

*DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL
PARA EL DESARROLLO DE COSTA RICA
Un necesario diagnóstico modelístico*

Johnny Meoño Segura

RESUMEN

Costa Rica se mantiene como un país altamente centralizado y presidencialista. Los signos de los tiempos modernos no le han impactado en este campo, aunque el resto de América Latina sí lo ha hecho. Si bien los países de la región no han mejorado grandemente su desempeño sociopolítico a raíz de sus grandes esfuerzos de descentralización, han mostrado mayor madurez y decisión colectiva que Costa Rica. El artículo demuestra por qué el modelo centralizado se ha agotado para “lograr desarrollo integral”, y cómo avanzar hacia un sistema político e institucional realmente descentralizado sin incurrir en los errores de los países latinoamericanos. Ello exige reconocer los vicios producto de nuestra cultura política de origen colonial, todavía hegemónica en la forma en que se gobierna y administra el país. Se demuestra también cómo Costa Rica debió ser ya un país plenamente desarrollado con base en su actual marco normativo constitucional y legal superior, y cómo todavía puede serlo en una etapa de transición hacia un modelo descentralizado y cuasi-parlamentario.

PALABRAS CLAVE: SISTEMA POLÍTICO, GOVERNABILIDAD, CULTURA POLÍTICA DE ORIGEN COLONIAL, DIRECCIÓN POLÍTICA, PLANIFICACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS, BELIGERANCIA POLÍTICA, CORRUPCIÓN, TRANSICIÓN

ABSTRACT

Costa Rica is the most centralised country in Latin America. Other countries with a long tradition of centralism, have attempted serious and deep changes regarding the structures of political power and administrative decision, even though very little has changed in terms of their integral development. The article shows how to decentralise even under Costa Rica's current juridical superior framework, and even more how to attain a major decentralised political and institutional system without incurring the many weaknesses shown by the rest of Latin American nations. It also shows how to understand and tackle our political culture of colonial origin which still permeates governmental and administrative processes and practices in the country. It does propose how to become a developed nation not only by decentralising within the current normative framework as a transitional process but how to design and implement a new model where decentralisation and quasi-parliamentarism may prevail towards a higher and stable governability of the country.

KEY WORDS: POLITICAL SYSTEM, GOVERNABILITY, POLITICAL CULTURE OF COLONIAL ORIGIN, POLITICAL DIRECTION, PLANNING, DECENTRALISATION, DECONCENTRATION, POLITICAL PARTIES, POLITICAL INVOLVEMENT, CORRUPTION, TRANSITION

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, de la Universidad de Costa Rica, ha abordado en los últimos cuatro años iniciativas investigativas sobre la realidad de los procesos públicos del país con visiones político-administrativas, tal y como corresponde a un centro de investigación de una Facultad multidisciplinaria como la de Ciencias Económicas en la que convergen las carreras de Economía, Estadística, Administración Pública y Administración de Negocios.

El presente trabajo corresponde a ese interés temático del IICE, manifestado en la investigación que realizamos durante más de un año conjunta aunque separadamente con el Dr. Justo Aguilar Fong sobre la materia, y que concluyó en diciembre próximo pasado con el Informe Final intitulado DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL PARA EL DESARROLLO DE COSTA RICA. Fundamentos teórico-prácticos para valorar la viabilidad política de los ámbitos territoriales no-centrales, hacia un mejor gobierno.

Este artículo constituye una síntesis de los aspectos más propositivos de dicho estudio, el cual en su versión completa está previsto por el Instituto para ser publicado este año como libro, simultáneamente con el informe producido por el Dr. Aguilar Fong, ya que se trata de dos esfuerzos pioneros sobre la materia en Costa Rica.

No es ésta, sin embargo, una incursión nueva o inédita por parte nuestra, ya que el mismo ha sido campo de nuestro interés sistemático y continuo desde 1974 cuando iniciamos una fructuosa carrera pública en la entonces Oficina de Planificación Nacional, OFIPLAN, y pudimos abordar el análisis

de la problemática de la descentralización integral.¹

La noción de descentralización tal y como será abordada en el presente estudio, rebasa la problemática política, jurídica, institucional, económica y social, que toma lugar en los ámbitos cantonales o municipales. Precisamente en la entonces OFIPLAN a partir de 1974, se inició un esfuerzo en materia de regionalización geográfica y económica liderado internamente por un grupo de profesionales organizados bajo la División de Planificación Regional y Urbana.

