, financiero y administrativo de las municipalidades.

- Presionar para que el Plan Nacional de Desarrollo sea formulado partiendo de la realidad de que se es una nación constituida a partir de la diversidad y que se establezca como una prioridad en dicho plan trabajar efectivamente en la eliminación de las asimetrías territoriales.
- Influir desde la Asamblea Legislativa y las municipalidades para que las políticas públicas sean formuladas, ejecutadas y evaluadas con participación ciudadana efectiva, con perspectiva territorial y en concordancia con los planes de desarrollo local.
- Generar mecanismos que permita que el país compense a aquellos cantones que poseen parques nacionales, áreas de conservación, bosques primarios, áreas de recarga acuífera, etc. que son vitales para preservar el patrimonio natural y para garantizar la calidad del aire y el abasto de agua para las actuales y futuras generaciones.
- Poner en práctica en el corto plazo los mecanismos de transferencia de recursos y competencias a los Gobiernos locales en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 170 de la constitución y la Ley de Transferencia de Competencias.
- Fortalecer los procesos de mancomunidades municipales para lograr una mayor y más coherente incidencia de la gestión territorial municipal.

Condiciones necesarias para avanzar en la descentralización

- Una ciudadanía activa, organizada, comprometida, transformadora, informada, vigilante y convencida de que la democracia es la mejor forma de convivencia.
- Justicia, equidad, transparencia, probidad, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas como valores de

- la acción pública nacional y local.
- Agenda de descentralización concebida como un proceso concertado, ininterrumpido y gradual que permita instalarse en la conciencia y la acción política ciudadana y además que de oportunidad de avanzar en el fortalecimiento municipal así como de la institucionalidad local y nacional.

Aspectos que podrían resultar de interés en el proceso de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal

Contraloría General de la República

La Constitución Política y las leyes establecen como competencia de las municipalidades la administración de los servicios e intereses de sus cantones. Esas necesidades e intereses pueden ir desde la atención de servicios básicos –como el abastecimiento de agua, limpieza de vías, recolección de desechos sólidos – hasta la construcción de infraestructura e inversión en capital humano para impulsar la competitividad, el empleo y el desarrollo económico y social de sus territorios.

A pesar del amplio ámbito de competencias de las municipalidades, en el país ha prevalecido un marco institucional que ha limitado las condiciones políticas, legales, financieras y administrativas para la descentralización de otras competencias y funciones en los municipios, así como la asignación de los recursos para que su gestión sea efectiva en beneficio de los intereses ciudadanos, pues el mismo Estado ha asumido competencias en el orden local por medio de los ministerios o instituciones autónomas. No obstante lo anterior, el Estado enfrenta dificultades importantes para la atención del incremento

en las demandas de los ciudadanos, por lo que ha desarrollado una serie de acciones para el fortalecimiento de las municipalidades a través de las organizaciones públicas y privadas, principalmente financiadas con la cooperación de organismos internacionales. Como parte de esas acciones, en el año 1995 el Estado trasladó la administración del impuesto territorial a las municipalidades; en 1998 se reformó el Código Municipal destacando la elección popular del alcalde; en el año 2001 se aprobó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, mediante la cual se establece el traslado gradual de un 10% del Presupuesto nacional a las municipalidades, y se materializó la transferencia de una parte de los recursos que recibe el CONAVI del impuesto único a los combustibles para las municipalidades.

Por otra parte, los organismos e instancias internacionales como la Agencia de Cooperación Alemana, la Agencia Española de Cooperación y la Comunidad Europea, entre otros, junto con las entidades que apoyan el desarrollo, fomento y asesoría municipal, desarrollan proyectos pilotos que procuran fortalecer la planificación de largo plazo de las municipalidades con la participación ciudadana. Como parte de un empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se está desarrollando un proyecto que busca fortalecer los sistemas de información financiera de todas las municipalidades. Además, se está promoviendo la tramitación y aprobación de proyectos de ley importantes que buscan materializar la transferencia de competencias y reformar la ley de patentes con el objeto de que las municipalidades aprueben sus impuestos, entre otros.

Por otro lado, se plantea modernizar y dinamizar las estructuras políticas y administrativas locales para que sean conductoras del desarrollo local estratégico y asuman los nuevos retos que genere el proceso de descentralización del Estado, promoviendo gobernabilidad y participación

ciudadana mediante procesos de capacitación, desarrollo tecnológico y conectividad y actividades de articulación entre las municipalidades y las instituciones estatales.

En este proceso de fortalecimiento, la Contraloría General de la República ha contribuido, mediante la emisión de normativa específica, en la constante capacitación y la publicación de informes sobre el estado del sector municipal, observándose cambios positivos en materia de aprobación presupuestaria. La Contraloría también ha venido introduciendo el concepto del manejo de indicadores de gestión, para impulsar la rendición de cuentas y es así como ya varias municipalidades han hecho esfuerzos por definir sus propios indicadores de medición.

Se plantean entonces una serie de retos para los Gobiernos locales que requieren de voluntad política para su desarrollo y consolidación: lograr gobernabilidad, transparencia y participación ciudadana; fortalecer las capacidades para atender con eficiencia y eficacia las crecientes demandas de sus administrados, potenciar la percepción y uso de los recursos financieros, mejorar la plataforma organizativa y la gestión de los recursos humanos; revisar los procesos y procedimientos para hacerlos más ágiles, incorporar nuevas tecnologías a los procesos de trabajo, mayor integración y utilización de los sistemas de información, promover una cultura de negociación, concertación e innovación; en síntesis, Gobiernos locales con mayor capacidad y flexibilidad para responder con eficiencia y eficacia a las demandas del entorno y al desafío del desarrollo.

1. Para transformar la realidad de los Gobiernos locales es necesario analizar y resolver sus deficiencias y debilidades desde varias perspectivas: política y jurídica, administrativa, financiera y la rendición de cuentas y participación ciudadana.

Perspectiva política y jurídica

La elección de los regidores -hasta la reciente reforma- en forma separada de la elección de los alcaldes ha generado serias dificultades de gobernabilidad que, en algunos casos, han ocasionado conflictos que prácticamente han paralizado la municipalidad y limitan la solución de problemas graves del cantón, con la consecuente pérdida de credibilidad y desconfianza en el Régimen municipal.

La reforma al Código Municipal del año 1998 varió de manera radical la organización de los Gobiernos locales, al pasar de un modelo de autoridad unitaria a otro de autoridad compartida: concejo municipal con la figura del presidente con nuevos poderes y por otro lado, la figura del alcalde con voz pero sin voto dentro del Concejo, autoridades que están en esferas claramente separadas. El alcalde es una figura independiente del Concejo que llega con un programa de gobierno que se supone es aprobado por los ciudadanos que votaron por él. Además, según lo dispuesto en el Código Municipal, es el Concejo municipal el que establece las políticas del Gobierno local, lo que genera conflictos, pues algunos concejos quieren imponer sus ideas y tratar al Alcalde como una autoridad subordinada, lo que genera trabas y tensiones en la gestión municipal y requiere de habilidades políticas de dichas autoridades locales para negociar y consensuar tanto entre ellas como con los ciudadanos.

El actual Código dio un impulso a una planificación estratégica de mayor alcance que oriente la ejecución de los presupuestos, por medio de la creación de la figura del Plan de Desarrollo Municipal. No obstante, la mayoría de los Gobiernos locales no aplican procesos eficaces de planificación que coadyuven a la ejecución ordenada de los fondos públicos y a la consecución de los objetivos propuestos. Las municipalidades, hasta hace poco y con el apoyo de la cooperación internacional ya disponen de

planificación estratégica de largo plazo, pero la realidad da cuentas que es un tema altamente sensible para la mayoría de las municipalidades que debe fortalecer porque, por lo general, los planes de desarrollo municipal no responden a un diagnóstico de las necesidades cantonales, no se cuenta con criterios de evaluación de resultados y la planificación operativa se orienta más al cumplimiento o ejecución de las actividades administrativas y a la prestación de los servicios comunales tradicionales, dejando de lado las políticas y proyectos para promover el desarrollo económico, social y ambiental, sostenible y territorialmente ordenado.

Sobre las funciones del Concejo y del alcalde se deberían proponer el marco político y de gestión que supere las fallas que presenta la legislación vigente que afecta el accionar municipal. Otra reforma importante en materia de planificación para el desarrollo sostenible de las comunidades es que los candidatos a alcalde deban elaborar sus planes de gobierno fundamentados en los Planes de Desarrollo Municipal, que contengan la visión de desarrollo del cantón a largo plazo, elaborados con participación ciudadana y que contengan indicadores que permitan evaluar su cumplimiento y un contenido mínimo que garantice su legitimidad. Se tiene entonces que la rendición de cuentas a la ciudadanía mediante una convocatoria general, debe ser por parte del Concejo y del alcalde y debe fundamentarse no solo en aspectos de carácter político, sino en indicadores que midan la gestión desarrollada por el Gobierno local en un periodo determinado.

Por otro lado, se debe revisar el rol que han desarrollado los órganos de apoyo, en el proceso de fortalecimiento municipal. A pesar de que, desde la creación del IFAM, se le asignó a esta entidad mantener programas permanentes de adiestramiento para regidores y personal municipal, y que en 1998 se creó el sistema nacional

de capacitación municipal, cuya conducción se encargó al Consejo Nacional de Capacitación Municipal; es necesario establecer un proceso sistemático y continuo de análisis de las brechas de competencias que afectan a los funcionarios municipales, con el fin de mejorar los conocimientos, destrezas y actitudes de dichos funcionarios y, con ello, contribuir a mejorar la gestión de las municipalidades y la prestación de servicios a las comunidades.

A pesar de la oferta de capacitación existente, no se obtiene el mejor provecho de ella, puesto que muchas veces quienes acuden a los eventos no son los funcionarios hacia quienes se dirige la capacitación, con lo que se desaprovechan los esfuerzos existentes sobre este particular. Asimismo, la oferta la están brindando varias organizaciones a la vez, en forma dispersa y desintegrada, lo que impide potenciar el uso eficiente de esos recursos. Aprovechando la coyuntura de que el Gobierno, la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa y otras instituciones públicas y privadas están trabajando en varias reformas al marco jurídico que regula el Régimen municipal, se deberían introducir modificaciones para que, entre otros, se revise y armonice la normativa referente a los procesos de planificación municipal, evaluación y rendición de cuentas, con el objeto de definir el verdadero alcance de la participación ciudadana en esos procesos.

La perspectiva administrativa

Los detractores de los procesos de descentralización critican fuertemente la capacidad de los Gobiernos locales para asumir más competencias y recursos, pero lo cierto es que los problemas de gobernabilidad, el exceso de trámites, la ineficiencia y los actos de corrupción, también se dan en las instituciones del Gobierno Central y del

Sector Descentralizado, las que si bien es cierto cumplen un papel importantísimo en el desarrollo del país, en las últimas décadas han mostrado un aletargamiento para superar las brechas regionales en el desarrollo socioeconómico de los territorios.

También es cierto que el Régimen municipal debe superar la ineficiencia histórica en la atención de las demandas de los administrados, trabajando en su fortalecimiento institucional, en el liderazgo y capacidad gerencial de sus autoridades, en la atención de las nuevas demandas y derechos de los ciudadanos y en el desarrollo de instrumentos y herramientas de gestión para el desarrollo local.

En los resultados de fiscalización sobre el sector municipal, la Contraloría General de la República ha determinado debilidades y deficiencias en la gestión financiera, administrativa, ambiental y en la prestación de servicios, que en gran parte obedecen a organizaciones que deben realizar esfuerzos importantes para superarlas para así atender con eficiencia y eficacia su objetivo más importante o razón de ser: la atención de las necesidades ciudadanas. Un elemento importante para el fortalecimiento institucional de los Gobiernos locales es el rediseño de sus esquemas de organización hacia un modelo menos burocrático, más flexible y orientado a las demandas de los usuarios, con procesos y procedimientos que eviten las duplicidades y el exceso de requisitos y trámites, que permita la innovación y el cambio que demandan las nuevas condiciones del desarrollo económico y social, en fin, un gobierno más preparado para asumir mayores competencias y recursos.

A tono con lo anterior, también se requiere mejorar la gestión de los recursos humanos municipales, mediante la creación y aplicación de los instrumentos y herramientas que permitan profesionalizar y potenciar al funcionario

municipal como mecanismo de desarrollo. En estos dos campos es encomiable la asesoría que han venido brindando organizaciones como la Dirección General de Servicio Civil y la Universidad de Costa Rica y la Unión Nacional de Gobiernos Locales, entre otros; sin embargo, son muy pocas las municipalidades que han aprovechado estos esfuerzos para su propio desarrollo.

Las condiciones financieras

El presupuesto de los Gobiernos locales representa apenas un 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB), un 9% del presupuesto del Gobierno Central y un 1.68% del gasto público total, lo cual muestra la poca importancia relativa que tiene el gasto del sector municipal.

Por otro lado, muchas municipalidades muestran una situación financiera crítica que no les permite prestar servicios de calidad y de forma eficiente, con costos superiores a los ingresos que recaudan para su prestación, producto, entre otros factores, de los altos índices de morosidad en la recuperación de las cuentas que le adeudan sus contribuyentes, lo que finalmente se refleja en déficit presupuestarios. Aunque el país se dirige hacia la descentralización, iniciando con una transferencia paulatina de competencias a los Gobiernos locales, pareciera que aún la madurez política no prevalece en estos procesos.

En la gestión de las municipalidades en la recaudación de sus tributos y tarifas –como patentes, bienes inmuebles, impuesto sobre construcción y venta de servicios– si bien los resultados financieros muestran un crecimiento de estas fuentes, aún existen altos índices de morosidad por debilidades en la administración tributaria tales como problemas en las plataformas de valores que sustentan la fijación de impuestos o tarifas y en los procesos de

control e inspección cantonal, lo que limita la posibilidad de trascender más allá del reducido grado de ejecución de obras y de una prestación de servicios con calidad. Por lo tanto, es importante que los municipios mejoren su capacidad de cobro, promuevan las reformas necesarias para la actualización de sus impuestos, mantengan actualizadas las tarifas por servicios, cuenten con los registros, catastros y sistemas de información actualizados y dispongan de las estructuras y el recurso humano suficiente para incrementar sus ingresos y salir de la precariedad económica en la que han estado desde hace muchas décadas, muchas incluso con grandes déficit.

Los Municipios también deben modificar su estructura de gastos de manera que exista un equilibrio adecuado, con respecto a los requerimientos de desarrollo de sus comunidades, entre la inversión y la prestación adecuada de los servicios básicos. También se debe mejorar la capacidad de ejecución, pues aún muchos Municipios presentan montos muy elevados de superávit al finalizar cada período presupuestario.

La rendición de cuentas y la participación ciudadana

La rendición de cuentas –entendida como el deber de los funcionarios públicos de dar cuentas de sus acciones ante una autoridad superior o ante la ciudadanía, por la responsabilidad conferida y al derecho de los ciudadanos de controlar a los funcionarios cuya conducta considere insatisfactoria– es un elemento esencial del sistema democrático y en el Régimen municipal reúne características particulares por su cercanía con la comunidad.

El artículo 5 del Código Municipal establece que las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del

Gobierno local, y el artículo 57 señala que los Concejos de Distrito tienen la función de fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos. De esta forma, se pretende involucrar a la sociedad civil, en forma individual o colectiva en el proceso de toma de decisiones del municipio.

Sin embargo, aún cuando existe un marco normativo para el sector municipal, que inclusive establece que los Gobiernos municipales son los que fijan la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme un Plan de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido, no se encuentran claramente definidos los ámbitos, métodos y medios de participación social y ciudadana en la planeación municipal, es decir, parece no haber una orientación clara sobre el “cómo” y “bajo qué procedimientos” se debe llevar a cabo la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y de los programas necesarios para un desarrollo armonioso y equilibrado del cantón.

Si bien es cierto, existen cuatro medios de participación ciudadana; a saber, la audiencia pública, el plebiscito, el referendo y el cabildo, lo cierto es que estos medios son poco utilizados y cuando son aplicados, la asistencia de la ciudadanía es muy reducida. Esta situación se ve reflejada en los resultados de las últimas dos elecciones populares de alcaldes, en las cuales se refleja un alto porcentaje de abstencionismo.

Cabe indicar que la participación ciudadana en sí misma no garantiza transparencia, pero crea la demanda para la rendición de cuentas y mejores resultados. En la medida que sea incorporada la sociedad civil en dichos procesos, se contribuye a mejorar el control interno y la evaluación sobre el uso de los recursos y sobre el buen gobierno del

Municipio; facilita material e insumos para la definición de prioridades y genera influencia sobre la orientación de la inversión. Dado lo anterior, la adecuada participación de la ciudadanía, no solo podría fortalecer la planificación para el desarrollo local, sino también la gestión del Municipio, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, todo con el fin último de alcanzar un desarrollo sostenible e integral en cada cantón.

Es tan relevante el tema de la participación ciudadana y la rendición de cuentas, que en los últimos años se han venido desarrollando esfuerzos en esta materia para medir los avances obtenidos por distintos países. Es así como se elaboró el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, en cuyo informe para el periodo 2005, se indicó que las autoridades políticas costarricenses que participan o tienen algún grado de responsabilidad en los procesos presupuestarios deben profundizar los esfuerzos para mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información presupuestaria comprensible, oportuna, de utilidad y de calidad, recomendando el acceso público a esa información.

Al respecto, debe valorarse que no es factible incrementar los porcentajes de inserción de la ciudadanía en la toma de decisiones locales y en los procesos de rendición de cuentas, si los ciudadanos no tienen conocimiento de sus oportunidades de participación y de los temas a deliberar. Por tanto, debe existir un convencimiento claro de los ciudadanos sobre los beneficios que podría generar su participación en la toma de decisiones en el ámbito local, de lo contrario, es difícil pretender que la participación ciudadana y la rendición de cuentas impacte el desarrollo integral y sostenido de los cantones.

En este sentido, la Contraloría General de la República considera que el Sistema de Fiscalización debe promover

en las municipalidades el fortalecimiento, en primer lugar, de los procesos de planificación y sus respectivos mecanismos de verificación y evaluación de resultados, en segundo lugar, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, en los que se enfatice el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas, y en tercer lugar, propiciar a través de la fiscalización la confianza y participación ciudadana en relación con la gestión municipal.

Ante este panorama, el rol de la Contraloría General ante las municipalidades en materia de planificación y presupuesto es determinante, dado que no solo debe emitir la normativa técnica para todo el proceso, desde la planificación hasta la evaluación municipal, sino que debe fiscalizarlo y también aprobar sus presupuestos. Es por tanto que el esfuerzo se ha orientado, en una primera etapa, a establecer las condiciones técnicas idóneas para la apropiada formulación de los planes operativos anuales y el presupuesto; asimismo, se ha acompañado del diseño y puesta en práctica de indicadores de desempeño para facilitar la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, indicadores que se analizan y se ajustan para su mejoramiento, con el propósito de que reflejen verdaderamente el resultado de la gestión municipal y a su vez, posibiliten interpretaciones de fácil comprensión para los ciudadanos.

A lo anterior debe agregarse el principio democrático que supone la generación de espacios y el suministro de información que permita a la gente, ya sea por medio de sus representantes o directamente, participar en la definición y conducción de los asuntos de interés público, de forma que también esto posibilite activar los procedimientos relacionados con la responsabilidad personal por el incumplimiento de los deberes, la cual en el caso de los funcionarios municipales puede ser de naturaleza administrativa, civil, penal o política. En este sentido, la Constitución y sus leyes garantizan el cumplimiento de la libertad de petición de los ciudadanos.

En una segunda vertiente de trabajo, siempre dentro del fortalecimiento de la planificación institucional, se ha iniciado un proceso de apoyo para desarrollar los planes de largo plazo, denominados en el Código Municipal como Planes de Desarrollo Municipal, los que se han interpretado corresponden al resultado del proceso político y técnico que reúne las inquietudes de los ciudadanos respecto a sus propias necesidades, y deberían establecer, por lo tanto, las prioridades para su atención y las estrategias de implementación en el largo plazo.

Este plan, salvo excepciones, en la actualidad se diseña en las municipalidades con muchas deficiencias y en una forma cerrada, sin tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. Es necesario entonces impulsar su desarrollo a través de un marco normativo que considere, al menos, aspectos sobre participación ciudadana, diseño de indicadores de desempeño, mecanismos para vincular los planes municipales y nacionales, y de esta manera garantizar la satisfacción del interés de los ciudadanos.

La Contraloría General de la República, desde el año 2001, creó una metodología para evaluar la gestión financiera presupuestaria de los Gobiernos locales, con el propósito de suministrar información importante a los jerarcas y funcionarios municipales para que tomen acciones correctivas sobre las situaciones deficientes así como informar a la ciudadanía sobre la labor realizada en el área financiera y presupuestaria por los Gobiernos locales. No obstante, con el transcurso de los años se ha determinado que es necesario trascender con el sistema de evaluación para que los Gobiernos locales cuenten con un instrumento que les permita conocer el resultado de su gestión en temáticas de vital importancia, tanto para la organización como para la labor que esta ejecuta a favor de la comunidad.

Por tanto, y considerando las grandes áreas estratégicas que han venido definiendo los Gobiernos locales en sus planes de desarrollo o planes estratégicos durante los últimos años, se definieron los siguientes cinco ejes:

Desarrollo y Gestión Institucional

Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas

Gestión de Desarrollo Ambiental

Gestión en Servicios Económicos

Gestión de Servicios Sociales

Para iniciar con el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM) se creó el Índice de Gestión Municipal (IGM), el cual está conformado por 60 indicadores distribuidos de conformidad con los cinco ejes antes citados. Esos indicadores son de aplicación para las 81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito del país e incluyen únicamente aquellas responsabilidades de acatamiento general y sin que la cantidad de recursos administrados tenga una afectación directa en los resultados a obtener.

El Índice de Gestión Municipal (IGM) fue validado durante los periodos 2008 y 2009 por 96 personas entre alcaldes, representantes de alcaldes y miembros de los concejos municipales, profesionales y técnicos municipales, funcionarios de FOMUDE, MIDEPLAN y la Unión Nacional de Gobiernos Locales. La Contraloría General de la República también fortalece la participación por medio de las denuncias ciudadanas contra aparentes hechos anómalos de la administración pública y que tiene que ver con su derecho de exigir explicaciones sobre el manejo de la Hacienda Pública.

Por otra parte, la atención de las denuncias constituye un mecanismo que, aunque reactivo, promueve en alguna medida la participación ciudadana, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y proporciona un medio que garantiza el derecho de solicitud de explicación que poseen los ciudadanos. Siendo un sector institucional que representa menos del 2% del gasto público total, ocupa una gran parte de los recursos de fiscalización por la gran cantidad de denuncias que se reciben. Cabe señalar que, como resultado de la fiscalización ejercida en el Área de Servicios Municipales a raíz de las denuncias, la Contraloría ha impuesto sanciones a regidores y alcaldes municipales, y ha presentado denuncias penales al Ministerio Público.

En este ámbito, un espacio de acción por explotar para la Contraloría General es el proceso de educación al ciudadano sobre las competencias institucionales para el establecimiento y trámite de una denuncia, de modo que se le informe cuál es la mejor vía para ejercer su derecho de petición y respuesta. Con esto, el ciudadano constituye un elemento importante dentro del proceso de rendición de cuentas, pues se convierte en un auditor de la gestión pública. En el caso municipal resulta más sencillo activar este elemento, debido a la cercanía de la población con la administración activa y su gestión, y lo que se requiere es la divulgación de información clara sobre sus derechos y los medios de que dispone para denunciar sus inconformidades.

2. Adicionalmente, como parte de las labores de fiscalización realizadas por esta Contraloría General de la República en el Sector Municipal, durante los últimos años, es menester referirse a algunas temáticas que, entre otras, se consideran relevantes para avanzar en el proceso de fortalecimiento del Régimen municipal.

Planificación local

Los procesos de planificación, en la mayoría de las municipalidades, han mostrado por muchos años, debilidades importantes que no permiten avanzar en el desarrollo integral de las comunidades, en el largo plazo. Por ello, esta Contraloría General elaboró los *“Lineamientos técnicos sobre la planificación del desarrollo local aplicables a las municipalidades y concejos municipales de distrito”*⁶⁴, que le permiten a las administraciones municipales y a las comunidades la elaboración participativa de sus planes de desarrollo cantonal, con una visión de largo plazo.

Los avances que se experimenten en la implementación de los referidos lineamientos técnicos permitirán organizar la participación ciudadana en el proceso de planificación y la coordinación de los órganos y entes públicos con representación cantonal, aspectos determinantes para avanzar en la descentralización que se encuentran validados en la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Nro.8801. Sin duda, la adopción por parte de las municipalidades y los concejos, de dichos lineamientos, junto con la integración de la información presupuestaria y los planes operativos anuales de las instituciones municipales, permitirán un mayor acceso a la información por parte de la ciudadanía y en consecuencia, un mejor control ciudadano que garantice la consolidación del proceso de descentralización.

Aunado a lo anterior, resulta de interés destacar la necesidad, como parte del mandato constitucional de rendición de cuentas, que la Administración central y local evalúe los resultados del proceso de planificación local, a fin de retroalimentar el proyecto de fortalecimiento de competencias y mejorar las condiciones de asignación de recursos al sector. Para ello, son imprescindibles los

64 Resolución R-SC-1-2009, publicada en La Gaceta N° 52 del 16 de marzo de 2009.

esfuerzos que se realicen para consolidar y garantizar la fiabilidad de la información del Sector Municipal que se consigna en el “*Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)*” que incluirá, además de la información de los presupuestos públicos, lo correspondiente a los planes anuales, así como la relacionada con el “*Sistema Integrado de Información Municipal*” (SIIM), del cual se prevé obtener los futuros “*Índices de Gestión Municipal Básicos*” (IGMB) que promueven la evaluación y el seguimiento de gestión pública municipal, mediante indicadores sobre diversas temáticas del quehacer de los Gobiernos locales, que ayudarán al Poder Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones para implementar la ley general de transferencia de competencias.

Aunado a lo anterior, es preciso que los Gobiernos locales del país que carecen de planes reguladores, sea en forma parcial o total, realicen esfuerzos conjuntamente con los ciudadanos para su elaboración, aprobación y puesta en práctica, ya que estos instrumentos son los que permiten orientar las acciones de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Los planes reguladores deben buscar el bienestar colectivo, la justicia social, el crecimiento armónico de los pueblos, la distribución equitativa de la infraestructura y del equipamiento, la protección civil, la explotación racional de los recursos y la protección del medio ambiente. Por tanto, los planes reguladores se constituyen en verdaderos instrumentos para la toma de decisiones de los Concejos y las Alcaldías Municipales; sin estos se estaría ante un crecimiento carente de planificación y visión de desarrollo e inclusive, las autoridades municipales podrían estar asumiendo riesgos que los puedan llevar a enfrentar eventuales responsabilidades.

Resultados deficitarios

Para que los Gobiernos locales con resultados deficitarios logren mejorar su situación financiera, es preciso elaborar un plan de acciones que se oriente, principalmente, a la recuperación de los impuestos y tasas que adeudan los contribuyentes, tanto del periodo como de periodos anteriores, dando mayor énfasis a los que están en riesgo de prescripción. Asimismo, es importante que se determine el potencial de ingresos municipales y se examinen mecanismos para recuperar todas las posibles fuentes de recursos.

Otro aspecto importante a cumplir es que la ejecución de los recursos esté acorde con los objetivos y metas trazados, partiendo de que estos se orientan al mejoramiento de la gestión institucional y la prestación de servicios a la comunidad, evitando realizar, de esta manera, gastos superfluos o innecesarios. Otra práctica que ha sido funcional para Gobiernos locales que han enfrentado una situación deficitaria, es el monitoreo constante de su situación por medio de sistemas de información que les brinden datos oportunos y veraces. Es muy importante que, en forma constante, determinen los recursos disponibles, considerando las obligaciones pendientes, tanto por gastos fijos como por disposiciones legales para no cubrir con ingresos específicos otro tipo de gastos.

Los sistemas contables

Este órgano contralor considera necesario que los Gobiernos locales cuenten con sistemas de administración financiera debidamente integrados, puesto que estudios realizados en varias municipalidades han permitido comprobar, de manera reiterada, debilidades en los sistemas de administración financiera institucionales, y en particular, en los sistemas de contables.

Sobre este último asunto, destacan deficiencias en el registro de las transacciones financiero económicas y en la operación de controles presupuestarios, contables y de tesorería, realizadas más en función de la rutina, que en función de conceptos y criterios dictados por la normativa técnica generada en los últimos años; la estructura organizacional vigente tampoco responde en muchos casos a un esquema que propicie el mejor control financiero, todo lo cual va en detrimento de la veracidad, confiabilidad y oportunidad de la información que se genera, dado que, por lo general, los datos que se producen no responden a la realidad financiera de la Corporación municipal, afectando también los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas. Así las cosas, es menester señalar esta problemática como uno de los aspectos públicos que, con carácter de urgencia, deben resolver las partes involucradas en el proceso de descentralización, con el propósito de garantizar el manejo de los recursos públicos que se pretendan transferir a las municipalidades.

En la actualidad, la contabilidad financiera ha venido transformándose de una manera acelerada, debido a las demandas que plantea una economía cada vez más globalizada, la necesidad de modernizar la gestión gubernamental, la obligación de las instituciones públicas de rendir cuentas a la ciudadanía de su gestión, los requerimientos de la Contabilidad Nacional para consolidar la información financiera del Sector Público Costarricense, y la adopción e implementación de un marco normativo contable (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público).

Por ende, constituye un reto ineludible para los Gobiernos locales disponer de un sistema contable que cumpla con los requerimientos básicos, a saber: contabilizar las transacciones u operaciones sobre la base de devengado, registrar y controlar los activos, pasivos, ingresos, costos

y gastos, contar con un sistema de información contable integrado, efectuar un registro único de cada transacción y adaptado a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

Es precisamente en ese contexto, donde dicho sistema en coordinación con otros sistemas como el de presupuesto, se enfrentan al reto de lograr el registro sistemático e integrado de las transacciones que afectan la situación económica, financiera y presupuestaria, y a satisfacer adecuadamente las necesidades de todos los usuarios de la información (internos y externos), con el fin de proveer información confiable, clara, oportuna y comprensible.

Ciertamente los Gobiernos locales realizan esfuerzos importantes para mejorar su sistema contable, pero la mayoría deben superar los problemas que arrastran desde años atrás, fundamentalmente el hecho de que la contabilidad presupuestaria prevalece sobre la patrimonial, siendo uno de los principales problemas en el ámbito contable, presente en la mayoría de las municipalidades en estudio. Aunado a esto, la falta de coordinación y la desintegración existente entre los componentes del Sistema de Administración Financiera (Contabilidad, Presupuesto, Tesorería y Proveeduría), con las áreas que suministran insumos para ese proceso contable, tales como Cobros, Recursos Humanos y Hacienda Municipal, las cuales permiten mantener en operación los procesos de planificación, recaudación, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

Por otro lado, un porcentaje importante de los Gobiernos locales operan con un sistema contable más de carácter presupuestario que patrimonial, aún cuando las tendencias mundiales y el entorno nacional, proponen una transformación de la contabilidad financiera, lo cual amerita plantear reformas integrales, con el fin de que los ayuntamientos estén a tono con los retos que plantea

en la actualidad este tema, principalmente en lo referente a la implementación de las NICSP, y el cumplimiento de importantes normas de control interno como la segregación de funciones, personal competente, sistemas de información integrados, y la existencia y conservación de la documentación pertinente y de los archivos contables.

Es fundamental que las corporaciones municipales inicien con el registro contable de las transacciones u operaciones bajo el método contable de devengado, el cual se convierte en uno de los principales desafíos que tiene la administración municipal, para contar con una contabilidad patrimonial conforme la normativa contable vigente. En ese sentido, es importante que las autoridades competentes en cada uno de esos ayuntamientos asuman el liderazgo y la responsabilidad de velar porque se avance en el tema contable, y apoyen decididamente los esfuerzos que se realicen para mejorar el Sistema contable institucional.

En este orden de ideas, los jefes y titulares subordinados involucrados en este tema, deben mantener una visión integral respecto del manejo de la contabilidad financiera, dado que la mayoría de funcionarios municipales consideran que las labores contables recaen únicamente en el Contador Municipal, lo cual contrasta con lo que debe prevalecer en la práctica, pues los componentes de dicho sistema y demás áreas que conforman el aparato administrativo y financiero de cada entidad municipal, deben estar integrados e interrelacionados, para garantizar un manejo apropiado de la contabilidad patrimonial y con ello contribuir a que los recursos se gestionen con eficiencia, eficacia y economía y a su vez, se cumpla con las normas de control interno relacionadas con este asunto.

Por lo tanto, es primordial que las unidades de contabilidad reciban los insumos necesarios de las demás áreas

institucionales para preparar la contabilidad financiera, ya que dicha unidad contable juega un rol importante como núcleo integrador del sistema de administración financiera. También, el personal contable debe desempeñar un rol de asesoría a las autoridades superiores de la institución, ya que, por su formación profesional, le corresponde orientar en la solución de múltiples problemas técnicos que surgen en materia contable, lo cual beneficiará y aportará a la transparencia en la gestión de los recursos públicos, al proceso de rendición de cuentas y a la protección y salvaguarda de los bienes públicos.

Por otra parte, en la mayoría de los Gobiernos locales evaluados, aún no existe una verdadera cultura contable, debido a que los jefes le brindan poca importancia a dicho tema, la falta de conocimiento en lo relativo a la normativa contable vigente por parte de los funcionarios municipales, la idea de considerar que el sistema contable es una tarea únicamente de las unidades de contabilidad y a la falta de trabajo conjunto y sistemático.

En virtud de lo anterior, es necesario concienciar que una de las labores fundamentales relativas a la competencia de liderazgo en la materia financiero contable, debe estar encaminada a fomentar un ambiente propicio para la operación de una contabilidad patrimonial, mediante la generación de una cultura que promueva, entre los miembros de la institución, el reconocimiento de que los sistemas contables constituyen un elemento fundamental respecto del sistema de control interno, como componente central para la generación de información financiera, pues por medio de este se resume la información que produce el Sistema de Administración Financiera (Contabilidad, Presupuesto, Tesorería y Proveeduría), y no financiera (Recursos Humanos, Asesoría Legal, Hacienda Municipal, Proveeduría, entre otros) que procesan transacciones que son traducidas de alguna forma en términos monetarios.

Así las cosas, es urgente que las municipalidades continúen sus esfuerzos por avanzar en la mejora integral de sus sistemas contables, que establezcan alianzas estratégicas, pues de lo contrario podrían presentarse dificultades en el proceso de descentralización, relacionadas con el manejo, control y fiscalización de fondos públicos, la rendición de cuentas, y la toma de decisiones. Aunado a esto, la carencia de estados financieros confiables y completos, constituiría, entre otros, un eventual obstáculo para los Gobiernos locales que estén explorando la posibilidad de incursionar en la emisión de bonos como fuente de financiamiento.

Ante este panorama, es determinante que los Gobiernos locales realicen planes y acciones para superar los problemas contables señalados y que son del conocimiento particular de cada Gobierno local, con el fin de que los sistemas contables se adapten al entorno y cumplan con la nueva normativa contable que requiere de un cambio significativo en dicha materia. También, es indispensable el compromiso de los jefes que contribuyan a lograr los desafíos que se requieren para mejorar e impulsar el sistema contable de los Gobiernos locales. Asimismo, para consolidar ese cambio es necesario un esfuerzo conjunto de todos los componentes del sistema administración financiero y demás proveedores de la información financiera, lo cual requerirá una estrecha comunicación, colaboración y coordinación entre los diversos actores.

La adquisición de bienes y servicios

Otro aspecto de medular importancia en el proceso de descentralización del Régimen municipal se relaciona con el cumplimiento por parte de las municipalidades del marco regulatorio vigente en materia de contratación administrativa.

En esta materia, estudios realizados por esta Contraloría General determinaron que algunos Gobiernos locales han logrado avances en el fortalecimiento del control interno, de las distintas actividades relacionadas con el proceso de contratación administrativa; sin embargo, existen áreas susceptibles de mejora, relacionadas con la falta de normativa interna debidamente aprobada por el órgano competente del ayuntamiento, que sirva de marco para regular adecuadamente las actividades propias de dicho proceso, de manera que ofrezca mejores insumos para la toma de decisiones, propicie la oportuna comunicación de los resultados y brinde a los usuarios información relevante, completa y actualizada.

La actualización periódica de los perfiles relativos a las habilidades y conocimientos de los funcionarios que participan en el proceso de contratación administrativa, así como realizar evaluaciones periódicas sobre la labor de esos funcionarios y de contar con programas de capacitación que fomenten el aprendizaje que demanda de manera permanente la materia propia de la actividad contractual, es otra de las áreas de oportunidad que debe evaluarse, máxime en un proceso de descentralización de competencias que exigirá al sector municipal un mayor dinamismo en la gestión de adquisición de bienes y servicios, y de inversión en obra pública.

Las estructuras organizativas y el potencial humano

Es preciso valorar la estructura organizativa y la gestión del recurso humano municipal, a fin de garantizar, con eficacia y eficiencia, un recurso humano capaz de asumir los retos del sector municipal, entre los que se tienen los asociados a la transferencia de competencias que prevé el proceso de descentralización. Al respecto, estudios de fiscalización evidencian que muchos Gobiernos locales

presentan un rezago importante en los temas relacionados con la gestión del recurso humano y el desarrollo de sus estructuras organizacionales, pues una cantidad significativa de esas entidades carece de herramientas básicas y de políticas específicas que le permitan a las administraciones municipales una adecuada gestión de su potencial humano, además de que no todas disponen de estructuras organizativas actualizadas y ajustadas a sus necesidades y a una visión institucional, que les facilite el logro de sus objetivos y por ende, el desarrollo local como fin último de esas corporaciones.

A pesar de los esfuerzos realizados en la mayor parte de los ayuntamientos para disponer de personal profesional, la falta de instrumentos básicos y la inadecuada comunicación entre los funcionarios y las instancias superiores, no han propiciado los frutos esperados, lo cual demanda de los Gobiernos municipales una clara e inmediata definición de los procedimientos que deben prevalecer para que esos procesos de selección del personal municipal, sean desarrollados en forma técnica, ética y transparente.

Fortalecer las competencias del sector municipal y garantizar la ejecución de acciones que mejoren sus estructuras organizativas y permitan superar las debilidades en la gestión del recurso humano, resultarán indispensables para garantizar un efectivo proceso de descentralización.

Ideario municipal

Defensoría de los Habitantes

En relación con el tema de la descentralización municipal algunos actores tradicionalmente han considerado esta organización del Estado como una forma de evitar la congestión y el colapso de la Administración Central, y ello se establece a fin de agilizar el proceso de respuesta de las instituciones públicas. Se hace referencia a que el Gobierno Central no cuenta con la capacidad administrativa, financiera y humana para atender todas las necesidades que exigen los habitantes en lo referente a la prestación de servicios públicos, por tal motivo, la descentralización permite al Estado transferir la titularidad y el ejercicio de algunas de sus competencias específicas a otros entes públicos menores.

Hay que tomar en cuenta también que, en concordancia con su tamaño territorial y población, el Estado costarricense ha sido tradicionalmente un Estado centralizado, lo cual en sí mismo no atenta contra los procesos de democratización del poder. De hecho, algunas funciones y competencias nacionales asignadas a los ministerios (educación y salud) pareciera que seguirán teniendo carácter nacional. Además, es posible que las instituciones autónomas continuarán ejerciendo sus competencias y funciones técnicas especializadas en todo el territorio de la República (v.gr. ICE en electricidad y telecomunicaciones y AYA en suministro de agua potable y acueductos sanitarios). De toda forma, aunque pudieran descentralizarse algunos servicios, lo recomendable sería un

proceso gradual, sustentado técnicamente y orientado a la satisfacción del interés público.

De ahí que, desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, en cualquier proceso de descentralización, es importante tener claro su significado en función de una reestructuración del poder y el establecimiento de nuevas formas de gestión. La concentración del poder político, económico, cultural e industrial ha estado concentrado en San José, aunque ha migrado al denominado GAM en detrimento de las justas aspiraciones de regiones lejanas de la capital, cuyas necesidades de desarrollo económico-social no son debidamente atendidas, cuando menos proporcionalmente, para un desarrollo armonioso justo y equitativo en la asignación de recursos, personal e infraestructura, con lo cual se concibe la descentralización como un medio para subsanar o revertir este desarrollo injusto en perjuicio de regiones de menor desarrollo relativo, del Atlántico, zona sur y zona norte del país, (los índices y mediciones de MIDEPLAN, así lo demuestran).

Quizá lo que la ciudadanía experimenta es un cierto desencanto por la tardanza, formalismo excesivo y falta de agilidad en la toma de decisiones, así como la centralización excesiva del poder político y económico que inhibe el desarrollo económico paralelo de las zonas en desventaja mencionadas.

Por ende, se considera que la descentralización atacará este problema, y como resultado transferirá importantes recursos presupuestarios y nuevos poderes de actuación a las municipalidades para que estas sean artífices centrales del desarrollo de sus comunidades.

El traslado de recursos y competencias se visualiza como la solución al problema de la centralización del poder y la toma de decisiones. Las autoridades locales se entu-

siasman con los recursos frescos que percibirán pero no tienen en cuenta que su capacidad instalada real, la preparación de sus cuadros políticos y técnicos, así como la disponibilidad de tecnología, para gestionar eficazmente los nuevos recursos, confluyen en que el remedio puede resultar peor que la enfermedad, debido a la duplicación de funciones, el gasto mayor y el descrédito ante la eventual inoperancia del sistema o la tardanza en verse resultados satisfactorios.

Ahora bien, la descentralización inteligente, paulatina y bien administrada en planes piloto replicables, puede ser la panacea que justifique la satisfacción del interés público, siempre y cuando se cumplan varios requisitos que garanticen el éxito de la gestión municipal, de tal manera que se fortalezcan la ejecución presupuestaria: el control idóneo de los recursos, la capacitación técnica del personal, su escogencia bajo parámetros de mérito e idoneidad comprobada, la supervisión constante de la auditoría municipal para garantizar el correcto uso de los recursos, la creación de una cultura de rendición de cuentas y la capacitación de los munícipes interesados para que ejerzan la función de auditoría ciudadanas, en el control permanente de la utilización de los nuevos recursos que se pondrán a disposición de las municipalidades.

Es importante mencionar que, desde finales del año 2006, MIDEPLAN, junto con la Procuraduría de la Ética, han estado trabajando en la elaboración de las Cartas de Compromiso Ciudadano (CCC) para diseñar un modelo de CCC aplicable a distintas materias, en especial relacionadas con la prevención, investigación y juzgamiento de actos de corrupción en la función pública.

Por otra parte, el IFAM está trabajando para implementar el Plan Nacional de Descentralización con acciones que promuevan la aprobación y vigencia de la Ley Marco de Transferencia de Competencias. Ahí se contempla

la posibilidad de formular normativa específica que promueva la creación y reconocimiento de instancias representativas de organizaciones e instituciones de la sociedad civil en ámbito municipal, con facultades para conocer y proponer determinadas políticas públicas, estableciendo igualmente el derecho de conocer y acceder a la información pública que corresponda.

Asimismo, MIDEPLAN tiene asignada la responsabilidad de realizar un estudio para determinar la forma jurídica que corresponda o se adapte mejor a la creación y reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil en el ámbito municipal, con facultades de conocer y proponer políticas públicas, que permita a los grupos organizados acceder a información pública de las instituciones relacionadas con su quehacer, sobre todo en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, el IFAM plantea la participación ciudadana a través de foros de consulta, conversatorios para la formulación de Planes de Desarrollo Local participativo, elaboración de presupuestos municipales participativos, propuestas de proyectos que elaboran los Concejos de Distrito a las municipalidades para que estas los incluyan en sus presupuestos anuales, Programas de Gobierno para desarrollo cantonal, por parte de alcaldes, informes anuales de labores y rendición de cuentas de los alcaldes municipales.

Se plantea también la posibilidad de tomar en consideración modelos exitosos operativos, como las “*Veedurías ciudadanas colombianas*”, no solo para proponer sino también para supervisar políticas públicas y contratos municipales. Una vez logrados estos objetivos, se procederá a una capacitación de líderes comunales para que ejerzan las prerrogativas creadas por la ley y el proceso sea efectivo y transparente, para que las comunidades civiles urbanas (juntas o comités vecinales) ejerzan las

atribuciones y derechos de presentar iniciativas y demandas de obras y servicios municipales de impacto vecinal.

Es necesario que la ciudadanía esté capacitada para participar activa e idóneamente en los procesos de participación. Para ello se plantea un Programa Nacional de Capacitación a cargo de una empresa especializada escogida por MIDEPLAN para el diseño, implementación y asesoría técnica de al menos 10 iniciativas de la sociedad civil, con un programa de pasantías y campaña de comunicación a la población promoviendo su participación.

Esto resulta de la mayor importancia para que las instancias representativas de organizaciones e instituciones de la sociedad civil que se creen y articulen en el ámbito municipal, tengan atribuciones y facultades que faciliten a los ciudadanos el control social de los recursos públicos destinados a propósitos específicos de beneficio comunal.

Evidentemente, la participación ciudadana, en el seguimiento de la gestión pública, requiere del establecimiento de un órgano de control que supervise y retroalimente el proceso de consultas populares para prevenir la corrupción y el aprovechamiento de instancias políticas existentes con eventuales intereses particulares, así como promover el conocimiento de los mecanismos de participación establecidos y su utilización, para garantizar la transparencia en el actuar de las entidades gubernamentales. Para eso, se propone un Observatorio de la Transparencia que aliente a las organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.

Además, se pretende establecer un mecanismo de retroalimentación del Observatorio con la Red Interinstitucional de Transparencia de la DHR, cuyo objetivo primordial es, precisamente, el fortalecimiento del derecho

constitucional del acceso a la información pública, la rendición de cuentas, todo lo cual constituye un mecanismo válido y oportuno en la lucha contra la corrupción.

De acuerdo con todo lo anterior, evidentemente la transferencia de recursos y competencias a los Gobiernos locales debe ser paulatina, en programas piloto susceptibles de medición de resultados, con una gran capacitación de munícipes, porque si estos no están preparados y suficientemente interesados en el control ciudadano, el fenómeno de la transferencia de competencias y empoderamiento podría presentar problemas.

Ante esta disyuntiva, el IFAM, MIDEPLAN y las entidades del régimen municipal deben actuar coordinadamente para la capacitación inmediata y urgente del factor humano, como primer paso, sin el cual no se garantiza el éxito de la iniciativa.

Descentralizar: ¿Para qué?

Sr. Albino Vargas Barrantes
Secretario General
Asociación Nacional de Empleados
Públicos y Privados
ANEP

Se tiene el fuerte convencimiento de que, como país, como sociedad y como nación, se está involucionando con graves repercusiones para la democracia misma, considerando el deterioro de la institucionalidad republicana y la creciente desconfianza de importantes sectores de la ciudadanía en su clase gobernante, más allá de los agrupamientos partidistas electorales vigentes (unos de larga data y otros de surgimiento más reciente, algunos de los cuales son y serán fugaces).

Según nuestra perspectiva, se requiere del diseño, impulso y puesta en práctica de varias decisiones de profundo carácter estratégico, si se quiere el rescate de esa institucionalidad democrática lesionada para recuperar una histórica senda de inclusión social que se venía transitando, inspirada en la búsqueda y promoción del bien común; con problemas sí, pero con un éxito notable si uno se fija en el entorno regional y latinoamericano del cual se ha sido parte. Es cierto, las desigualdades se mantenían presentes pero era notorio el esfuerzo de la clase gobernante, hasta la llegada de los antivaleores del denominado Consenso de Washington, de generar políticas de promoción de la reducción y/o atenuación de esas desigualdades.

Ahora bien, en las actuales circunstancias, junto a ese fenómeno de deterioro de la confianza ciudadana en la actual “*institucionalidad*” gobernante, se hacen notar tres graves problemas que generan profunda preocupación muy generalizada: la inseguridad ciudadana y la violencia en sus diversas manifestaciones, el crimen organizado y la penetración de narcotráfico, el deterioro de valores y los fenómenos impactantes y crecientes de corrupción pública y privada.

No obstante, todos ellos juntos no se comparan con los enormes problemas en desarrollo producto de ese crecimiento de la desigualdad y su expresión directa más inmediata: la concentración del ingreso.

Es en este orden de cosas que se ve como una oportunidad los desafíos de una descentralización de la institucionalidad pública presa de tales flagelos, en aras de recuperar la histórica pero hoy devaluada preocupación por la promoción del bien común, la inclusión y la reducción de la desigualdad; es decir, la promoción de una política pública que desde lo local incluya gente y no que la excluya.

Si se parte de la perspectiva sindical, producto de la promoción de la organización laboral en los municipios de Costa Rica, la descentralización que se está viendo en el horizonte presenta un conjunto de problemas que dificultan alcanzar un objetivo con sentido estratégico, para una política pública centrada en el bien común y desde lo local.

Se siente que esa descentralización, sin la generación de condiciones de inserción ciudadana activa en esta, solamente servirá para el fortalecimiento del tradicional esquema político-electoral clientelar, tan necesario para que se reproduzca la hegemonía política dominante sin cambios sustantivos democráticos hacia la inclusión social; y,

por tanto, facilitadores de la reproducción de un sistema de repartición sumamente subjetivo, de alcance reducido pero suficiente como para no poner en peligro un “*establishment*” (o grupo dirigente) de beneficio corporativo en lo local, aunque con expectativas de incrementarlo en lo regional y en lo nacional (la diputación, por ejemplo).

En segundo lugar, una descentralización como la supuestamente pretendida sin una transformación tributaria estructural es, prácticamente, imposible. La transferencia de competencias de políticas públicas centrales hacia lo local, es una irresponsabilidad gravísima sin una sostenibilidad financiera sólida que, precisamente, supere el deterioro actual de la calidad de muchos servicios públicos actuales, precisamente por carencias fiscales en no pocos casos.

No se entiende cómo se pudo aprobar recientemente un ley tan ambiciosa como la No. 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, sin pensar en que el agotamiento del modelo tributario actual con su perversidad regresiva está generando ya no solamente injusticias sociales más que evidentes, sino riesgos de una crisis fiscal sin precedentes con consecuencias negativas generalizadas, especialmente para las grandes mayorías populares; precisamente las que deberían ser beneficiadas con una descentralización de la política pública con mayor contenido democrático y de inclusión social. Es decir, que la descentralización, sin una transformación tributaria estructural, está destinada al fracaso.

Hay que hacer fuertes cambios en el sistema de elección de las alcaldías y de los concejos para que las municipalidades tengan garantizada una gestión de competencias de incuestionable transparencia, alto profesionalismo, verdadera eficiencia y eficacia y, por ende, de mayor satisfacción ciudadana.

Se piensa que en lo local debería darse la posibilidad de participación electoral sin una necesaria dependencia político-jurídica del esquema tradicional de partidos políticos pero sin excluirlos, por supuesto.

Se cree que en el ámbito de la política electoral local la participación para los cargos de elección popular podría ser más atractiva si, por ejemplo, se dan candidaturas unipersonales y/o grupales, impulsadas a partir de una decisión individual de postulación del nombre para la consideración del electorado, o bien con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil con expresión en tal ámbito y/o con alcance nacional, pero con ramificaciones en cada cantón.

Uno podría pensar en la estructuración de unas posibilidades de participación electoral a partir de listas ciudadanas con respaldo organizacional civil o sin él, de forma tal que, quizás, se motive a participar a esas tres de cada cuatro personas que se abstiene de participar en las elecciones locales municipales.

Por otra parte, no es posible entender una descentralización efectiva si no se atiende la elevación sustancial de la calidad del funcionariado municipal, propiciando una formación técnico-profesional integral y generalizada, de forma tal que los estándares del servicio público municipal a lograr, partan de un curriculum educativo de alta exigencia y de fuerte excelencia para la mayor satisfacción ciudadana.

En tal sentido, una alianza de trabajo entre la Unión Nacional de Gobiernos Locales, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y las principales organizaciones laborales representativas del personal municipal costarricense, podría generar ese curriculum educativo-formativo

para la descentralización en un contexto de democracia participativa y de alta rendición de cuentas.

Por supuesto que hay que resaltar el tema de las condiciones de empleo del personal municipal, muy desigual si se compara el estado de las relaciones laborales de unas corporaciones con respecto a otras; pero, por lo general, en todas se presentan limitaciones que impiden el desarrollo integral de la persona trabajadora, generan graves riesgos de salud ocupacional y presentan limitaciones para la superación personal y profesional. Una descentralización, para que fuese realmente efectiva, no debería soslayar el abordaje de estas cuestiones buscando unificación paulatina de tales condiciones y consolidando una normativa general que podría ser algo como el *“Estatuto del Personal Municipal”* costarricense.

En otro orden de cosas, es conveniente resaltar que se necesitan nuevos mecanismos para que la gente de la comunidad vea en esa descentralización una posibilidad de crecimiento colectivo con alta confiabilidad y credibilidad en tales procesos. El involucramiento de la participación civil organizada en la formulación presupuestaria parecería un componente más que imprescindible en un escenario de más competencias por asumir y más recursos para manejar. Lo que en algunas comunas latinoamericanas se conoce y se ha ensayado como el *“presupuesto participativo”*, representa en el caso costarricense un desafío más que interesante en esta cuestión tan sensible de la rendición de cuentas.

Igualmente, los procedimientos participativos de reversión de mandato, tanto en el ámbito de la alcaldía misma como del propio concejo, parecerían más que prudentes, especialmente a partir de un período de gestión tan prolongado de seis años, pero que podría ser altísimamente más productivo sabiendo que la auscultación ciudadana lo podría ratificar o revertir. Es decir, la gente no

debería tener que aguantarse hasta el término de período a aquellas personas electas que pudieran ser ineficientes, incapaces y hasta corruptas. Lo que se tiene ahora en esta materia de reversión de mandato, es de alcance restringido y sumamente engorroso, lo que hace políticamente imposible de materializar. Hay que crear mejores y más ágiles condiciones para que la gente tenga acceso a verdaderos procesos de reversión de mandato en los ámbitos municipales.

Se destaca también que no puede haber una descentralización efectiva si esta no enfatiza en la protección del entorno en sus diversas manifestaciones. La política pública en lo local, en un contexto de potenciación de su grado de incidencia local, debe abarcar tareas estratégicas en los campos de la Ecología, de la Economía Social, del cambio climático y de educación para la reducción del consumo abusivo y depredador, desarrollando, por ejemplo y en este caso, la cultura del reciclaje desde el círculo infantil.

Si en algo podrían los y las costarricenses contribuir a la salvación del planeta, es enfatizando en una descentralización de competencias que tenga como sentido fundamental la preservación de la vida en todas sus formas, empezando por la especie humana, de suerte que el ámbito local se vuelva estratégico en tal sentido. Jamás deberían volver a ocurrir tragedias comunales como la que recientemente se vivieron con sensibles pérdidas de vidas humanas, de bienes materiales y del patrimonio ecológico.

Finalmente, la organización que nos honramos en representar, presente ya en prácticamente la mitad de los municipios del país, cuenta entre sus personas dirigentes a una impresionante cantidad de compañeros y de compañeras con verdadera vocación municipalista, quienes, con toda seguridad, estarían con enorme interés en aportar,

desde su experiencia vivencial e institucional en la base municipal, para la estructuración estratégica de una descentralización realmente participativa, financieramente sostenible, eficientemente gestionada, profesionalmente desempeñada y ecológicamente oportuna. ¡Ojalá se crearan condiciones para una participación laboral real en estos delicados procesos de transformación institucional!

Costa Rica necesita Gobiernos locales fuertes

Unión Nacional de Gobiernos Locales, UNGL

- Los países desarrollados cuentan con municipalidades autosuficientes
- Gobierno local permite mayor participación ciudadana

En Costa Rica hay una verdad ineludible: las municipalidades están más cerca de la población que el Gobierno central y sus instituciones.

A pesar de los pocos ingresos que los Gobiernos locales perciben, deben invertir en Infraestructura Educativa y en los EBAIS, en Salud; administran acueductos, brindan servicios de seguridad, bolsas de empleo y otorgan becas. También trasladan recursos para los Comités Cantonales de Deportes, Cultura, Juntas de Educación, Registro Nacional, entre otros.

Todo esto fuera de los servicios propios de su actividad ordinaria como la recolección y tratamiento de los residuos sólidos, administración de cementerios y mercados, mantenimiento de parques, etc.

De tal manera que es urgente reconocer la importancia de las municipalidades para el desarrollo del país y hacer conciencia sobre el titánico esfuerzo que realizan para cumplir con todos los compromisos que demanda

la ciudadanía, como el mantenimiento de caminos cantonales, que cada vez requieren mayor atención debido a los desastres naturales; sobre todo porque son las que llegan primero a atender las emergencias.

De ahí el esfuerzo que ha realizado la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), desde su creación en 1977, en calidad del ente que las reúne y las representa políticamente, para que la labor de las municipalidades a favor del desarrollo del país sea reconocida y de una vez por todas se les transfiera lo que la ley dispuso desde la Constitución Política.

Si uno se remonta años atrás, ve que el tema tiene sus antecedentes:

- 1 En 1995 a las municipalidades, por Ley de la República, se les traslada la recaudación y la administración del Impuesto de Bienes Inmuebles; resultan ser mejores recaudadoras que el Poder Ejecutivo.
- 2 En 1998 se reformó integralmente el Código Municipal (Ley N° 7794) que vino a enmarcar el proceso de descentralización a favor de las municipalidades, donde destaca, por ejemplo, la elección popular de alcaldes (esas). Además, se incorpora el Título V, “*Personal Municipal*”, que establece la Carrera Administrativa Municipal para fortalecer la gestión administrativa de las municipalidades al operacionalizar de forma más efectiva los planes estratégicos municipales. En este punto, la UNGL realiza una importante labor de asesoría por medio de su Programa de Carrera Administrativa Municipal con la cooperación española (Fundación Demuca).
- 3 En 2001 se aprobó la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, que consiste en trasladar al menos el 10% del Presupuesto Ordinario a las

municipalidades y cuyo transitorio plantea que *“la asignación presupuestaria será progresiva, a razón de 1,5% por año, hasta completar el (10%) total”*.

- 4 De igual forma, en el 2001 se aprobó la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114, Impuesto Único a los Combustibles trasladada, que del 15% toma un 29% para el Fondo Vial, el cual es distribuido de la siguiente manera: un 21.75% para el CONAVI y un 7.25% para las municipalidades, para el mantenimiento, mejoramiento rehabilitación y construcción de la Red Vial Cantonal que consta de 31.500 km. Paradójicamente el Ministerio de Hacienda se deja el 70% de esos recursos, que deberían ser aplicados en la red vial como se da en otros países.
- 5 En 2010, la Presidenta de la República, Laura Chinchilla, se comprometió con el Régimen Municipal al firmar el *“Pacto Nacional de Compromiso por el Fortalecimiento Municipal y el Desarrollo Local 2010–2014”* del XI Congreso Nacional de Municipalidades organizado por la UNGL. Ya durante el 2009, los líderes de los demás partidos políticos se habían comprometido ante las autoridades locales con este proceso. El punto 4 de este pacto señala que el firmante se compromete a *“Contribuir en el diseño de un modelo de gobierno municipal dotado de competencias, recursos y responsabilidades suficientes para facilitar el desarrollo local...”*.
- 6 También en el 2010 se aprobó la Ley General de Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (N° 8801), pero para su ejecución es necesaria la aprobación de siete leyes especiales (una por año) que transfieran la competencia y el 1.5% del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades hasta alcanzar el 10% establecido en el artículo constitucional antes citado.

- 7 De igual forma en el 2010 el sector municipal, por medio de la UNGL, presentó el Día del Régimen Municipal una propuesta para iniciar las negociaciones con el Poder Ejecutivo e implementar la primera ley específica. Esta iniciativa tuvo consecuencias y un cambio en el escenario político, donde la Presidenta de la República, Laura Chinchilla, designó al primer Vicepresidente, Alfio Piva, como el interlocutor entre el Poder Ejecutivo y el Sector Municipal.
- 8 En febrero de 2011, luego de una cita entre el Poder Ejecutivo y la UNGL (sector municipal), la Presidenta de la República presentó el proyecto sobre la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: *“Atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal”*, que consiste en trasladar a las municipalidades \$200 millones de un préstamo del BID para los caminos cantonales del país.

El proceso ha sido lento, pero ya se han dado los primeros pasos. Desde hace varios años la UNGL, junto a otros actores, ha priorizado los temas de interés del Régimen Municipal, algunos de los cuales fueron aprobados en el cuatrienio anterior, como el impulso a la creación de la Comisión de Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa, las elecciones municipales separadas de las nacionales, o que las autorizaciones para donar bienes a entidades públicas no requieran aprobación de los diputados, entre otros.

Actualmente, se impulsan proyectos de ley que fortalecen la autonomía municipal como la Ley para la Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, Ley de Contratación Administrativa Municipal y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios Municipales.

Ahora las municipalidades enfrentan un reto sobre el proyecto *“Atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal”*: ayudar a construir una ley que cumpla con las expectativas de todos los actores involucrados en este proceso apoyadas en los diputados de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa. Para esto la UNGL, en representación del Sector Municipal, está dispuesta a recoger los aportes, depurar las propuestas, socializarlas y ajustar el proyecto, con base en las verdaderas necesidades del Régimen Municipal.

El tema es sensible y genera diversidad de opiniones pero el país debe apostar al futuro y al desarrollo de sus comunidades. Indiscutiblemente esto será posible sólo con el fortalecimiento de los Gobiernos locales, otorgándole así a la ciudadanía la posibilidad de tener un acceso directo a los recursos públicos del Estado.

Está comprobado mundialmente: un país no tiene verdadero desarrollo si no tiene Gobiernos locales fuertes.

Descentralización en Costa Rica

Lic. Manuel Hernández Rivera
Diputado Movimiento Libertario 2010-2014
Ex alcalde Municipal de Pococí

La descentralización debe verse como una oportunidad de captar recursos para el desarrollo de un cantón. Sin embargo, en muchos Gobiernos locales, pierden estas oportunidades por falta de capacidad y conocimiento integral y profundo del tema. Esta situación ha llevado a las municipalidades con mayor estructura y a las de menor capacidad, a un distanciamiento entre ambas por falta de recursos financieros, humanos y materiales, situación que debe ser atendida para acortar distancias, de tal forma que todas estén en capacidad de atender las nuevas competencias con una sana administración de los recursos. Por eso se puede afirmar que en Costa Rica la descentralización no existe, pues lo que se ha venido realizando es una transferencia de competencias y responsabilidades a los Gobiernos locales, que ha llevado al sector municipal a un empobrecimiento mayor, dado que se deben realizar mayores funciones con recursos limitados sin recibir la transferencia de estos por parte del Gobierno central o de los ministerios correspondientes.

El objetivo fundamental de la descentralización radica en *“brindar a las municipalidades del país las oportunidades de captación de recursos transferidos por el Gobierno Central para el desarrollo del Municipio en áreas estratégicas como la Infraestructura Educativa, Caminos y la Policía Municipal”*.

Bajo este objetivo se corren algunos riesgos que deben mitigarse con planes y estudios sobre el traslado de las

competencias, para que estas sean acogidas por los Gobiernos locales con funcionarios capacitados, con recursos, voluntad política e información oportuna a los ciudadanos de los ochenta y un cantones del país.

Si no se realiza este Plan de trabajo con anterioridad al traslado de las competencias podría existir una situación contraria a la planteada anteriormente, lo que llevaría al incumplimiento de los fines propuestos en la Ley de Descentralización.

Deben existir Funcionarios, Regidores, Partidos Políticos e Instituciones capacitadas, que puedan atender y comprender la descentralización, los beneficios y las responsabilidades que conlleva, con el fin de obtener mayor aprovechamiento en las funciones nuevas que tendrían que enfrentar las instituciones municipales.

Un principio fundamental que debe implementarse es la Suficiencia Financiera, la cual exige que los Gobiernos locales dispongan de recursos suficientes para desarrollar sus competencias y funciones. *“Así expresado en la Ley de Transferencia de Competencias: toda transferencia de competencias deberá estar acompañada necesariamente de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos para garantizar su ejercicio eficaz y eficiente. Tales recursos se especificarán en forma puntual y clara, su idoneidad se fundamentará para enfrentar las nuevas competencias asumidas por las municipalidades, en la ley y en el acuerdo de transferencias de competencias respectivo”*. Para ello es importante que el Gobierno efectúe un estudio y análisis de necesidades y costos de la transferencia de Recursos y Competencias, en el cual podrán visualizar claramente cómo deben ser preparados los Gobiernos locales para atender las nuevas obligaciones así como la cantidad de recursos necesarios.

Ahora bien, una descentralización va de la mano con la voluntad política tanto de las diferentes fracciones

políticas de la Asamblea Legislativa como del Poder Ejecutivo. Es aquí donde nace, crece y se desarrolla el proyecto, hasta llevarlo a su madurez.

Todo este proceso debe ser conocido en forma transparente por todos los ciudadanos del país, es por ello que debe plantearse en cada etapa del proyecto una campaña de información, donde se conozca todo lo relacionado con el tema, de tal forma que se mitiguen las malas interpretaciones y las campañas negativas hacia el proceso de la descentralización.

Este proceso debe crecer y se debe trabajar de manera ascendente, en este caso con las Asociaciones de Desarrollo, síndicos, concejales y otros grupos organizados en las diferentes comunidades, que permitan una adecuada respuesta a las necesidades básicas y directas de los pueblos.

Este proyecto debe llevarse a cabo en un plazo no menor de diez años, gradualmente, que permita ir ejecutando año con año un porcentaje mayor de recursos y competencias hasta llegar al total planificado. En este sentido, los llamados a sentarse y tomar las decisiones serían el Gobierno central, partidos políticos representados, municipalidades en coordinación directa con el MIDEPLAN.

Aporte para el Ideario

Dr. Mauro Murillo Arias
Abogado municipalista
Tratadista en materia municipal
y descentralización

1. Generalidades

La descentralización es una figura organizativa. Referida al Aparato público, concierne a la posibilidad de separar algunas funciones del ámbito central. En Costa Rica este ámbito central puede definirse como el de los órganos fundamentales del Estado, que conforman el Estado-sujeto. Todas las funciones fundamentales del Estado son descentralizables. Cuando se descentraliza la función ejecutiva entonces se habla de descentralización administrativa. Esta puede ser funcional o territorial, según se adjudique a organismos descentralizados una o varias funciones determinadas, o se le atribuya una generalidad de funciones indeterminadas dentro de un territorio preciso. La descentralización implica personificación de organizaciones.

Este Ideario versa sobre la descentralización administrativa territorial. En Costa Rica esto concierne a las municipalidades, ente territorial típico relacionado con los cantones, y a los Concejos Municipales de Distrito, entes territoriales en el ámbito de distrito, estos últimos cuestionados como tales por las instancias de poder.

La descentralización territorial conlleva la autonomía de los entes locales, especialmente política o de gobierno,

así como la elección popular de sus órganos representativos.

2. Aspectos estratégicos

La descentralización territorial ya está dada en la Constitución. Más que descentralizar, de lo que se debería hablar es de fortalecerla, de respetarla y de engrandecerla.

La descentralización territorial es un bien para las localidades, porque les permite una autoadministración y un autogobierno de sus intereses, y es un bien para el aparato público en general, pues es absolutamente inconcebible una administración pública totalmente centralizada. En Costa Rica se ha primado la descentralización institucional, pero es hora de apostar por la territorial. De hecho los países más desarrollados del universo apuestan por la descentralización territorial y por su fortalecimiento. Costa Rica es uno de los países del mundo que menos oportunidad ofrece al autodesarrollo local.

En Costa Rica, y hoy en día, puede asegurarse que el problema municipal no es el de transferencia de competencias, del resto de la Administración a los entes locales. Estos podrían, con la atribución genérica constitucional, que les confiere una capacidad de autodefinición competencial, atender numerosas competencias en respuesta a las necesidades actuales más apremiantes de las comunidades. El problema número uno de las administraciones locales es no poder atender esas necesidades y esto ocurre solo por la carencia de fondos. La prioridad debería ser financiar a los entes territoriales y ojalá con recursos propios, no dependientes del humor de quienes deban repartirlos cada año.

Descentralizar, en el sentido de aumentar la relevancia de los entes territoriales menores, debería ser simplemente fortalecer el régimen, lo que solo se logra a partir de un fortalecimiento financiero. Descentralizar no es propiamente pasar leyes que les aumentan las atribuciones, las que ya tienen sobradamente. En los últimos años se puso especial interés en transferirles fondos del Presupuesto Nacional ligado ello al traslado de competencias del Poder Ejecutivo. A estas alturas no parece haber forma de que esto funcione. Más parece que se ideó desde el principio un esquema para que no fuera viable nunca.

La descentralización territorial responde a una necesidad que precede al Estado mismo. Hoy día su fortalecimiento es la única forma de administrar racionalmente un Estado. Se critica la ineficiencia de las administraciones locales pero es un discurso necio, pues, primero, todo el Sector Público es ineficiente y, segundo, la eficiencia está ligada a que se cuente con los recursos necesarios. La Constitución partió de un Estado fuertemente descentralizado, a partir de entes locales que auto administran y auto gobiernan los intereses de sus comunidades. No ha habido voluntad para respetar e implementar el mandato constitucional. Los políticos siguen viendo a las municipalidades como males necesarios.

Sobra preguntarse qué se podría transferir. Hoy día las principales necesidades locales giran alrededor de la inseguridad ciudadana, de las carencias sociales elementales, de la situación económica apremiante y de los castigos sin clemencia de la Naturaleza, campos todos en los que las municipalidades pueden desempeñar roles relevantes con solo contar con los fondos.

En el autodesarrollo local, atendido por los entes territoriales, sencillamente se debe confiar, como acto de fe. No hay una sola razón válida para sostener que solo porque son entes locales haya riesgo en darles más fondos y

más responsabilidades. Estos entes menores incluso pueden tener una ventaja por sobre el Poder Ejecutivo o los grandes monstruos descentralizados funcionalmente, y es que en las comunidades todos los habitantes, por la cercanía misma, y por la sensación de “*lo propio*”, están más propensos a cuidar y a velar por una buena administración de sus intereses.

A estas alturas, lo que los Gobiernos locales requieren es que se les respete su autonomía, la cual frecuentemente se les lesiona, y que se les fortalezca financieramente. No es concebible una descentralización territorial que no parta de un pleno respeto a la autonomía local; no es relevante una descentralización territorial que en el gasto público solo represente un 1%.

En 60 años la preocupación por el respeto de la autonomía local no ha sido suficiente. En el mismo periodo, no ha sido significativo el fortalecimiento financiero de los entes locales. Las preocupaciones han seguido vías más erradas que acertadas, por lo menos en cuanto a prioridades. Absolutamente nada se gana con un alcalde electo popularmente y con elecciones locales separadas, si la autonomía local sigue irrespetándose y si los entes siguen gravísimamente desfinanciados.

La mayor parte de las reformas al régimen local han sido especialmente improvisadas y no han logrado fortalecerlo en forma admirable.

Debe reconocerse que tampoco el mismo régimen ha sido hábil en su propia defensa y promoción.

El fortalecimiento del régimen local debe ser un cometido permanente, con iniciativas y presión local, a partir de decisiones de los políticos, pues en este país todo depende de la Presidencia y de la Asamblea Legislativa. El gran reto es cómo lograr un cambio mental en los

políticos. Hay en ellos un verdadero prejuicio, derivado ciertamente de una percepción nada favorable de la ciudadanía misma, especialmente de la ciudadanía urbana.

Para “*descentralizar*” en serio se debe partir de un convencimiento de que es la única salida viable y de que hay que confiar. Con la seguridad ciudadana, por ejemplo, puede verse como ya el Estado casi tiró la toalla y puede visualizarse fácilmente otro panorama a partir de su atención intensa en ese campo de las mismas comunidades angustiadas.

Para fortalecer seriamente el régimen local se debe comenzar por abandonar de una vez por todas la mentalidad de don Braulio Carrillo, que vio a las municipalidades como estorbo para la consolidación del Estado, actitud que increíblemente todavía nubla la razón.

Se repite: la famosa transferencia de competencias no es un tema prioritario, ni siquiera relevante.

Del idealismo a la realidad

El reto de la descentralización en Costa Rica

Lic. Marco Vinicio Redondo Quirós
Ex alcalde de Oreamuno

Este país, en el pasado, ha sido gestor de grandes avances en el desarrollo humano, sin embargo, el modelo de distribución de los recursos con que se alcanzaron tan acertados logros, sucumbió ante el crecimiento poblacional y el acelerado proceso de cambio del mundo globalizado en que se vive. No es posible dirigir el desarrollo como si se viviera con la misma población y las mismas necesidades de mediados del siglo pasado. Resulta poco sabio pensar que en una oficina gubernamental se puedan tomar decisiones que involucren a todas las comunidades, sin considerar que cada territorio posee características e intereses diferentes.

La descentralización es una necesidad desde el punto de vista de la gobernabilidad como país. Es preciso cambiar el modelo piramidal en el que la definición de las necesidades, las decisiones y los recursos, tienen la misma dirección. En la actualidad, estas tres variables parten del Gobierno Central hacia el Gobierno Local, teniendo, este último, muy poco control sobre la asignación de recursos y la definición de programas. Esta forma de administrar incrementa la burocracia, haciendo los procesos cada vez más complejos y lentos, en detrimento de la eficiencia del Estado y sus instituciones y, lo que es peor aún, disminuyendo los útiles a la inversión pública y aumentando el

distanciamiento entre la inversión y la satisfacción real de las necesidades de las comunidades. El efecto se aprecia con mayor claridad en la medida en que aumenta la población y la dispersión territorial, manifestándose una variación en el grado de sus necesidades, sujetas a la diferenciación en el desarrollo individual de cada conglomerado social.

En una correcta gestión, la definición de las necesidades debe de partir de las comunidades mismas y ser canalizadas hacia los estratos altos de la pirámide. Las decisiones deberán de ser tomadas en las diferentes instancias de la jerarquía, dependiendo del caso en específico que se está tratando y, por último, los recursos deberán de venir de los estratos más altos, hasta el estrato más bajo, transformándose en programas u obras que generen un beneficio directo y deseado por cada comuna.

El proceso de descentralización deberá fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales para administrar los recursos en forma eficiente e invertirlos en la satisfacción de las necesidades determinadas por la ciudadanía, a través de mecanismos participativos, dinámicos, de tal forma que el Gobierno Central realice una correcta distribución de los recursos y asuma una posición fiscalizadora en lugar de la tradicional función ejecutora; para ello deberá establecer los instrumentos de coordinación permanentes, tendentes a garantizar la equidad y el respeto absoluto a la autodeterminación de los pueblos, respondiendo a procesos de planificación nacional sustentada en la sumatoria de las planificaciones locales y regionales.

Para realizar la transformación planteada, se debe considerar la verdadera aplicación de los siguientes principios: eficiencia, coordinación, planificación, solidaridad, equidad, participación, formación ciudadana, transparencia y autodeterminación de los pueblos.

De lo anterior, se puede deducir que la descentralización no es solo un tema de recursos, es en esencia un asunto de capacidades y voluntades. No se logrará ningún beneficio, si se transfieren altas sumas de dinero a los municipios y si los gobiernos locales no cuentan con el desarrollo organizacional y el equipamiento necesario para poder administrar eficientemente los nuevos ingresos y sus consiguientes transferencias de competencias.

Durante muchas décadas, los municipios fueron instancias políticas encargadas de ejecutar funciones que no eran de interés del Gobierno central y que tampoco eran consideradas de importancia para la gestión privada. En otras palabras, ejecutaban actividades que las convertían en organizaciones que no tenían ningún grado de competencia, creando en los funcionarios una mentalidad que les hizo creer que la ciudadanía se debía a la organización y tan solo importaba la eficacia, sin buscar la eficiencia. Esto se ve agravado con la necesidad de establecer controles amparados al principio de legalidad, tendentes a impedir el mal manejo de la cosa pública, obligando a implementar instrumentos que llegaron a convertirse en fines en sí mismos y que degeneraron en la creación de una organización temerosa ante la ejecución y carente de creatividad. De esta forma se llegó a tener municipios con personal incapaz de adaptarse a los constantes cambios del mundo moderno.

La autonomía municipal es otro aspecto de alta influencia para definir el génesis del comportamiento organizacional de muchos municipios, donde la falta de instrumentos para el correcto manejo del personal tales como escalas salariales, manuales de puestos, mapas organizacionales y la carrera administrativa municipal, crearon un ambiente laboral sumiso, pasivo y sin ímpetu en la ejecución de sus labores. Aunque esto se regula con el Código Municipal de 1998, la tendencia de la gestión

anterior, quedó impregnada el sistema sin que se haya podido erradicar a la fecha.

La poca planificación a largo plazo ha hecho que cada cuatro años se den modelos de dirección, que si se contraponen, se encontrarán diferencias sustanciales que en ocasiones representan retroceso en los procesos de desarrollo, pero esto se va empeorando con la mentalidad de corto plazo de los ciudadanos, que es estimulada por el sistema clientelista imperante. En muchos municipios es preciso iniciar cambios radicales, que requieren de tiempo, decisión, conocimiento y hasta valor para enfrentar las presiones de grupos de interés, que velarán por todos los medios para que no se rompa el status quo. Estas dos variables generan un círculo vicioso, donde la planificación no se da por el pensamiento cortoplacista de la ciudadanía y la ciudadanía no evoluciona porque las autoridades se vuelven cortoplacistas.

El poco valor que tiene la elección de las autoridades municipales para los habitantes de cada cantón, hace que la capacidad de los postulantes no sea la idónea para los requerimientos de los puestos y las exigencias políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales del momento. Nuevamente, aparece en escena la figura del clientelismo, que hace que muchos de los puestos electos se den por cuanto más ofrezcan cosas que en la mayoría de los casos no se cumplirán y que no corresponden a soluciones integrales de las comunidades. Se responde en función de los grupos que puedan ser más fácilmente manipulados, aprovechándose de otra variable relevante, el cual es el alto abstencionismo, que hace que un pequeño grupo maniobrado sea el que decida el destino que afectará a la totalidad de la población. En este sentido, también existe una obligación no cumplida por los partidos políticos, que no han dado importancia al régimen municipal, viendo en este sector, un soporte para

las estructuras partidarias que garantizan el alcance de los puestos a la Presidencia del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

Cuando se habla de voluntades, no solo debe de estar presente la de cada Gobierno local, sino que deberá darse en cada una de las instituciones del Estado que tienen injerencia en cada uno de los subterritorios. Debe existir el compromiso de sancionar las prácticas discriminatorias que hoy son muy comunes. No es posible que la distribución de los recursos nacionales, sean influidos por la afinidad política entre el Gobierno central y el local y esto es más perceptible en instituciones que manejan temas tan sensibles como: reconstrucción de caminos, ayudas sociales y viviendas, entre otros. Es reprochable como se distribuyen partidas específicas y aun existiendo la ley de partidas específicas; los diputados de gobierno siguen distribuyendo recursos a conveniencia, donde niegan la participación de las corporaciones municipales que no les son afines, invirtiendo recursos sin parámetros que correspondan a una planificación local. Un caso que deja mucho que desear en este sentido, es cómo un cantón como Oreamuno, con dificultades llegó a tener apoyo del MOPT en 1000 tm en cuatro años, pero otro cantón de Guanacaste, en una sola donación previa a las elecciones obtuvo 4000 tm.