Se carecía en aquel inicio, sin embargo, de un enfoque sociopolítico y organizativo que permitiera sustentar sólidamente los loables esfuerzos por estructurar el país en regiones de desarrollo que sirvieran de mejor manera al propósito superior de formular los planes nacionales de desarrollo a que obligaba la nueva Ley de Planificación Nacional No. 5525, de mayo de 1974, con una visión más articulada y coherente que la permitida por las provincias con sus delimitaciones territoriales fundadas en criterios coloniales ya entonces superados por la fuerza de la evolución real del país.

Nuestro aporte inicial en dicha Oficina, primero como profesional de la División de Planes y Política Administrativa y luego como Director de ésta desde 1976, tomó entonces debida nota del muy sólido sustento que distinguía

1 Publicamos un primer libro en el que se dedicó un capítulo al régimen municipal y a la descentralización, planteando la necesaria revisión de todo el esquema tributario y de generación de ingresos y prestación de servicios en manos de ministerios y entes autónomos para redefinir su distribución entonces centralista y privilegiar el advenimiento de nuevo cuño de un sistema político e institucional regional y cantonal, *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988. Nuestro más reciente trabajo es *Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica*, Antología 3, CICAP-SIEDIN, UCR, 2005.

los esfuerzos que se realizaban en ese campo con apoyo de la cooperación alemana, y buscó agregarle valor con enfoques y metodologías político-administrativas que no estaban siendo considerados en aquel momento.

Hubo, particularmente, una convicción conceptual nuestra en el sentido de que no era políticamente razonable pensar en descentralizar sólo en favor del régimen municipal como era y sigue siendo la tónica en el país, ya que regionalizar implicaba algo muy distinto que fortalecer los gobiernos cantonales o municipalidades; implicaba incorporar un nuevo ámbito territorial para “planificar el desarrollo” del país. O sea, exigía visualizar unidades gubernativas o cuasi gubernativas en territorios mayores al cantón. No se hablaba en aquellos momentos en el país, ciertamente, de “dirección del desarrollo” sino de “planificación del desarrollo”. Más aun, muy pocos entendían la importancia de repensar la división territorial del país por sobre la noción históricamente aceptada de provincia y cantones, menos para efectos de *gobierno y administración* del desarrollo de Costa Rica.

El afán gubernativo a través de OFIPLAN era correcto en todo sentido aun cuando respondía a una tímida emulación del vigoroso y válido modelo alemán de regiones vigente desde mucho antes en aquel país. Tímida emulación decimos, por cuanto en Alemania existían regiones federadas, es decir con gobierno propio distinto del Gobierno Federal o nacional: un Poder Ejecutivo con un Titular de elección popular llamado Gobernador y toda una institucionalidad de apoyo a su gestión, y un Parlamento o poder legislativo también en cada región.

En Costa Rica, se planteaban las regiones de desarrollo como instancias “coordinadoras”, no decisoras, para la acción de las instituciones ministeriales y autónomas del Gobierno Central que se proyectaban en cada región a través de agencias prestadoras de servicios, con incorporación deliberativa de las municipalidades mismas y de los diversos grupos representativos de la sociedad civil y del mundo empresarial. Y, el esquema se promovía por Decreto Ejecutivo, no por Ley aunque tenía un sustento muy marginal en la Ley de Planificación Nacional No. 5525.

Esos primeros aportes para ampliar el concepto de regiones de desarrollo con conceptos y mecanismos de articulación y conducción política-administrativa, constan en diversos documentos internos producidos al amparo de la entonces División de Planes y Política Administrativa.

El Plan Global de Reforma Administrativa de enero de 1976, producido por dicha División, introdujo la necesidad de profundizar en el país el estudio de las vinculaciones a lograr entre lo sectorial y lo regional del desarrollo del país que se impulsaba en aquellos tiempos, toda vez que el autor del presente trabajo había logrado identificar que ambos conceptos estaban siendo manejados en América Latina de manera fragmentada, como si fueran procesos públicos distintos y no complementarios o convergentes.