El reto para materializar la descentralización, se resume en la planificación a corto, mediano y largo plazo, que esté acompañada de un proceso de sensibilización y control de las autoridades nacionales y la participación efectiva de la ciudadanía, basada en formación que permita crear consciencia en la importancia del Gobierno local, de tal forma que se permita implementar un proyecto político local, que garantice el desarrollo humano local.

Descentralizar: un trabajo de todos

Licda. Lucy Retana Chinchilla
Ex alcaldesa de Curridabat

Muchos han sido los intentos por darle impulso a la descentralización en el país, pero muchos los desaciertos también.

Este tema, complejo desde todo punto de vista, tiene demasiadas aristas, pues hay quienes lo apoyan dependiendo del mando político en que se encuentren, y aquellos que han pasado por distintas posiciones políticas, pero nunca han estado en el campo municipal, no pueden entender la importancia de dar más competencias y recursos a los Gobiernos locales.

Primero que nada, hace tan solo ocho años, la figura del alcalde era una mera expectativa, el ciudadano común no tenía la menor idea de qué se trataba, los resultados de tal reforma aún no son lo suficientemente visibles, pues los beneficios obtenidos en algunos cantones no son material rentable para los noticieros y poder informar en el ámbito nacional, logros cantonales, es casi imposible.

Mediante algunos esfuerzos legislativos, se ha tratado de trasladar algunas responsabilidades a los municipios, no necesariamente porque se tenga clara la idea de descentralizar, sino más bien, porque el legislador cuando no sabe cómo solucionar un problema macro, le endosa a las municipalidades la responsabilidad de manejarlo. Los ejemplos son muchos, uno de los más notables es

el caso de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria, de julio de 2001, No.8114, que traslada un porcentaje del impuesto recaudado por la venta de combustibles a las municipalidades, para que ejecuten los recursos en el mantenimiento de la red vial cantonal. Esta iniciativa permite visualizar lo que puede lograrse al descentralizar competencias.

Esta ley obliga a las municipalidades a actualizar el inventario de las vías cantonales y registrarlas ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, además de crear una Unidad Técnica de Gestión Vial, que será la que planificará y ejecutará el trabajo, apoyado por la Junta Vial Cantonal, órgano colegiado que toma las decisiones y las traslada al Concejo Municipal para su aprobación final.

Los resultados son fácilmente visibles cuando se pasa de un cantón a otro. Se nota si el programa se ejecuta como debe ser o si todavía falta capacidad para hacerlo. El dinero no es del todo suficiente, pero alcanza para “remendar” las calles y sostenerse hasta el próximo año; pero puede ser un buen parámetro para evaluar el trabajo de cada municipalidad.

Aquí es donde se entra en el dilema de qué es primero: ¿el huevo o la gallina?

Para lograr descentralizar se deben dar competencias y traslado de recursos, pero resulta que las municipalidades tienen mala reputación. ¿Por qué esto? ¿No será porque es la autoridad que está más cerca del vecino y esto permite ver con facilidad lo que sucede?

Los ministerios e instituciones autónomas están muy lejos del ciudadano común y corriente y por lo tanto es difícil percibir el grado de corrupción, mal que ha permeado todos los estratos de la sociedad, pública y privada, nadie se salva de este flagelo, no se puede decir con

exactitud dónde se da más, pero sí dónde se percibe más. Si la percepción es desde lo local, tal vez esta sea una buena señal, quiere decir que en el campo municipal hay más instrumentos para ejercer auditorías ciudadanas y control político, esfuerzos inútiles dentro del Estado central, por su magnitud y lejanía del ciudadano.

El proceso de traslado y fortalecimiento de las competencias debe ir ejerciéndose simultánea y coordinadamente por muchos sectores, por ejemplo, los educadores, quienes laboran para el Ministerio de Educación Pública, ven con terror cuando se les dice que la administración de los centros educativos debería pasar a las municipalidades, pero cada vez que su escuela requiere una aula urgente, cambio de canoas o cualquier otra obra de infraestructura, recurren a su municipalidad en busca de ayuda. Depende de la cercanía que la junta administrativa de la escuela mantenga con su Gobierno local y de la capacidad económica de la municipalidad, así será la ayuda que reciban. Muchos son los millones de colones que por este rubro destinan los municipios a las escuelas y colegios públicos del país, tarea que se ejerce de manera atomizada, por sentido común y buena voluntad y como responsabilidad moral hacia la niñez y la juventud, pero no porque la ley otorgue dicha competencia, pues el monto que se traslada a las juntas escolares no puede, jamás, considerarse suficiente para la magnitud de los requerimientos de un centro educativo.

La autora pregunta: ¿no sería más fácil para el MEP dedicarse únicamente al reclutamiento, capacitación, nombramiento de la planilla educativa, y a definir las políticas que sobre su materia debe ejercer como ministerio?

Actualmente tiene que preocuparse hasta de los pupitres de los estudiantes, tarea que podrían ejercer los Gobiernos locales en coordinación con las juntas administrativas de los centros escolares. Para esto se debe dotar a las

municipalidades de las herramientas legales y financieras que permitan que los recursos de todos lleguen a todos.

Nuestras ciudades de este país no llegarán a ser lo que deben ser, para disfrute y beneficio de sus habitantes, hasta que no gocen de las competencias y traslado de recursos que se requieren para la tarea. Nuestros Gobiernos locales seguirán siendo recolectores de basura y cobradores de impuesto, sin dar mucho a cambio a sus conciudadanos, hasta que no haya verdadera voluntad política y compromiso con las comunidades. Pero también las comunidades deben organizarse y exigir ejecución transparente de sus recursos y establecer prioridades de sus requerimientos ante su municipalidad.

Esta última tarea, creo personalmente, le corresponde a los partidos políticos, pilares del juego democrático.

Mientras a lo interno de los partidos nacionales, el interés primordial sea engendrar diputados y ministros, sin poner atención a sus estructuras cantonales, el desgaste de sus bases los llevará a un verdadero debilitamiento, que puede revertir el proceso actual y con los años, el desinterés por las elecciones nacionales seguirá creciendo. Paralelamente los ejemplos de buenos ejercicios locales, permitirán visualizar realidades diferentes, encauzadas a promover el desarrollo humano sostenible, que recuperará la confianza del ciudadano y promoverá su participación.

Si a la anterior dinámica se le presta la atención debida de parte de los partidos políticos y se preocupan por depurar, capacitar y mejorar, desde todo punto de vista, las estructuras cantonales, tendremos Gobiernos locales ágiles, con rumbo definido, dispuestos a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y permitiéndole al Estado central preocuparse por los verdaderos problemas de Estado y el mejoramiento operativo del municipio.

Descentralización exitosa: ¡un espejismo!

Lic. Édgar Vargas Jiménez
Ex alcalde Moravia

Desde que éramos niños escuchamos decir “*que todos los huevos no se ponen en la misma canasta*”, y por sentido más mundano y común, una pizza no se come de un solo bocado, se parte en porciones para saborearla y comerla. Por otro lado, para ordenar un trabajo o una tarea se divide en sectores, partes, materias, temas, categorías. Por estrategia, todo debe separarse para simplificar y ordenar el trabajo y ser más eficientes y eficaces.

Las grandes empresas del país ubican bodegas en diversos sectores para acercarse y atender una demanda creciente en un plazo más corto, con lo cual satisfacen al consumidor y aumentan las ventas.

Los Gobiernos locales se ven presionados constantemente por vecinos con una serie de inquietudes o distintos problemas que a diario los afectan y golpean la mesa demandando una pronta atención y soluciones a sus solicitudes, es una expresión legítima de una comunidad que ve en su Gobierno local el que debe resolver, por estar más cerca y conocer mejor su entorno, lo que significa que “*los vecinos saben bien dónde les aprieta el zapato*”, de tal forma que ya respiran o aspiran la descentralización de competencias, pero esto es un espejismo aun muy complejo de resolver.

Todos los cantones de este país tienen características que las distinguen y diferencian: entre las más importantes están la extensión territorial, densidad poblacional, organización, si tienen o no costas, más o menos área comercial, si son rurales o no, entre otros factores que hacen que cada uno tenga realidades distintas, provocando desequilibrios y diferencias abismales entre municipalidades muy ricas, con más recursos para atender las necesidades inmediatas y pensar en mediano y largo plazo. En el otro extremo se encuentran las pobres que cruzan los dedos a diario para que el dinero medio presupuestado ingrese y poder hacer frente a sus gastos operativos y en el mejor de los casos, realizar algunas obras menores.

Durante muchos años esta fórmula de mantener cautivo el poder en las esferas Legislativas y Ejecutivas les ha brindado importante clientelismo electoral y centralismo en la toma de decisiones y por ende de la solución más expedita de los agobiantes problemas que pululan en las comunidades, que termina hincando al alcalde en la entrada de los despachos ministeriales, primero para que sean atendidos y posteriormente para que valoren si vale la pena ayudar a esa comunidad y el peso de la decisión caerá si el botín electoral es llamativo o no, o simplemente si el alcalde es amigo o es de su partido, con muy escasas excepciones se es atendido por algunas autoridades responsables y competentes.

Debido a que este país es de los más rezagados, si no el más respecto al resto del mundo, en el tema de la descentralización, lo conveniente es buscar fórmulas de países exitosos, los cuales podrían adaptarse a esta realidad. Sería muy conveniente que se emularan los presupuestos participativos de muy buen suceso en países de Sur América.

Se acusa a las municipalidades de subejecución presupuestaria, lo cual no se debe exclusivamente a la gestión

por parte de la administración municipal, obedece muchas veces a los trámites interminables, o a que lleguen las transferencias por parte del Gobierno en los casos que se dan, sin contar con posibles apelaciones a los trámites de adjudicación, entre otros aspectos. Pero existe un factor muy importante que no debe dejarse de lado y es la visión que tenga como conjunto responsable del desarrollo de su Cantón, el Concejo Municipal. Este órgano es la piedra en el zapato cuando la miseria politiquera no avala propuestas de beneficio colectivo debido a que el proponente es adversario de su partido electoral. Sin lugar a dudas, que la elección interna de los postulantes a regidores que debe hacer cada partido, debe ir fundamentada en crear democracia participativa de personas con mayor preparación académica pero también ideológica, que haga posible el diálogo maduro y de altura para que la riqueza de un buen debate sea en beneficio de todos y se tomen los acuerdos más consensuados y por ende legitimados.

Referente a mi experiencia en la gestión municipal, tengo la potestad de demostrar con dos sencillos ejemplos, la importancia de la descentralización de competencias. En el año 2007 encontré que la Municipalidad de Moravia tenía más de 200 millones de colones sin ejecutar de la Ley 8114 Impuesto a los combustibles, además no se había conformado la Unidad Técnica Vial. Una vez establecida, terminé el inventario de caminos dando como resultado que Moravia tiene 144 kilómetros de caminos. Gestioné y ejecuté el dinero acumulado, así como la compra de una compactadora de 3,5 toneladas y de una vagoneta con capacidad para 20 toneladas exclusiva para colocar asfalto, trámite que llevó al menos dos años de gestiones. Pese a esto, se invirtió más de 20.000 toneladas de asfalto en todo el Cantón. Cabe destacar la firma de un convenio con el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME), por medio del cual se realizaba una medición y evaluación de los caminos de mayor tránsito cuyo

resultado final es la recomendación del cómo hacer más eficiente el recarpeteo y el bacheo de los caminos, el trabajo de LANAMME también incluyó valoración de los puentes con sus respectivas recomendaciones.

El éxito de esta gestión fue una mezcla de decisión política y del concurso de un equipo de personas profesionales y con deseos de hacer bien su trabajo, mancuerna que proporcionó eficiencia dirigida al mejoramiento de la red vial del cantón.

También tuvimos una experiencia negativa y fue la creación del Proyecto de Estacionamiento con Boleta, con el cual se pretendía ordenar vialmente al Cantón y que ingresaran recursos frescos a las maltratadas arcas municipales por la venta de los espacios y, desde luego, las multas por infringir el aparcamiento en las áreas no admitidas. Aquí se demuestra la inoperancia del MOPT que por Ley debe autorizar en el Cantón que se pueda o no poner en marcha el proyecto, y cuántos espacios deben ser utilizados, entre otros aspectos, que arrinconan con todo y bandera la autonomía municipal.

Si bien es cierto, urge por clamor popular, respeto a la democracia, a la Constitución Política y a la recién aprobada Ley 8801 que la descentralización de competencias sea una realidad en este país, es de vital importancia que todas las municipalidades, no sólo las más pudientes, cuenten con personal calificado y educado para lo cual el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la alianza con la Universidad Estatal a Distancia deben seguir sumando esfuerzos para diagnosticar cada organización municipal, y trazar un plan estratégico de capacitación para que todas cuenten con un mínimo de preparación, y les brinden acompañamiento. Una vez que se fortalezcan las más débiles podrán ser capaces de recibir la enorme responsabilidad de contar con nuevas competencias y ser eficientes y eficaces en donde el abandono no sea una excusa para no transferirles competencias.

Descentralización

Sr. Jorge Alberto Cole de León
Alcalde de Osa

En este país, el abordaje de la descentralización pasa por entender la centralización del poder, que caracteriza los sistemas presidencialistas, la cultura y la idiosincrasia costarricense, de cuyos aciertos se ha caracterizado el sistema presidencialista actual. Sus aciertos y desaciertos moldean un sistema cuyos productos finales, a la fecha, han permitido un grado de desarrollo socioeconómico relativo, poco equitativo, reflejado en los indicadores de desarrollo que marcan diferencias significativas entre cantones y territorios.

Al ser analizado este por diferentes actores, podría o no satisfacer expectativas, sin embargo, se puede identificar rápidamente, en los indicadores de desarrollo, una asimetría muy marcada entre el desarrollo alcanzado por el área urbana y el desarrollo de las zonas rurales, que de cierta forma determinan las condiciones y calidad de vida de sus habitantes .

Desde esta perspectiva, los actuales responsables y ejecutores del modelo político en marcha de hecho manifiestan su complacencia por el grado de desarrollo alcanzado en el ámbito nacional y los espacios de participación diálogo y negociación disponibles a la fecha, sin embargo, es patente y creciente la voz de miles de ciudadanos que, por diferentes medios, expresan la necesidad de un cambio en la forma de tomar decisiones, ofrecer servicios y generar oportunidades.

Paralelo a esta dinámica de discusión y participación y como un subproducto de esta en los últimos tiempos, se han generado una serie de instrumentos legales en diferentes instancias, orientados a crear un marco normativo y regulatorio de las actividades por desvincular de los entes centralizados, entre ellas, la Ley de enriquecimiento ilícito, Ley de simplificación de trámites, creándose así un marco de referencia que garantice la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública y la prestación de servicios recién transferidos o en proceso .

En este mismo orden de ideas, es oportuno señalar como una amenaza latente en el proceso de descentralización, que aún persisten algunos de los factores o causas que le dieron origen, entre ellos, el clientelismo político y la conducta impropia de algunos dirigentes políticos que interpretan el triunfo partidario de la contienda electoral, como un botín político, arremetiendo contra el recurso más importante de las instituciones públicas, su recurso humano, irrespetando la carrera profesional, con el único fin de colocar a sus copartidarios más cercanos, afectando, entre otros, los procesos estratégicos de transferencia y descentralización efectiva.

En estos tiempos de cambio, la descentralización del sector público costarricense pasa de un aspiración política en proceso, a una necesidad real, constituyéndose en una herramienta fundamental dentro de la estrategia de desarrollo local y regional, y por ende de la competitividad nacional .

Se convierte en una respuesta de las partes interesadas de los diferentes sectores productivos y la ciudadanía en general, que en su interacción diaria, demandan de las diferentes instituciones públicas costarricenses, en su condición de socio natural estratégico dentro de la dinámica económica y social, mayor sintonía con los requerimientos y las necesidades reales de los diferentes

sectores y la ciudadanía en general, cuyos requerimientos, en muchas ocasiones, están vinculados, de forma directa, con los estándares internacionales, en términos de tiempo y forma, constituyéndose en un incentivo dentro de la estrategia nacional de atracción de inversiones y potencializando el desarrollo de las zonas suburbanas y rurales.

Históricamente, la concentración de servicios públicos, a menoscabado los derechos de la ciudadanía rural, violentándose la igualdad de derechos consagrada en la constitución pública, propician una concentración de servicios en el área urbana que atenta contra la calidad de vida de los ciudadanos del área rural, de forma directa por la ausencia de servicios y de forma indirecta por la falta de oportunidades que propicia dicho abandono.

La ausencia de descentralización de los últimos años ha propiciado, de forma indirecta, una migración masiva de ciudadanos del campo a la ciudad, cuyas limitaciones intelectuales y técnicas limitan su inserción al mercado laboral, favoreciéndose así un incremento en los índices de pobreza y la proliferación de barrios marginales, lo que genera mayor presión sobre servicios básicos, en algunos casos colapsados. Además, ello tiene efecto directo en la descomposición social en aumento de los últimos.

Por la dinámica económica actual, la contribución real de los territorios rurales en producto interno bruto, en actividades asociadas con los servicios y el turismo, justifican más atención a sus necesidades en temas concernientes con la tramitología administrativa infraestructura, telecomunicaciones y otros, que de alguna manera podrían facilitarse de mejor manera con una descentralización real y efectiva.

Otro aspecto negativo a considerar dentro de este proceso lo constituye el menosprecio de algunos actores públicos

y políticos de alto estrato hacia las estructuras municipal y distrital, y la consecuencia directa de este tipo de actitudes que se materializa en los procesos de integración de la representación partidaria en los procesos de elección, privilegiando la participación de ciudadanos de bajo perfil cuyo desempeño en la función es sumamente limitado, constituyéndose en la excusa ideal para impedir o limitar el ansiado proceso de descentralización que ocupa a esta propuesta, y es así como, en muchas ocasiones, la integración u escogencia de los representantes políticos de este ámbito no cumplen con ningún tipo de perfil que garantice una contribución efectiva en el órgano por integrar .

Desde esta perspectiva, y con la finalidad de fortalecer la integración y gestión de los Gobiernos locales y sus estructuras de apoyo, se hace necesaria una participación efectiva, entre otras, de las siguientes instituciones.

- Tribunal Supremo de Elecciones
- Contraloría General de la República
- Defensoría de los Habitantes
- Ministerio de Planificación Nacional
- Ministerio de Hacienda

Cada una de estas instituciones, asumirá tareas específicas dentro de su ámbito de acción y especialidad, orientadas a fortalecer las diferentes áreas funcionales de los municipios, mejorando sus capacidades en

1. Planeación
2. Presupuestación
3. Recaudación
4. Control
5. Capacitación

Dentro de este proceso de apoyo, a la descentralización y desarrollo de competencias el Tribunal Supremo de Elecciones en asociación a las universidades públicas implementará acciones formativas formales en temas relacionados con el desempeño de la función pública a la ciudadanía interesada en aspirar a un puesto público en la estructura política nacional, cantonal u distrital, como requisito excluyente para su nominación partidaria.

En este mismo orden de ideas, el Ministerio de Planificación Nacional, como ente rector en materia de planificación, no solo debe descentralizar su operación mediante la ubicación de oficinas regionales sino que debe ir un paso adelante incorporando en sus procesos de trabajo una mayor participación de conceptos y criterios locales a fin de ofrecer alternativas de desarrollo dentro de la realidad regional, considerando con mayor profundidad aspectos de índole social, económica, política y ambiental, incorporando y respetando la perspectiva de desarrollo local. Si bien es cierto el marco normativo es obligatorio y nacional, las necesidades territoriales, en la mayoría de las circunstancias, responden mejor a soluciones a la medida de cada territorio.

Y un ejemplo de esta situación lo constituye el abordaje de las emergencias generadas por fenómenos naturales, a través de lo que se denomina *Decreto de emergencia*, dejando la incógnita de qué se requiere de una emergencia para proponer una solución a la medida con resultados satisfactorios para todos.

Sin embargo, el reconocimiento de la actividad turística como motor económico nacional, orientada en un porcentaje significativo al turismo ecológico y de aventura asentado alrededor de playas, montañas y aéreas protegidas, pone en perspectiva la urgente necesidad de acelerar el proceso de descentralización a fin de proporcionar a este sector servicios de apoyo con mayor accesibilidad.

En este mismo orden de ideas, el Gobierno local debería contar con la autonomía legal que le permita definir su modelo de desarrollo económico y social, respetando la realidad de su entorno.

Descentralización del Estado: Necesaria y urgente, pero ¿realmente la queremos?

Lic. Juan José Echeverría Alfaro
Ex Presidente Ejecutivo del IFAM

Antecedentes Históricos

En los primeros años de vida independiente, la institucionalidad se sustentó en los cabildos o ayuntamientos de Alajuela, Cartago, Heredia y San José, en los que precisamente las personas se organizaban para administrar sus territorios. En 1841, Braulio Carrillo, a quien muchos consideran el arquitecto del Estado costarricense, se percató de que la Nación no tenía una estructura política que la integrara como un solo territorio y que más bien se estaban presentando problemas dado el creciente posicionamiento territorial e institucional que tenían esos ayuntamientos, por lo que inicia un proceso de construcción del Estado, con la finalidad de crear esa estructura central y organizada que definiera los temas de carácter nacional y se encargara de la prestación de la mayoría de los servicios públicos.

Esa visión se consolidó con el transcurrir del tiempo y Costa Rica tuvo un proceso de casi cien años, en donde el desarrollo se generó por parte del Gobierno central, con presencia marginal de las municipalidades.

Como consecuencia de los hechos sociales y políticos de la década de los años cuarenta, Costa Rica inició un proceso de “*descentralización institucional*”, no política,

creando una serie de instituciones autónomas vinculadas al Poder Ejecutivo, pero teóricamente separadas en cuanto a su administración. Estas instituciones asumieron muchas de las competencias que las municipalidades administraban hasta ese momento, generando un mayor debilitamiento de las municipalidades costarricenses.

El ICE, el INVU, A y A, el IDA, IMAS, la CCSS, entre otras, asumieron con total preeminencia muchos de los principales servicios públicos que el Estado tiene la obligación de brindar y que la ciudadanía requiere. El modelo centralista del Estado se consolida con este proceso, ya que prácticamente las municipalidades pierden cualquier vigencia en el desarrollo nacional y son las instituciones descentralizadas y algunos ministerios del Poder Ejecutivo los que lo promueven.

Este modelo centralista del Estado surtió, en la mayoría de los casos, efectos positivos y es cierto que en las principales áreas del desarrollo humano como vivienda, educación, salud, infraestructura y telecomunicaciones, el país logró avanzar y esto generó una satisfacción de la ciudadanía con respecto al servicio público que recibía.

Nuevas realidades, necesidad de cambios:

Pese al éxito que tuvo el modelo de desarrollo con un Estado centralista, a partir de los años setenta empiezan a darse algunas señales que generan inquietudes, la demanda por servicios públicos se incrementaba y la posibilidad de seguir brindándolos en forma eficiente y masiva se debilitaba. No es casualidad que, para mayo de 1970, se aprueba el primer Código Municipal en Costa Rica y se crea al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) como una clara estrategia, al menos en el papel, para fortalecer a los Gobiernos locales e irlos preparando

para asumir un rol más protagónico en la estructura del Estado y en el desarrollo nacional.

Sin embargo, esa propuesta todavía hoy día no se ha logrado concretar ni mucho menos consolidar, pese a que cada vez es más evidente y notoria la necesidad que existe de descentralizar políticamente la gestión del Estado, amparándose en los Gobiernos locales como la estructura de carácter público más cercana a la ciudadanía.

La dinámica social, económica y política del mundo y del país, gracias a la globalización, apertura de mercados, migraciones masivas y tecnologías de información, entre otros factores, hace que las circunstancias de la Costa Rica de mediados del siglo anterior vayan cambiando y esto significa que la ciudadanía se va haciendo cada vez más crítica de la calidad de los servicios públicos que recibe y de la capacidad real que el Estado tiene de atender esas necesidades. A estas situaciones de carácter objetivo se pueden sumar las derivadas de actos de corrupción y la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en sus dirigentes y estructuras políticas, que se hace cada vez más evidente con el fenómeno del abstencionismo en los procesos electorales de los últimos doce años y el debilitamiento de las estructuras políticas tradicionales. El concepto de ingobernabilidad empieza a ser cada vez más mencionado y la participación ciudadana, el fortalecimiento de los Gobiernos locales y la descentralización política del Estado se esgrimen como argumentos para la búsqueda de soluciones a los problemas que se enfrentan.

La ciudadanía tiene, en esta coyuntura, mucho que hacer y mucho que decir y no es propio que se siga con un modelo centralista, con el cual unos cuantos administran los recursos de todos, tomando las decisiones que impactan sin que se tengan espacios efectivos, legítimos y oportunos para participar en la toma de decisiones y en la administración de esos recursos. Los Gobiernos

locales son los que mejor pueden promover la participación ciudadana consciente y responsable en todo aquello que suponga un proceso de desarrollo cantonal, que en suma significa el desarrollo nacional.

Es necesario promover un proceso que obedezca a una estrategia de desarrollo sustentada en una “*visión país*” que haga de Costa Rica una nación más democrática, participativa, equilibrada, eficiente y solidaria, en donde, necesariamente, el fortalecimiento de los Gobiernos locales, gracias a una mayor participación ciudadana, sea un requisito indispensable para que la descentralización política del Estado se logre. Este fortalecimiento tiene que ir en dos vías: desde un punto de vista económico y desde un punto de vista político, logrando que la autonomía constitucional que las municipalidades tienen sea una realidad y no letra muerta como ocurre en la actualidad.

Los Gobiernos locales en Costa Rica no administran ni el 2% del gasto público. Con esa realidad es imposible que puedan asumir el reto que el futuro les impone. Los países más desarrollados del mundo, administran en el ámbito local entre el 50% y el 75% del gasto público. Las municipalidades pueden y deben cambiar, pero debe dárseles las herramientas legales, económicas y políticas para que lo hagan.

¿Hay voluntad política para hacerlo?

Pese a la necesidad y urgencia que hay para descentralizar el Estado, la realidad política que se ha vivido dentro de este proceso obliga a preguntarse si realmente eso se quiere. El código de 1970, en su artículo 4, otorgaba a las municipalidades una gran cantidad de competencias y responsabilidades. Casi no había ningún tema en que

no debieran inmiscuirse, desde educación y salud, hasta seguridad, desarrollo social e infraestructura. Pese a esa obligación legal que tenían, nada o casi nada se hizo y los legisladores optaron por derogar el artículo 4 en el nuevo Código Municipal del 98, cambiándolo por la potestad de administrar intereses y servicios locales, sin definirlos, y limitando, de hecho, el campo competencial de las municipalidades.

En 1995 se da un paso importante para fortalecer económicamente a los Gobiernos locales, cuanto se les traslada el impuesto territorial que cobraba el Ministerio de Hacienda. Ese tributo ascendía al 1×1000 sobre el valor del inmueble, pero a las municipalidades se les pasó con una base imponible diferente, sólo del 0.60×1000 , es decir hubo una rebaja del 40%. Pese a ello empezó a darse un importante incremento en el cobro del impuesto sobre bienes Inmuebles, como se le llamó al nuevo tributo, pero los legisladores tres años después decidieron modificar la ley para rebajar aún más el impuesto, esta vez al 0.25×1000 , lo que supuso un gran golpe a las finanzas municipales que ha costado mucho equilibrar.

Para procurar evitar los abusos que se daban en la Asamblea Legislativa con las partidas específicas que se incluían en los presupuestos, se decidió trasladar directamente recursos del presupuesto nacional a los Concejos de Distrito, para que, en conjunto con las Asociaciones de Desarrollo, pudieran definir la forma de inversión de estos. Sin embargo, el cumplimiento de esta disposición ha sido casi nulo. En esa misma época, finales de los años noventa, se crea el impuesto al combustible y bajo el argumento de favorecer a las municipalidades, se le traslada la responsabilidad de administrar, reparar y construir la red vial cantonal, que supone casi un 75% de la red vial del país, sin embargo, la ley definió que de los recursos sólo se les giraría el 25%, lo que ha hecho menos que imposible cumplir con ese mandato.

En el Código de 1998 se incorpora una reforma muy importante, cual es la transformación del antiguo Ejecutivo Municipal por un Alcalde Municipal, que sería designado en elecciones democráticas y populares y ya no por quienes integraran el Concejo Municipal. Además, su gestión sería por 4 años y no podría ser removido por los regidores, aunque se establecía la posibilidad de revocatoria del mandato, mediante consulta popular. Se establecía que el proceso de elección del alcalde municipal y de otras autoridades, sería en un momento diferente a la elección nacional para designar Presidente y Diputados. Inexplicablemente no se incorporó en la nueva elección la designación de los regidores y pese a que lo propio era definir que el nuevo proceso fuera de medio periodo, los legisladores lo ubicaron el primer domingo de diciembre del mismo año de las elecciones nacionales. Todo eso, lejos de contribuir como se esperaba al fortalecimiento de la democracia local, ha sido una difícil experiencia que ha tocado enfrentar ya por tres elecciones y se tendrá que esperar hasta el 2016 para que por fin haya elecciones de medio periodo y unificadas para todas las autoridades municipales, gracias a una resolución del TSE, que luego fue incorporada en la reforma del Código Electoral de 2009.

A finales de 2001, y luego de un tortuoso proceso político, se modifica el artículo 170 de la Constitución Política y se define la transferencia de al menos el 10% del presupuesto nacional a las municipalidades, previa aprobación de siete leyes anuales que trasladarían la competencia y los respectivos recursos, a razón de un 1.5% anual. Han pasado casi 10 años desde que la Carta Magna estableció esa obligación y la Asamblea legislativa no ha aprobado ni una sola ley de transferencia de competencias y recursos. A principios de 2010, el Gobierno de Oscar Arias aprobó una Ley para la implementación del artículo 170 de la Constitución Política, pero nuevamente disponía la obligación de la Asamblea Legislativa de aprobar una

ley en cada caso específico, pero esta vez a propuesta del Poder Ejecutivo, de MIDEPLAN para ser más exactos. Sin embargo, la titular de esa cartera, al inicio de la administración de doña Laura Chinchilla, ha dicho que se requieren más estudios antes de plantear alguna iniciativa y que se debe llevar con mucho cuidado este proceso de descentralización y pese a que se llevan más de 40 años de estar en este, la señora Ministra considera que *“no debemos correr en algo tan importante”*.

Todos los ejemplos anteriores llevan a concluir que en Costa Rica se tiene más de cuatro décadas de estar hablando de fortalecer a las municipalidades y de la necesidad de descentralizar el poder político. La realidad dista mucho del discurso político y pese a que se han aprobado leyes y hasta modificado la Constitución Política, lo cierto es que los Gobiernos locales siguen siendo *“la Cenicienta”* del Estado costarricense. Muchos son los interesados en fortalecer definitivamente estas importantes estructuras, la cooperación internacional ha sido un baluarte en este esfuerzo y casi se podría decir que lo poco que se ha logrado, ha sido gracias a su presencia y apoyo.

La clase política sigue siendo la gran ausente en este proceso y pareciera que habrá que cambiar de estrategia y ser mucho más beligerantes para lograr reivindicar a las municipalidades y lograr por fin la ansiada descentralización. Si no hay voluntad política para hacerlo, habrá que forzar el proceso y para ello las primeras que deben asumir su responsabilidad son las propias municipales y los líderes en las distintas comunidades del país, de lo contrario la situación seguirá como está.

Descentralización en Costa Rica

Arq. Sonia Montero Díaz
Alcaldesa de Montes de Oca 2003–2007

1. Generalidades del concepto descentralización

Desde el punto de vista sistémico, la descentralización es un concepto que compete a una organización en donde, desde el más elemental punto de vista, los insumos serán procesados, sin jerarquías, por la interacción de las partes, con el objetivo de obtener un producto que satisfaga las necesidades de los usuarios de este. Desde el punto de vista de toma de decisiones, la descentralización tiene que ver con el poder; por tanto, la descentralización está asociada con ceder el poder.

En el ámbito municipal, se homologa ese concepto con los recursos financieros, humanos, maquinaria y equipo, potencialidades naturales y capacidades, como los insumos; los procesos administrativos de esos recursos constituyen el “*caldo de cultivo*” donde se construyen los proyectos, políticas y normativas administrativas, técnicas, sociales, urbanas y culturales, orientadas al cumplimiento del objetivo más obvio: satisfacer las necesidades de los munícipes o vecinos de un cantón o distrito. Para que el sistema (la organización) funcione como tal, debe contar con los recursos necesarios y con la capacidad de administrarlos eficiente y eficazmente, sin perder de vista que los recursos siempre son escasos.

En relación con “*la organización*” se hace referencia a ese proceso conocido en Administración de Proyectos, como

“empoderamiento”, en su más amplio sentido, empoderamiento de la ciudadanía. Al fin y al cabo las autoridades locales y servidores públicos, deben siempre estar al servicio de la ciudadanía. “Crear confianza y credibilidad en la ciudadanía a través de impulsar la mejora y transparencia de los trámites y servicios públicos y, establecer medios que permitan un diálogo abierto con la ciudadanía”.⁶⁵ Esa es la principal diferencia entre una democracia representativa y una participativa.⁶⁶

2. Antecedentes

En los años 2002, 2006 y 2010, el país celebró elecciones municipales para elegir Alcaldías, Intendencias y Concejos de Distrito. La oportunidad en ochenta y un cantones y ocho concejos municipales de distrito, ha sido un fallido inicio electoral al proceso de descentralización. Lo anterior, por cuanto un importante componente del poder local se elige dentro del proceso electoral de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que la mayoría de la población sepa quiénes son ni cómo piensan en relación con sus cantones; se hace referencia a las regidurías.

El esfuerzo de intelectuales, políticos y sobre todo municipalistas, no fue, ni ha sido suficiente, para lograr la participación ciudadana que permita legitimar la elección de las personas que asuman la responsabilidad del poder local. Los Gobiernos locales y los concejos de distrito son la expresión política, administrativa y técnica más cercana a la piel de la ciudadanía, sin embargo, la mayoría de las personas no tienen clara su relevancia. A lo anterior se debe unir una restricción muy generalizada,

65 Guía de implementación de Carta de Compromiso Ciudadano, inspirado en el Modelo de Gestión de Calidad Total, creado en 1950.

66 Ver “Elección en las Alcaldías, ¿Una nueva esperanza democrática?, Florisabel Rodríguez y Fernando Zeledón editores, Friedrich Ebert Stiftung, 2003

que inhibe el buen gobierno, el Concejo Municipal y la Alcaldía no logran construir procesos conciliatorios que permitan fluidez en la toma de decisiones y ejecución de presupuestos. La principal razón de conflicto consiste en la diferencia de los momentos de elección de ambos equipos. Cabe advertir que ese defecto quedará solventado en febrero de 2016.

La trayectoria en materia electoral, cuyo objetivo principal ha sido promover la participación ciudadana, crear mejores mecanismos de representatividad y garantizar la justicia social, presenta resultados inversos en relación con las elecciones nacionales y municipales, con un abstencionismo histórico de 30% las primeras y un 77% las segundas (promedio de tres elecciones).

3. Descentralización y desconcentración

La oportunidad que tuve de servirle al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal por más 18 años, desde la década de los 70, me permite participar de la discusión sobre descentralización del Estado y fortalecimiento municipal. Muchos años han transcurrido para decidir cuánto poder se va a ceder a los Gobiernos locales por parte del Estado Costarricense.

Costa Rica consolidó el centralismo estatal en 1841⁶⁷, desde entonces el camino de la descentralización ha desviado su ruta hacia la desconcentración de Estado, creando instancias institucionales de diferentes sectores de la vida pública con jerarquías centralizadas.

En el ámbito municipal, la descentralización tiene cinco hitos relevantes:

67 Ver "El Sinuoso Camino a la Descentralización", Jorge Mora Alfaro, FLACSO, 2009

- a) Ley sobre Bienes Inmuebles, N° 7509 y 7729, a partir del año 1995.
- b) Reformas al Código Municipal, Ley N° 7794 del año 1998.
- c) Reforma Constitucional al Artículo 170, N° 8106, en 2001.
- d) Ley de Simplificación de Eficiencia Tributaria, N° 8114, año 2001.
- e) Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 17297, año 2010. Esta Ley permitirá consolidar la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política.

Hasta ahora, los resultados no han rendido frutos satisfactorios si se considera la desigualdad en el desarrollo de cantones como Alajuelita, tan cercana geográficamente a Escazú y Santa Ana, cantones fronterizos, desarrollo urbano polarizado y técnicamente defectuoso, infraestructura vial ineficiente, baja recaudación de recursos y desarticulación en la ejecución de acciones del Estado y acciones locales.

4. Objetivo de la descentralización en Costa Rica

Disminuir la gestión del Poder Ejecutivo y Legislativo para que los Gobiernos locales promuevan el desarrollo de sus comunidades, mediante la dotación de más competencia y recursos, en busca de la mejora en la calidad de vida de las comunidades.

La toma de decisiones desde la ciudadanía es, sin duda, la máxima expresión democrática de toda sociedad. La Agenda ciudadana, que debe partir de “*lo local*”, es la acción política que trasciende los procesos electorales para promover y desarrollar vínculos entre gobierno y municipios. ¿Cuánta incidencia pueden tener las acciones

que involucre la aplicación de la Ley 17297 en la toma de decisiones desde la ciudadanía? Esa es una interrogante que aun está en la mesa ciudadana y municipalista.

Los esfuerzos hasta ahora realizados en Costa Rica, para satisfacer las demandas ciudadanas, han sido insuficientes porque las municipalidades presentan importantes limitaciones en el desempeño de sus funciones. Esas limitaciones van desde los procesos de selección de quienes serán postulantes a cargos de elección popular, hasta la conducta clientelista de algunas figuras gobernantes, pasando por perfiles técnicos inadecuados para el desempeño de las funciones municipales.

5. ¿Para qué, para quién y cómo descentralizar?

Está claro que la descentralización y empoderamiento de la ciudadanía contribuirá principalmente a la transparencia de los procesos públicos. Acciones en el área de la información oportuna y correcta, ejecución eficiente de los presupuestos, gestión y administración tributaria equitativa, consulta popular, ejecución de proyectos urbanos que mejoren la calidad de vida, son solo algunas de las actuaciones que deben emanar de la ciudadanía, encargada de elegir a quienes administrarán los recursos de la comunidad según propuestas consensuadas desde los grupos sociales.

La descentralización debe beneficiar a lo sociedad para fortalecer la democracia, se puede lograr mediante la aplicación de normas claras, con personas que demuestren su capacidad de desempeño, con recursos financieros, técnicos, tecnológicos y políticos de calidad, informando permanentemente a la comunidad de las contrataciones, inversiones, proyecciones y estados financieros de la municipalidad, pero sobre todo con control, transparencia e

interacción con su contexto regional y con el Estado, *no con dependencia del Estado*.

La autonomía municipal, consignada en el artículo 170 de la Constitución Política y sabiamente incorporada en el Artículo 4 del Código Municipal, no se puede cumplir a cabalidad mientras exista una dependencia del Estado, limitaciones jurídicas que inhiban la elección de las mejores personas para gobernar y administrar los recursos públicos, los perfiles técnicos competitivos para informar, crear y ejecutar proyectos que satisfagan las necesidades de las comunidades y las herramientas necesarias que redunden en una conducta política que garantice el desarrollo urbano, social y económico de territorios: distritos, cantones, regiones y país.

6. Una experiencia personal

Con la ilusión de servir de la mejor manera a mi comunidad, con una propuesta basada en el diagnóstico de una municipalidad estigmatizada como una de las más “*corruptas*” del país, postulé mi nombre para ocupar el cargo de alcaldesa de Montes de Oca en la primera elección popular de concejos de distrito, concejos municipales de distrito y alcaldías en el 2002. Con un abstencionismo nacional de 80%, nuestro equipo, alcaldía y dos suplencias, ganó las elecciones.

El programa de Gobierno se cimentó en el siguiente pensamiento: “*Para fomentar los procesos democráticos en nuestros distritos y cantones, debemos hacer conciencia de que cada etapa de actuación en el gobierno local, debe incluir, imprescindiblemente, la intervención y el control de la ciudadanía*”. Con ese propósito se definieron cinco objetivos específicos como principal marco de referencia:

- a) Cumplir la normativa del Código Municipal y leyes asociadas al Régimen Municipal.
- b) Rescatar la confianza de la ciudadanía de Montes de Oca.
- c) Fortalecer los vínculos entre Concejo Municipal y Alcaldía.
- d) Garantizar la comunicación permanente con los Concejos de Distrito y la comunidad.
- e) Gestionar la unión con cantones vecinos, Instituciones del Estado y otras instancias en materias específicas según el desarrollo de la gestión local.

Con una visión de mediano y largo plazo se inició un difícil proceso de cuatro años con obstáculos asociados a la centralización del Estado, negociaciones a lo interno con la deficiente estructura organizacional y con el Concejo Municipal desigual en sus capacidades. Unido a lo anterior, con un grave problema en la recolección, transporte y disposición de los residuos domiciliarios y comerciales, producto de un equipo de recolección en franco deterioro, deudas con el vertedero, tasas desactualizadas, personal sin equipo de protección personal, rutas desatendidas e incapacidad en los roles asumidos por el personal a cargo del servicio, y para completar “*el paquete*”, falta de previsión presupuestaria para dar solución a problemas urgentes.

El problema anterior fue solamente uno de muchos sufridos por la Institución a lo largo de la administración anterior, que en cuatro años tuvo trece alcaldes diferentes, equipos de cómputo con más de un quinquenio de uso y sin licencias, mal manejo de las contrataciones y deudas con proveedores.

A pesar de lo anterior, y no con pocos problemas sobre la marcha, se logró el fortalecimiento democrático y profesional de la Institución, mejora en la capacidad de

respuesta a los vecinos, minimización de la imagen municipal en relación con la percepción de corrupción que tenía, contacto con las comunidades a través de presupuestos participativos y sesiones de Concejo Municipal en los distritos, control de la recolección y transporte de residuos urbanos y comerciales, pago de todas las deudas, actualización de tasas, recuperación de proveedores, procesos de contratación atados a la norma, distribución equitativa de los recursos financieros, control en el manejo de recursos ambientales, consolidación de organización de distritos en materia de seguridad ciudadana, creación de Grupo de Recuperadoras de Residuos, consolidación del anteproyecto y su financiamiento para la construcción del alcantarillado pluvial de la Calle de la Amargura (y su entorno geográfico inmediato) incluyendo la adjudicación del premio de anteproyecto arquitectónico para la renovación urbana del mismo espacio, consolidación del nuevo Plan Regulador, control en el manejo del territorio, inicio del catastro multifinalitario, creación de la Unidad de Gestión de Cobro, consolidación del diseño participativo de procedimientos institucionales, entre otros. Creación del WEB institucional, convenio con dos bancos del Estado para pago de servicios municipales. Compra de equipo informático de última generación y las respectivas licencias. Creación de un rubro presupuestario para la capacitación permanente de los funcionarios, adecuación de las instalaciones del primer piso del edificio para el libre movimiento de personas con limitaciones físicas. Diagnóstico del estado de la red vial cantonal y alcantarillado pluvial, con el apoyo de estudio de LANAMME. Reconstrucción del equipo de recolección de residuos y previsión presupuestaria para su reposición.

Quedó mucho por hacer, muchos procesos de negociación sin resultados, pero sobre todo el reconocimiento de la dificultad de trabajar con un equipo político que no comprendió la importancia del fortalecimiento institucional para construir caminos de desarrollo local.

Concluyo con la doble hipótesis de que no es posible el desarrollo local sin la descentralización del Estado y sin la convocatoria simultánea de la elección del poder local que se concretará en el 2016. En la medida en que las comunidades recuperen la confianza en los Gobiernos locales a través de la visualización de obras y servicios de calidad en beneficio de la comunidad y con acciones de comunicación permanente, las y los munícipes se irán incorporando en la toma de decisiones que transformen a las municipalidades en verdaderas instancias de Gobierno local.

Bibliografía consultada

Código Municipal, Ley N° 7794

Guía de Implementación de la Carta de Compromiso Ciudadano, Publicación FOMUDE, MIDEPLAN Y SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, sin fecha

Elección en las Alcaldías 2002 ¿Una nueva esperanza democrática?, Florisabel Rodríguez y Fernando Zeledón, Fundación Friedrich Ebert, 2003

El Sinuoso Camino a la Descentralización, Jorge Mora Alfaro, FALCSO, 2009

Las Termitas de Estado, Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar, Fondo de Cultura Económica, 2008

Descentralización y gobernabilidad en los gobiernos locales

Lic. Óscar Ureña Huertas
Ex Ejecutivo municipal, ex alcalde
ex Regidor, ex Presidente Municipal
Administrador Tributario
Contralor Interno Municipalidad de Vázquez
de Coronado

En un país pequeño como Costa Rica algunas personas siguen con la opinión de que se puede administrar, dirigir, gobernar todo el territorio desde una sola oficina en San José.

Los tiempos cambian y el modelo utilizado en Costa Rica con un centralismo extremo debe variar.

El Gobierno debe estar más cerca de la gente y la gente debe participar más en la toma de decisiones sobre su desarrollo individual y colectivo.

Países vecinos ya están adaptando un nuevo modelo de descentralización siguiendo el ejemplo de países Europeos y de otras latitudes que probaron una descentralización y gobernabilidad distinta de manera exitosa.

Suecia, Dinamarca y otros países han logrado desarrollar sus municipios y realizar proyectos de gran envergadura en temas como reciclaje, asfaltado de vías, seguridad, salud, educación, ambiente, comunicaciones, vivienda, planificación urbana y otros.

El asunto no solo se resuelve con designar recursos a los Gobiernos locales sino de empoderarlos hacia un nuevo estilo de gobierno capaz de definir de la mano con la comunidad su futuro y así convertirse en aliados estratégicos de un Gobierno central pequeño y eficiente que dirige el país mediante políticas simples y con una legislación ágil y acorde con la realidad mundial.

Algunos hablan de globalización, mundialización; otros de desarrollo global, de planificación urbano-ambiental, de esquemas, procesos y de internalización. Pocas y pocos se ponen a pensar en que descentralizar es distinto que desconcentrar abriendo en los pueblos oficinas gubernamentales.

Descentralizar es ceder poder político y económico. Descentralizar es desburocratizar el aparato estatal y dejar que muchas de las decisiones sobre proyectos y obra pública se tomen en las mismas comunidades.

El gobierno debe ser un facilitador y el pueblo un fiscalizador. La rendición de cuentas será una realidad pues los recursos estarán más cerca de las comunidades.

Se sueña con un país distinto y se está seguro de que se tendrá. En el pasado se avanzó en paz, democracia, salud, educación y cultura, sin embargo, se deben variar esquemas en seguridad, en obra pública, en construcción y reparación de vías y puentes en disposición y tratamiento de desechos sólidos, en participación ciudadana, deporte y rescate de valores y tradiciones.

Gobernar este territorio no es difícil si además de dar un 10% del presupuesto nacional a las municipalidades, se plantean algunos cambios o se reflexiona sobre ciertos puntos, como:

- 1 El alcalde, de elección popular, debería presidir las sesiones del Concejo Municipal. Actualmente

- a algunos alcaldes ni se les permite hablar en las sesiones porque tienen roces o no comparten ideologías con la Presidencia.
- 2 Debería existir un régimen de contratación administrativa para las municipalidades así como un manual de obra pública municipal ágil y acorde con el grado de desarrollo de los Gobiernos locales.
 - 3 Debería estar claramente establecido lo referente al régimen bifronte entre los concejos municipales y las Alcaldías.
 - 4 La Carrera Administrativa Municipal debería estar planificada, dirigida, controlada y fiscalizada por un solo ente municipal y así evitar las contradicciones e inconsistencias que se presentan con el Servicio Civil, la Unión de Gobiernos Locales, el IFAM y los departamentos de recursos humanos de cada institución.
 - 5 La Contraloría no debería medir a los Gobiernos locales con la misma vara que mide a instituciones como RECOPE, INS, la CCSS y otras por razones obvias.
 - 6 Los concejales deberían ser máximo cinco por cantón.
 - 7 Deberían los Concejos Municipales sesionar al menos una vez al año en cada distrito.
 - 8 Las Juntas Viales Cantonales y COLOSEVIS deberían ser un solo ente y presididas por el alcalde. Se deberían reunir ordinariamente al menos una vez al mes.
 - 9 Los Comités locales de emergencia y los Concejos de Desarrollo Cantonal deberían ser un solo ente y también ser presididos por el alcalde. Se deberían reunir ordinariamente al menos una vez al mes.
 - 10 Debería incluirse alguna sanción en el Código Municipal para aquellos alcaldes que no brinden a las comunidades la rendición de cuentas anualmente.
 - 11 Deberían ajustar los planes de trabajo de los alcaldes a los Planes de Desarrollo Cantonal y estos a su vez al Plan Nacional de Desarrollo.

- 12 Los regidores deberían elegirse nominalmente y no por terna. **Por lista de candidatos(as).**
- 13 Los alcaldes deberían elegirse nominalmente y no necesariamente tendrían que estar ligados a ningún partido político nacional o local. **(Por lista de candidatos(as)).**
- 14 Debería el alcalde tener los beneficios laborales como los demás trabajadores (prestaciones, salario escolar, anualidades, etc.). Hay alcaldes de municipalidades pequeñas que reciben salarios muy desproporcionados respecto del grado de responsabilidad que tienen.
- 15 La policía de tránsito local debería pertenecer a las municipalidades. La nacional al Gobierno central. Todas las municipalidades deberían tener policía municipal financiada con un impuesto por cada predio en su territorio equivalente a tres salarios mínimos por año.
- 16 La planificación urbana no debería pertenecer al INVU (creado para hacer casas) sino a MIDEPLAN.
- 17 La Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva del IFAM deberían ser nombradas por las municipalidades.
- 18 El Ministerio de Descentralización Nacional debería ser permanente y no un programa de determinado gobierno.
- 19 El Concejo de Gobierno debería sesionar al menos una vez en cada gestión gubernamental en cada cantón.
- 20 El Congreso debería tener al menos un representante de cada cantón.
- 21 No todo se debe consultar a los y las ciudadanas pues los y las gobernantes deben tomar decisiones populares y antipopulares, pero existen muchos temas que deberían someterse a consulta popular y analizarse cuáles, de acuerdo con la realidad de cada cantón.
- 22 Es importante que los alcaldes sean aliados estratégicos del Gobierno central aunque sean de diferente

- ideología política. La experiencia dice que cuando un alcalde se enfrenta al Gobierno el sacrificado es el cantón.
- 23 Es también importante que el alcalde no genere conflictos con su Concejo Municipal y que realicen al inicio de su gestión un acuerdo sobre los temas y proyectos importantes y que deberían apoyar todas las agrupaciones políticas. Esto no significa que nunca se vetará un acuerdo ilegal, poco claro, inconsistente, improcedente o no conveniente por parte del Concejo Municipal pues si el alcalde no lo veta será copartícipe de las situaciones que genere el acuerdo. Es importante aclarar que el veto del alcalde suspende el acuerdo hasta tanto no se resuelva si se ratifica o un Tribunal Contencioso Administrativo no se pronuncie.
 - 24 Con respecto a las relaciones obrero patronales es importante el funcionamiento de la Junta de Relaciones Laborales, las buenas relaciones con organizaciones laborales como sindicatos, cooperativas y asociaciones solidaristas. No significa esto que todo lo que pidan se les aprobará, pues se debe actuar con la filosofía de mejorar las condiciones de vida de los y las trabajadoras pero con responsabilidad.
 - 25 Es importante “*cacarear*” todo lo que se hace pues se hacen muchas obras y acciones que benefician a la comunidad y esta debe estar enterada de todo. El avestruz pone un huevo grandísimo y esconde la cabeza; el pez pone un montón de huevos y no hace ningún escándalo; la gallinita pone un “*huevoito*” y todo el barrio se da cuenta. Se debe actuar como la gallina sin caer en narcisismo ni engaños con información errónea o echándose flores por cosas realizadas por otros. Sí es importante destacar lo que realice el Gobierno por petición de la municipalidad o por su propio plan de trabajo.
 - 26 La relación con la prensa debe ser clara, simple y sincera... remitiendo constantemente comunicados,

respondiendo inquietudes, realizando con temas importantes conferencias y con información fidedigna y simple. Si no se está seguro de lo que se envía o declara, es mejor solicitar las preguntas por escrito y responderlas en un plazo adecuado. No se debe tampoco soportar altanerías de la prensa pues muchas veces buscan poner en mal la administración para generar noticias “vendibles” ya que por lo general las noticias buenas no son generadoras de “rating”. Se debe tener buena relación con todos los medios especialmente con los regionales o cantonales pues aunque no generan opinión mantienen informada a un sector de la comunidad.

- 27 Debe promoverse y apoyarse la organización comunal pues es más fácil dialogar y tener aliados en asociaciones y fuerzas vivas que con cada uno de las y los vecinos.
- 28 Las cámaras y asociaciones empresariales y ONG’s son grupos importantes para coordinar programas y proyectos por lo que se debería tener una comunicación constante con ellos.
- 29 Se debe tener una excelente comunicación con todas las iglesias de todas las religiones pues ellas son un canal de comunicación directo con sus feligreses o miembros, quienes demuestran muchas veces una “lealtad” a su Iglesia importante de aprovechar en sentido positivo.
- 30 Es importante mantener un vínculo de comunicación permanente y franco y un grado de credibilidad con las instituciones fiscalizadoras internas y externas para que así las auditorías internas puedan realizar sus tareas como corresponde y remitir como se debe toda la información a la Contraloría General de la República para que esta califique la gestión local, verificando los aproximadamente 60 indicadores municipales de forma positiva. Esto se denomina “Ranking Municipal”.
- 31 Se debe apoyar en todos los extremos a la Fuerza

- Pública, OIJ, Ministerio Público y demás autoridades judiciales en el cumplimiento de sus tareas pues eso permite recibir el apoyo mutuo y objetivo de ellos.
- 32 Con los patentados deben discutirse previamente proyectos como *“Estacionamientos con boleta”*, reformas a la Ley de Patentes, Reglamentos de Rótulos y otros relacionados con la materia para no generar conflictos irreconciliables. Las cosas *“impuestas”* caen mal no por el fondo sino por la forma.
 - 33 Recuérdese que todas las familias son parte de la comunidad y merecen atención y calidad de vida, además ayudan a cargar las *“baterías”* para desarrollar mejor el trabajo.
 - 34 Nunca se debe decir *“no se puede”* porque la mente y la institución se *“bloquean”* y no permiten un avance normal ni el logro de objetivos planteados en los planes mucho menos cumplir con la misión y visión preestablecidas.
 - 35 Si se cierra una puerta deben tocarse otras y alguna de todas se abre.
 - 36 No se olviden en los Gobiernos locales de la parte cultural, deportiva y de recreación pues los munícipes cada vez valoran más estos temas que deben ser contemplados en cualquier plan de trabajo.
 - 37 No debe olvidarse la Educación y la Salud, pues aunque en Costa Rica son temas que han sido manejados de forma positiva y al menos eficaz por el Estado, deben ser apoyados por los Gobiernos locales pues son factores importantes en la calidad de vida de la población.
 - 38 No se tengan conflictos con nadie y si deben tenerse ni hacerlo con más de cuatro frentes al mismo tiempo pues solo existen cuatro puntos cardinales *“controlables”*.
 - 39 No se pierda de vista a Dios quien lo coloca a uno en la gestión pública para servirle a ÉL y a la comunidad y no para servirse de ella. Se es temporal en el puesto público y no debe perderse esto de

- vista para no creerse “*dueños del cargo*” sino simples administradores de los recursos de otras y otros.
- 40 Recuérdese que el “*funcionario público*” es de 24 horas así que se está en la “*mira*” de todos en el trabajo y fuera de este. No significa esto que no se puede descansar y recrearse como cualquier ciudadano(a). Si se logra variar o reflexionar sobre algunos de estos 40 puntos se estará haciendo historia y buscando una descentralización plena del poder en el país y una mejor calidad de vida para todas y todos los administrados.

¿Existe una Agenda de descentralización en Costa Rica?

MSc. Helio Fallas Venegas
Ex Ministro de Planificación Nacional
y Política Económica
Consultor independiente

1. Es imperativo, en el contexto de un fortalecimiento más efectivo del proceso de descentralización, que los municipios mejoren su capacidad de gestión en múltiples aspectos, de manera que el impacto que tienen en sus territorios beneficie mucho más las condiciones de vida de sus habitantes. Se da por conocido que el mejoramiento de las condiciones de vida de una población determinada en un cantón específico, no depende solo de las políticas, planes y recursos de que dispone una municipalidad. Por supuesto que depende en forma significativa de los recursos públicos que concurren en ese mismo territorio y en otros aledaños y en el apoyo que reciben de sus habitantes y, además, de las condiciones objetivas de recursos humanos y naturales de que dispone el lugar.
2. Estudios realizados sobre el funcionamiento del régimen municipal en Costa Rica resaltan que no existe una estructura organizativa formal o cuasi formal para el sector descentralizado, por lo que las relaciones entre los distintos actores (autoridades municipales, de gobierno y de entes públicos especializados, diputados, asociaciones de desarrollo, analistas, entre otros) obedecen más a su voluntad que a requerimientos de índole institucional. Se afirma que si en el ámbito municipal existiera una

mayor unidad de propósitos y metas de interés común podría potenciar su poder negociador en los ámbitos locales, regionales y nacionales.

3. En gran parte, como respuesta a lo antes referido, se observa un avance en los últimos años en la legislación, pero no ha habido un desarrollo en la operatividad de las propuestas de traslado de competencias a los municipios, entre otros asuntos de interés. De la Ley 8801, de abril 2010, sobre la *“Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, se resalta lo siguiente: el artículo 1 expresa: –La presente Ley tiene como objeto establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”*. En el artículo 3 se menciona: *“Autoridad responsable en el Poder Ejecutivo Para los efectos de esta Ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica será la autoridad responsable del Poder Ejecutivo, ante las Municipalidades, de la coordinación y la concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las Municipalidades y concejos municipales de distrito”*. El artículo 6 establece la conformación de un Órgano Consultivo con el fin de coordinar los distintos procesos de coordinación para las transferencias de competencias. El artículo 17 permite la unión de esfuerzos cooperativos entre Municipalidades para la operación de servicios a las comunidades. Finalmente, el Artículo 18 crea los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucionales.^{68 69} Todos estos aspectos son

68 El subrayado no es del original.

69 Algunos de estos aspectos ya habían sido parcialmente considerados en la legislación que antes existía.

complejos y demandan acciones conjuntas que son necesarias acordar entre los distintos actores del proceso de descentralización.

4. Según la legislación mencionada, a la que se agrega un decreto que “reglamenta” la ley 8801, le corresponde al Poder Ejecutivo, por medio de MIDEPLAN, plantear, coordinar, concertar y negociar las propuestas de transferencias y recursos. Se apostó en la ley que esa función la podría realizar un Ministerio, en este caso el de Planificación y de Política Económica, y por tanto que la iniciativa del desarrollo del proceso de descentralización descansara en el Gobierno. Al día de hoy no existe una señal clara de que ese Ministerio esté en la vía de desarrollo de esas propuestas. Aún más, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo es bastante omiso en relación al proceso de descentralización, aunque se menciona lo relativo al Ordenamiento Territorial, particularmente al uso del suelo en la GAM y la Región Chorotega.
5. Tampoco parece que exista un programa consistente y sostenible en los municipios, con los recursos humanos y financieros necesarios, planeado y ejecutado por ellos mismos y con el concurso de la UNGL y el apoyo del IFAM, que apunte al desarrollo de capacidades para mejorar en forma efectiva la gestión de las municipalidades; además, tampoco parecen existir los recursos humanos y financieros para fortalecer los programas de participación de las comunidades.
6. En ese contexto, no parece existir una Agenda de Descentralización consensuada de mediano plazo, definida por los representantes del régimen municipal, la UNGL y CONADECO y los representantes de los principales partidos políticos, el gobierno y diputados de las fracciones de la Asamblea Legislativa, para fortalecer el régimen municipal. Con ello quiere subrayarse que no se trata solo de acuerdos de los representantes del régimen municipal con el

Gobierno, sino también con otros actores sociales que tienen derechos y responsabilidades en el proceso de descentralización.

7. Aclarado el tema de la concertación de una Agenda de Descentralización, a continuación se analizan algunos temas de especial interés para los municipios y en general para fortalecer el proceso de descentralización.
8. En primer lugar, sugiero que las municipalidades, en conjunto con la UNGL, definan en detalle cuál es su propuesta de descentralización. Esto conlleva, en mi criterio, puntualizar cuatro aspectos centrales:
 - a. Objetivos y principios de la descentralización y el papel de las municipalidades en ese proceso.
 - b. La estrategia a seguir por los municipios, solos y en conjunto (por ejemplo, servicios que pueden realizarse para varias municipalidades) para constituirse en entes públicos que lideren el desarrollo integral de sus territorios, considerando temas sociales, económicos y ambientales⁷⁰.
 - c. Planificar los recursos humanos y financieros que se necesiten para ese desarrollo (esto hace por ejemplo, que se deba revisar la limitada capacidad de catastros modernos y actualizados en las municipalidades y las deficiencias en la recuperación de los ingresos que se ponen al cobro).
 - d. Establecer cómo sería la participación de la población en la formulación de la propuesta de descentralización (democracia en las comunidades y transparencia en las funciones públicas). Esto implicaría no depender de las iniciativas

70 En esta parte se analizarían las posibilidades objetivas de transferencias de competencias y de recursos financieros a las municipalidades. Por ley se excluyen educación formal y salud. Es claro que las municipalidades deben prepararse para asumir nuevas responsabilidades y conforme a los alcances de la Ley 8801.

del Gobierno, sino de las propias que se originen al interior de cada uno de los municipios y de la acción conjunta de ellos.

9. En mi criterio, las líneas estratégicas que, al menos, deberían considerar los municipios serían:
 - a. El fortalecimiento y capacitación de sus recursos humanos.
 - b. El desarrollo de un “*gobierno digital*” en el ámbito local y cantonal, que tenga conectividad entre los entes municipales y entre ellos y el resto del Estado para facilitar trámites y servicios públicos; c. el desarrollo de mecanismos transparentes en la gestión institucional.
 - c. La búsqueda de mayor efectividad tributaria y de autosuficiencia tributaria.
 - d. La modernización administrativa.
 - e. La articulación de los actores territoriales para el desarrollo integral y coordinado, incluyendo a las autoridades del Gobierno central e instituciones descentralizadas con presencia en el territorio del cantón o de una zona⁷¹.
 - f. Las mancomunidades como mecanismos de coordinación e integración de acciones regionales.
 - g. La participación ciudadana en el proceso de desarrollo y la gestión de municipal.
 - h. El avance del observatorio del desarrollo municipal.
10. Por otra parte, del análisis más reciente de la Contraloría General de la República sobre la gestión de los Gobiernos locales resaltan los siguientes temas:⁷²

71 Poco se avanza con la creación de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional si la municipalidad no dispone de los recursos humanos, técnicos e inclusive financieros (al menos en algunos casos), con el propósito de hacer efectiva una coordinación con entes públicos poderosos, sean del Gobierno o de las instituciones descentralizadas.

72 Ver el informe de la CGR: “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el periodo 2009”. Agosto. San José, Costa Rica.

- a. La subejecución de egresos.
 - b. El poco avance en la puesta en marcha de planes reguladores para orientar el desarrollo de los territorios.
 - c. El crecimiento real de montos adeudados a las municipales.
 - d. *“en términos generales los resultados del Índice de Gestión Financiera-Presupuestaria 2009 podrían estar revelando un retroceso en la gestión financiera presupuestaria del sector municipal, ya que fue mayor el número de gobiernos locales que descendieron o permanecieron en la misma posición que los que ascendieron”.*
11. Como puede notarse, queda aún camino por recorrer, no obstante que se ha avanzado mucho en conocer la situación o el estado del proceso actual de descentralización y posibles soluciones. En ese particular, los estudios promovidos y realizados por FOMUDE, la Contraloría General de la República, las universidades estatales y organismos de cooperación técnica internacional han sido significativos. Sin embargo, se reitera el esfuerzo que particularmente deben realizar las municipalidades y sus órganos de integración, con el propósito de avanzar en lo referente a definir objetivos, metas, estrategias y recursos para impulsar un proceso de descentralización planificado y sostenible.

Descentralización

Sr. Juan Bosco Acevedo Hurtado
Diputado PLN 2010-2014
Ex alcalde de Upala

Cuando se habla de descentralización se involucra una redistribución del poder político del Estado hacia otros órganos o instituciones estatales. Significa traslado de competencias y atribuciones de un ente a otro y con ese traslado de competencias a esas instituciones o entes asumirán la ejecución de decisiones de aquellas.

El carácter legal de los Gobiernos locales de este país en materia de descentralización está implícito en la Carta Magna, de allí que para el año 1990 empezó a trascender este tema en el país. Es un proceso que debe realizarse por etapas, para que cuando reciban esas nuevas competencias, asimilen nuevas tareas en aspectos tales como administrativos, sociales y económicos.

La implementación de la Ley de Transferencia de Competencias N° 8801, las reformas constitucionales recientes y otras iniciativas legales y políticas, son un ejemplo de la marcada tendencia a propiciar un verdadero protagonismo de los Gobiernos locales. No es una simple participación lo que se requiere por parte de las municipalidades; se espera más incidencia y acciones concretas a través de esas competencias. Para que todo esto sea posible, el aspecto financiero legal juega un papel valiosísimo.

La respuesta al problema del fortalecimiento financiero no está únicamente en esa transferencia del Gobierno a

las municipalidades. Es evidente que estas deben estar preparadas adecuadamente y es el Ministerio de Planificación y Política Económica, el encargado de esa coordinación y concertación de este proceso, para que todos los municipios sean financieramente autónomos y autosuficientes.

Para acompañar los procesos de fortalecimiento municipal y lograr una verdadera autonomía, es importante que se prioricen las iniciativas que están en la agenda legislativa y que son fuentes de ingreso importantes para el Régimen Municipal, a saber:

- Ley Reguladora de Bebidas Alcohólicas, expediente 17410
- Creación del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, expediente 17421, que será una herramienta de fácil aplicación, sencilla y además generará mayor claridad jurídica, acerca de las competencias legales y administraciones tributarias, ya que han sido muy limitadas.

Estas son algunas iniciativas dentro de otras más, que son parte importante de este proceso de descentralización y que fortalecerán la eficiencia y autonomía municipal.

Como miembro de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local de la Asamblea Legislativa y en calidad de ex alcalde, me he avocado a dar mi apoyo incondicional en todos aquellos asuntos que ingresen para discusión y aprobación de todos los proyectos, referentes al tema de descentralización municipal.

Poco a poco los ciudadanos tendrán más confianza en sus Gobiernos locales y se podrá contar con mayor participación ciudadana, ya que esto también es parte importante de este proceso.

Tanto el Poder Ejecutivo como los entes gubernamentales que deben coordinar y transferir competencias a los Gobiernos locales, deben tener la disposición y anuencia para proceder conforme lo indica la Ley, para así lograr éxito en este proceso.

Ideario sobre la descentralización en Costa Rica

Ing. José Joaquín Salazar Rojas
Diputado PAC 2006-2010

Conceptos y enfoques de la descentralización

La descentralización es un proceso por medio del cual el Gobierno central, sus instituciones y empresas públicas entregan responsabilidades de decisión, manejo y administración de recursos a las municipalidades, a los concejos de distrito o las organizaciones que trabajan en el ámbito local. En este tema, en el PAC se centra la acción en maximizar el poder de decisión de las instancias locales y la ciudadanía.

Se cree que la vía para construir el desarrollo nacional parte del aporte que cada uno de los cantones suministra. Lo que requiere un progreso local equitativo, justo, participativo y ambientalmente equilibrado; que propicie una ciudadanía activa en lugar de tratar de inducir cambios desde arriba y que durante el proceso gane eficiencia y eficacia en las acciones de las instituciones del Estado.

El ciudadano está demandando una mayor calidad en la democracia y se cree que esto se logra mediante la efectiva participación ciudadana. Se reconoce que desde el Estado Central es posible promover la participación; sin embargo, es en el ámbito local donde esta se hace realidad.

Se quiere un Gobierno local con políticas, proyectos y actividades llenas de ciudadanía, donde las personas sean protagonistas de la construcción de su presente y futuro.

El partido se propone impulsar un cambio político, pero principalmente de mentalidad, donde la municipalidad asuma un papel activo en la vida cotidiana del munícipe –las y los habitantes del cantón– y promueva espacios de diálogo para la toma de decisiones y para la acción efectiva de la sociedad civil organizada.

Se promueve un Gobierno local de iguales, donde representantes populares electos y munícipes trabajen juntos y aprovechen las fortalezas del entorno local, para generar soluciones a los problemas y retos que enfrenta el cantón y sus comunidades. Se desea convertirse en un puente de acceso de la ciudadanía hacia la municipalidad.

Las aspiraciones del partido implican: la recuperación de la ética en la función pública, la descentralización en la toma de decisiones, el protagonismo ciudadano, la planificación a mediano y largo plazo, el desarrollo sostenible, el impulso al crecimiento económico del cantón y la consolidación de una municipalidad solidaria, eficiente, eficaz y productiva, que reduzca la pobreza y la inequidad.

Se reconoce que el cambio se logrará con la participación activa y decidida de las personas. Ello, exige asumir deberes y responsabilidades. Cuando no se participa, se dejan los espacios libres para que un grupo muy reducido tome las decisiones que afectan a todos, e incluso, se ha prestado para que usen los recursos públicos para mantenerse en el poder y seguir disfrutando de beneficios indebidos. Se está frente a la oportunidad de demostrar que el Gobierno local importa y con ello, recuperar la confianza de la gente en sus autoridades locales.

El rol de los Gobiernos Locales

Coordinación Institucional

La municipalidad como Gobierno local debe ser vigilante de las funciones y de las acciones que desarrollan las instituciones públicas, que intervienen y participan con programas que tienen que ver con el desarrollo del cantón, las cuales deberán coordinar, planear y ejecutar de acuerdo al plan cantonal.

Para lograr los objetivos y las metas y que los habitantes tengan una mejor calidad de vida, se debe tener una coordinación efectiva y de compromiso con las instituciones públicas, mediante la gestión municipal con los jerarcas institucionales para la atracción de recursos al cantón y que cumplan con lo que les obliga la legislación.

Créanse los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública, con incidencia local.

Fortalecimiento Institucional

En el entendido de que sólo mediante una municipalidad consolidada y profesional con visión de empresa pero al servicio de los ciudadanos es que se logrará brindar servicios acordes a las necesidades actuales y con proyección a los nuevos retos que imponen los avances tecnológicos o de desarrollo, para así mantenerse a la vanguardia en la prestación de servicios, con el fin de tener clientes satisfechos y con anuencia a colaborar con el desarrollo del cantón.

Transparencia y Ética

Se demanda una municipalidad conducida con honestidad, austeridad y transparencia libre de corrupción y uso indebido de los recursos públicos o municipales, donde se elimine la impunidad y se apliquen estrictas sanciones para los políticos o funcionarios que incurran en faltas. Administrar con libre acceso a la información y hacer prevalecer una cultura de rendición de cuentas.

Recurso humano

La buena relación con la gente recobra la confianza en el Gobierno local. Se quiere una institución donde los funcionarios estén al servicio de la gente, cumplan responsablemente sus funciones y los trámites se limiten estrictamente a lo necesario para la protección del usuario y asegurar que la prestación de los servicios sea de óptima calidad, ágil, eficiente y dentro de plazos razonables.

Apoyar la Carrera Administrativa Municipal, como herramienta para fortalecer el recurso humano, eje primordial del desarrollo organizacional de la municipalidad y así brindar excelentes servicios y con calidad humana.

Administración e ingresos

Se aspira a una municipalidad con visión empresarial que satisfaga las necesidades e intereses del munícipe. Aprovechamiento eficientemente de los recursos, evitándose los gastos suntuosos y las inversiones sustentadas en el clientelismo político.

El Gobierno local se desempeña en forma eficiente, eficaz, productiva, transparente y honesta. Administrar con transparencia mediante el libre acceso a la información y una cultura de rendición de cuentas.

Fortalecimiento de los Servicios Municipales

Dentro de las atribuciones de las municipalidades, según lo estipula el Código Municipal en el Artículo cuatro (4) *“el de administrar y prestar los servicios públicos”*; se reitera lo dicho en el artículo ciento sesenta y nueve de la Constitución Política: *“la competencia municipal está circunscrita a los intereses y servicios locales”*. Por esta razón, se debe velar por el mejoramiento continuo de los servicios que la municipalidad ofrece, para que estos sean de excelente calidad y así tener usuarios satisfechos y dispuestos a colaborar con el desarrollo del cantón.

Manejo de Desechos Sólidos

Uno de los principales problemas de salubridad en el ámbito nacional es el ocasionado por el mal manejo de la basura y las consecuencias que esto conlleva. Una preocupación de la municipalidad siempre será el de brindar un servicio de calidad en lo que respecta al manejo y disposición de los desechos.

Mantenimiento del Ornato y Limpieza de la Ciudad

Las comunidades tienen zonas públicas de gran belleza, entre ellas los parques, sitios de recreo, las cuales sufren deterioro por el paso de los años o están subutilizados.

Por eso se debe trabajar en conjunto con las instituciones públicas y las comunidades para el rescate y embellecimiento de las ciudades, dirigido a mejorar lo que ya existe.

Infraestructura Vial

Para el desarrollo económico de los cantones, principalmente los de las zonas rurales, siempre es de suma importancia el contar con excelentes vías de comunicación.

Por eso debe ser permanente el seguimiento al programa de mantenimiento y reparación de caminos vecinales, en coordinación con el MOPT, CONAVI y la Junta Vial Cantonal, en donde se destaque la participación de la comunidad, municipalidad e instancias estatales.

Planificación y Desarrollo Sostenible

Se quiere un Gobierno municipal que actúe basado en un plan de desarrollo de largo plazo, construido a partir de los recursos cantonales, el patrimonio natural, la herencia cultural y la realidad regional, en donde el futuro no se sacrifique por el presente. Es importante contar con un cantón donde se considere prioritaria la planificación y el ordenamiento territorial, donde las autoridades locales estén comprometidas con la administración sostenida del uso del espacio territorial.

El plan regulador es un componente de un plan de desarrollo integral del territorio, este se establecerá con la participación ciudadana a partir del diálogo y las propuestas con las fuerzas vivas del cantón y será la guía a largo plazo para el desarrollo de cada comunidad.

Seguridad Ciudadana

Incorporar una política local en el tema de la convivencia social y la seguridad ciudadana, en la que se incluyan al menos planes de seguridad cantonal y distrital con programas de prevención, formulados con la participación de los Concejos de Distrito, el Ministerio de Seguridad Pública y diversos sectores de la ciudadanía.

Lograr la organización ciudadana con fines de seguridad y crear el sentimiento de que los ciudadanos organizados con el apoyo de la municipalidad tienen el poder de crear comunidades seguras.

Desarrollo Económico

Promover el desarrollo rural en una forma integral, para propiciar el progreso de los agricultores, ganaderos, comerciantes, profesionales y todas aquellas actividades que generan trabajo sin distinción de género, para que mejore su calidad de vida, y no solo la actividad, para ello se facilitará la coordinación con las entidades afines ya establecidas.

Cultura

Se quieren cantones orgullosos de su historia, de sus valores, de sus costumbres, dispuesto a defender y cultivar su patrimonio cultural, ecológico e institucional, vincularlos con los planes de desarrollo y transmitirlo a las generaciones futuras.

Integrar una política pública local-cultural, que inicie con destinar un porcentaje del presupuesto ordinario

municipal a la operación de un Comité Cantonal de Cultura con el fin de proteger el patrimonio histórico, conservar las raíces y rescatar los valores. Fomentar la creación de programas culturales, artísticos y recreativos que impulsen la cultura del cantón como un activo turístico, que incluya planes como:

- a. La protección del patrimonio histórico tangible e intangible, arquitectónico, cultural y natural, así como los sitios de memoria.
- b. El apoyo a los programas culturales, artísticos y recreativos que impulsen la cultura de cantón como un activo turístico.
- c. Un programa de actividades culturales dirigido a fortalecer la identidad local, que incluya exposiciones o presentaciones artísticas, con la participación de los estudiantes, grupos comunales y vecinos del cantón.

Bienestar Social y Salud

La promoción del deporte y la recreación como actividades fundamentales para un desarrollo integral y equilibrado del ser humano debe ser parte del Gobierno local.

Incentivar el uso de los espacios públicos para el deporte y la recreación, fomentando la sana competencia y la salud con actividades auspiciadas por el sector privado, en estrecha coordinación entre municipalidad, Comité de Deportes y el programa de promoción deportiva del ICODER.

Mantener una coordinación directa con el Ministerio de Salud, con el fin que se vele por la calidad de vida de los habitantes, mediante campañas de prevención y atención de factores que atenten contra la salud.

Desarrollo Social

La familia es la base y gestora de la comunidad y su desarrollo, sólo mediante el fortalecimiento de esta es que se lograrán jóvenes comprometidos, adultos trabajadores en pro del bienestar de las comunidades con el fin de conservar los valores y disfrutar de una vida plena.

Con el fin de proteger y fortalecer la familia como célula del desarrollo comunal, además de la creciente violencia intrafamiliar uno se debe proyectar para que las personas agredidas no se sientan aisladas en el grupo familiar y en la sociedad ya que esta situación afecta a toda la sociedad, por lo que se deben crear la oficina de la mujer y familia para combatir y prevenir este mal que hoy afecta tanto y por medio de esta coordinar con otras instituciones entre ellas el INAMU, universidades, IMAS entre otras, para que brinden apoyo de convenios para desarrollar programas que permitan la apertura de nuevos horizontes.

La política social municipal apoya los programas dirigidos a la reducción de riesgos como resguardo a la niñez, la juventud, la equidad de género, adultos mayores y personas con discapacidad. Promover la participación plena de adultos mayores y los jóvenes en la vida política, económica, social y cultural, aprovechando la experiencia de los primeros y la vitalidad de los segundos con el fin de crear un cantón visionario.

Sostenibilidad Ambiental

La toma de conciencia y la responsabilidad ambiental debe apoyarse en procesos de formación e información ciudadana actualizada y permanente y cubrir todos los grados educativos tanto en los aspectos formales como no formales.

Luchar por la conservación efectiva y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en particular el agua, los bosques, la biodiversidad, la belleza escénica con el fin de promover una mejor calidad de vida (física y mental), de los ciudadanos, a partir de un entorno más armonioso y sano. Es importante impulsar los foros con los organismos gubernamentales afines como con las ONGs.

Protagonismo y Participación Ciudadana

Se quiere un Gobierno local que apoye la labor de los Concejos de Distrito y respete sus decisiones.

Se desea una municipalidad donde los ciudadanos sean partícipes reales y se aproveche al máximo sus recursos, experiencias, capacidad organizativa y conocimientos. Se busca un cantón donde la ciudadanía se eduque para exigir: el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, con desarrollo económico y generación de oportunidades

Se quiere una municipalidad gerente del desarrollo de su cantón, que estimule la producción agrícola, industrial y de servicios, respetuosa del ambiente y de los derechos laborales.

Se quiere una municipalidad que impulse el trabajo honesto, que apoye las iniciativas de organización cooperativa y defienda a sus sectores productivos-empresariales, mediante el diálogo con las instancias nacionales.