En mayo de 1977, dicha División elaboró y presentó un planteamiento pionero sobre el modelo para el desarrollo regional del país articuladamente con la organización y proyección sectorial de la Administración Pública, tomando total nota del esfuerzo promovido hasta entonces por la División de Planificación Regional y Urbana pero enriqueciéndolo con los enfoques político-administrativos hasta entonces descuidados por los demás grupos de especialistas. El documento se intituló *Propuesta de organización institucional para el Pacífico Norte*, y se presentó en el XI Congreso de Municipalidades de la Provincia de Guanacaste en mayo de 1977. Contó con el apoyo político superior de los entonces ministros de Planificación, Fernando Zumbado, y de Agricultura, Rodolfo Quirós Guardia.

En el plano académico y como analistas independientes, hemos podido publicar y promover el tema en diversos medios, en los que abiertamente hemos preconizado la necesidad de fortalecer el concepto de regiones como alternativo al de provincia, con fuerza de ley y con claros criterios de autonomía política para que emergieran como ámbitos territoriales convergentes pero competitivos con respecto al ámbito nacional que hasta hoy día monopoliza el ejercicio del poder político e institucional total del país, y que pudiera intermediar en todo sentido entre dicho poder central y los gobiernos cantonales o municipalidades.

Ya desde entonces, dicho sistema presidencialista y centralizado o unitario daba evidentes muestras de agotamiento, de ineficacia y de falta de transparencia por la casi nula representación y participación políticas ciudadanas que el mismo generaba, y según lo contraponíamos fácticamente a los logros y éxitos de los sistemas democráticos más exitosos –en gran parte por ser tan descentralizados- en las naciones industrializadas de aquél momento. En la segunda parte de esta Introducción se aborda con más precisión lo que visualizamos como el “estado de cosas” en Costa Rica, a manera de marco referencial superior de lo que pudo haber sido y no fue, pero puede aun ser si se toma conciencia y sentido del compromiso tanto político como cívico de lo que son responsabilidades y competencias de todos en cuanto a rendir cuentas y saber exigir las.

Nuestra preocupación insistente desde entonces, ha sido la de forjar una visión global y estratégica que convenciera sobre la ventaja de ver el tema de “descentralización” como uno clave y determinativo del desarrollo futuro del país. Exigía, sobre todo, entender que las municipalidades tenían un mucho más importante rol que jugar en dicho desarrollo pero no a partir de “un salto” de la nación al cantón como todos insistían y siguen insistiendo hasta el día presente, sino como la estructura gubernativa más cercana al habitante del país pero debidamente enmarcada en, y articulada con, otra estructura gubernativa intermedia como debía y podía ser la regional o provincial y sí con muchas mayores competencias y recursos propios que los que exhibe dicho régimen local al día presente.

Hasta hoy, municipalistas y diversos analistas del tema, y lógicamente el IFAM como institución del Poder Central encargada de promover y apoyar el fortalecimiento municipal, aunque también la Unión Nacional de Gobiernos Locales, siguen predicando este fortalecimiento municipal sin tomar en cuenta la conveniencia o necesidad de acordar para el país un nivel intermedio gubernativo o cuasi-gubernativo de gestión en el ámbito regional o provincial, más allá de la noción de “federaciones municipales” por región.

Hay en el país una ausencia total de discusión sobre modelos políticos, y entonces lo que prevalece es una actitud de “municipalismo puro” que sigue chocando con los recelos y egoísmos de partidos políticos y dirigentes nacionales que siempre se han negado y se seguirán negando a apoyar cualquier transferencia directa de competencias y recursos nacionales, a las municipalidades.

La reforma del Artículo 170 de la Constitución Política y el manejo errático del proyecto de ley que pretendía hace unos cinco años regular las transferencias presupuestarias y competencias a las municipalidades sin ceder nunca la titularidad de dichas competencias, son evidencia inobjetable de dicha actitud nacional antimunicipalista.