Programa de Atracción de Inversiones

Se visualiza la municipalidad como gestora del desarrollo, ello implica crear condiciones que faciliten la instalación de empresas que se ajusten al desarrollo del ordenamiento urbano-ambiental del cantón. Siendo vigilantes que ese desarrollo no vaya en detrimento de los valores éticos y morales que siempre han caracterizado al cantón.

Coordinar con entidades tanto nacionales como internacionales, para atraer inversiones al cantón para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Ideario sobre la descentralización en Costa Rica

Lic. José Ángel Ocampo Bolaños
Diputado período 2006–2010
Exdirector de la Junta Directiva del IFAM
Expresidente municipal
Exintegrante de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa

Debo indicar que estas ideas que expongo, tienen su asidero en el concepto que en el tema de la descentralización tengo como persona, y que responden al convencimiento de que las mismas deben estar encaminadas a convertirse en acciones concretas para el logro de más justicia social con libertad.

Inicio indicando que el modelo centralista del Estado de este país lo ha llevado a formar parte de la ingobernabilidad, y como consecuencia a la desatención cada día en mayor escala, de las crecientes necesidades de los habitantes; por el contrario, el Gobierno local, por estar más cerca de los que habitan en su respectiva comunidad, tiene la capacidad de conocer con propiedad los problemas de sus municipios dentro del entorno social que le rodea.

Sin embargo, para que el Régimen Municipal tenga la capacidad de atender eficientemente las necesidades de sus comunidades debe tener, entre otras, dos condiciones esenciales: en primer término, recursos financieros y en segundo lugar, consolidar un adecuado proceso de desarrollo local participativo sostenible.

En relación con los recursos financieros, es necesario que el Poder central le traslade al Régimen municipal los recursos que se señalan en el artículo 170 de la Constitución y, de acuerdo con la legislación a la que debe dársele el trámite y vigencia, en ese sentido para graficar este asunto, se transcribe a continuación el siguiente informe:

La Contraloría General de la República, en su Informe Técnico, Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010, pág. 50, indica:

“Recursos asignados al sector municipal en el proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2010 se asigna al Régimen Municipal la suma de ₡ 35.572.8 millones. ₡ 292.9 millones más que lo propuesto para el 2009.

La suma asignada para el 2010 representa un 1.3% del total de ingresos corrientes del proyecto de presupuesto nacional (2.666.921.1 millones) y un 0.78 con respecto a los ingresos totales propuestos.

₡4.567.484.0 millones, suma que aun dista mucho del 10 % de los ingresos ordinarios de dicho presupuesto que según el artículo 170 de la Constitución Política, debe ser trasladado a las municipalidades, una vez que se emita la reglamentación correspondiente.”

Este dato habla por sí solo, y viene a corroborar lo que he indicado sobre el particular.

El proceso de desarrollo local participativo, lo considero como una de las respuestas a los problemas del centralismo que desde el siglo pasado ha venido consolidando el Estado costarricense en ese sentido, la descentralización como proceso eminentemente político, debe contar con un claro marco constitucional y legal y requiere de una profundización de la cultura en lo que es descentralización; se requiere entonces de un nuevo acervo cultural

basado fundamentalmente en la confianza entre distintos ámbitos y actores del proceso y no como sucede en la práctica donde los ámbitos centrales desconfían en la capacidad de las localidades para resolver sus problemas y actúan de manera sectorial.

Es necesario, entonces, trabajar en ambas direcciones: por un lado traslado de recursos para competencias concretas y por otro lado capacitar y asesorar – no informar como al presente se está haciendo – a todo ese potencial humano que a lo largo y ancho del país trabaja dentro del Régimen municipal, sobre la forma de llevar a cabo el proceso de desarrollo local, para lograr Gobiernos locales fuertes, con confianza hacia lo interno y lo externo.

Considero que el reto que se tiene es fortalecer la autonomía municipal, ya establecida en la Constitución Política, para que las comunidades y los Gobiernos locales puedan definir políticas de desarrollo local adecuadas con sus elementos tributarios, normativos y administrativos que redunden en una mejor calidad de vida para sus habitantes.

El desarrollo local debe contemplar todos los entornos de la vida social, económica y política del cantón, reflejados en las acciones que los actores, en forma ordenada, desarrollen en cada uno de los siguientes componentes:

- Descentralización y modernización municipal.
- Participación ciudadana.
- Desarrollo económico local.
- Gestión ambiental.
- Sostenibilidad y multiplicación de experiencias.
- Equidad de género.

En síntesis, considero que estos dos temas que he enunciado aquí, son en mi criterio básicos para un adecuado despegue o continuación hacia la consolidación del

fortalecimiento del Régimen Municipal. Por lo extenso que resultaría, no los desarrollo, pero creo que una adecuada y eficiente capacitación por parte de quienes tienen a su cargo esta importante tarea, y una respuesta en el mismo sentido de quienes tienen a su cargo el compromiso del desarrollo sostenible de su cantón, hará que los resultados esperados lleguen pronto para beneficio de los habitantes, tanto en el ámbito local como regional.

En este país, ya se ha avanzado, no lo suficiente, en el tema global de la descentralización con acciones tales como:

- Creación de la Comisión Especial Permanente de Asuntos Municipales.
- Puestas en común, por parte de diversos organismos, sobre temas referentes a la descentralización.
- Elecciones municipales a medio período.
- Elección de vicealcalde a tiempo completo.
- Rango de Ministro de la descentralización.
- Ley 8801 Ley general de transferencia de competencias del Poder ejecutivo a las Municipalidades.

Corresponde ahora a todos los actores involucrados en este tema, seguir avanzando en el logro del objetivo señalado en el artículo 1° de la ley 8801, y que dice: Art. 1° *La presente ley tiene como objeto establecer los principios y disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el Art. 170 de la Constitución Política de Costa Rica con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los Gobiernos locales para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”.*

Descentralización inteligente y estratégica

Lic. Luis Gerardo Villanueva Monge
Ex presidente y Diputado de la Asamblea Legislativa
República de Costa Rica (2010-2014)

Para hablar de descentralización, se debe partir de la siguiente premisa: existe una normativa constitucional y legal que obliga a realizar un proceso de descentralización a través del cual se suministre una transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos locales. La descentralización dejó de ser una aspiración y ahora es una obligación.

El proceso de descentralización del Estado costarricense es actualmente un imperativo. La clave es cómo descifrar este proceso.

Se sabe que el empoderamiento de los Gobiernos locales debe estar acompañado de un ejercicio paralelo de mejoramiento en la gestión municipal. Las municipalidades jamás lograrán obtener los objetivos que los procesos de descentralización procuran, si previamente no interiorizan en la administración pública que ejercen, principios de eficiencia y eficacia.

La descentralización implica una mayor toma de responsabilidades. No significa únicamente una mayor transferencia de recursos. Esto es el principio de todo. Significa también que cada cantón de este país debe tener claro que su desarrollo depende en gran medida de su actuar, de sus propias decisiones.

La descentralización inteligente y estratégica debe ser gradual, deben tomarse en cuenta las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que cada cantón y lo que su respectivo gobierno presenta. La medida no sólo debe basarse en un dato de cantidad de población; debe tener en cuenta capacidad de generar recursos por cada municipalidad, destrezas y liderazgos, apertura hacia alianzas público–privadas, profesionalización de los equipos de trabajo, procesos de reducción de trámites, entre otros. Debe analizarse la capacidad propia que cada cantón tiene para desarrollarse.

No se puede exigir a nadie lo imposible. La descentralización debe visualizarse como un proceso. Hay que establecer plazos, regulaciones y poco a poco se alcanzarán los objetivos. Se entiende que el ritmo de la descentralización no puede ser igual para todas las municipalidades: cada una de estas tiene realidades distintas. No obstante, el proceso debe ser sostenible, flexible y continuo, en la medida que se requiera en cada uno de los procesos en los que se detecten fallas.

Ante lo expuesto, resulta obvio que no es comparable la situación actual y la posibilidad de soportar un proceso de descentralización tajante, si se pone en un mismo plano comparativo a la Municipalidad de San José con la Municipalidad de Talamanca, por dar un ejemplo.

Espero que estas observaciones ayuden a definir un norte en este proceso. Recuérdese aquel viejo y sabio refrán popular, *“despacio, porque precisa”*.

La descentralización: equiparación y preparación municipal

Sra. Gilda Chacón Brenes
Comunicadora
J Ticonoticias de Corporación Chacón Ltda. P

Son muchas las preguntas que se formulan en torno a la descentralización y de la misma manera muy diversas las respuestas que se obtienen de estas interrogantes, muchas con un grado de acierto y otras que brindan valiosos aportes a lo ya planteado por las instancias pertinentes y aquellas que están más ligadas al campo municipal.

La concentración de la autoridad administrativa (por sólo hablar de la administrativa) de toda una nación, en uno de los poderes de la República que tiene sus beneficios y perjuicios –como casi todo en la vida–. Sin embargo, no sólo esta disyuntiva es la que presenta la descentralización, otra muy significativa es cómo preparar y equiparar a los municipios, para que asuman y ejecuten de manera efectiva sus nuevos papeles gubernamentales.

Para responder a lo anterior es necesario tocar diversos temas así como indispensable desarrollar en la práctica diferentes acciones que formen parte de un verdadero plan de descentralizador, ya que en este proceso no sólo intervienen los aspectos político-administrativos, sino también culturales, sociales y logísticos, entre otros.

Para nadie es un secreto que los 81 municipios costarricenses son disímiles en elementos sensibles, como por ejemplo el presupuesto, la organización, la capacitación

y la eficacia municipal, para esto último se podría recurrir al ranking municipal⁷³ de la Contraloría General de la República y conocer los datos 2009.

En teoría, la descentralización permitiría cubrir de manera más directa y eficiente las necesidades de cada cantón, ya que mediante mecanismos específicos cada municipalidad podría conocer y priorizar las carencias, para darles una pronta si no expedita solución.

Puede ser materialmente imposible para el Poder Ejecutivo conocer las privaciones sociales, económicas, laborales y de infraestructura de todo el país, y es comprensible si se analizan todas las tareas que desde la Presidencia y sus diversas dependencias, se ejecutan. Pero no solamente por ello es necesario buscar una equilibrada y paulatina descentralización, sino para mejorar en tiempo, calidad y recursos las tareas de cada localidad.

Descentralizar desde el Poder Ejecutivo hacia las municipalidades sin antes prepararlas y facilitar los procesos de equiparación, podría ser, lejos de un progreso, un retroceso para algunos cantones de Costa Rica.

Para ello instancias como el IFAM y MIDEPLAN (sin pretender excluir otras muchas y muy importantes organizaciones) deben continuar con la labor que han venido desarrollando en materia de asesoría y mejoramiento municipal en coordinación con el FOMUDE, así como también incursionar en los procesos ciudadanos formativos que estimulen y permitan la efectiva participación de los habitantes. Sin dejar de reconocer las efectivas acciones que provienen de la Unión Nacional de Gobiernos Locales en esta materia.

73 http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Informe_analisis_opinion/IG2009_web.pdf

Además del tratamiento de desechos, de la administración y mantenimiento de acueductos y carreteras municipales, el Gobierno local puede involucrarse en aspectos educativos (mediante un mecanismo bien establecido directamente con el MEP), en impuestos locales (que le permitan de manera justa y supervisada por la Contraloría General de la República mejorar sus ingresos), defensa de los consumidores (con oficinas regionales de dicha dependencia) y como fuente de datos para el mejoramiento de procesos electorales y supervisión de programas sociales.

Implica, además, el fortalecimiento o creación, según sea el caso, de la seguridad ciudadana local, el mejoramiento de los planes de regulación y la protección conjunta a los entes ya establecidos, de zonas de conservación que pertenezcan territorialmente a cada municipio.

Otro aspecto requerido es el establecimiento de canales de comunicación directa de la municipalidad con los habitantes, que funcionen de manera vertical, horizontal y diagonal. Logrando estimular el vínculo entre pueblo y Gobierno local, para verdaderamente regionalizar la administración.

Para realizar estas y otras labores no menos importantes, se hace imprescindible el recurso económico, humano y técnico idóneo, por ello es tan significativo brindar las herramientas necesarias a cada uno de los municipios, es decir, se debe implementar previamente un proceso de preparación (capacitación continua) y equiparación (supervisión administrativa) en todos los municipios del país, para que conforme se integren y asignen las tareas locales, estas puedan ser asumidas efectivamente.

Es importante tener presente que la descentralización es un proceso que involucra a todos; a los diversos poderes de la República, como entes de consulta e injerencia.

A las municipalidades como protagonistas y al pueblo, tanto individuos como grupos organizados, que sirven de norte, respaldo y soporte a cada Gobierno local, pero también como fiscalizador responsable de sus propios gobiernos y gobernantes locales.

Ideas sobre la descentralización

Licda. Isabel Espinoza Porras
Periodista. Programa Sin Rodeos Extra TV 42

Se puede tratar de entender la descentralización como un proceso, o una forma de funcionamiento de una institución, la cual busca depender menos del Gobierno central. Y por ende que se le transfiera el poder, el conocimiento y los recursos de un Gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. Sin omitir que tiene que tomar decisiones estratégicas, necesarias e importantes.

En el proceso de un estado centralizado a uno descentralizado se le transfiere mayor poder a los Gobiernos locales, lo que les permite tomar decisiones propias sobre su competencia.

La descentralización de un Estado puede ser política, administrativa y social y en distintos grados o ámbitos.

Sin embargo, cabe reforzar que la descentralización fortalece el carácter democrático de un Estado y mejora la democracia. A su vez se convierte en una herramienta que permite dinamizar el desarrollo.

Parte de los objetivos de la descentralización es distribuir el poder político y económico y llevarlo a los ochenta y un cantones del país buscando así un desarrollo general, dándole mayor participación a los ciudadanos y compromiso con los temas y proyectos que les compete y fortifica.

lece su progreso. Se logra así que la política y economía alcance de forma equitativa los cantones, las costas y zonas fronterizas.

No se puede omitir que, para avanzar en el desarrollo de las políticas de descentralización, definitivamente es necesaria una verdadera concientización de la necesidad de estas y, por supuesto, del fortalecimiento de los Gobiernos locales.

Que estos tengan un plan real de fortalecimiento y ojalá que este abarque temas trascendentales como seguridad, ambiente, bienestar social, entre otras cosas de interés para los habitantes de cada cantón.

Que cada municipio sea algo más que un simple recaudador de impuestos de bienes e inmuebles, patentes o cobro de servicio municipal. Que sea el lugar donde cada habitante se pueda sentir parte de él y de la solución que busca independientemente del tema.

Aunque en Costa Rica estos conceptos para algunos son poco creíbles y parece que no son tan fáciles de digerir, entre otras cosas, debido a la imagen que tiene un sector del gremio municipal donde lamentablemente se han expuesto a la opinión pública situaciones que dejan en entre dicho la capacidad, conocimiento y honradez en la función municipal de algunos alcaldes y funcionarios de los Gobiernos locales. Por lo que han sido duramente cuestionados respecto de si son o no capaces de manejar más funciones y más dinero.

Al menos eso parece reforzar el más reciente informe de la Contraloría General de la República sobre la Gestión Municipal de agosto de 2010. El cual determinó que existe un retroceso en la gestión presupuestaria de los

ayuntamientos, ya que 41 de las 81 municipalidades descendieron en el “*ranking*”.

Durante las pasadas elecciones de alcalde realizadas en diciembre, el descontento popular sobre la labor de los gobiernos se hace sentir, ya que el 72% de los costarricenses prefirió no acudir a las urnas, demostrando su molestia con las municipalidades.

Lo que ha motivado a algunos a mencionar que están de acuerdo con la descentralización, siempre y cuando se realice una cirugía mayor a las municipalidades, y se trabaje conscientemente, dejando de lado la improvisación que ha caracterizado muchas de las cosas que se hacen en el país.

Sin dejar de mencionar al gremio opositor que asegura que no se debe descentralizar, por razones ya mencionadas, entre otras cosas. Aunque ciertamente lo que más llama la atención es que algunos opositores están fuera del sector municipal, pero otros están dentro del gremio, como es el caso de la Ministra de Planificación, con lo que contribuye a aumentar la negativa e inseguridad de otros y que algunos la consideren enemiga de las municipalidades.

Por lo que en definitiva el enfoque que se le dé al tema de descentralización, el mejorar la imagen del gremio municipal y un verdadero fortalecimiento de este será muy importante, para que en un país como Costa Rica se pueda asimilar dicho tema.

Evidentemente, es un verdadero reto, ya que por años ha prevalecido un modelo centralista, y no es que no haya funcionado sino que los Gobiernos locales necesitan las herramientas que les permita soltar algunas amarras y

ejecutar muchos de los proyectos que se detienen en el camino debido a que no se cuenta con recursos y condiciones necesarios para ser concretados.

Mientras que últimamente se escucha de algunas instituciones con un superávit, que si se trabajara de manera descentralizada algunos de esos recursos bien se hubiesen invertido en las muchas necesidades de los diferentes cantones y el trabajo mancomunado se vería reflejado en obras.

Por lo tanto, si la descentralización y la Ley 8801 colocan la mirada de los habitantes en una posibilidad de crecimiento, ligereza en trámites, mayor ejecución de obras y soluciones prontas, la verdad todos ganarían, obviamente tomando las medidas pertinentes, siendo los más favorecidos los habitantes de cada cantón a quienes se les facilitaría muchas de sus gestiones y condición de vida.

Aunque también a las instituciones gubernamentales les favorecería ya que lejos de estar en algunas funciones que bien pueden ejecutar los Gobiernos locales (previa capacitación) pueden centrarse en proyectos de mayor envergadura y poner a caminar el país.

Sin duda alguna, y tomando las medidas necesarias, la descentralización es un buen instrumento de desarrollo y agilidad para el país; ahora queda en manos del Ejecutivo pasarlo al Legislativo y que este se concrete.

La Descentralización en Costa Rica: un reto para los Gobiernos locales

Licda. Erika Linares Orozco
Expresidenta ejecutiva del IFAM
Ex alcaldesa de Santo Domingo

La descentralización no es solo un proceso de transferencia de competencias del ente central a los Gobiernos locales, sino que, a su vez, estos órganos de la administración deben crear los mecanismos para la incorporación de la ciudadanía en sus procesos de toma de decisiones y de fiscalización.

Al respecto, algunas premisas que considero no deben olvidarse en este proceso:

–La descentralización es eficiente si, además de política, es económica. La autonomía financiera de las municipalidades es un requisito indispensable para su fortalecimiento, para la mejora de los servicios públicos y para la competitividad de los territorios. Debe existir un equilibrio entre las finanzas públicas y las condiciones macroeconómicas generales del país.

–No existen “*recetas*” para la descentralización. A pesar de la existencia de obstáculos comunes y de la importancia del intercambio de buenas prácticas en otros países, en Costa Rica la descentralización estará matizada por el proceso social histórico y político que se ha tenido a la fecha. El grado de descentralización, el cuándo y el cómo lo definen las condiciones, ideologías y políticas nacionales y movimientos locales.

–La descentralización no es un fin en sí misma, es un medio que sirve a la democracia y por lo tanto requiere de una estrategia, de un diseño, de una orientación y posición políticas. No hay que descentralizar porque sí, se necesita tener claro para qué descentralizar, por qué descentralizar. Si estas preguntas no están resueltas a partir de un proceso de concertación entre los diversos actores, muy posiblemente, podrá servir a cualquier fin, pero no necesariamente al del acercar a las personas al poder y a la toma de decisiones sobre el destino de los recursos locales.

–La descentralización es un proceso que trae consigo, necesariamente, el fortalecimiento de los Gobiernos locales que asumirán las nuevas competencias y administrarán mayores recursos. Este es un proceso simultáneo que debe ser acompañado por el Gobierno central, no un requisito previo para la transferencia de potestades y mucho menos una justificación para centralizar el poder o despojar a las municipalidades de las funciones actuales. Debe ser un proceso continuo, gradual y que reconozca las asimetrías entre los territorios y entre los Gobiernos locales.

Este último punto es en el cual quisiera poner el énfasis de esta reflexión. Partimos de que el proceso de descentralización requiere, a su vez, de un proceso de autonomía por parte del ente que recibe las competencias; sin este requisito no es posible una descentralización real: sin autonomía se desconcentra, no se descentraliza. Implica, por tanto, una reforma del Estado costarricense, en el cual no existen las mismas instituciones pero se replantean y redefinen sus competencias.

En el marco de la autonomía de los Gobiernos locales surge una contraparte, la cual es el reto de las municipalidades por fortalecer su estructura y sus procesos para asumir las nuevas competencias y manejo de recursos.

Un proceso, que como se dijo anteriormente, parte de una responsabilidad conjunta con el Gobierno central.

Por las razones antes apuntadas, me atrevo a hacer un breve recuento de los retos que las municipalidades poseen ante el proceso de descentralización.

1. Gobiernos locales más eficientes y democráticos

Planificación: La Planificación Estratégica Municipal en todas las áreas debe incorporar la visión, las necesidades, intereses y aspiraciones de toda la población del cantón, lo cual es posible si se construye en una forma participativa, tomando en cuenta a las personas tanto en su localidad como en el sector en que se desarrollan. No es suficiente una consulta en cada distrito, se requiere, además, el criterio del sector empresarial, de las instituciones públicas con presencia local y de los grupos organizados. Los planes deben traducirse en presupuestos participativos, lo cuales se elaboran cada año a partir de las iniciativas vertidas en el Plan de Desarrollo. El Gobierno local debe dedicar un porcentaje de sus recursos destinados a obra pública e inversión social para que sea definido por las comunidades, a través de mecanismos institucionalizados de participación, a esto se denominan Presupuestos Locales Participativos. Asimismo, es imperativo que los Gobiernos locales que poseen planes reguladores construidos a partir de iniciativas de cooperación como PRUGAM, Programa de Regularización de Catastro y Registro y el Instituto Costarricense de Turismo, aprueben dichos instrumentos, como una base para el ordenamiento territorial y la sostenibilidad de actividades generadoras de ingresos como el turismo, la agricultura, la industria y el desarrollo urbanístico.

Personal municipal más capacitado: El fundamento de cada administración municipal es su personal. Es el recurso más caro y sensible con el cual trabaja el Gobierno local, razón por la cual es preciso aprovechar al máximo el potencial del personal municipal. Para eso hay que tener una visión clara y eficaz de los recursos humanos. El éxito de cualquier proyecto que se emprenda en una organización dependerá, en gran medida, de las habilidades, conocimientos y aptitudes de su personal, es decir, de sus competencias. Actualmente la generalidad de las municipalidades en Costa Rica, otorgan poca importancia e invierten menos en la gestión de los recursos humanos, impactando directamente a la administración municipal y para estos efectos, a la capacidad de ejecutar proyectos y brindar servicios de calidad a las personas.

Gestión de cobro: El principal ingreso de las municipalidades en Costa Rica lo constituyen los impuestos, tasas, alquileres y otros rubros que recaudan en su territorio. Las transferencias del Gobierno Central aún no ocupan un papel preponderante en los presupuestos municipales, pues en algunos casos no llega al 25% de los ingresos locales. Sin embargo, la gestión para cobrar estos tributos es aún muy débil en la mayoría de los Gobiernos locales, por lo cual se requiere: reglamentos e instrumentos normativos que definan procedimientos de cobro administrativo, arreglos de pago y cobro judicial, la creación de una Unidad Administrativa especializada en la Gestión de Cobro, la Simplificación de trámites y requisitos para evitar la evasión por culpa de la desmotivación ante la burocracia, y por supuesto, la información constante y oportuna a las personas contribuyentes.

Subejecución presupuestaria: El sector municipal, en el 2009 en su conjunto, ejecutó el 67,6% de los egresos presupuestados, porcentaje muy similar al obtenido en el año 2008 de 66,7%. Aunque hay excepciones muy positivas, en general hay mucha debilidad en todo el sector

público en ejecutar con éxito los proyectos en un período presupuestario, lo cual debe llamar la atención de todas las instituciones públicas pues es un desafío que hay que asumir como país. En el caso municipal, los principales retos para ser más eficientes con el gasto, nuevamente aluden a la necesidad de contar con un personal que conozca las leyes y los procedimientos, con un sistema de seguimiento a la planificación y ejecución de los proyectos y en muchos casos, principalmente, al impostergable requisito de lograr el consenso político entre las autoridades locales.

2. Municipalidades como promotoras del Desarrollo Local

El desarrollo de las municipalidades en Costa Rica dentro de un entorno claramente centralista, ha generado condiciones que limitan no solo el cumplimiento eficiente de su gestión, sino también su rol como promotoras del desarrollo local. La persistencia de este modelo a lo largo del tiempo ha afectado la imagen y la gestión de los Gobiernos locales, permitiendo que sigan apareciendo como entes con pocas capacidades técnicas y financieras para direccionar el desarrollo de sus comunidades.

La descentralización que acerque a las personas a la toma de decisiones y que les garantice mejores servicios públicos, requiere necesariamente de una municipalidad que lidere los procesos de desarrollo local: la tarea del Gobierno local *“consiste en llevar el timón de la nave, no en remar”*. Desde ese enfoque el desarrollo económico local destaca como una de las competencias municipales con mayor repercusión sobre el bienestar de la ciudadanía.

Como ente promotor del desarrollo local, el Gobierno local de 2021 deberá ser el impulsor de diversas estrategias innovadoras para el adelanto de las comunidades

que representa. Debe poseer el liderazgo para construir en forma participativa y técnica, el Modelo de Desarrollo Económico Local para su cantón, con el concurso de todas las organizaciones y sectores, hay que aprovechar la articulación de Alianzas Público Privadas, la Promoción del Emprendedurismo local y la creación de Empresas de Economía Mixta.

Incorporación del Enfoque de Género en la Gestión

Local: Las Mujeres constituyen la mitad de la población costarricense y ejercen un papel muy activo en la política local y en las organizaciones comunales. En Costa Rica, el proceso de descentralización, entendido como un proceso de empoderamiento para la toma de decisiones en el ámbito local, no ha logrado, entre otras cosas, una efectiva articulación entre las políticas nacionales y locales en el tema de género y descentralización. Existen políticas oficiales de descentralización y políticas oficiales de género, pero que no encuentran mecanismos de articulación, aplicación y seguimiento. Cada día está más claro para los gobiernos que existe una clara relación entre los territorios con mayor equidad de género y los que tienen menores índices de pobreza, a mayor brecha de género menor el desarrollo humano de una región o un país. Por ello, la incorporación del enfoque de género en la planificación municipal, en la gestión y en la política local cobra una importancia relevante en términos del avance de toda una región.

Es preciso, entonces, que las municipalidades que se quieren construir en la próxima década, avancen hacia la equidad de género, la participación ciudadana, la eficiencia y excelencia en su gestión, en el marco de un sistema jurídico que profundice su autonomía y muestre un escenario claro de competencias institucionales y compromisos con las comunidades a quienes se deben, sin ninguna discusión.

La paradoja de la descentralización municipal

Ing. Julio Rojas Astorga
Alcalde de La Unión

“Destruir es obra fácil, construir es obra dura”.

José Figueres F.

Durante décadas, los social-demócratas hemos añorado un sistema de descentralización de los servicios del Estado, canalizado debidamente mediante las potencialidades del Gobierno local. Partimos de la simple premisa de que todo esfuerzo y problema atendido por la comunidad organizada alrededor del municipio permite, a su vez, un alivio a la administración global del Estado. Igual es conocido aquello de que los recursos invertidos localmente, siempre y cuando la comunidad se involucre, pueden generar tres o cuatro veces más el aporte inicial.

Educación, Salud, Seguridad, Ambiente, Tecnología son, entre otros, aspectos del desarrollo que los Gobiernos locales están en capacidad de asumir siempre y cuando exista la voluntad política de liberar un proceso gradual de competencias de forma coordinada y planificada con el Poder Ejecutivo. Por supuesto que la descentralización es un proceso de múltiples dimensiones (económica, jurídica, política, social y cultural) el cual requiere de una contraparte fuerte y bien capacitada porque, de lo contrario, el traslado de recursos y competencias lejos de hacer un bien, puede constituirse en un obstáculo del desarrollo local.

Con la ley que posibilita el traslado de recursos para asumir competencias, firmado durante el último período de la Administración Arias se ha producido –en el actual Gobierno– un peligroso impasse, desacelerando el dinamismo del cuatrienio anterior. Se pensó que con el IFAM cumpliendo como Ministerio en aras de la descentralización, se daría un espaldarazo al proceso iniciado. Por el contrario, se han dado muchas señales y manifestaciones adversas, las cuales han venido a poner en tela de juicio la intencionalidad del proyecto político en esta materia, durante este período. El ejemplo más evidente han sido las manifestaciones emanadas del propio Ministerio de Planificación Económica y Social en contra de la aplicación gradual de la citada Ley, tal y como ha sido concebida.

Todo parece indicar que estamos en el punto de partida, poniéndose en evidencia demasiados prejuicios y temores sobre la capacidad de gestión de las municipalidades. Ciertos o no, no debieran en lo sustantivo impedir la urgencia del país por confiar y contribuir al desarrollo de los Gobiernos locales en beneficio de los habitantes. Capacitar y fortalecer sigue siendo una tarea pendiente en muy diversas áreas del quehacer municipal por parte del Estado.

La descentralización posee muchos enemigos, pero los principales se encuentran posiblemente en la visión de desarrollo del país o más bien, aunque suene feo decirlo, en su carencia. La duda, la desconfianza, la ausencia de voluntad política, una pobre concepción de las potencialidades locales, y una baja credibilidad sobre la participación ciudadana son algunos de los elementos que bloquean esa visión. Analizado de otra manera, un proceso de delegación de responsabilidades de esta magnitud; incubándose desde hace varias décadas, demanda ajustes profundos. Sin embargo, un cambio de administración del mismo partido político, ambos con enfoque

social demócrata, no debería evidenciar tales contrastes en la política descentralizadora.

El proceso debe ir aparejado de una estrategia nacional de desarrollo. Ello implica que el Estado debe creer en los Gobiernos locales, tanto como los Gobiernos locales en el Estado, pues esta convicción e interactiva relación, posibilita el bienestar de la población en el ámbito nacional y en el ámbito local.

Una limitante objetiva en Costa Rica es que los municipios que actúan como pequeños islotes donde se adolece de una acción mancomunada e integrada con otros cercanos. Las distancias de este país son pequeñas y sus recursos escasos, lo cual, por tanto, exige una acción coordinada que permita maximizar el uso de todos los recursos para atender de forma conjunta la problemática del ambiente, de la seguridad, de la educación entre otros aspectos cruciales, ligados a las necesidades de los pueblos. Posiblemente el aspecto principal a revisar es la forma en que un grupo de comunidades aledañas con sus respectivos municipios deban interactuar ante problemas que son comunes. Este, sin embargo, es un ingrediente de oportunidad importante dentro de la visión país que emana de un buen Plan de Gobierno y que en este caso no está a la vista.

Construir este proceso, fortalecer esta articulación y posibilitar este andamiaje de esperanzas y oportunidades no está diseñado para líderes de Gobiernos locales con una dimensión pequeña del futuro. Como bien decía Don Pepe, es más fácil destruir que construir porque construir es obra dura. El proceso de descentralización posiblemente posea más enemigos que amigos y asumir responsabilidad por posibilitarla en el mediano plazo con criterio sostenible pensando en próximas y futuras generaciones es una tarea titánica.

Estamos viviendo una etapa bastante compleja para movilizarse con mayor facilidad en beneficio de las aspiraciones de un tipo de descentralización que más convenga a las comunidades, sin embargo, lo peor que podríamos hacer es dar la razón a los enemigos de este proceso que tarde o temprano terminará siendo inexorable. Cuestión de tiempo para que a esta verdad le llegue el suyo y por ahora, lejos de desanimarnos debemos hacer la tarea más importante de todas: ganar la confianza y la credibilidad de la población en el régimen municipal mediante realizaciones dado que la obra es la mejor palabra. Ya el Estado caerá en cuenta de que el desarrollo de otra forma, sin la alianza de los Gobiernos locales, no es posible.

Papel de la planificación estratégica del territorio en la gestión pública municipal: algunos elementos conceptuales de interés

MSc. Olman A. Villarreal Guzmán
Director Maestría de Evaluación de Programas
y Proyectos de Desarrollo, UCR
Ex director del CICAP, UCR
Profesor e Investigador de CICAP. Magíster
Scientae en Ciencias Administrativas

Modalidad: Ensayo reflexivo

Introducción

“El municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.”

“El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.”
(Extracto de artículos 1 y 3 del Código Municipal de Costa Rica, Ley 7794, 27 de abril 1998).

En la actualidad la planificación del desarrollo de los espacios locales es un imperativo en los procesos de ordenamiento territorial, considerando principalmente sus interconexiones con los ámbitos regional, nacional e internacional.

La realidad latinoamericana en este contexto muestra la necesidad de la formulación de políticas públicas nacionales y locales destinadas a la creación de redes de micro y mediano emprendimientos socio productivos bajo la perspectiva de economía social. Lo anterior se debe acompañar de un proceso de fortalecimiento de la gestión pública municipal, por un lado, y, por supuesto, al impulso de las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado, por el otro.

Se considera relevante, en este contexto, presentar una reflexión con *“línea a tierra”*, que permita deslindar/clarificar/precisar el papel de la planificación estratégica del territorio en la gestión pública municipal, siempre observando un enfoque regional, nacional e internacional de articulación de los actores sociales, agentes, sectores e institucionalidad presente, pertinente y oportuna al cometido de un *“Estado para el Desarrollo”* con perspectiva de transversalidad democrática, de justicia social, ambientalmente sostenible, descentralizada, con prevención de riesgos y de compromiso con un desarrollo humano integral.

Este ensayo, como aporte al ideario costarricense de los Gobiernos locales y la descentralización, pretende provocar una reflexión al presentar algunos elementos críticos y propositivos acerca de la planificación estratégica del territorio y sus alcances para un adecuado fortalecimiento de la gestión pública municipal.

Se trata de realizar un recuento preliminar de los principales problemas, dificultades, insuficiencias, obstáculos observados en la gestión pública de un territorio, con especial énfasis en su orientación a los deseos, aspiraciones y necesidades de la ciudadanía y habitantes de un municipio determinado.

A manera de importantes desafíos a emprender en este tema se pueden identificar preliminarmente los siguientes:

- Existe una pequeña pero progresiva descentralización, que es preciso acelerar ya que propicia que algunas decisiones se tomen en el ámbito local y regional.
- Se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial.
- Se incorporaron elementos centrales a la planificación como: la participación activa, propositiva y crítica de los actores sociales locales, lo que se ve reflejado en los planes de desarrollo regional de varios países.⁷⁴

Asimismo resulta imperativo tomar en cuenta al menos que:

- Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es pertinente recordar que este es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio.
- Otro elemento importante es la planificación que realicen los actores sociales y agentes locales que intervienen en el proceso.
- Es fundamental aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran.
- Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio son fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional.⁷⁵

74 Cfr. Hevia, Antonio Elizalde. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, CEPAL Serie Gestión Pública No. 29, Santiago de Chile, febrero 2003. pp. 25 y ss.

75 Cfr. Idem.

Como aporte al fortalecimiento de la gestión pública municipal, constituye esencial considerar al menos que:

- La planificación del desarrollo regional y local tiene que considerar la prestación de servicios sociales viables, pertinentes, oportunos y de calidad.
- Dada su capacidad para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, los gobiernos regionales están en condiciones de prestar servicios públicos de un nuevo perfil y creciente valor agregado para el mejoramiento de la calidad de vida su ciudadanía y habitantes.
- Los beneficios se deben mantener en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el Gobierno central plantea problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa.⁷⁶

Se debe indicar que el papel o rol de la planificación estratégica del territorio resulta en un elemento central en términos de sus alcances y consecuencias para el fortalecimiento de la gestión pública municipal en el corto, mediano y largo plazo. Aquí es precisamente donde su aporte se puede visualizar como un imperativo para elevar la capacidad de sus territorios, en términos de su competitividad endógena y exógena, atracción de “*nuevas e inteligentes*” inversiones que garanticen y aporten a una mejor calidad de vida para las comunidades, individuos, actores y sectores sociales y económicos más vulnerables asentados en el territorio. Para ello resulta indispensable contar al menor con:

- Infraestructura local de buena calidad.
- Políticas e instrumentos de gestión pública y social que pueden abarcar desde la capacitación laboral hasta la regulación y protección sostenible de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, entre otros.

76 Cfr. Hevia, op cit, pp. 11 y ss.

- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo de una efectiva y pertinente economía social local, con enfoque de desarrollo humano integral.
- El fomento de una estrategia de alianzas y cooperación entre comunidades, organizaciones gremiales y de sectores, empresas e institucionalidad pública, a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios, entre otros.⁷⁷

Noción de Estado para el Desarrollo desde la perspectiva local

En los espacios nacionales, regionales y locales en los últimos años del siglo XX y en los actuales del siglo XXI, se ha venido experimentando una transformación radical en las dinámicas sociales, económicas y políticas entre actores institucionales públicos y actores privados y de la sociedad civil.

Uno de los elementos centrales que han modificado ese escenario de alianzas, acuerdos, pugnas y conflictos se sitúa en una consideración central: los ciudadanos, ciudadanas y habitantes de un territorio están exigiendo a sus autoridades electas y funcionarios públicos más congruencia entre el discurso y la práctica. Es decir, requieren y exigen acciones concretas que cambien y modifiquen radicalmente sus condiciones y calidad de vida.

Esta situación ha provocado un giro importante en los procesos de diseño e implementación tradicional de políticas, programas y proyectos públicos. Los escenarios institucionales, en oficinas tradicionales y marcada tecno burocracia han dado paso paulatina pero firmemente a complejos espacios de negociación, liderazgo, cabildeo, pujas por esta o aquella posición, por la consideración de diferentes y contradictorios intereses de grupos y secto-

77 Cfr. Hevia, op cit, pp. 37 y ss.

res sociales productivos de diversa escala, así como nuevos y pujantes grupos e individuos de la sociedad civil.

Los movimientos sociales de corte tradicional en los años 1960 y 1970 del siglo pasado, han dado paso a complejos grupos y sectores sociales algunos de ellos especializados en temas ligados a una constelación de luchas por un medio ambiente sano y protegido, por espacios de mayor y mejor competitividad entre actividades productivas y de exportación, demandas por derechos humanos expresados en respeto a la diversidad, minorías étnicas, entre otros. Todo lo cual se manifiesta y expresa en luchas desde diferentes trincheras físicas y virtuales. Hoy en día la llamada globalización no es solamente expresada en el campo del comercio internacional y las transacciones financieras, constituye una globalización de las ideas, de los paradigmas, de las modas, de los espacios virtuales como: Gobierno digital, páginas web o portales interactivos con múltiples servicios en línea a su ciudadanía, habitantes y clientes, redes sociales como “facebook”, “twitter”, de las cadenas de noticias nacionales e internacionales, entre otras muchas existentes.

Es en este contexto en que se ha ido desarrollando una noción de Estado para el Desarrollo, según la cual este y su administración pública se deben alinear a los intereses y aspiraciones de amplios consensos de grupos y sectores sociales.

Desde esta perspectiva, un Estado para el Desarrollo⁷⁸ para los espacios locales supone considerar al menos dos postulados fundamentales:

1. Un Estado y su Administración Pública local debe

78 Cfr. Evans, Peter. El Estado como problema y como solución. En Revista Desarrollo Económico, vol.35, No. 140, México, enero-marzo 1996. Traducido de S. Haggard y R. Kaufman, Eds. The politics of economic Adjustment, N. J. Princeton University Press. USA, 1992.

- orientarse por las necesidades, requerimientos y aspiraciones del ciudadano cliente.
2. La imagen de los líderes comunales, autoridades y funcionarios públicos municipales debe inspirarse en la de un verdadero y efectivo “*gerente público*” con responsabilidades y competencias estratégicas.

Un Estado para el Desarrollo constituye una fuente central de debate y discusión teórico conceptual y por supuesto de las experiencias “*prácticas*”, donde Estado y Desarrollo van de la mano y su capacidad de gestión debe contribuir sensiblemente a la elección de políticas y resultados, las cuales coadyuvarían a esclarecer las estructuras y procesos que se encuentran en la base de dicha capacidad.

En este contexto resulta claro insistir que un Estado para el Desarrollo en los espacios locales revierte significado en tanto se comprenda que la gestión de programas y proyectos en el sector público local constituyen una parte vital del proceso político, el cual incluye:

- Expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y sus representantes.
- Acuerdos políticos formales e informales que definen mandatos de actuación de las autoridades y funcionarios públicos municipales.

Desde esta perspectiva se perfila a este Estado y su Administración Pública local con los siguientes rasgos:

- Modelo alternativo de gestión que privilegia un proceso de acoplamiento y aplanamiento de la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas locales.
- Enfoque descentralizado, donde las organizaciones

se acercan a los ciudadanos, en términos de llevar los centros de toma de decisiones a los lugares donde los problemas se plantean.

- Se privilegia el avance en un proceso de construcción de jerarquías aplanadas, que faciliten los procesos organizacionales.
- Se procura una transformación radical de las organizaciones, lo cual significa que estas se adapten mejor al entorno, es decir con mayores capacidades de manejo y resolución de problemas, retos y desafíos que presentan grupos, sectores y ciudadanía.
- Es clave una competencia saludable, razonada y efectiva entre las organizaciones públicas locales prestadoras de servicios, sin perder de vista su función central de servicio público al ciudadano, habitante y grupos sociales.
- Incide sobre los procesos de desarrollo integral del recurso humano, generando una perspectiva de mejor y más flexible desempeño de las autoridades y funcionarios municipales, con una especial orientación hacia los resultados.
- Se orienta la acción estatal bajo una modalidad de servicio público a un ciudadano “cliente”, cada vez más exigente y consciente de sus derechos.
- Se orienta a un proceso de evaluación de nuevo tipo, principalmente orientada hacia los resultados y al desempeño, con rendición de cuentas.
- En síntesis, este perfil Implica un cambio paradigmático en la cultura organizacional pública, con perspectiva más innovadora, proactiva, de servicio, de búsqueda de soluciones efectivas.

Un Estado para el Desarrollo en los espacios locales resulta un imperativo central de las sociedades latinoamericanas, donde se propicie un Estado con siete funciones esenciales de “nuevo tipo”: jardinero, que aporca y prepara el terreno; emprendedor, que construye y promueve

iniciativas; rector, que conduce y dirige con estrategia; controlador, que regula y fiscaliza con efectividad y eficiencia social; custodio, que cuida, monitorea y apoya; productor, que genera bienes y servicios de calidad y partero, que soporta y apoya la creación, es decir, da vida. Todas estas funciones expresan las exigencias y desafíos de las sociedades del siglo XXI.

Por ende, la construcción social de un Estado para el Desarrollo implica considerar, al menos, las siguientes lecciones:

- La defensa del espacio público nacional y local, y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia o la eficiencia.
- Ni en Europa ni en Estados Unidos se ha desmantelado el Estado, así como las organizaciones públicas locales.
- La reducción del Estado y de las organizaciones públicas locales es menos importante que el cambio en sus metas, límites y su complejidad.

Se puede afirmar que la noción central de un Estado y de una Nueva Gerencia Pública aboga por un Estado y un gobierno local más flexibles y descentralizados que sustituyan el control jerárquico por la rendición de cuentas directamente ante la ciudadanía. Esto para el caso costarricense resulta un desafío de primer orden, especialmente de cara al inicio de un periodo de gestión de nuevas autoridades municipales: alcaldes, alcaldesas, intendentes, regidores y regidoras; en febrero próximo.

Desarrollo y Planificación Estratégica del Territorio en la Gestión Pública Municipal

En los espacios locales la noción de desarrollo adquiere una significación particular según la cual implica la consideración de los siguientes aspectos:

- Es un proceso eminentemente endógeno.
- Procura aprovechar las potencialidades propias: naturales, humanas, institucionales, organizacionales y de vocaciones socioeconómicas.
- Induce a transformación de los sistemas productivos locales.
- Aprovecha oportunidades de vinculación estratégica e inteligente con el entorno nacional e internacional.
- Mejora la calidad de vida de la población.

Desde este contexto se puede afirmar que desarrollo es un fenómeno definitivamente endógeno y que se construye desde “adentro”, y comporta una serie de dilemas clave para este siglo XXI:

1. *“Desarrollo, consiste en gestionar el conocimiento e incorporarlo al tejido económico y social.*
2. *Se trata de un proceso acumulativo que se genera a lo largo del tiempo. Incluye no solo al capital y la tecnología, sino que también implica, simultáneamente, la organización del Estado, la educación, la sinergia entre lo público y lo privado, y la formación de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología.*
3. *Es un proceso de acumulación continua en el tiempo de saberes y de capacidad productiva. El desarrollo siempre tiene lugar en un espacio nacional.*
4. *El desarrollo es siempre un proceso que se da en un espacio nacional o no se da. Cuando esto se verifica, es posible*

*desplegar el potencial y colocarse en las fronteras del desarrollo de cada época”.*⁷⁹

Una de las preguntas centrales que nos confrontan desarrollo y planeación, tiene su base central en las capacidades de un Estado para ordenar, ejecutar, proyectar y consolidar unas adecuadas y pertinentes estrategias, es decir, un Estado para el desarrollo con un fuerte músculo estratégico y operacional.

*Al respecto se señala de forma insistente que “...para resolver el dilema del desarrollo en el mundo global es preciso enriquecer la densidad nacional de nuestros países en la inclusión social, en la calidad de los liderazgos, en la estabilidad democrática, en la consolidación de un pensamiento crítico que fructifique, no porque existe un vacío hegemónico del centro, sino porque somos capaces de construir un pensamiento original latinoamericano de desarrollo económico y social. Todo esto, para desplegar políticas eficaces de desarrollo que incluyan la estabilidad y la solidez de los fundamentos macroeconómicos. No es posible hacer políticas nacionales en el marco del desorden, es indispensable la solvencia fiscal, tener bajos niveles de endeudamiento y fortaleza en los pagos internacionales. Si no se tiene suficiente capacidad en el ejercicio soberano de la política económica, no hay transformación posible y para poder implementar políticas arraigadas en el interés nacional es preciso tener densidad nacional”.*⁸⁰

Por lo antes señalado, adquiere relevancia lo estratégico en la planificación de los espacios locales. Y es que este fue un tema central en la historia reciente de Occidente, donde los mercantilistas, ya en los albores del actual capitalismo global, se plantearon que la...”*desigualdad espacial no les preocupa. Para conseguir la estructura espacial más*

79 Cfr. Ferrer, Aldo. Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. En: Revista de la CEPAL 101, Santiago de Chile, agosto 2010. p. 10

80 Cfr. Ferrer, op cit, p. 14

*favorable, para controlar los desplazamientos de los hombres, de moneda, de producción, reclamarán la intervención del Estado”.*⁸¹

Pero entonces: ¿qué es lo estratégico y para qué sirve? Desde la gestión municipal se enfoca primordialmente en perfilar la acción, decisión y resultados, a partir de seis consideraciones centrales:

1. Organizaciones públicas locales mejor adaptadas al entorno y con mayores capacidades de manejo y resolución de problemas, retos y desafíos que presentan grupos, sectores y ciudadanía.
2. Organizaciones públicas locales y nacionales enfocadas y concentradas sistemáticamente en ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía, habitantes y grupos sociales.
3. Organizaciones públicas locales que incide sobre los procesos de desarrollo integral del ser humano, con una especial orientación hacia los resultados.
4. Acción estatal local bajo una modalidad de servicio público a un “*ciudadano cliente*”, cada vez más exigente y consciente de sus derechos.
5. Organizaciones públicas locales que ejecutan un proceso de evaluación de nuevo tipo, orientado hacia los resultados y al desempeño, con rendición de cuentas directa frente a la sociedad local, nacional e internacional.
6. Cultura organizacional pública, con perspectiva más innovadora, proactiva, de servicio, de búsqueda de soluciones efectivas.

Es en esta tesitura que se puede finalmente aportar algunos elementos articuladores de lo espacial o territorial, y su vinculación con lo estratégico en la gestión pública municipal. Al respecto lo siguiente:

81 Cfr. Cuervo, Luis Mauricio. Globalización y Territorio. CEPAL Serie Gestión Pública No. 56, Santiago de Chile, julio 2006. p. 22

1. *“El concepto de territorio ayuda a definir un campo problemático construido sobre la base de la tensión fundamental entre sociedad y naturaleza, e involucra a lo menos tres dimensiones estratégicas (poder, funciones y representaciones), cada una de ellas con características activas y pasivas”*.⁸²
2. *“Territorialidad humana que puede definirse como el conjunto de relaciones sostenidas por el hombre, en cuanto miembro de una sociedad, con la exterioridad y la alteridad con la ayuda de mediaciones e instrumentos (...) Son los instrumentos y los conceptos los que dan significado a la territorialidad humana por el hecho mismo que los eslabones, los nodos y las redes son producidos por sistemas de instrumentos técnicos, económicos, sociales, culturales y políticos. Estos eslabones, nodos y redes, constituyen un sistema territorial (mega mediador) por el cual toda sociedad regula sus relaciones con el espacio para adquirir su autonomía”*(Raffestin, 1988, p.265–266).⁸³

Finalmente, lo estratégico en la ecuación: desarrollo, territorio y gestión pública municipal, supone considerar que *“...las tendencias del cambio socio espacial presentes en cada país son el resultado, no solamente de las peculiares transformaciones estructurales y sectoriales, sino también de la configuración territorial dentro de la cual estas operan. Los sentidos del cambio, la intensidad de las transformaciones y las proyecciones de las tendencias difieren en cada caso y sólo en circunstancias muy especiales hacen parte de procesos generales a todo el continente. El conocimiento de la red urbana de cada país, de su configuración regional, de las tendencias demográficas y de los movimientos de población serán factores fundamentales para comprender las semejanzas y las diferencias de impacto del cambio económico sobre el territorio”*.⁸⁴

82 Cfr. Idem, p. 27

83 Cfr. Ibídem.

84 Cfr. Cuervo, op cit, pp. 43-44

Para el caso costarricense y retomando el último informe del Estado de la Nación es indispensable repensar, releer y por fin comenzar a actuar, en un efecto perverso del (des) ordenamiento territorial del país: existe “...una aplicación caótica y conflictiva de la normativa sobre el uso del espacio.” Produciéndose lo que se ha denominado efecto perverso de fragmentación del ordenamiento territorial, donde por ejemplo ...”hay cantones, cuencas o microcuencas hidrográficas que cuentan con planes reguladores, que colindan con otros cantones y cuencas que no los tienen.”⁸⁵. Sin embargo, esto no es condición o requisito para afirmar que se cuenta con adecuado planeamiento. Aquí subyacen una serie de problemas sustantivos donde las nuevas autoridades municipales tienen su principal “*Talón de Aquiles*”. Aquí se requiere reconocer con humildad que se ha fallado como Estado, como Sociedad y como Gobierno, tanto en el orden nacional como local, por ello se requiere fundamentalmente abrir verdaderos espacios de toma de decisiones con transparentes voluntades para encontrar acuerdos sociales y políticos efectivos.

85 Cfr. Programa Estado de la Nación, 16 Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2009. San José, Costa Rica, 2010. p. 67

Retos de la descentralización en el siglo XXI

Sra. Mercedes Hernández Méndez
Alcaldesa de Barva
Presidenta de la Asociación Nacional
de Alcaldías e Intendencias, ANAI

La descentralización es un proceso inevitable para una reforma del Estado costarricense que, a diferencia de los demás países latinoamericanos, ha sido muy lento en Costa Rica. Desde la década de los noventa el tema ha sido puesto en el tapete, porque el modelo de Estado centralista y por qué no paternalista, está agotado.

En un mundo globalizado e interdependiente el reforzamiento de la identidad y el desarrollo local es imprescindible para una adecuada inserción en el sistema y un verdadero desarrollo.

La descentralización tiene un significado profundo: es devolver el poder al Estado sub nacional como son los Gobiernos locales para que estos, junto con su ciudadanía activa, puedan en conjunto definir estrategias locales de desarrollo; esto implica gestionar de manera efectiva este desarrollo dentro del territorio.

El modelo de Estado costarricense siente que no puede corresponder a todas aquellas demandas ciudadanas, esto se percibe en la insatisfacción, cada vez más latente de los y las ciudadanas, de ahí las protestas y demandas contra el Estado.

Las municipalidades, que como bien lo dice el “*eslogan*” publicitario, son los que mejor conocen de las necesidades de los y las ciudadanas, y por ello es imprescindible que se redefina su papel para que sean más protagonistas. Esto por cuanto lo que se vive diariamente son las demandas de los y las ciudadanas que van desde la solicitud de una buena recolección de basura, el arreglo de una calle hasta cosas extraordinarias como la queja por un gallo que canta y despierta a los vecinos. Esto, por cuanto como lo establece la Constitución Política así como el Código Municipal, a las municipalidades les compete todo.

Sin embargo, se vive el serio problema de la existencia de una enorme cantidad de instituciones que no responden a un concepto uniforme de lo que debe ser el servicio a la ciudadanía, trayendo consigo problemas serios que son, entre otros, la dispersión y duplicidad de funciones, lo cual conlleva un desperdicio de los recursos públicos. Al final se tienen programas y proyectos de poco impacto y que en definitiva no responden a los requerimientos de la ciudadanía, porque desde los escritorios de las oficinas centrales se desconoce qué es lo que efectivamente quiere y necesita la gente. Y esto es algo muy grave, los funcionarios públicos, sobre todo los mandos medios de las instituciones centralizadas, tratan por sobre todo de generar una pesada carga en cuanto a tramitología, perdiendo de vista una práctica y sana distribución de los recursos públicos que acierten llenando los vacíos que se requieren para promover el desarrollo.

El reto de gestionar en el ámbito local cada vez es más complicado, esto porque las municipalidades costarricenses han sido deslegitimadas, proceso que se inició desde los tiempos de Braulio Carrillo a finales del siglo XIX hasta nuestros días, pasando por modelos de desarrollo, “*hacia fuera*”, “*hacia adentro*”, “*desde arriba*”, cuando efectivamente lo que se requiere es un desarrollo

concertado, democrático y participativo y este desarrollo viene desde abajo.

El proceso de descentralización en Costa Rica tiene dos grandes retos, si se pueden resumir así, el primero tiene que ver directamente con la institucionalidad, porque sin una base sólida legal no es posible trasladar competencias y recursos bien afianzadas. Actualmente, vemos cómo se da una lucha encarnizada por mantener el *status quo* de la institucional tal y como se le conoce y en el marco de las reformas al artículo 170 que, si bien es cierto se aprueba esta ley en la Administración Rodríguez Echeverría, es en la segunda administración Arias que se impulsa junto con algunas agencias internacionales un proceso de descentralización con una base teórica sólida, que demuestra lo imperativo de un proceso de reforma de esta naturaleza, en donde las municipalidades juegan un papel protagónico en sus comunidades.

Ahora bien, uno de los elementos dentro de este cambio de institucionalidad tiene que ver con la creación de una instancia intermedia del Estado como son las regiones porque muchos de los temas que se enfrentan requieren de soluciones particulares con los territorios, como podría ser lo que se conoce como los nueve de los diez cantones de la Provincia de Heredia, que presentan similitudes en cuanto a identidad, desarrollo humano y demás, y que son entes regionalizados, con poder de toma de decisiones y recursos, no como ahora que simplemente están.

El discurso latente es que no existe la capacidad en los Gobiernos locales para asumir grandes tareas, premisa que va quedando corta cada día que pasa, pues la gente está empezando a interesarse por las cosas que acontecen en su comunidad y tienen una participación, a veces circunscrita un mero proceso de fiscalización incisiva, pero participación al fin.

Y de lo anterior se desprende el segundo gran reto, y este es generar una ciudadanía que verdaderamente ejerza su liderazgo, promover de alguna manera que se incentive uno de los elementos más importantes en este proceso como lo es la participación ciudadana. Se ve con más frecuencia, por lo menos en Costa Rica, el surgimiento de redes solidarias ante un tema en particular, caso por ejemplo del terremoto de Cinchona, y cómo se organiza un voluntariado, una red social alrededor del tema, donde la gente asume como propia la necesidad de resolver de manera inmediata esa realidad a la que se enfrenta. Podría considerarse como un acto de desesperación ante la inoperancia institucional para dar una respuesta efectiva ante el problema, sin embargo, este tejido social que se va constituyendo y que algunos autores lo han denominado capital social, es en definitiva esencial para que funcione el desarrollo local acertado.

Se requiere de una ciudadanía que sea responsable de conocer sus derechos y sus deberes, que se despoje del sistema paternalista y trabaje hombro a hombro con los diferentes actores presentes en el territorio empezando por las municipalidades, sólo así se puede ir construyendo un modelo de desarrollo local que aporte al nacional. Cuando hay éxitos en alguna gestión en particular la importancia de socializar la información, de ahí los espacios para intercambio de *“buenas prácticas”* para ahorrar energía, tiempo y recursos.

La gestión de lo local ahora se respalda por todo el desarrollo en tecnologías de información, revolucionarios en este tiempo, y como dijo Bacon *“la información es poder”*. Tener un municipio permanentemente capacitado al igual que una ciudadanía multiplica exponencialmente los factores de éxitos para la gestión del territorio. Y el éxito más importante es conseguir una verdadera democracia que no se limita a procesos electorales cada cuatro años sino a una contribución de la ciudadanía al desarrollo.

Tal vez el reto más grande que engloba este tema es que Costa Rica merece estar dentro de los países desarrollados, porque cuenta con los recursos ambientales, sociales, tecnológicos para lograrlos, su debilidad radica en la institucionalidad que opera actualmente y que debe cambiar, no se pueden malgastar los recursos públicos, como por ejemplo en infames leyes como la de Contratación Administrativa cuando se pierden alrededor de \$400 millones, según el periódico el Financiero, en procesos de contratación al año. Estos millones de dólares serían suficientes para mantener bien a las universidades públicas.

Así que estamos ante el reto de cambiar, porque sin cambio no hay desarrollo y el cambio es hacia la regionalización y la descentralización de este país.

Descentralización, desarrollo local y participación ciudadana

MSc. Siany Villalobos Argüello
Diputada PLN 2010-1014
Ex alcaldesa de San Isidro de Heredia

Uno de los temas que durante los últimos años ha acaparado gran parte de la agenda nacional lo constituye la descentralización del Estado y la transferencia gradual de competencias hacia los Gobiernos locales. El asunto es complejo y requiere de profundo análisis y seriedad; no obstante, hay quienes se han atrevido a opinar a la ligera y con evidente ausencia de estudio sobre lo que significa el desarrollo nacional.

Para nadie es un secreto que el modelo de Estado benefactor, a pesar de sus grandes logros de antaño, se ha desgastado y ya no responde ni resuelve, con eficiencia, los problemas que más aquejan a la población costarricense. Es notorio que muchos servicios públicos como la seguridad, construcción y mantenimiento de la red vial, entre otros, necesitan remozarse en aras de cumplir con el mandato constitucional de procurar el mayor bienestar de todos los y las habitantes del país, eso sí, de forma ágil y oportuna.

En ese contexto, la descentralización se presenta como un nuevo modelo de Estado, como una respuesta alterna capaz de seguir forjando progreso y de propiciar espacios que permitan una mejor y directa participación ciudadana en los asuntos de interés local. Quienes hemos

vivido de cerca la descentralización, no la visualizamos como un fin en sí mismo, sino como una perspectiva desde la cual se logran nuevos modos de generar desarrollo y prosperidad. Se trata, sin duda alguna, de un importante cambio en las relaciones de poder predominantes, ya que los recursos que tradicionalmente están en manos de unos pocos, pasan a democratizarse en mayor forma.

Es evidente que todo cambio implica reacomodo y que se requiere de tiempo para comprender y adaptarse a las nuevas exigencias. Sin embargo, la descentralización no resulta totalmente ajena al debate político, es una discusión que ha tomado más de una década para definir la mejor forma de implementar y ejecutar la transferencia de competencias y recursos hacia los municipios. En ese sentido, la reforma realizada al artículo 170 constitucional, en el 2001, no es un hecho aislado ni ocasional sino que responde a la gestión articulada de los sectores involucrados en el tema.

He seguido con detenimiento las críticas formuladas al nuevo proyecto de transferencias recién presentado a la corriente legislativa. Es interesante observar cómo, medios de prensa, sindicatos y hasta diputados de este parlamento han atacado sistemáticamente la iniciativa, aduciendo que los argumentos contra la aplicación de esta ley son inobjectables, empero, no dicen, por ningún lado, cuáles son esas imposibilidades, lo que levanta la sospecha de que uno se encuentra frente a una práctica común en este país: oponerse per se, sin sustento y sin propuestas.

Llama la atención el enfoque asumido por miembros del Partido Acción Ciudadana. Con frecuencia arremeten contra el clientelismo político que, según ellos, corroe al Gobierno central y también promueven un mayor involucramiento de la gente en la toma de decisiones. Pero, al mismo tiempo, obstruyen el proyecto de

descentralización sin darse cuenta de que le quitan impulso al mecanismo mediante el cual los ciudadanos tendrán la verdadera oportunidad de participar, escoger y definir, por sí mismos, el futuro de sus comunidades. ¿No es esto acción ciudadana? ¿No es esta visión sobre la que se fundó el PAC? Rechazar la descentralización significa, ni más ni menos, no ser consecuentes con los postulados que nutren la ideología política de ese partido.

Por otra parte, exigen las voces expertas del MIDEPLAN que las municipalidades tengan idoneidad para la prestación de servicios públicos. La pregunta obligada es: ¿Qué tan idóneas son las instituciones de la administración central en la ejecución de sus competencias? ¿Qué tan idóneo es el criterio de la ministra Alfaro cuando desconoce la realidad comunal de este país?

Si queremos seguir por la senda del desarrollo social, debemos apostar por el fortalecimiento de los Gobiernos locales. El progreso de nuestros cantones representa el progreso de nuestra nación. Comunidades con buena infraestructura y dotadas de oportunos servicios, paralelamente reciben recursos para poner en práctica este modelo que necesariamente deberá traducirse en una mejor Costa Rica para todos.

Descentralizar es democratizar

Lic. Fabio Molina Rojas
Diputado PLN (2010-2014)
Ex presidente Ejecutivo del IFAM
Ex alcalde de Alajuela

Descentralizar es democratizar porque implica distribuir el poder político y económico entre todas las poblaciones del territorio. El régimen municipal son todos los ciudadanos y ciudadanas de un cantón, sin distingos de bandera o ideología.

Las tesis de descentralización oscilan desde la que propician los centralistas, quienes se resisten a trasladar competencias y recursos a los cantones, hasta las iniciativas que interpretan que debe existir en el Estado, un Gobierno local con autonomía plena, divorciada de los poderes nacionales. ¿Cuál se impulsa? La descentralización democrática. Esta consiste en transferir poderes y competencias a las autoridades municipales electas. No se trata de un simple traslado de poder y decisión a cualquier otro actor de la sociedad, porque si así se hiciera, por ejemplo, hacia las empresas o a otras organizaciones sociales, no implicaría democratizar la sociedad, sino privatizarla. El énfasis está, entonces, en la descentralización territorial, y aún cuando en esta se den otros procesos, como la desconcentración, la delegación o la concesión y, en general, las reformas administrativas, la característica determinante de este proceso es la cesión hacia las autoridades electas popularmente, por cuanto la descentralización gira en torno a democratizar la sociedad. Es ante los

electores locales que responden las autoridades locales por los poderes transferidos y no ante el Gobierno Central, con el cual debe coordinar y complementar recursos y programas para mejorar su impacto.

Un planteamiento descentralizador democrático integral, cuenta con dos elementos: La descentralización territorial y la desconcentración de la Administración Central, y ambos plantean estratégicamente mecanismos necesarios y posibles de desconcentración y delegación hacia el distrito, el barrio y la urbanización. Mal se haría en concentrar en el Cantón las transferencias recibidas, estas deben fluir hacia la comunidad organizada, para que el poder no se vea desde lejos, sino que se ejerza desde la proximidad.

Participación Ciudadana

Uno debe acercarse al ideal de una ciudadanía protagonista de su destino político, en lugar de otra espectadora, porque la clave de la descentralización democrática es, sin duda, la *“Participación Comunitaria”*. Confabula contra este principio la concentración de poder en las autoridades cantonales y en la burocracia municipal, siendo este el mayor riesgo de fracaso de los procesos descentralizadores.

La descentralización política trata de acercar ese poder a quienes inmediata y directamente están involucrados en sus implicaciones, y solo puede darse con relativo éxito en las comunidades más pequeñas. Por lo tanto, no se transfiere ese poder para que lo concentre la alcaldía o el concejo municipal, como réplica del centralismo estatal, porque la dimensión local es lo más cercano a la democracia directa.

La Historia reencuentra a los coherentes, por eso traigo a colación una idea de don Oscar Arias, en su mensaje de toma de posesión del 8 de mayo de 1986, al afirmar que: *“Distribuir el poder político es un imperativo. Las comunidades, por medio de los municipios y asociaciones de desarrollo, habrán de tomar sus propias decisiones. Son ellas las que mejor conocen sus problemas, y sólo si cada cual asume su responsabilidad en la tarea de resolver aquello que le concierne, lograremos una sociedad más libre y más próspera”*.

El interés de la Democracia por el territorio se basa en que está habitado por mujeres y hombres. Son la vida y el alma de la acción política.

La descentralización territorial es, por lo tanto, una redistribución geográfica del poder político y económico, imponiendo una nueva lógica de desarrollo equilibrado, creación de centros geográficos de desarrollo que atraigan inversiones públicas y privadas.

¿Cuál modelo de Gobierno local se quiere?

Uno que sea amigable con la ciudadanía. Así como se reclama un progreso amigable con el ambiente, se tiene derecho a que el modelo de gobierno tenga buenos modales con la gente.

Es el que la doctrina denomina *“Rector político”*, que se distingue por darles a los Gobiernos locales un papel eminentemente político en el sentido etimológico de la palabra. Más que la simple administración de los servicios locales tiene una función amplia como gobierno. La responsabilidad en el suministro de los servicios públicos locales es compartida entre el Gobierno central y

el local, determinándose relaciones de cooperación con convenios entre ambos. Tres son los principios rectores: El de subsidiariedad, que dispone agotar en la toma de decisiones, las capacidades de las instancias inferiores, antes de activar la instancia superior de la administración. El de complementariedad, en el suministro de servicios públicos u otros proyectos, en el que en algunas ocasiones se superponen competencias entre ambas instancias, implicando una concurrencia que los lleva a compartir recursos fiscales de manera asociada, dentro de un sistema conjunto de gobierno. El último es la acción impulsora, este señala que para asegurar una adecuada implementación del proceso descentralizador, es preciso que el aumento de funciones de las autoridades locales vaya acompañado de un aumento de sus capacidades y recursos financieros, así como de una mejora de los mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones en otros ámbitos del Gobierno.

La visión no es ver primero, sino ver más allá. El visionario no es quien ve venir antes que otros el barco: sino quien comprende que ese barco cambiará la historia. Es así como durante mi gestión como Presidente Ejecutivo del IFAM creamos e impulsamos la primera Política Nacional de Descentralización: *“Sí a la descentralización y al fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”*, que incluía cuatro ejes: Coparticipación, Autonomía fiscal, Legislación y Desarrollo y modernización municipal, como parte de ese proceso descentralizador que había iniciado.

Sabemos dónde estamos, tenemos claro el camino del futuro y caminamos en busca de mejores escenarios para la gobernabilidad local, que ha tenido como su mayor obstáculo el estribillo de que a las municipalidades no les damos recursos ni competencias porque no tienen la capacidad. Romperemos este círculo vicioso con la estrategia de la simultaneidad, o sea, conforme se traslada

el poder de lo nacional a lo local, acompañaremos a los municipios para que sean receptores idóneos de estos beneficios.

Con la descentralización, se quiere definir un antes y un después del Régimen Municipal Costarricense, sepultando 200 años de centralismo y haciendo brotar una nueva cultura política, sustentada en el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y fortaleciendo la democracia costarricense por la que este país se distingue en el mundo entero.

Los socialdemócratas, al igual que la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, aspiramos con la descentralización a reencontrar la dimensión más humana y eficaz del poder, la cual no es otra que la mayor participación de todos en las decisiones que competen. Uno de los grandes saltos de la democracia en Europa y otras latitudes está en el paso del férreo centralismo, casi imperial del pasado, a modernas autonomías territoriales, motores de un desarrollo económico, cultural y político como nunca antes se había vivido. En Costa Rica, con la profunda tradición y cultura democrática que tenemos, este proceso no puede menos que tener un gran éxito que ha de iniciarse ahora con la presentación de la primera Ley de Transferencia de competencias.

Centralismo en Costa Rica: limitaciones para el desarrollo local

MSc. Yolanda Acuña Castro
Diputada Partido Acción Ciudadana 2010-2014
Ex Regidora Municipalidad de Barva
Gerencia Descentralización y Gestión Municipal

1. Centralismo y descentralización: una mirada desde el PAC

El modelo centralista que ha imperado en Costa Rica desde hace más de 188 años es uno de los principales responsables de las limitaciones que se enfrentan como sociedad y sistema político para atender las demandas actuales del desarrollo nacional. Es el centralismo, sin duda alguna, la mayor debilidad del régimen municipal y del desarrollo local.

En este país, las élites políticas concentraron el poder económico y político, la distribución de recursos y la toma de decisiones, cimentando desigualdades de carácter territorial y reduciendo a la población a clientela de un poder concentrado y vertical.

Pero, ¿cómo se manifiesta el centralismo en Costa Rica? ¿Qué ha generado? Y, ¿cuáles han sido los resultados más visibles? Podemos señalar, como punto de partida, lo siguiente:

- a. Acentuada debilidad política y funcional de las municipalidades.
- b. Subordinación política y administrativa por parte

- de las municipalidades ante el Gobierno de turno y a las instituciones del Poder Ejecutivo.
- c. Baja participación –menos de un 2%– de las municipalidades en la gestión de los recursos del presupuesto público.
 - d. Vulnerabilidad y limitaciones para el ejercicio de su autonomía política administrativa y financiera.

El centralismo, promovido desde los grupos de poder, ha generado un sistema político vertical, elitista y clientelar. Sumado a eso, los mecanismos de transferencias a las municipalidades –regulados por ley– son poco ágiles y, generalmente, llegan a destiempo, lo que imposibilita la ejecución de los recursos durante el año fiscal.

Ante esa realidad, la capacidad de respuesta a las aspiraciones y demandas de la población es limitada, lo que amenaza la legitimidad y la gobernabilidad en la instancia local. Hoy, se evidencia una falta de diálogo con los sectores sociales, la pérdida de credibilidad en la política y en el sistema democrático. La ciudadanía carece de espacios reales y permanentes de participación, que le permita incidir en la toma de decisiones y en la definición del rumbo del desarrollo en sus comunidades.

El desencanto y la falta de participación en la instancia local se hacen visibles en los procesos recientes de elecciones municipales. En los últimos comicios del 5 de diciembre de 2010, el abstencionismo alcanzó un 72.5%, es decir, solo tres de cada 10 ciudadanos salieron a votar. Estos resultados deben ser, obligatoriamente, objeto de análisis por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y de los partidos políticos, porque denota, entre otras cosas, la falta de credibilidad en procesos democráticos, creados para canalizar las aspiraciones y las necesidades de la población.

La ciudadanía reclama una mejor gestión municipal, pero no participa, porque históricamente le han cerrado las puertas. El centralismo no permite que las municipalidades estén en mejores condiciones para cumplir con la tarea constitucional de administrar los intereses y servicios locales, con mayor eficiencia y eficacia.

Costa Rica tiene las condiciones para lograr, de forma gradual, que el desarrollo surja desde las comunidades. La gente de este país es el activo más valioso. El acceso a herramientas de movilidad social, como la educación, la salud y la universalización de los servicios básicos, colocaron a este país –durante la segunda mitad del siglo pasado– en condiciones muy favorables con respecto a los demás países centroamericanos. Lamentablemente, hoy no se puede decir lo mismo.

A pesar de lo anterior, la gran mayoría de costarricenses compartimos el deseo de vivir en un país libre y democrático, de ser parte de una sociedad que garantice oportunidades y derechos para vivir con calidad de vida, seguridad y asentados en un territorio ambientalmente sostenible. Es aquí donde los Gobiernos locales tienen una responsabilidad ineludible e inmediata, pero limitada por el modelo centralista: generar condiciones para el desarrollo humano en sus localidades.

En este contexto, se entiende la descentralización como el proceso por medio del cual el Estado, es decir, el Gobierno central y las instituciones o empresas públicas, trasladen responsabilidades y recursos a las municipalidades. Se sigue postergando el traslado de poder, la toma de decisiones, el manejo y la administración de recursos financieros y materiales a las comunidades, ya sea por medio de las municipalidades, los concejos de distrito, las asociaciones de desarrollo u otras organizaciones que funcionen en el ámbito local.

No se puede concebir la descentralización como un instrumento de proselitismo y demagogia. Se visualiza un Estado fortalecido mediante la descentralización, vista como mecanismo o instrumento efectivo para que las instituciones del gobierno trabajen y colaboren, en forma complementaria, con una ciudadanía activa, comprometida y vigilante.

Desde esta concepción, la descentralización es un espacio de participación ciudadana, por lo tanto, de búsqueda de soluciones de manera creativa, libre y en un ambiente de respeto. Debemos confiar en la gente, en las comunidades, en las personas organizadas en el ámbito local. Por eso, en el Partido Acción Ciudadana concebimos la descentralización *“como un medio para lograr el desarrollo local, porque promueve y fortalece la participación de las comunidades y sus gobiernos locales, apoyando y trabajando en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las municipalidades en la promoción de las experiencias ciudadanas participativas y democratiza el acceso a los recursos para el desarrollo económico social y cultural de cada una de nuestras regiones.”*⁸⁶

2. Descentralización: crecimiento y desarrollo desde el ámbito local

Costa Rica es uno de los países más rezagados del continente en materia de descentralización. La política tradicional sigue apostando a un modelo político centralista y vertical, que impide a las comunidades crecer y desarrollarse, ya que las decisiones se toman desde el Gobierno central y los recursos que se trasladan son escasos.

Descentralizar es importante y necesario, y podemos apuntar algunos elementos. Más que argumentos, son, en este caso, llamados de atención, debilidades y oportunidades:

86 Convocatoria a la ciudadana 2010-2014. Pág. 12.

- a. La multiplicidad de los problemas que acompañan el proceso de desarrollo hace difícil, por no decir imposible, llevar a cabo un manejo centralizado de los problemas y, por ende, de las soluciones, lo que hace necesaria una amplia participación de quienes, por estar inmersos en la problemática, conocen y pueden aportar las soluciones.
- b. La diversidad de problemas son, cada día, de una complejidad mayor y requieren de soluciones particulares, de ahí la necesidad de que los actores locales, es decir, quienes están directamente implicados, sean tomadores de decisiones.
- c. Costa Rica se encuentra integrada en un proceso de globalización que demanda de sus gobernantes, y en general de las diversas instituciones del Estado, atención prioritaria sobre las grandes líneas de acción que generen gobernabilidad. Lo local debe entonces ser atendido por las municipalidades u otras organizaciones civiles, permitiendo a las comunidades fortalecer sus capacidades y ampliando sus posibilidades de participación.
- d. En esta construcción colectiva del destino de sus comunidades, las municipalidades y las organizaciones sociales ganan en voluntad de participación, reclaman su derecho a decidir y se desarrolla una cultura de participación, organización y concertación en la búsqueda de soluciones. En consecuencia, se habla de una oportunidad para dotar de transparencia al sistema político.

El Capítulo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (PND) contiene las propuestas de la administración Chinchilla, en las que se establecen, entre otras, las acciones para retomar la planificación regional y local.

Para alcanzar los objetivos, estas propuestas deben, necesariamente, involucrar a todos los actores sociales. Como

bien lo señala el PND, “se hace necesario el fortalecimiento de las instancias locales y el establecimiento de adecuados mecanismos de coordinación entre estos y las instituciones del gobierno”.⁸⁷

3. Planificación: definición de prioridades y fortalecimiento de los entes locales como base para la descentralización

En este proceso de descentralización, es importante considerar la labor de planificación de las grandes prioridades y orientaciones de largo plazo. Esta, debe ser una tarea propia de un ente rector, es este caso, del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), con el aporte de los diversos actores del Régimen Municipal y del Poder Legislativo. El desarrollo local no puede verse como algo ajeno al desarrollo nacional.

Es importante señalar que el diseño de políticas nacionales debe verse como un marco orientador, donde las comunidades participen en la definición de prioridades en el ámbito local o regional. Por ejemplo, en la definición de políticas de vivienda y de combate a la pobreza, donde las organizaciones locales pueden decidir con mejor criterio la asignación específica de los recursos, así como la identificación de los beneficiarios. Debe dársele el lugar que les corresponde a los Concejos de Distrito, electos popularmente y que están llamados a cumplir con esas funciones, tal y como lo establece el Código Municipal.

Asuntos relacionados con la salud pública también pueden abordarse desde lo local e incluso, tener un mayor impacto, si se cuenta con la colaboración de las instituciones encargadas y el compromiso de las comunidades.

87 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Capítulo 8. Pág. 99.

La prevención de las drogas y su tratamiento, la eliminación de focos de infección de enfermedades transmisibles (como el dengue), son buenos ejemplos. También se pueden citar todas aquellas actividades que constituyen instrumentos de salud preventiva, como son las actividades deportivas, artísticas y culturales.

Servicios como la electricidad, las telecomunicaciones, el agua y la ejecución de obras que impacten en el ámbito local (como caminos y puentes), también pueden descentralizarse con más fáciles y mejores posibilidades de éxito.

Aquí debemos tener claro qué conviene mantener de modo centralizado, máxime considerando las economías de escala. Con planeamiento, los dos ámbitos –central y descentralizado– pueden complementarse y reforzarse. Por ejemplo, el diseño de una carretera o un puente es una tarea que requiere soporte técnico muy especializado, por lo que la responsabilidad debería quedar en los entes centralizados –o en el ámbito regional– pero la decisión sobre dónde intervenir –definición de prioridades– debe ser de la comunidad. Son los vecinos y su Gobierno local quienes están en capacidad, porque conocen sus necesidades, de definir cuál puente se hará o cuál camino debe ser intervenido.

Lo mismo ocurre con la infraestructura educativa. El diseño de la obra puede ser competencia de los entes centralizados, pero la decisión de la ubicación, por ejemplo, y la escogencia de la empresa desarrolladora debe quedar en manos del Gobierno local o de las organizaciones comunales. Igualmente, en lo referente a la protección del consumidor. ¿Por qué no establecer en el ámbito local mecanismos que permitan vigilar los precios y la calidad de los productos y los servicios de consumo masivo?

En general, se deben posibilitar en los diferentes ámbitos, desde el diseño mismo de las políticas públicas,

mecanismos que permitan combinar las capacidades de las instituciones centralizadas con las organizaciones locales –municipalidades, asociaciones de desarrollo, entre otras– para dotar de mayor eficiencia y eficacia los servicios públicos y perfeccionar, por medio de la participación ciudadana, la democracia.



PARTE

Anexos

1. Resultados del Grupo Focal

Esta actividad fue parte de los antecedentes o ideas que orientaron el proceso de la formulación del ideario. Esta acción, tal como se señala en el aparte anterior, plantea algunas ideas fundamentales de lo que es la descentralización y ubican al lector de este libro en términos de los referentes teóricos con que esta se conceptúa y concreta. Para ello se convocó a un grupo de 13 expertos para que orientaran la metodología del Ideario, por lo que, a continuación, se presentan los resultados de esta actividad.