Unos muy pocos analistas nacionales que hablan recientemente de “dar autonomía a las regiones”, lamentablemente lo hacen sin reconocer estos antecedentes que vienen de hace más de 30 años con sólidos sustentos teóricos, conceptuales y metodológicos y cuyo análisis permitiría asimismo contar con mejores elementos de juicio del por qué Costa Rica no ha avanzado en esta dirección, y cómo nuestra cultura política de origen colonial, y no meros vicios o actitudes de hace apenas 30 años o menos, impiden dar ese salto de visión y de acción.

Ignorar esos factores que han estado presentes en los importantes pero inconsistentes resultados logrados en materia de regionalización, es darle la espalda a la historia reciente del país y, con ello, plantear cambios que en el papel pueden parecer interesantes pero que serán inocuos si no se toma debida nota de los factores que impiden al país, y a su clase dirigente sobre todo, valorar adecuadamente los términos y condiciones sobre los cuales sí podría ser posible, esta vez, lograr mayores acuerdos sobre la temática para avanzar en serio.

El tema lo hemos abordado en numerosas participaciones en congresos municipales y de otra naturaleza, sin que francamente hayamos tenido ningún éxito en elevar el nivel de la discusión sobre descentralización territorial

por encima del interés de casi todos en el régimen municipal, a juzgar por la poca resonancia manifestada en las reiterativas discusiones y propuestas sobre fortalecimiento municipal sin contemplación de ámbitos regionales o provinciales según leemos semana tras semana en diversos medios y foros nacionales.

El presente trabajo, busca proporcionar una visión pragmática sobre régimen municipal según nuestro ordenamiento constitucional y jurídico presente. Buscamos contribuir con una visión constructiva y optimista, e igualmente sólida en lo jurídico, sobre lo que sí se puede hacer ya para fortalecer dicho régimen, sin abjurar de la necesaria articulación con el ámbito territorial mayor que constituyen las provincias o regiones de desarrollo.

El lector debe, en consecuencia, tomar debida nota de que nuestro enfoque no se agota en el régimen municipal, sino que visualiza y justifica sólidamente la necesidad de que la discusión sobre descentralización territorial asuma un nivel más ambicioso y realista según las experiencias exitosas que nos ofrece el mundo entero y las debilidades innatas que la historia política de Costa Rica nos muestra producto de su propia cultura política de origen colonial, según lo retomaremos más adelante.

Exploramos, sin embargo y como marco referencial para el resto del presente estudio, a cuál Costa Rica hay que tener clara como modelo-país cuando hablemos de la Costa Rica que no ha podido ser materializada por una serie de incumplimientos e indolencias de gobernantes y gobernados. **La contrapartida positiva, es que esa Costa Rica sigue configurada en la Constitución Política y en algunas leyes superiores y generales, para ser reivindicada por gobernantes que lleguen con esa visión clara y comprometida de gobernar como deben y no aleatoria, arbitraria y caprichosamente, o bien por ciudadanos que sepan cómo exigir de aquellos que gobiernen como tienen que hacerlo según ese modelo superior de país y de Estado *de excelencia* claramente enunciado en nuestra vigente Constitución Política. O, por una Contraloría de la República, o partidos**

de oposición, que sepan también exigir de los gobernantes de turno cómo gobernar y administrar ese idóneo modelo-país normado en la Constitución Política.

1. La descentralización insuficiente e inoperante en Costa Rica

Es útil para el lector de este trabajo, ubicarse a partir de ahora en la problemática que surge en el ámbito de la provincia o región en su condición de marco referencial superior del cantón o de los cantones y, consecuentemente, del Régimen Municipal como tal.

Hay una racionalidad para asumir y recomendar esto, proveniente tanto de la teoría y de la praxis política en su dimensión más estratégica pero también funcional, según lo demostramos en el capítulo I del documento de investigación ya referido.

Todo estudioso del tema hará bien en valorar la importancia de reconocer cómo el fenómeno de la descentralización territorial da para mucho más que lo que puede analizarse a nivel del ámbito territorial de cantones. Y cómo realmente el país experimentó hace 30 años con modalidades entonces novedosas y que no han perdido su importancia teórica y fáctica aun hoy día, pues en su ausencia operativa en los últimos quince años no ha habido nada que las haya reemplazado y que haya propiciado un “mejor gobierno”. Ha sido todo lo contrario.