Grupo Focal acerca del Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica

A la metodología de grupo focal también se le denomina *“entrevista exploratoria grupal”* o *“focus group”* donde un grupo reducido, con la guía de un moderador, se expresa de manera libre y espontánea sobre una temática y se utiliza como una discusión estructurada para contestar preguntas para una investigación específica.

Su objetivo es: “Recopilar información emitida con criterio de expertos sobre la forma y contenido para la formulación de un Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica”

El Evento se realizó el jueves 09 de setiembre de 2010 en las instalaciones de la Universidad Estatal a Distancia, UNED, en Sabanilla de Montes de Oca.

Expertos invitados a participar:

1. Fabio Molina Rojas, Diputado y Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales
2. Justo Aguilar Fong, Consultor Internacional independiente
3. Juan Rafael Marín Quirós, Ministro de la Descentralización y Presidente Ejecutivo del IFAM
4. Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Estado de la Nación
5. Olga Marta Sánchez, Consultora independiente
6. Javier Ureña, Director a.i. del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local.
7. Álvaro Jiménez, Presidente UNGL
8. Laura Alfaro Maykall, Ministra de Planificación
9. Alex Cuadra Hernández, Oficial Mayor y coordinador del Área Modernización del Estado, Mideplan
10. Marta Calvo Venegas, Presidenta RECOMM
11. Alberto Salazar Ugalde, Presidente CONADECO
12. Juan José Echeverría Alfaro, Ex presidente Ejecutivo, IFAM
13. Mayela Cubillo, Profesora UCR

Asistentes al evento:

- 1 Juan Rafael Marín Quirós, Ministro de la Descentralización y Presidente Ejecutivo del IFAM
- 2 Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Estado de la Nación
- 3 Javier Ureña Picado, Director a.i, Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local.
- 4 Marta Calvo Venegas, Presidenta RECOMM, Vice alcaldesa de Escazú
- 5 Juan José Echeverría Alfaro, Expresidente Ejecutivo, IFAM
- 6 Mayela Cubillo Mora, Profesora UCR

María Eugenia Pérez, Facilitadora del Grupo Focal
Maribel Pérez Peláez, Coordinadora del evento y del
Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica

Conceptualización

Costa Rica aprobó recientemente la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, por lo que se puso en marcha el proceso de descentralización. Por ello se consideró necesario y oportuno contar con un Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica, que sirva de guía y apoyo a los sectores tomadores de decisiones en esta temática.

Se define Ideario en esta publicación, como “el conjunto de ideas, pensamientos, percepciones y experiencias compartidas por los miembros de un grupo y que presenta principios, objetivos y diferentes visiones sobre un tema. Razón por la que interesa contar con la experiencia de un grupo tan selecto como el convocado a este evento, para definir lineamientos del Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica, de tal forma que este se convierta en un texto de consulta para la toma de decisiones en el campo de la descentralización”.

Para la realización del ejercicio se propusieron las siguientes normas:

Rondas de respuestas en donde cada participante:

- 1 Expresar su opinión y posiciones independientemente de que estén de acuerdo o no con las de los otros participantes. No tiene que haber consenso.
- 2 Se concentre en sus propios sentimientos, ideas, posiciones. Evite referirse a los comentarios de los

- otros participantes. No tiene que haber diálogo.
- 3 Comparta abierta y libremente, consciente del tiempo que los otros necesitan para ello.

Explicada la metodología se inicia la actividad con la primera pregunta:

- 1- **¿Cuál es la importancia que usted otorga a la realización de un Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica?**

Javier Ureña: El primer Ideario hecho en Costa Rica fue el Ideario Costarricense de 1943, cuando un grupo de ciudadanos sin partido político de procedencia, enviaron una carta a un grupo de costarricenses sobre los retos políticos, económicos, etc. que se tenían; pensemos en Rodrigo Facio, Isacc Felipe Azofeifa, gente que orientó y catalizó la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XX, por eso, esta posibilidad de escribir lo que estamos pensando en desarrollo local, en descentralización, en fortalecimiento municipal, tiene trascendencia histórica y no solo por escribir, sino por lo que esto puede aportar a la reforma del modelo de Estado que el país requiere.

Miguel Gutiérrez Saxe: Este Ideario viene a ser una respuesta balanceada a una necesidad social de buscar caminos o una orientación de acciones hacia el futuro. Por lo general, son esfuerzos que orientan. Hay posiciones en torno a esto muy críticas y encontradas y realidades cantonales muy dispares tanto en tamaño y condiciones, como en calidad de la democracia. Por eso un ideario responde a un tiempo para plantear un conjunto de discusiones de fondo sin resolver y es importante realizar discusiones de fondo sobre el tema de descentralización,

municipalización y profundización de sus características y condiciones de los esquemas sub-nacionales que tenemos. Ya la definición de provincias se cayó e incluso debe reflexionarse en torno a las múltiples definiciones de región que no resisten análisis e incluso reflexionar sobre la geografía política del país y con esto se tocan intereses muy concretos. En fin, en estos aspectos es que está la importancia.

Juan José Echeverría Alfaro: Mi perspectiva de un ideario es positiva. Siempre la recopilación de opiniones de propuestas de experiencia son una buena oportunidad para conocer y valorar las cosas. Así las cosas, es bueno preguntarse: ¿cómo, con quién y para qué? Evidentemente que se nutra ese ideario y su tema de puntos de vista que lleguen a construir y que sean proposiciones no solo equilibradas sino viables. Dentro de esto es importante el criterio de quienes no creen en la descentralización o en el planteamiento, para atraerlas. Y el ¿para qué? me parece una prioridad de definición. Coincido con Juan Marín en que si algo hay en este país son estudios, son diagnósticos y son propuestas y en el tema de descentralización son abundantes, pero ahora lo importante es que el Ideario sirva para tomar decisiones. Si hay algo de que adolece la gestión pública es de la capacidad de tomar decisiones, de aterrizar, de generar soluciones. Esperamos que este ideario se concrete primero, se logre, pero sobre todo se aproveche. El proceso de descentralización es un proceso que va, lento o no, pero es irreversible y ojalá no solo podamos acelerarlo sino que acelerarlo inteligentemente, responsablemente, positivamente; porque aquí lo que está en juego no es fortalecer o no la municipalidad, lo que está en juego es entender que el proceso de descentralización va encaminado a una mejor prestación de servicios, como parte del Estado como un todo, donde además se le vaya a dar la oportunidad a la ciudadanía de

tener participación. Es una redefinición del modelo del Estado y coincido con don Miguel Gutiérrez que uno de los temas que este país tiene que asumir con responsabilidad es la división territorial administrativa de Costa Rica pues es parte de los obstáculos que ha tenido Costa Rica para pronunciar un verdadero desarrollo sostenible, social, económico, política y ambiental. Hay demasiados estudios sobre este tema que hablan de la necesidad de fusionar ciertos territorios cantonales, la ampliación del distrito metropolitano, necesidad de nuevas provincias, etc. Ojalá que este ideario, que además está focalizado en un tema en concreto, pueda tener la posibilidad, primero, de recoger opiniones, aunque sean divergentes y, en segundo lugar, además tenga la posibilidad de impactar y de ayudar a este proceso para que sea impulsado, con muchísima mayor decisión y que este país cambie. Reitero el agradecimiento y hago un voto para que sea aprovechado por quienes en última instancia tienen que tomar las decisiones políticas en este campo.

Marta Calvo: La importancia para mí radica en que este ideario puede marcar exactamente cuáles son los principios sobre los cuales se está rigiendo el sistema municipal en este momento, por un lado, y por el otro, permitiría proyectar cuáles son aquellas cosas que realmente están ocurriendo en los cantones. Una de las cosas que más me preocupa, es cuando se habla de descentralización, sin tomar en cuenta algunos ejemplos puntuales que le van a permitir a uno demostrar por qué se debe llegar a la descentralización. Esto lo estamos viendo desde el punto de vista de quienes estamos en las municipalidades y tenemos que ver cómo también luchamos por la igualdad entre hombres y mujeres. Eso es parte de la descentralización, tiene que estar el elemento como ahora las normas internacionales de contabilidad para el sector público no solo toca a entidades nacionales sino que toca

a entidades municipales. Eso responde también a una necesidad; pero vayamos más allá, cuando hablamos del término autonomía: ¿somos realmente los de la municipalidad los que tenemos la autoridad de administrar el territorio? No, y vamos más allá; con las últimas resoluciones de la Sala IV, donde por entender nosotros la descentralización y cómo complementarla con el traslado de competencias y recursos, para estos tribunales las resoluciones últimas te sentencian por responsabilidad residual, es decir, no importa que usted no tenga la competencia pero sí es culpable de que instituciones que tienen la responsabilidad real no cumplan con sus deberes. Entonces es parte de lo que estamos viviendo dentro de las municipalidades, los que estamos en el día a día, que cuando incluso hacemos evaluaciones de los servicios que estamos brindando las municipalidades, los que nos quedan debiendo son las entidades nacionales. Son entonces esos los temas que puntualmente nos van a llevar a concertar porque es importante la descentralización no solamente por la autonomía real de las municipalidades sino por la correcta administración de todo el territorio, donde para aquellas necesidades de la ciudadanía, se responda de acuerdo con lo que la ciudadanía dice y no con lo que entidades nacionales están pensando; lo digo puntualmente porque para muchas instituciones, hay cantones a los que hay que ayudar, pero pagan justos por pecadores: ellos están haciendo bien o excelente su tarea y no son considerados cantones de prioridad para ningún proyecto en el ámbito nacional. Yo creo que ese municipalismo, donde interesa saber qué es lo que busco y que las mujeres que lleguen a puestos de elección popular conozcan cuáles van a ser aquellos conocimientos necesarios para poder tener las herramientas para administrar una ciudad, porque tenemos la idea de que administrar una ciudad es una municipalidad; y no es una municipalidad, estamos administrando una ciudad que va más allá de las cuatro paredes donde está la municipalidad. Creo que un ideario nos permitiría tener una

línea de tiempo de cómo se piensa en Costa Rica, hasta los próximos que se realicen y nos muestren cuáles han sido los cambios trascendentales en la línea de tiempo que podamos analizar.

Juan Rafael Marín Quirós: Considero que lo primero que hay que hacer es analizar por qué estamos hoy aquí. Estamos aquí porque el tema está puesto en la mesa, el tema de la descentralización y también tenemos que entender qué es lo que estamos discutiendo nosotros; después de 1949 lo que hemos tenido es un Estado que ha desconcentrado, pero no debemos perder de vista que hay un mandato constitucional claro, el artículo 169, que establece que la administración de los intereses locales corresponde en los cantones, a los Gobiernos locales, que están en un territorio definido, con 3 autonomías claras que define el artículo 170 de la Constitución Política: la autonomía política, la autonomía territorial y la autonomía reglamentaria de legislarse internamente. Tenemos mucho escrito sobre la descentralización, han habido muchas consultorías, ha habido gente que ha investigado sobre descentralización y se ha hablado de descentralización funcional, descentralización territorial y el Proyecto FOMUDE también ha hecho varios esfuerzos importantes por documentar el tema, pero seguimos no estando claros en qué es lo que el país quiere. Tenemos una serie de iniciativas que paso a enumerar: 1. Facultades en MIDEPLAN que son más de reforma del Estado . 2. Reforma constitucional al 170 del artículo constitucional de 2001. 3. Iniciativas desde 1988 para descentralizar algunas de las competencias del Poder Ejecutivo. 4. Tenemos una ley que es la que pone en discusión el tema y lo orienta más hacia el tema municipal, es la ley 8801 con la reforma que establece el traslado del 10% del presupuesto nacional a las municipalidades, que después le agregaron siete leyes especiales y siete competencias y

lo limitan a un ejercicio que identifique la competencia e identifique un 1. 5% que tiene que ser de un sector del Poder Central que es el Poder Ejecutivo, que tiene pocos recursos, que está bastante debilitado porque en el poder central quien tiene la plata, es decir el presupuesto en su mayoría son las instituciones autónomas.

Me parece que la discusión de la descentralización no debemos centrarla únicamente en el tema de la ley 8801, ese es un ejercicio del esfuerzo para distribuir recursos y competencias a los Gobiernos locales, ese es un instrumento que se creó en su momento y en su oportunidad por parte del legislador. Aquí tenemos otros instrumentos para la descentralización y el fortalecimiento de las municipalidades, pero hay temas que son vitales: que nos cuestionemos qué vamos a hacer con la planificación urbana, cómo vamos a planificar adecuadamente los territorios, cómo vamos a hacer con la planificación del territorio, no solo urbano sino costero, qué vamos a hacer con el levantamiento catastral del 100% del territorio, para tener claramente identificado cuáles son los predios para efecto de la recaudación de los impuestos y las tasas que corresponden a los Gobiernos locales, tenemos que entender que debe haber esfuerzos importantes de fortalecimiento y de modernización de las instituciones locales, llámense estructuras administrativas y operativas de los Gobiernos locales. En este sentido, además, mucho cabe discutir el tema de legislación, pues seguimos dependiendo tanto de la Asamblea Legislativa, cuando los artículos 169 y 170 de la Constitución nos otorgan autonomía, principalmente en la parte de la fijación de las tasas e impuestos.

Al hacer un análisis del tema y de todo lo que podría ser asociado a la distribución administrativa y política del país, así como la discusión de cómo fortalecer, cómo descentralizar, cómo hacer reforma del Estado, cómo fortalecer las municipalidades, es cuando este ideario uno

considera que juega un papel importante para ir sentando las acciones orientadoras hacia dónde deberíamos de ir y, sobre todo que yo soy de los que creo que cada quien anda una agenda, desde la Asamblea Legislativa con su agenda propia, el sector municipal con su agenda propia, MIDEPLAN con su agenda separada, sin que tengamos temas claros hacia la descentralización. Lo que estamos proponiendo es que nos tomemos el tiempo para que en los próximos 4 o 5 meses construyamos entre todos una agenda nacional, orientadora en materia de descentralización, desde el Poder Ejecutivo, desde la Asamblea Legislativa, con los actores municipales, las universidades y que después de que tengamos esos instrumentos, junto con el ideario, podamos plantearnos por dónde vamos con mayor claridad. Es un proceso más orientador, hacia un tema más consensuado, más trabajado, más analizado y eso nos va a permitir tres elementos que yo he venido manifestando, deben ser estratégicos. Uno es la voluntad política, pues si no hay interés en descentralizar vamos a estar en dos polos opuestos. Por un lado uno que defiende el centralismo, que siempre va a buscar los mecanismos y las razones y a va tener argumentos válidos también para decir que no es necesario fortalecer a nadie aquí, que hay que seguir desconcentrando el Estado y otro grupo que se va a centrar en una tesis, que es necesario descentralizar, que sí es necesario un Estado más pequeño, que el Estado está haciendo cosas que no debería estar haciendo, que debe ser más eficiente, más rector en algunos temas estratégicos y que, como decimos popularmente, la carpintería deberíamos trasladarla para que las municipalidades la asuman, además que son competencias y que deberían estar bajo la administración de las municipalidades por mandato de la Constitución en el 169. De tal manera que el ideario va hacer un punto de partida, como comencé la conversación fue diciendo el tema está sobre la mesa, pero hay demasiados temas paralelos y hay que empezar un proceso orientador de qué es lo que queremos, de lo contrario, vamos a estar

navegando en diferentes escenarios, sin que tengamos claro el objetivo final.

Mayela Cubillo: El ideario es necesario, en este momento, es un producto estratégico, no solo por el proceso electoral, sino porque está en la agenda nacional de discusión, especialmente por la ley 8801, y se necesita un ideario para orientar esas acciones. El concepto de descentralización involucra a muchos actores, es un concepto polisémico (entendido de diferentes maneras) y en ese sentido el ideario necesita en un primer lugar que podamos converger los actores en qué vamos a entender por descentralización. Desde la academia por ejemplo, nosotros la entendemos de una manera, otros actores la entienden de otra manera y efectivamente en estos momentos es importante oír a todas las voces. El otro punto que yo he encontrado oyendo a diferentes actores, es que todos tienen una visión centralizada de lo que debe ser la descentralización. Casi todos están partiendo del punto de que la descentralización debe venir del Poder Ejecutivo, seguimos pensando en una visión centralista. Necesitamos una visión hegemónica de lo que debe ser el tema, para la reforma del Estado, qué vamos a hacer con la descentralización y qué tipo de descentralización queremos en los territorios. Hay que tener la visión hegemónica y no hay visión hegemónica de ningún actor. Hay que tener mucho cuidado con esa visión centralista, de que solo el Poder Ejecutivo nos puede dar la descentralización, será que necesitamos ascensión de fuerzas que nos empuje o habría que articularla, porque esos actores están dispersos y separados y tienen su propia interpretación.

En este ideario yo siento que si bien el sector municipal cada día lo veo más cohesionado, todavía no hay un actor legitimado, un verdadero interlocutor con el

Gobierno. Esto lo afirmo porque en la Unión Nacional de Gobiernos Locales, UNGL, que podía ser la llamada o la Asociación Nacional de Alcandías e Intendencias, ANAI, todavía no tienen la suficiente fuerza y legitimidad para sentarse como actor frente al Gobierno y exigir una reforma. Por otro lado, la descentralización la vemos solo como un traslado de competencias, en este caso por la transferencia del Poder Ejecutivo a las municipalidades, pero no debería ser a través de los recursos solamente, es ponernos de acuerdo en qué competencias deben trasladarse que permitan un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de las localidades y no una disputa por los recursos. Creo que por aquí podría encontrarse algún consenso en el tema. Lo otro es que este país es tan legalista, que toda reforma tiene que empezar por la vía legal, entonces esperamos que la descentralización sea una descentralización legal, debemos romper con esa misma cultura nuestra, tan legalista, que se puede hacer mucho desde las municipalidades y federaciones pero sin pensar en descentralizar para luego centralizar desde las mismas municipalidades olvidándose de otros actores locales. Pero no nos quedemos solo en el discurso, hay que pensar más estratégicamente en cómo se puede articular un discurso más homogéneo pero también, lo digo claramente, hacer las coaliciones de fuerza porque si no sigue siendo un mero ejercicio académico.

María Eugenia Pérez, plantea la siguiente pregunta.

¿Cuáles son los principales **ejes temáticos claves** que deberían ser incluidos en el ideario sobre la descentralización municipal? Focalizar, de todo lo que se ha tocado que es esencial para ustedes y cómo debe darse esa descentralización.

Juan Rafael Marín Quirós. Me parece que el proceso deberíamos analizarlo con varios ejes, hay un eje que es el tema constitucional. Qué es lo que podemos descentralizar por un mandato constitucional, eso es vinculante para todos los que estamos metidos en el tema de la descentralización; una vez que definimos, la pregunta es si realmente hay voluntad política para la descentralización, esto es la clave aquí, pues si nadie quiere ceder, entonces vamos a tener que ir a otras vías, como sería la Sala IV para que obligue a los que tienen el poder para que se descentralice. Todos tenemos que tener claro qué es lo que se va a descentralizar, sobre todo aquí lo que se va a descentralizar es poder, es autoridad, son competencias y son recursos. Eso es así de claro, competencias en las municipalidades tienen un montón, en cambio recursos, no los tienen porque muchas veces son excesivamente limitados y están limitados a los servicios que brindan, a lo que cobran por estos o al impuesto de bienes inmuebles y las transferencias que hace el poder ejecutivo (esa es otra limitación). La pregunta es: ¿qué instrumentos tenemos para la descentralización?, si tuviéramos voluntad política, ¿cuáles son esos instrumentos, dónde están esos instrumentos?, si es la ley que transfiere recursos del Poder Ejecutivo, si es que vamos a transferir y no requerimos otras cosas, ¿cómo vamos a descentralizar, el tema social en las municipalidades, el tema social del Estado? Todo eso no está incluido en una ley, nosotros podríamos descentralizar todo el sistema de becas y eso está en el Código Municipal y el sistema de becas le da las competencias a los Concejos de Distrito y por qué no operativizamos desde ahí, desde los distritos, el tema del programa Avancemos, pues son 158 mil millones que se pueden descentralizar, pues no se ocupa una ley, necesariamente es una disposición, un decreto, son recursos de FODESAF, y comenzamos a transferir recursos ya a los 81 cantones y asociamos eso a un tema que va ligado a juventud y educación, etc. ¿Por qué no creamos las oficinas de bienestar social y familia en las municipalidades y

por qué no metemos ahí todos los temas de cultura, todo el tema de deportes, todo el tema de educación, por qué no agregamos todo el tema que tiene que ver con adultos mayores, protección a la niñez, la oficinas de la mujer y vemos integralmente un tema que tiene que ver con lo social de los cantones y dejamos de crear esas pequeñas islas? Hagamos un esfuerzo por ordenar los procesos de descentralización también. ¿Cuáles son esos instrumentos para la descentralización? En un ideario deben estar claros.

Estamos hablando de si es posible la descentralización, porque en 1995 el Estado Costarricense se desprendió de uno de los impuestos más importantes, que era el impuesto territorial. Eso es increíble, que el Estado Costarricense haya tomado impuestos del mismo Estado Costarricense del Ministerio de Hacienda, que cobraba Tributación Directa, hoy las municipalidades recaudan 37 mil millones de ese impuesto, según el informe de la Contraloría General de la República. En cada municipalidad tenemos una nueva plataforma de valores actualizada y venimos ya con mosaicos catastrales, eso ¿qué podría significar?, que son instrumentos de ordenamiento territorial, es una forma de descentralización, de generación local de los recursos. Estamos hablando de cuáles son los instrumentos que le vamos a dar a los Gobiernos locales, hablamos de ejes temáticos e instrumentos estratégicos para fortalecer y descentralizar y la generación de recursos en los territorios, sin que eso implique presupuesto nacional, sino que generen sus propios recursos. Es difícil crear un Plan Nacional de Desarrollo, cuando están fuera los 81 cantones del país; cuando los 81 cantones del país han construido planes de desarrollo humano cantonal que no inciden absolutamente en nada, en ningún eje temático del PND; entonces está totalmente desvinculado el Gobierno nacional con los 81 cantones, con los planes de los 81 cantones que se construyen participativamente

y en donde participan las instituciones del Estado. Esa es una gran discusión porque si hablamos de descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo, debería haber un eje de fortalecimiento de los Gobiernos locales o descentralización hacia el territorio. Un eje es la misma construcción de una agenda nacional de descentralización, porque de lo contrario vamos a tener problemas a futuro, cada quien con el maletín en la mano, todo aislado, todo disfuncional y cambiará el gobierno y vendrán otros gobiernos que piensan de otra manera y sin un proyecto nacional de descentralización.

Marta Calvo Venegas. Comparto el criterio de que tenemos que centrarnos en la necesidad de la ciudadanía lo cual es sumamente importante, sin embargo, yo lo hubiese puntualizado en ejes temáticos que son trascendentes para saber si tenemos las condiciones para que la descentralización se dé, pues si no hablamos de tecnología, gestión y administración y estamos claros en su organización, que tenemos los elementos no solo humanos sino tecnológicos; podríamos estar pensando si esa descentralización va a ser apropiada y se va a desarrollar correctamente; comparto firmemente en tener claro cuál va a ser el desarrollo territorial que tenemos para esos cantones, no dejar de lado como un eje sumamente importante el del ambiente, sobre todo que tenemos cantones donde los recursos naturales son importantes, y es en parte por lo cual no tienen ingresos ya que son cantones donde los parques nacionales y las reservas biológicas ocasionan el no poder captar ingresos, entonces por ahí también sería un tema a considerar.

Hablando de desarrollo humano y desarrollo económico, tenemos que tener claridad de todo este proceso de descentralización, que esto tendría que estar ligado con aquellas necesidades de promoción de la competitividad

desde los cantones y que esa competitividad no se mida por indicadores imposibles de ser por lo menos medidos, de acuerdo con las responsabilidades de la misma municipalidad. Esto lo hablo porque conozco por lo menos que hay un informe de competitividad donde el tema tenía que ver con la cercanía del cantón con respecto al aeropuerto, por lo que considero que este factor no es equitativo para poder decir si eso tenía que ver con la competitividad del cantón. Por otro lado, también comparto mucho lo que son los planes estratégicos y los planes de desarrollo cantonal; a mí me preocupa mucho cuando hablamos de estos temas porque son planes que existen y en la mayoría de los casos son planes a los que no se les da un seguimiento, una evaluación; yo por lo menos tengo una experiencia de un plan de desarrollo cantonal que se evalúa constantemente y se mide para saber si lo que estamos haciendo lo hacemos bien o no, y qué ajustes podemos hacerle en el camino. Otro aspecto importante y por lo cual creo que mucha gente se respalda para decir que la descentralización no se puede hacer es porque hay unas capacidades y unas incapacidades en las municipalidades, es que existen las alianzas intermunicipales a las que no les hemos dado esa importancia debida. Si vemos en algunos proyectos de cooperación internacional un tipo, un perfil de municipalidad, para trabajar con otro tipo de municipalidad de un perfil más bajo, por qué entonces no ser solidarios para que un acompañamiento permita esas alianzas intermunicipales y que todos podamos ir teniendo mecanismos de aplicación dentro de las municipalidades, correctos para enfrentar un proceso de descentralización.

Juan José Echeverría Alfaro: Voy a hacer un enunciado general de ejes, luego voy a hacer unas reflexiones. Ejes: Descentralización territorial en lo local pero no caer en aquello de descentralizar en lo nacional para centralizar

en lo local; los roles del Gobierno local, el perfil de las autoridades, yo estoy absolutamente convencido de que más allá de las normas constitucionales, hay un tema de legitimización de liderazgo, de las personas que llegan a las municipalidades: hay municipalidades que son más exitosas, no necesariamente porque tengan más plata, sino porque tienen mejores regidores, mejores alcaldes y mejores funcionarios; las reformas necesarias en los ámbitos político, tributario o electoral, el rol de la participación ciudadana, el proceso de la descentralización necesariamente tiene que alimentarse de una mayor y mejor participación ciudadana, si no, carece de sentido; los controles, el control formal de la Contraloría General de la República; el control ciudadano; la auditoría ciudadana; la posibilidad de revocatoria de un mandato y en general la participación ciudadana. A mí me parece que hay un tema claro, la descentralización, no nace como una graciosa ocurrencia, es una necesidad porque ese modelo del Estado Costarricense, ese modelo solidario de Estado Social de Derecho, ese modelo comprometido, es un modelo agotado, un modelo ineficiente, un modelo que por la propia dinámica de desarrollo nacional y mundial hoy día no tiene la capacidad de atender las necesidades de todas las personas en todos los territorios. Y la descentralización surge, precisamente, como una propuesta de carácter estatal, cómo una política para solucionar los problemas de las personas. Aquí no estamos hablando de privatización, que es un concepto que podría generar muchísimas preocupaciones y distorsiones, es una redefinición, es una evolución del Estado, que tiene que estar acorde y coherente con el nuevo rol de las personas, con la nueva forma de ser de las personas, con las tecnologías de información y comunicación que nos permiten hoy ser más críticos, más exigentes y ahí es donde uno apuesta.

El proyecto de ley de descentralización que luego se aprobó, yo afirmaba hace unos años que esta ley no es

necesaria, hay otras más importantes, démosle verdadera autonomía tributaria a las municipalidades, hay municipalidades con lo que ya hoy existe en la perspectiva de la legislación, que si tuvieran los recursos y liderazgo podrían estar haciendo maravillas en sus cantones. No le quitemos plata al Ejecutivo: por ahí es donde se pierde viabilidad política. Avancemos en otros temas, por supuesto que tiene que haber un empoderamiento de los Gobiernos locales, de las dirigencias municipales. Yo se los decía claramente y entiendo perfectamente la posición incomodísima en que tiene que estar Juan Marín, uno desde el IFAM y peor ahora desde un ministerio, porque un jerarca político de un gobierno está vinculado a la propuesta política de Gobierno y el IFAM nunca ha sido el representante, el interlocutor o el representante de los Gobiernos locales; lastimosamente la UNGL en este país ha adolecido de una gran cantidad de necesidades. Deben de empoderarse más y buscar aplicar las leyes porque la letra de la ley es muerta si no se exige aplicar. En síntesis, estos son los ejes que yo creo deberían plantearse en términos del ideario.

Miguel Gutiérrez Saxe: Para poner una nota de ironía acá, les contaré sobre las etapas de los proyectos. La primera etapa es entusiasmo, la segunda el desencanto, la tercera pánico, la cuarta búsqueda de culpables, la quinta castigo de inocentes y por último reconocimiento y méritos para los que no estuvieron. Consciente de que estamos identificando casi un proyecto, démosle campo un poco al entusiasmo. Creo que Juan ha planteado las cosas como son, en los 40, a finales de los 40, después de un proceso de rechazo a la corrupción muy fuerte, de malestar ciudadano también, se produjo una Constitución, que es una constitución con un esquema de pesos y contrapesos extraordinariamente descentralizados, más no territorial, pero sí por especialización, una serie de

competencias técnicas. Quizás el gran problema es que esta especialidad que tenemos institucional no llega a traducirse en una acción local, en donde haya influencia de lo local y en esto MIDEPLAN tiene una responsabilidad gigantesca al eliminar los mecanismos que tiene el Estado Costarricense para lograr esa inducción de lo local en los asuntos públicos especializados. Al eliminar los Consejos Regionales redujo mucho los mecanismos de consulta en el ámbito local. Las instituciones también se las arreglan para tener su propia visión local con “n” esquemas regionales que lo que hacen a la postre es dificultar la coordinación en el ámbito local.

Estamos planteando el traslado de competencias y recursos pero no es solo transferir recursos financieros, sino crear instrumentos: por ejemplo, instrumentos de recaudación, como el tema de catastro. Pero no podemos permitir que la queja y el descontento con lo local sean de las mayores que hay en el país, que cualquier instancia que reciba quejas de maltrato, denuncias de corrupción, sean las municipalidades las que se llevan el primer lugar; en ese sentido también habría que pensar en trabajar el tema de la calidad de la democracia en el ámbito local, no para negar la necesidad de trasladar competencias, recursos, sin generar instrumentos propios, sino para hacerlo en una forma adecuada. Creo que es en el tema de hacer un traslado de estas cosas en forma gradual y diferencial, creo que tendría que ser parte de las orientaciones de las autoridades. Vean que estoy hablando un poco de contenidos, todos estamos hablando un poco de lo mismo. En cuanto a la comparación con Centroamérica, por ejemplo, que se dice tienen una gran fortaleza en los Gobiernos locales, pero en realidad eso se debe a una gran debilidad del Gobierno central, de la cobertura en población y territorio, de lo que el aparato estatal hace en Costa Rica. En gasto local las municipalidades nuestras gastan el doble por una persona que lo que se gasta en el Salvador. Entonces si se compara el tema de la

ciudadanía social y exclusión, vamos a encontrar tremendas disparidades. ¿Cuál puede ser la injerencia de las municipalidades en ciertas decisiones?, que no han sido pocas, y ¿Qué se ha hecho en ausencia del Gobierno local?. ¿Quién hizo el último tercio de electrificación del país?, vean que nosotros tenemos un 1% de gente sin electricidad, eso es una cosa totalmente inusitada, ¿quién hizo el resto?. Lo que no se mide, yo diría que es muy difícil mejorarlo pero lo que se mide se puede mejorar.

Volviendo al gran tema, el cómo trabajar entonces un ideario. Los idearios fueron convocatorias muy abiertas, muy sin preguntas, pero las preguntas que están sometiendo ahora a consideración nuestra, son mucho más conducidas, más inducidas que lo que ha sido la tradición de ideario en el país. Me atrevo a sugerir, aparte de esta enumeración de temas, algo que pudiera ser metodológico, por qué no pensar en un debate, y alimentar ese debate, para que sea una deliberación informada, la que produzca ciertos acuerdos y resultados. También el método podría ser otro, un conjunto de mesas redondas, muy estructuradas o paneles muy estructurados en donde se solicitan contribuciones específicas en materia constitucional, en materia de lo sub-nacional, en materia de calidad de la democracia, que originen resultados que después se empaqueten en una cosa que se llame Ideario Costarricense sobre la Descentralización.

Javier Ureña: Quisiera que nos pusiéramos el sombrero de cuando nos hacen la convocatoria. Se hace una convocatoria, se verá cómo se recogerá, ya hay una propuesta por escrito. Pero resulta que en el año 1943, en marzo del 43, las personas que convocaron este primer ideario escribieron una carta de página y media, y eran ciudadanos comunes, no decía representante de ninguna institución. Decía la carta: *“Rogándole remitirnos por escrito sus*

ideas, impresiones y anhelos, en lo que se refiere en la situación actual, y porvenir de la patria, a los problemas económicos, sociales, políticos y morales, que Costa Rica enfrenta ahora y habrá de encarar en la postguerra, a los mejores arbitrios que usted considere viables, para la resolución o alivio de tales problemas, y en general todo aquello que usted crea pertinente dentro de la idea fundamental que oriente esta petición. Si usted lo desea puede referirse a todos esos tópicos, o solamente a los que crea de mayor trascendencia”, -entonces- colocándonos un poco en lo que está de fondo, retomando lo que decía Mayela Cubillo, que a veces hacemos todo desde el “chip” de la centralización, uno dice cómo hacer una convocatoria, que no amarre, pero cómo también hacer para que no sea un montón de cosas que no tienen sentido y que no va generando un consenso, un planteamiento en el sentido de una visión hegemónica. A mí a lo único que me lleva es a mi estructuración medio académica y formalista en la cual nosotros sí necesitamos orientar más que en algunos ejes o temas concretos pues hay una serie de preguntas claves, generales y algunas específicas. Voy a retomar algunas cosas que se han mencionado:

Preguntas o ejes generales, primero ¿qué es descentralización? Otro, ¿para qué y por qué descentralizar?. Otro eje, otro tema, el cómo, el cuándo, porque aquí hay un asunto de tiempo, los de las agendas, como dijo don Juan hay algunos que quisieran hacerlo ayer y otros ya. Por cuánto tiempo, creo que también hay que poner en discusión el tema porque este no es un asunto de corto plazo, es de mediano y largo plazo. Otro asunto que se mencionó es el quién, el quién debe promover estos procesos. El sector está relativamente fragmentado, no hay una visión hegemónica, y es un sector todavía muy débil y si planteamos que quienes deben de escribir no sean solamente la parte política, o institucional sino los protagonistas, también habría que orientar un poco algunos de estos ejes. Por ejemplo en el eje “del para qué descentralizar”, ahí yo me imagino una serie de preguntas que

puedan guiar de manera tal que algunos puedan escribir total o parcialmente sobre algunos puntos solamente. Por ejemplo, me parece que en el *“qué y en el para qué descentralizar”* plantearlo en la lógica que decía Mayela Cubillo, que se requiere mejorar el bienestar de la población o de los vecinos. Si eso queda claro, entonces *“el cómo debe hacerse”* es otra cosa. Para hacer una descentralización inteligente, una pregunta es: *“qué debería hacerse, decidirse o ejecutarse desde el municipio”*, porque hay instancias diferenciadas de poder. A mí me parece que hay una serie de ejes temáticos, en estos elementos del *“qué, el cómo y el cuándo”*, y dentro de cada uno plantear una serie de sub-preguntas, que puedan guiar a las personas para referirse al todo, o algunos asuntos específicos.

Mayela Cubillo: Para los ejes que deberían discutirse en este ideario, considero que uno es el papel del IFAM, porque se ve como un órgano del Gobierno y eso trae muchos problemas como ustedes ya saben. Otro es el Plan Nacional de Desarrollo, que debe incluirse para que todos tengamos una mejor calidad de vida, independientemente de la municipalidad, como crear un fondo solidario, para poder ayudar aquellos municipios que no tienen las ventajas que otros si tienen.

Qué sectores o actores claves deben ser consultados para la elaboración de este ideario

Poder Ejecutivo, Comisión de Asuntos Municipales, IFAM, ANAI, UNGL, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes.

Cooperación Internacional.

La red municipal de mujeres.

Todas las federaciones.

Conadeco, Dinadeco, las Universidades.

MOPT, MEP y Seguridad.

Búsqueda en centros de documentación, gente que haya escrito, tesis, tesinas y además una búsqueda en revistas, y periódicos.

Pero quién no debería faltar: Los partidos políticos nacionales y locales son fundamentales. Temas como Juventud y ambiente.

Alcaldes repitientes (Johnny Araya, Álvaro Jiménez, Rosibel Ramos, Dagoberto Venegas).

Hay personas que por alguna situación o de salud ya no les gustaría escribir, pero sería importante entrevistarlas. Que no se nos pierdan.

Sindicatos.

Mandos medios de instituciones.

Sector privado, la ANDE, la UCAEP, La Academia Centroamericana.

¿A quién le corresponde editar, actualizar el ideario al IFAM, a MIDEPLAN, al Observatorio Nacional de la Descentralización o a otra entidad?

Miguel Gutiérrez Saxe: Yo sugiero alguien que sea muy, muy libre, que tenga una función editorial muy libérrima, no que se convierta en algún panfletillo de alguna institución.

Javier Ureña: Bien podría ser a través de CONARE. En este momento está siendo canalizado con la UNED y el IFAM. Hace dos días tuve una reunión con la comisión de vicerrectores extensiva allá del CONARE y están muy anuentes a articular esfuerzos, pero tenemos tiempos muy concretos, una coyuntura y una oportunidad, lo que estamos visualizando es que el ideario salga en junio del próximo año.

Evidentemente esas tres instituciones, el IFAM, MIDEPLAN y el mismo Instituto, tienen que tener una participación activa, propositiva de acompañamiento,

Sugerencias sobre estrategias y mecanismos de divulgación del ideario y una notita de cierre

Javier Ureña: antes de iniciar la sexta pregunta, creo que hay dos momentos, así como está planteado uno podría pensar que ya se tiene el ideario, pero hay un momento previo, que es la convocatoria, y fíjense que en el caso del ideario del 43 se le envió la nota a ciento y resto de personas; contestaron 80, y hubo tres personas que no estaban en el listado y enviaron, obviamente los incorporaron, entonces aquí hay mucha gente que quisiera escribir, y obviamente hay que remitir la invitación personalizada, pero hay mucha gente que por más que quisiéramos ahondar en el listado, que siempre quisiera participar, por ejemplo hicimos un ejercicio el año pasado, los foros directamente con las municipalidades, y hubo regidores que se sentaron a escribir, me explico, hay vecinos, profesores pensionados, yo creo que esto se las trae, porque la idea no es editar un montón de tomos, pero sí creo que tiene que ver un elemento de participación, y hay ciertos renglones de extensión de lo que se escriba, pero bueno quería plantear, esto porque no solamente es el después.

Mayela Cubillo: Es necesario que se escriba positivamente sobre el tema. Eso es una de las cosas que se me ocurren, o pedirle a profesores, no sé si va a ver una comisión, pero que se encargue de que haya esa continuidad, una de las cosas que funciona es la perseverancia. Debe haber alguien que se encargue, pero tener un grupo de personas que estén escribiendo e ir mandando. Eso ayuda mucho a visualizar el tema en los medios de comunicación pero de forma positiva, que es lo que no hay en este momento.

Juan Marín: Bueno me parece que las redes sociales es un tema que hay que trabajarlo. El tema de los medios: hay que definir una estrategia de comunicación, creo que tenemos encargados de comunicación en diversas instituciones, y ponerlos a trabajar en función de esto. Que nos rindan información toda la semana y que estén dándole seguimiento, para poderlo divulgar, y si lo abrimos también en una página web, a lo mejor la gente también empieza a escribir. También debe de considerarse algún actor muy opuesto a esto, aferrado a decir por qué no, también es una opinión que crea un tema.

Marta Calvo: Bueno, yo agregaría a Eco Municipal que muchas veces toca temas realmente municipales, los periódicos locales o regionales. También tocaría las puertas de las oficinas de comunicación de las municipalidades.

Juan José Echeverría: Este tiene que ser un esfuerzo muy participativo, pero para nada, suponer que viene a sustituir ninguno de los otros. Hay responsabilidades claramente definidas. La gente entiende que estas cosas

son importantes, en efecto, como dice Miguel hay desconfianza, hay quejas. Una vez en una entrevista me decían eso, y respondí, no importa, acepto el 2% de las responsabilidades de este país, porque si administro el 2% de los recursos, acepto el 2% de los problemas, échele la culpa del 98% a los demás. Yo sí creo que hay que hacer esfuerzos individuales, llevemos esto en el corazón ese entusiasmo, tenemos que seguir sumando esos elementos básicos, la academia, la política, medios de comunicación, instituciones, ciudadanía, hay que ser agentes multiplicadores y pienso que en cuanto se depure esta estrategia, utilizar a diferentes actores.

Miguel Gutiérrez Saxe: Pienso que, en un proceso más inducido, se pueden lograr productos de más interés, en un proceso que identifique los grandes temas en materia de descentralización, que se delibere sobre ello e incluso se hagan recomendaciones. La metodología de los idearios que se han hecho es libérrima, usted ponga lo que a bien tenga, la cantidad de páginas que usted defina, casi que no hay límite, pues a ratos uno trata, cuando lo ponen a contestar, de ser breve.

2. Instrumento utilizado y presentación de resultados de la encuesta



ENFOQUES Y SUGERENCIAS SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PLANTEADAS POR LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

ENCUESTA

Sexo: F_____ M_____

Cantón de procedencia: _____

Profesión: _____

Presentación

Con la finalidad de proporcionar información que permita enriquecer el Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica que están elaborando de forma conjunta IFAM–UNED, se solicita a las Autoridades municipales responder la presente encuesta; de esta manera estarán apoyando la toma de decisiones políticas sobre el proceso de descentralización en lo referente a enfoques y prácticas para facilitar su ejecución.

Para todas las respuestas marque el valor que más se acerca a su criterio en una escala del 1 al 5. Donde 1 equivale a totalmente de acuerdo y 5 equivale a totalmente en desacuerdo

1. Consecuencias del Estado centralizado

De acuerdo con su conocimiento y experiencia, señale las principales consecuencias del centralismo del Estado costarricense en el desarrollo de los cantones.

- No se conocen las principales necesidades del cantón.
- Las municipalidades no cuentan con suficiente presupuesto para solucionar las principales necesidades locales.
- Las decisiones sobre el desarrollo local quedan reservadas al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa.
- La ciudadanía no es estimulada a participar en el proceso de desarrollo del cantón.
- El presupuesto nacional no se distribuye equitativamente.
- La centralización ha tenido un efecto positivo en términos de la distribución de los recursos, la participación ciudadana, la toma de decisiones y el acceso a servicios.
- Otros: _____

2. Aportes de la descentralización

De acuerdo con sus expectativas, señale en orden de importancia los beneficios de la descentralización en el desarrollo de los cantones.

- Los municipios contarán con mayores recursos financieros para emplearlos en el desarrollo de los cantones.
- Se traslada a las autoridades municipales la toma de decisiones sobre el desarrollo local.

- _____ Se fortalecerá la autonomía del Gobierno local sobre el desarrollo del cantón.
- _____ Promoverá una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito local.
- _____ Facilitará procesos de planificación participativos que procuren la solución de los problemas más relevantes de los cantones: seguridad ciudadana, prevención de desastres, desempleo y subempleo, entre otros problemas de carácter local.
- _____ La administración y preservación del medio ambiente (bosques, cultivos, animales, agua, aire, minas), serán competencia de los Gobiernos locales.
- _____ Los Gobiernos locales no se beneficiarán con el proceso de descentralización.
- _____ Otros: _____

3. Responsables de la descentralización

Siendo la descentralización un proceso que involucrará a diferentes actores, ¿cuál es su propuesta en relación con los responsables directos de este proceso?

- _____ El Gobierno Central por medio de MIDEPLAN.
- _____ MIDEPLAN e IFAM (Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local).
- _____ Las Federaciones de municipalidades y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).
- _____ Los Gobiernos locales.
- _____ Las universidades públicas.

___ El Instituto de Formación, Capacitación Municipal y Desarrollo Local.

___ Las organizaciones de la sociedad civil.

___ Todos los anteriores con diferentes funciones.

___ Otros: _____

4. Exigencias del proceso de descentralización a los actuales Gobiernos locales. Señale en orden de importancia las exigencias que el proceso de descentralización, le genera a los actuales Gobiernos locales

___ Mayor coordinación con el Gobierno Central.

___ Mayor capacitación de alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas, regidores y regidoras.

___ Mayor capacitación de los funcionarios y especialistas de las diferentes áreas de servicios.

___ Ampliación y organización del diálogo con la sociedad civil.

___ Fortalecimiento de los órganos de planificación e información.

___ Promoción de la planificación participativa y rendición de cuentas a los munícipes.

___ Articulación de esfuerzos con las entidades públicas y privadas en el ámbito local.

___ Otros: _____

5. Exigencias a la sociedad civil organizada. Señale en orden de importancia las exigencias que el proceso de descentralización le genera a las organizaciones de la sociedad civil

- ___ Mayor participación en la elección de las autoridades municipales.
- ___ Mayor participación en la planificación del desarrollo local y del apoyo y seguimiento a las funciones y tareas de los Gobiernos locales.
- ___ Mayor capacitación a personas dirigentes, asociadas a organizaciones y al funcionariado en el campo del desarrollo local.
- ___ Integración organizada en los Comités municipales que promueva e instituya el Gobierno local para la solución de problemas.
- ___ Otro: _____

6. Desarrollo de capacidades en las autoridades municipales. Señale en orden de importancia las capacidades que son necesarias desarrollar y fortalecer para una eficiente y eficaz gestión municipal

- ___ Gerencia y Liderazgo.
- ___ Planificación y desarrollo de proyectos.
- ___ Prevención y enfrentamiento de desastres.
- ___ Desarrollo de recursos humanos.
- ___ Modalidades de gestión pública moderna.
- ___ Desarrollo local y sus implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales, en el marco de los objetivos de desarrollo nacional y de los objetivos del milenio.
- ___ Participación ciudadana y gobernabilidad democrática.

___ Caja de Herramientas: Presupuesto, contabilidad, auditorías, tributación, cobranzas, perfiles de proyectos sociales y de inversión, conducción de asambleas y reuniones, redacción administrativa.

___ Trabajo en equipo.

___ Otros: _____

7. Duración del proceso de descentralización

Considerando la importancia que usted le asigna a la descentralización y las posibilidades de los municipios de asumirla y aplicarla con la calidad requerida, ¿cuál de las siguientes opciones de plazo considera como la más razonable y viable? Marque X.

___ Corto plazo (2 a 3 años).

___ Mediano plazo (4 a 5 años).

___ Largo plazo (10 a 15 años).

8. Seguimiento, asesoría y evaluación al proceso de descentralización

Cuál de las siguientes instituciones deberían brindar seguimiento, asesoría y evaluación al proceso de descentralización.

___ MIDEPLAN.

___ IFAM.

___ MINISTERIO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL.

___ MIDEPLAN – IFAM.

_____ IFAM y MINISTERIO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL.

_____ MIDEPLAN – IFAM – MINISTERIO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL.

_____ Otro: _____

9. De acuerdo con su criterio cuáles serían las acciones necesarias para dinamizar el proceso de descentralización, posterior a la oficialización de la Política Nacional de Descentralización y a la aprobación de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades

Muchas gracias, sus aportes son fundamentales para la construcción de una Costa Rica equitativa y democrática.

Resultados de la encuesta

ENFOQUE Y SUGERENCIAS SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PLANTEADAS POR LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

POBLACIÓN QUE RESPONDIÓ	
Sexo	Cantidad
Femenino	2
Masculino	13

1- Consecuencias del Estado Centralizado								
(1= totalmente de acuerdo. 5= totalmente en desacuerdo)								
Afirmación	1	2	3	3	5	Nr/ NS	FR	TO- TAL
No se conocen las principales necesidades del cantón.	6	4	3	0	0	2	0	15
Las municipalidades no cuentan con suficiente presupuesto para solucionar las principales necesidades locales.	7	2	0	4	0	2	0	15
Las decisiones sobre el desarrollo local quedan reservadas al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa.	5	2	4	2	0	2	0	15
La ciudadanía no es estimulada a participar en el proceso de desarrollo del cantón.	7	2	3	0	2	1	0	15
El presupuesto nacional no se distribuye equitativamente.	9	1	2	1	1	1	0	15
La centralización ha tenido un efecto positivo en términos de la distribución de los recursos, la participación ciudadana, la toma de decisiones y el acceso a servicios.	1	0	0	3	9	2	0	15

Comentario

Es destacable que la variable que recibió más opiniones favorables fue la que indica que “el presupuesto nacional se distribuye equitativamente”. Se asume que con la descentralización de competencias habrá un traslado correspondiente a los recursos presupuestarios. La segunda variable que presenta mayor frecuencia, también va enfocada en términos presupuestarios pues indica que “las municipalidades no cuentan con suficiente presupuesto para solucionar las principales necesidades locales.” Por el contrario, contrasta que la variable que obtiene mayor frecuencia en desacuerdo es la que afirma que: “La centralización ha tenido un efecto positivo en términos de la distribución de los recursos, la participación ciudadana, la toma de decisiones y el acceso a servicios”, lo que denota que al menos hay claridad mayoritaria entre las autoridades municipales de que el centralismo no es positivo en la actualidad.

2- Aportes de la descentralización

De acuerdo con sus expectativas, señale en orden de importancia los beneficios de la descentralización al desarrollo de los cantones

Afirmación	Sujeto 1	Frecuencia de 1	Frecuencia de 2	Frecuencia de 3	Frecuencia de 4	Frecuencia de 5	Nr/NS	FR	TOTAL
Los Municipios contarán con mayores recursos financieros para emplearlos en el desarrollo de los cantones.	1	10	1	0	2	1	1	0	15
Se traslada a las autoridades municipales la toma de decisiones sobre el desarrollo local.	1	12	0	3	1	1	0	0	17
Se fortalecerá la autonomía del Gobierno local sobre el desarrollo del cantón.	1	10	1	2	1	1	0	0	15
Promoverá una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito local.	1	8	2	0	0	5	0	0	15
Facilitará procesos de planificación participativos que procuren la solución de los problemas más relevantes de los cantones: seguridad ciudadana, prevención de desastres, desempleo y subempleo, entre otros problemas de carácter local.	1	11	2	1	0	1	0	0	15
La administración y preservación del medio ambiente.	1	8	0	2	1	0	0	4	15
Los Gobiernos locales no se beneficiarán con el proceso de descentralización.	5	1	1	0	0	9	2	2	15

Comentario

A pesar de que en el anterior cuadro se destaca que habrá una distribución mayor del presupuesto nacional como consecuencia de la descentralización, en este referido a los beneficios de la descentralización para los cantones, la tendencia de opiniones favorables llevan una inclinación más hacia lo político que a lo estrictamente financiero, aunque tampoco deja de ser importante. Así las cosas las variables: “Facilitará procesos de planificación participativos que procuren la solución de los problemas más relevantes de los cantones: seguridad ciudadana, prevención de desastres, desempleo y subempleo, entre otros problemas de carácter local” y la de “Se traslada a las autoridades municipales la toma de decisiones sobre el desarrollo local” son de aceptación general mayoritaria e implica que los aspectos como la toma de decisiones locales y la planificación participativa son indispensables en cualquier proceso de descentralización, es decir, que la descentralización solo de recursos es insuficiente si la toma de decisiones no se descentraliza, que es lo que le da fuerza y empoderamiento .

3– Responsables de la Descentralización

Siendo la descentralización un proceso que involucrará a diferentes actores, ¿cuál es su propuesta en relación con los responsables directos de este proceso?

Sujeto									
Afirmación	1	Frecuencia de 1	Frecuencia de 2	Frecuencia de 3	Frecuencia de 4	Frecuencia de 5	Nr/NS	FR	TOTAL
El Gobierno Central por medio de MIDEPLAN.	5	5	0	2	3	2	3	0	15
MIDEPLAN e IFAM (Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local).	1	6	3	3	0	1	2	0	15
Las Federaciones de municipalidades y la UNGL.	1	5	2	1	3	1	2	0	14
Los Gobiernos Locales.	1	5	3	2	1	2	2	0	15
Las universidades públicas.	3	3	1	3	2	2	3	1	15
IFCMDL.	1	4	2	3	1	3	2	0	15
Organizaciones sociedad civil.	1	4	3	3	1	2	2	0	15
Todos los anteriores con diferentes funciones.	1	7	0	1	1	1	5	0	15

Comentario

Las respuestas a esta pregunta evidencian poca claridad en torno a quien corresponde el proceso de descentralización, como responsable directo. Las ocho posibilidades que se anotaron, obtienen una frecuencia alta de aceptación por parte de los participantes. En este caso la última variable expuesta, “todos los anteriores con diferentes funciones” es la que debe de ponerse como la más escogida pues así se evidencia al haberle dado a la mayoría de variables un 1. Es decir, la mayoría está de acuerdo que participen todas las instituciones involucradas. Individualmente la que obtiene mayor frecuencia de 1 es la del Gobierno central por medio de MIDEPLAN. Pareciera imperar en este criterio la idea de que el ente central no debe de ser el único responsable, pues quien sea el receptor de la descentralización debe de estar involucrado en similar medida. En fin, lo importante es que este es un proceso de múltiples actores que deben de aportar de acuerdo con sus funciones.

4– Exigencias del proceso de descentralización a los actuales gobiernos locales

Señale en orden de importancia las exigencias que el proceso de descentralización, les genera a los actuales Gobiernos locales.

Sujeto									
	1	Frecuencia de 1	Frecuencia de 2	Frecuencia de 3	Frecuencia de 4	Frecuencia de 5	Nr/NS	FR	TOTAL
Mayor coordinación con el Gobierno Central.	1	9	3	1	0	1	0	1	15
Mayor capacitación de alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas, regidores y regidoras.	1	9	4	0	0	1	0	1	15
Mayor capacitación del funcionariado y especialistas de las diferentes áreas de servicios.	1	8	2	1	1	2	0	1	15
Ampliación y organización del diálogo con la sociedad civil.	1	8	2	2	0	2	0	1	15
Fortalecimiento de los órganos de planificación e información.	1	7	2	1	2	3	0	0	15
Promoción de la planificación participativa y rendición de cuentas a los municipios.	1	9	0	1	2	1	0	2	15
Articulación de esfuerzos con las entidades públicas y privadas en el ámbito local.	1	7	1	1	0	2	0	4	15

Comentario

Después de décadas de centralismo cualquier proceso que lo quiera revertir no solo debe tomar tiempo, sino que también debe potenciar las capacidades locales de los nuevos actores que asumirán la toma de decisiones tanto políticas como locales. De ahí la explicación de que todas las variables propuestas obtienen una alta frecuencia como prioritarias, es decir, que todas lo son en un proceso de capacitación integral que abarque todos los aspectos involucrados. El reto de los Gobiernos locales es serio, pues tras una larga tradición centralista, las municipalidades deben responder mejor a las exigencias de la población.

Los Gobiernos locales con las nuevas responsabilidades serán vistos con ojo crítico y analizados a profundidad. No será un proceso fácil y necesariamente habrá desbalances en la calidad de las respuestas que cada uno de ellos pueda dar a demandas similares. Esto será motivo de crítica y quizás de ataque a la descentralización. Por eso la capacitación permanente, mientras se aprehende definitivamente el proceso, es un requisito fundamental.

5- Exigencias a la sociedad civil organizada

Señale en orden de importancia las exigencias que el proceso de descentralización le genera a las organizaciones de la sociedad civil

Afirmación	Sujeto															Frecuencia de 1	Frecuencia de 2	Frecuencia de 3	Frecuencia de 4	Frecuencia de 5	Nr/NS	FR	TOTAL				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15												
Mayor participación en la elección de las autoridades municipales	1	1	1	5	1	1	1	4	3	4	1	1	1	1	1	11	0	1	2	1							15
Mayor participación en la planificación del desarrollo local y del apoyo y seguimiento a las funciones y tareas de los Gobiernos locales	1	2	1	5	4	1	2	1	NR	1	2	1	1	1	1	9	3	0	1	1	1	1	1	0	1	0	15
Mayor capacitación a personas dirigentes, asociadas a organizaciones y al funcionariado en el campo del desarrollo local	1	1	1	5	2	1	4	2	4	3	3	1	2	3	1	6	3	3	2	1	0	0	0	0	0	0	15
Integración organizada en los comités municipales que promueva e instituya el Gobierno local para la solución de problemas	1	1	1	NR	3	1	3	3	2	2	3	1	2	2	1	6	4	4	0	0	1	0	1	0	0	1	15

Comentario:

La descentralización sin la participación de actores municipales locales y la sociedad civil es incompleta. Por eso es preponderante que la sociedad civil participe con mayor ingerencia en la escogencia de autoridades locales. La variable: “Mayor participación en la elección de las autoridades municipales”, escogida como prioritaria o como estar de acuerdo mayoritariamente con ella, refleja esa misma necesidad, pues son personas elegidas mediante el centralismo de los partidos políticos las que concuerdan con ese aserto. Y consecuente con eso, la segunda variable con más aceptación es la que indica que: “Mayor participación en la planificación del desarrollo local y del apoyo y seguimiento a las funciones y tareas de los Gobiernos locales”, evidencia que la descentralización debe de invitar a la participación para que sea efectiva, pues un enorme error es descentralizar nacionalmente para volver a centralizar en lo local con las consiguientes consecuencias ya señaladas en la centralización actual.

6– Desarrollo de capacidades en las autoridades municipales

Señale en orden de importancia las capacidades que son necesarias desarrollar y fortalecer para una eficiente y eficaz gestión municipal

Sujeto								
Afirmación	Frecuencia de 1	Frecuencia de 2	Frecuencia de 3	Frecuencia de 4	Frecuencia de 5	Nr/NS	FR	TOTAL
Gerencia y Liderazgo	14	0	0	0	0	0	1	15
Planificación y desarrollo de proyectos	8	3	3	1	0	0	0	15
Prevención y enfrentamiento de desastres	7	1	0	1	1	0	5	15
Desarrollo de Recursos humanos	6	3	1	0	2	0	3	15
Modalidades de gestión pública moderna	5	4	0	1	0	0	5	15
Desarrollo local y sus implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales, en el marco de los objetivos de desarrollo nacional y de los objetivos del milenio	6	3	2	2	0	0	2	15
Participación ciudadana y gobernabilidad democrática	6	4	1	1	2	0	1	15
Caja de herramientas	9	1	0	0	1	1	3	15
Trabajo en equipo	8	3	0	0	1	0	3	15

Comentario

Vale destacar que la capacidad de Gerencia y Liderazgo es la que destaca casi en la totalidad de encuestas como prioritaria con 14 de 15 encuestas. Un proceso como la descentralización en este país, definitivamente requiere liderazgo y en ese sentido parece que hay unanimidad en los encuestados. Pero el liderazgo en la conducción clara de procesos orientados con criterios gerenciales, ejecutivos. Lo que se requiere es un representante (líder) con ejecutividad (gerente) para que la gestión municipal descentralizada sea exitosa, es decir, sostenible y progresiva que tenga una sociedad más participativa y democrática que es el fin último de la descentralización y para que no se revierta el proceso.

7– Duración del proceso de Descentralización

PERÍODO	SUJETO															TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Corto plazo (2 a 3 años)	1	1	1	1	1	1	1	1		1		1			1	11
Mediano plazo (4 a 5 años)									1		1		1	1		4
Largo plazo (10 a 15 años)																

Comentario

Se impone el criterio del corto plazo en forma claramente mayoritaria. Este se sustenta en el plazo para el que fueron electos/as. En primer lugar, la descentralización es prioridad de la actual Administración, un ejemplo concreto es dar categoría de Ministro al funcionario encargado de liderar el proceso. A la actual Administración le quedan tres años. Por otro lado, los alcaldes y alcaldesas han sido electos en esta ocasión por cinco años, de manera que lo más conveniente para las alcaldías es que se defina y ejecute el tránsito de la descentralización en el más corto plazo para tener tiempo de ejercer sus cargos bajo las nuevas potestades, competencias y recursos que el proceso conlleva. Para esto es indispensable el consenso nacional, especialmente de los partidos políticos para lograr impulsar esta política en el plazo indicado, pues debe de intervenir obviamente la Asamblea Legislativa.

8– Seguimiento, asesoría y evaluación al proceso de descentralización

¿Cuál de las siguientes instituciones deberían brindar seguimiento, asesoría y evaluación al proceso de descentralización?

INSTITUCIÓN	SUJETO															TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
MIDEPLAN		1	1						1			1				4
IFAM	1	1	1						1	1		1				6
Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local	1	1			1	1			1			1	1			7
MIDEPLAN–IFAM		1							1							2
IFAM y Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local	1	1			1				1	1						5
MIDEPLAN IFAM MINISTERIO Descentralización y Desarrollo Local		1		1			1	1	1	1	1		1	1	1	10

Comentario

Mayoritariamente se inclinan los encuestados a estar de acuerdo que quienes deben brindar seguimiento, asesoría y evaluación al proceso de descentralización son aquellas instituciones directamente dependientes del Poder Ejecutivo (MIDEPLAN-IFAM-Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local) Sin embargo, esa variable es una suerte de resumen de las anteriores posibilidades que presentan a estas instituciones de manera individual o combinada. El seguimiento y la evaluación debe darse desde ambos sectores, es decir, tanto del que cede competencias y recursos como del que las recibe para tener mejor certeza para proponer cualquier ajuste.

9. De acuerdo con su criterio, ¿cuáles serían las acciones necesarias para dinamizar el proceso de descentralización, posterior a la oficialización de la Política Nacional de Descentralización y a la aprobación de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades?

- a) Capacitar a dirigentes, asociaciones, organizaciones y funcionarios en el tema de desarrollo local.
- b) Brindar mayor información a la ciudadanía en general.
- c) Entidades como el IFAM, UNGL y Federaciones de municipalidades, deben unir esfuerzos para realizar acciones pertinentes a fin de que el Gobierno Central en conjunto con sus autoridades ejecuten lo que se ha plasmado en la legislación.
- d) Recurrir en forma conjunta y mediante medios pertinentes, la concreción en el corto plazo de una calendarización, para que la legislación existente esté a disposición de la población civil y se inicie el proceso.
- e) Seguimiento a las alcaldías.
- f) Mejorar la gestión municipal, mediante la administración correcta de los recursos disponibles.
- g) Definir una agenda municipal local.
- h) Divulgación de la Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- i) Mayor voluntad política para el cumplimiento de la Ley 8801.
- j) Conformación de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional.
- k) Instituciones como el MIDEPLAN y el IFAM deben brindar asesoría durante el proceso.
- l) Los representantes del Régimen Municipal deben ser más activos y plantear iniciativas.
- m) Agilizar el traslado de competencias de instituciones públicas a las municipalidades.
- n) Aprobación e implementación de la primera Ley Específica de Traslado de Competencias.

3. Ley de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades



ALCANCE N° 7 A LA GACETA N° 85 DEL 04 DE MAYO DEL 2010

PODER LEGISLATIVO

LEYES

8801

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- Objeto

La presente Ley tiene como objeto establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense.

ARTÍCULO 2.- Propósitos

El proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades pretende contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.

ARTÍCULO 3.- Principios del proceso de transferencias

Son principios orientadores del proceso de transferencia de fondos públicos y de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades, los siguientes:

- a) Subsidiariedad: las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.

- b) Complementariedad: la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades permitirá el ejercicio concurrente de competencias, cuando sea necesario, para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la Administración Pública nacional y la administración pública municipal.
- c) Equidad: la distribución de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades de cada municipalidad, así como al ámbito, los alcances y la cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.
- d) Gradualidad: el proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los gobiernos locales, una clara asignación de competencias a los gobiernos locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.
- e) Asimetría: el proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada municipalidad, respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los gobiernos locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa y progresiva.
- f) Permanencia: la descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central.
- g) Democratización: la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.
- h) Integración regional: el proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los

cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.

- i) **Financiamiento:** cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla.

ARTÍCULO 4.– Ejercicio asociado de las competencias municipales

- a) Mediante convenio suscrito al efecto, una vez que la titularidad de la competencia sea asumida por la municipalidad esta podrá ser ejercida con los otros gobiernos locales o con otras instituciones públicas para cumplir fines locales, regionales o nacionales.
- b) El ejercicio colectivo de las competencias municipales no causa su renuncia ni su transferencia.
- c) Las municipalidades podrán ejercer sus competencias e invertir sus fondos por intermedio de las confederaciones y federaciones municipales, así como por las ligas de municipalidades.
- d) Las competencias municipales serán ejercidas de manera que se cumpla el plan de desarrollo municipal y en lo aplicable el Plan nacional de desarrollo, sin perjuicio del principio de autonomía municipal.

CAPÍTULO II

COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS Y COMPETENCIAS

ARTÍCULO 5.– Autoridad responsable en el Poder Ejecutivo

Para los efectos de esta Ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica será la autoridad responsable del Poder Ejecutivo, ante las municipalidades, de la coordinación y la concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito.

El Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica propondrá las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas; concertará el proceso de transferencia de competencias y elaborará los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa.

Dentro de este proceso, el Poder Ejecutivo podrá implementar planes, programas o proyectos que permitan verificar la idoneidad de los gobiernos locales, para asumir nuevas competencias y recursos. Lo anterior con mecanismos de apoyo permanente al mejoramiento de la gestión municipal, sin perjuicio de la autonomía municipal y en concordancia con los alcances del artículo 170 constitucional.

ARTÍCULO 6.– Órgano consultivo

Con el fin de coordinar los distintos procesos de coordinación, la autoridad responsable contará con la asistencia de un consejo de carácter consultivo, presidido por ella misma, en el que estarán representados el ministro de Hacienda, un representante del IFAM, un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, un representante de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, una representante de la Red de Mujeres Municipalistas, un representante de Conadeco, un representante del Ministerio que transferirá sus competencias y un representante de las federaciones de municipalidades designado por ellas.

ARTÍCULO 7.– Coordinación

Los ministerios y sus órganos adscritos deberán coordinar con el ministro de Planificación Nacional y Política Económica sus acciones específicas para desarrollar con eficiencia y eficacia el proceso de transferencia de competencia y recursos, la elaboración de los planes correspondientes y verificar que sean ejecutados de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y esta Ley.

ARTÍCULO 8.– Obligaciones de los ministerios, órganos adscritos y entes locales

Los ministerios y sus órganos adscritos incorporarán en el plan operativo institucional la obligación de ejecutar las políticas y los programas aprobados por cada ley especial para cumplir el proceso de transferencia; de igual manera, lo deberán hacer los entes locales receptores de recursos y competencias.

ARTÍCULO 9.– Normas para la transferencia de recursos y competencias

- a) Las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales a que se refiere el transitorio de la reforma del artículo 170 constitucional.
- b) Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho Poder en la Constitución Política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles.
- c) La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento (10%).

- d) Dispuesta la transferencia, las competencias son asumidas por los entes locales como propias y a su entera responsabilidad.
- e) Los aspectos de carácter laboral se regularán por lo que al efecto dispone el Estatuto de Servicio Civil, el Código Municipal y el Código de Trabajo, según corresponda.
- f) El traslado de las competencias entrará en vigencia a partir del primero de enero del año en que se contemple el traslado de los recursos.
- g) La transferencia de competencias es incondicionada y solo podrá coordinarse su definición y traslado efectivo con el ministro de Planificación y Política Económica.

CAPÍTULO III

CRITERIOS PARA LA ATRIBUCIÓN DE FONDOS Y DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES

ARTÍCULO 10.– Distribución de los fondos

Cada ley específica definirá los factores de distribución, atendiendo criterios de densidad poblacional, índice de desarrollo social y los principios de equidad y asimetría a que se refiere el artículo 3 de esta Ley.

ARTÍCULO 11.– Giro de los fondos

El giro de los fondos deberá hacerse en tres tractos, en la primera quincena de enero, de abril y de julio de cada año. El tesorero nacional será personalmente responsable del giro total y oportuno de los fondos.

ARTÍCULO 12.– No aplicación a los fondos transferidos de disposiciones especiales que afectan los ingresos ordinarios locales

No serán aplicables a los fondos transferidos, conforme el artículo 170 de la Constitución Política, las disposiciones que establezcan remuneraciones, transferencias o destinos específicos según el monto de los ingresos ordinarios locales.

ARTÍCULO 13.– Fondos recibidos

De los fondos recibidos, los gobiernos locales destinarán los recursos necesarios para financiar una estructura operativa mínima de funcionarios y profesionales, atendiendo las recomendaciones de la autoridad presupuestaria, que les permita cumplir sus obligaciones y las disposiciones de esta Ley.

CAPÍTULO IV

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO

ARTÍCULO 14.– Fiscalización social

Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley.

ARTÍCULO 15.– Presupuestos y participación ciudadana

Una vez transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses

de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos.

Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del concejo municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos.

ARTÍCULO 16.– Objetivos de la participación ciudadana

Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son los siguientes:

- a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.
- b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.
- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
- d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.
- e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.
- f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales.

CAPÍTULO V

MODIFICACIONES DE OTRAS LEYES

ARTÍCULO 17.- Refórmanse los artículos 3, 7, 9, el inciso a) del artículo 13 y el artículo 107 del Código Municipal, Ley N.º 7794, y sus reformas. Los textos dirán:

“Artículo 3.- La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.

El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.

La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.”

“Artículo 7.- Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial.”

“Artículo 9.- Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuya finalidad sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.”

“Artículo 13.- Son atribuciones del concejo las siguientes:

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos. [...]”

“Artículo 107.- Los compromisos efectivamente adquiridos que queden pendientes del período que termina pueden liquidarse o reconocerse dentro de un término de seis meses, sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente.”

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 18.- Consejos cantonales de coordinación institucional

Créanse los consejos cantonales de coordinación institucional como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local. Los consejos serán presididos por la Alcaldía de cada municipalidad.

ARTÍCULO 19.- Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación.

Rige a partir de su publicación.

ASAMBLEA LEGISLATIVA.- Aprobado a los cuatro días del mes de marzo de dos mil diez.

COMUNÍCASE AL PODER EJECUTIVO

Francisco Antonio Pacheco Fernández
PRESIDENTE

Xinia Nicolás Alvarado
PRIMERA SECRETARIA

Sandra Quesada Hidalgo
PRIMERA PROSECRETARIA

Dado en la Presidencia de la República, San José, a los veintiocho días del mes de abril del año dos mil diez.

Ejecútese y publíquese

ÓSCAR ARIAS SÁNCHEZ.—El Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias Sánchez; y la Ministra de Gobernación y Policía, Janina Del Vecchio Ugalde.—1 vez.—(L8801-IN2010036522).

4. Instrumentos utilizados en la convocatoria para elaborar ensayos y aportes.

A. Ideario sobre la descentralización en Costa Rica

Guía de participación modalidad aportes

1. Conceptualización

El Ideario es un documento de obra colectiva, que recopila un conjunto de ideas, pensamientos, percepciones, valoraciones y experiencias compartidas por los miembros de un grupo o sociedad, que presenta principios, objetivos y diferentes visiones sobre un tema por medios escritos. En su valor histórico, refleja el estado del pensamiento social en un momento determinado y posibilita visionar tendencias. El Ideario recoge escritos elaborados en forma individual, grupal u organizacional.

El objetivo de construir el Ideario sobre la descentralización en Costa Rica, es contar con diversas visiones sobre el proceso de descentralización que debe llevarse a cabo en Costa Rica, desde la perspectiva de diferentes actores, y que guíe hacia la Costa Rica que se desea para el siglo XXI. Además, se pretende poner a disposición de los actores políticos y de la ciudadanía en general, las diferentes concepciones sobre descentralización y ofrecer un insumo útil para la construcción de un estado costarricense cuya toma de decisiones sea cada vez más democrática.

2. Opciones de participación

Se establecerán dos formas de invitación: dirigida y abierta.

La invitación dirigida corresponde a la solicitud de participación a personajes públicos o de reconocida influencia nacional en general, o sobre la temática de la descentralización en particular. Dicha participación podrá ser mediante el envío de un documento y, en algunos casos, se procederá a una entrevista cuya transcripción constituirá la presentación escrita.

Con el formato de invitación abierta se posibilita la recepción de escritos de actores y agentes territoriales del desarrollo, cuyos aportes sean fundamentales para enriquecer la diversidad del pensamiento en la materia. Para esta categoría, la inclusión en la publicación escrita estaría sujeta a la aprobación del Comité Técnico del Ideario.

3. Criterios para la presentación de los documentos

3.1. Ejes o temas: La persona o grupo podrá hacer referencia a uno, varios o a la totalidad de los siguientes aspectos como elementos guía:

- ¿Qué es la descentralización? Conceptos y enfoques de la Descentralización en Costa Rica
- Objetivo y resultados de la descentralización en Costa Rica. Descentralización inteligente y estratégica: ¿Para qué y para quién descentralizar? ¿Qué descentralizar? ¿Cuáles aspectos o procesos públicos deberían decidirse,

organizarse, ejecutarse y evaluarse desde los territorios o regiones para mejorar el bienestar de la población o vecinos? ¿Riesgos de la descentralización territorial en Costa Rica?

- Medios, herramientas e instrumentos para la descentralización: ¿Cómo y con qué descentralizar? Viabilidad o legitimidad ciudadana, instrumentos jurídicos, voluntad política, asignación de recursos. ¿Cuál es el o los roles de los Gobiernos Locales y otros actores territoriales?
- Temporalidad y gradualidad de la descentralización: ¿Cuándo deberían darse determinados procesos o transferencias? ¿Por cuánto tiempo?
- La decisión sobre la descentralización: ¿Quién y desde dónde se decide y se debe decidir la descentralización en Costa Rica?

3.1. Extensión máxima: 5 cuartillas (una cuartilla consiste en una página en computadora a doble espacio).

3.2. Formato: Procesador de texto Word, letra Open type, palatino, tamaño 11 puntos. El tipo de letra puede variar según el tipo de trabajo.

3.3. Fecha límite para recepción de escritos: 13 de diciembre del 2010.

3.4. Lugares y medios para recepción de escritos: Pueden utilizarse cualquiera de las siguientes formas:

- A. Correos electrónicos: gestionlocal@uned.ac.cr; mperez@ifam.go.cr (debidamente identificados aporte para el Ideario sobre la Descentralización)

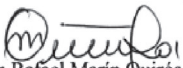
- B. En disco compacto u otra forma de almacenamiento electrónico (en sobre cerrado y debidamente rotulado “Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica”, aporte para el Ideario, con su respectivo remitente, fecha, teléfonos y correos electrónicos), a alguno de los siguientes lugares:
- Edificio del IFAM sito en Moravia, 2507-1000 dirigido a Maribel Pérez Peláez.
 - En la UNED, en las diferentes sedes de la UNED, a nombre del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local.

3.1. Personas de contacto y para mayor información:

- Maribel Pérez Peláez, coordinadora del Observatorio Nacional de la Descentralización y el Desarrollo Humano Local. IFAM. teléfono 2507-1042, 2507-1157, correo electrónico: mperez@ifam.go.cr
- Javier Ureña Picado, Director. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local – UNED. teléfono 2253-7330, correo electrónico: jurena@uned.ac.cr

3.2. Los escritos serán publicados como parte de la línea de coedición UNED/IFAM, sobre temas municipales. Para ello, el envío de escritos supone la cesión de los derechos de autor para el respectivo proceso de publicación.

Suscriben atentamente,


Juan Rafael Marin Quirós
Ministro de Descentralización y Desarrollo Local, Presidente Ejecutivo IFAM




Luis Guillermo Carpio
Rector
Universidad Estatal a Distancia UNED
Rectoría



C: Cronológico
Archivo Ideario sobre la Descentralización en C.R

Guía de participación modalidad ensayo

22 de noviembre de 2010

Señor

Estimado señor:

Luego de un análisis realizado por el Comité Coordinador del Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica, se ha visto la necesidad de profundizar en algunos temas de carácter estratégico referido a la Descentralización Fiscal, Descentralización Política, Descentralización Territorial, Fortalecimiento de Capacidades, Participación Ciudadana y la Descentralización como un proceso histórico.

Es nuestro interés que la publicación del Ideario, además de recopilar la opinión de un grupo sobre el tema de la descentralización, tenga una visión lo más integral posible y que cuente con una mayor profundidad en los temas mencionados.

Es por lo anterior, y tomando en cuenta su trayectoria y gran experiencia, que nos permitimos invitarle a que nos colabore escribiendo un ensayo de no más de 15 páginas sobre el tema “Descentralización Territorial”.

De estar de acuerdo, la fecha de entrega sería el lunes 31 de enero del 2011. Asimismo, le agradeceríamos comunicarse con Maribel Pérez Peláez, Coordinadora IFAM al teléfono 2507 1042 o al correo mperez@ifam.go.cr o con Javier Ureña, Coordinador UNED al teléfono 22537330 o al correo jurena@uned.ac.cr.

Para nosotros y para el país es de gran importancia contar con sus aportes en el Primer Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica.

Suscriben atentamente,

Suscriben atentamente,


Juan Rafael Marín Quirós
*Ministro de Descentralización y Desarrollo
Local, Presidente Ejecutivo IFAM*




Luis Guillermo Carpio
*Rector
Universidad Estatal a Distancia UNED*



C: Cronológico
Archivo Ideario sobre la Descentralización en C.R

5. Abreviaturas y acrónimos

ANAI	Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias
AYA	Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCC	Cartas de Compromiso Ciudadano
CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CMD	Concejos Municipales de Distrito
COLOSEVIS	Consejos de Seguridad Vial
CONADECO	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONAVI	Consejo Nacional Vial
COREC	Comisión para la Reforma del Estado
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral

EUNED	Editorial UNED
FOMUDE	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.
GAM	Gran Área Metropolitana
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y Recreación
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IGM	Índice de Gestión Municipal
IGMB	Índices de Gestión Municipal Básicos
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. UCR
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
LGAP	Ley General de Administración Pública
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OFIPLAN	Oficina de Planeamiento Nacional y Política Económica
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
ONG	Organización No Gubernamental
PAC	Partido Acción Ciudadana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRUGAM	Planificación Regional y Urbana en la Gran Área Metropolitana
RECOMM	Red Costarricense de Mujeres Municipalistas
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
SIIM	Sistema Integrado de Información Municipal

SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
tm	Toneladas métricas
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

6. Bibliografía

Obras, sitios Web y documentos consultados

FOMUDE. Estudio sobre descentralización. Universidad Nacional, Escuela de Planificación y Promoción Social. 2007.

FOMUDE. João P. C. Guimarães. Informe final de Misión. Consultor ATI en Desarrollo Regional. 2006.

FOMUDE. Furlán, José Luis. Informe final de Misión. Consultor ATI en Descentralización. Setiembre de 2006

FOMUDE. Furlán, José Luis. Claves para una estrategia de descentralización. Ponencia preparada en el marco de la misión de asistencia Técnica Internacional al Proyecto FOMUDE Agosto de 2006

FOMUDE. Estudio "Lineamientos de reforma institucional para el sector descentralizado". Consultores Administrativos Latinoamericanos Asociados S.A. (Conalás) Agosto – 2006

Furlán, José Luis. Preguntas frecuentes sobre la descentralización en América Latina. Presentada al VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Antigua, Guatemala. 2004.

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Universidad Nacional. Ideario Costarricense. 1993

Edgard Herrera Z. (HABITAR). "Tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana" San Salvador, El Salvador, Junio 2003

FOMUDE. Giovanni Varela D. Estudio sobre competencias municipales para Costa Rica. Febrero 2010

Arias Sánchez Oscar, discurso pronunciado el Día del Régimen Municipal en el cantón de Heredia. 2009

Rojas Molina Fabio, presidente ejecutivo del IFAM, discurso pronunciado en la celebración del Día del Régimen Municipal, en el cantón de Limón, 2008.

www.ifam.go.cr Instituto de Fomento y Asesoría Municipal