Asumir discusiones propositivas hoy día sobre regionalizar el país sin tomar debida nota del proceso anterior y de sus resultados concretos, y de por qué el mismo vino a menos en esos últimos quince años, es asumir una actitud poco incisiva y poco académica.

La historia sí cuenta en la evolución de un país como Costa Rica, especialmente en este campo en que sí hubo esfuerzos y recursos importantes volcados a la regionalización territorial y cambios significativos que son un ineludible y útil patrimonio sociopolítico e institucional del país, que no se puede tirar por la borda sólo por falta de estudio riguroso de nuestra reciente

historia, o bien, como es frecuente, por razones poco académicas y técnicas.

**La provincia o región: de pasiva a activa.
Los elementos existentes hoy para
fundamentar una descentralización
integral mañana**

Si bien Costa Rica es un país territorialmente pequeño, hay enormes diferencias geográficas, ambientales, así como culturales, de infraestructura y de desarrollo socio-económico que en conjunto impiden que los problemas de cada comunidad, o cantón, sean resueltos adecuadamente por y con funcionarios técnicos y profesionales representantes del Estado a través de una presencia física en cada región, cantón, distrito y comunidades particulares, pero que son parte de una cadena jerárquica de mando en la que la cúspide, inalcanzable para esas poblaciones distritales y cantonales, o aún regionales, decide por ellas en última instancia en lejanas oficinas en San José.

Limón, Guanacaste y Puntarenas, por citar las tres Provincias más cortejadas por los partidos políticos –al menos en campaña electoral- por sus condiciones de mayor pobreza generalizada, han estado sujetas y seguirán estándolo -si no cambia el sistema político presidencialista y centralizado- precisamente a los arbitrios totalmente centrales de un único individuo y unos pocos colaboradores –Presidente y ministros- que, si son improvisadores o malos gerentes políticos, darán al traste con las aspiraciones de aquéllas por confrontar y superar sus problemas de siempre.

Hay algo muy perverso en esta situación, y es producto del sistema político imperante. Piense el lector que las poblaciones de cada Provincia podrían encontrar, bajo ciertas condiciones orgánicas y funcionales, una mayor y mejor modalidad o modalidades de representación y participación políticas a través de un sistema político que les diera una real injerencia en la determinación de su propio destino, asumiendo por ello la responsabilidad directa que les corresponda, tal cual ocurre en las naciones altamente desarrolladas de las que se copian modelos y normas pero no *comportamientos* y

contra las que luego todo individuo, gobierno, organismo o centro de estudio internacional busca establecer parámetros comparativos, con gran desconsuelo para quienes viven en función de tales estudios.

Hay en Costa Rica una muy buena experiencia con regiones de desarrollo y con Consejos Regionales de Desarrollo que cubrió un período amplio, de 1976 a 1992, cuando el Gobierno de turno empezó a eliminar las Direcciones Regionales de MIDEPLAN, y los Consejos Regionales empezaron a morir por inanición.

A pesar de que el esfuerzo estuvo respaldado por débiles decretos ejecutivos, la experiencia durante al menos dieciséis años tuvo gran relevancia política pues permitió enriquecer la participación ordenada a nivel de regiones de los principales grupos de interés social y productivo que no tienen adecuada representatividad en las cúpulas nacionales en San José. Permitted asimismo, facilitar una continua y significativa participación de las municipalidades hombro a hombro con los representantes de las instituciones nacionales.

En nuestros estudios sobre la experiencia de regionalización en el país, y comparativamente con la de otros países latinoamericanos que han avanzado mucho más consistentemente que Costa Rica, sostenemos que el país no puede seguir sin rumbo en materia regional o provincial, supeditados básicamente a que la Constitución Política no permite hablar más que del cantón como ámbito de Gobierno, además de la nación.²

La regionalización geográfica y administrativa: vieja invitada, débil protagonista

Ya desde 1976 el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD, divulgó las incipientes experiencias en materia de regionalización, en el libro *Administración regional en América Latina*, Buenos Aires,

2 Véase *Crisis nacional, estado y burocracia*, de Johnny Meoño, ET, Cartago, 2001.

Ediciones SIAP, 1976, y de él se derivaban muy buenas enseñanzas para el esfuerzo que en ese campo Costa Rica había iniciado desde antes de 1974, pero que consagró en un primer Decreto Ejecutivo en 1976. Este caso costarricense con Consejos Regionales de Desarrollo constituyó, a nuestro juicio, una experiencia en “desconcentración política”. Ni descentralización política real, ni administrativa; tampoco fue desconcentración administrativa, la cual sí se dio y se da aún con respecto a las agencias regionales de ministerios y otros entes nacionales. CEPAL/ILPES vieron este proceso en Costa Rica, calificándolo como un modelo original en América Latina (CEPAL, *Régimen jurídico de la planificación en América Latina*, 1993).

Un Gobierno nacional o central justifica su razón de ser en la medida en que logre mantener, según sustentamos en el capítulo final del Informe Final arriba referido del presente estudio completo (IICE, diciembre 2008), las competencias que le permitan entrar a imponer equilibrios a gobiernos menores si éstos están siendo irresponsables o incompetentes, o si enfrentan situaciones objetivas que les impiden alcanzar sus sanos objetivos de desarrollo. Pero, eso no es lo mismo que decidir, como hoy sucede, por ellos.

Un mal líder o gobernante nacional, recuérdese, o un mal parlamento nacional, arruinan fácilmente a un país. Por su lado, malas prácticas gerenciales en manos de tecnócratas centrales que dominan los procesos institucionales internos inclusive en su proyección regional o territorial, también inciden en malas gestiones de las agencias desconcentradas de las mismas instituciones.

La anterior visión crítica la sustentamos en el reconocimiento de muchos años –aparte de puro sentido común– de que en el sistema actual se está ante centros de decisión centrales o capitalinos que usualmente desconocen –y en consecuencia nunca promueven como debe ser la naturaleza y la dinámica real y potencial de participación activa que esas poblaciones pueden desplegar –allegando valiosísimos recursos comunitarios a los ya de por sí abundantes pero mal gerenciados recursos estatales o públicos–

para alcanzar así la solución misma de los problemas que las aquejan.

Hubo en aquellos años, asimismo, valiosos planes de desarrollo regional promulgados, e importantes compromisos de MIDEPLAN de consultar el criterio de los Consejos Regionales para verter dictamen técnico sobre las inversiones públicas en cada región. De nuevo, la falta de voluntad política de los respectivos Presidentes de la República, a pesar del dictado de nuevos decretos ejecutivos sobre la materia para “reactivar” cada vez el sistema, un débil liderazgo de MIDEPLAN y la falta de compromiso del “Gabinete” con respecto a los Consejos Regionales de Desarrollo, evitó que la experiencia se institucionalizara para bien del país.

La región o en su defecto la provincia con autonomía política y administrativa, tal y como se ha consagrado en cualquier país hoy desarrollado, o en países latinoamericanos que han avanzado en esta materia –federalismo– muchísimo más que Costa Rica aunque con menos tradición y atributos de democracia política, **constituye un eslabón indispensable entre la nación y el cantón**, incluso para fines redistributivos tributarios o fiscales y de promoción del desarrollo integral.³

3 Recordamos en este punto, según anticipamos en la Introducción, nuestros primeros artículos en página 15 de La Nación, en agosto de 1976 intitulados *Regionalización de la administración pública*, y en mayo de 1977, *Regionalización económica y regionalización administrativa*, con estas tesis claramente enunciadas a título personal como analista independiente, aunque las mismas se enuncian también en los muchos documentos oficiales que la entonces OFIPLAN, con la que trabajábamos, publicó y divulgó en todo el sector público. Nunca hubo discusión, refutaciones o validaciones ni en dicha página del periódico La Nación por otros analistas con espacio en ella, ni en otros medios. Hoy, cuando algunos académicos proponen considerar la “autonomía” para regiones o provincias, o en MIDEPLAN mismo producen nuevos decretos ejecutivos sobre regionalización sin considerar el último Decreto “completo” de 1991 y consecuentemente obviando mecanismos muy importantes de participación ciudadana y concertación sociopolítica, se demuestra cuán difícil es lograr que el costarricense, por académico o funcionario de tiempo completo que sea, no incurra con tanta facilidad en

Preocupa sobremanera que en materia de regionalización o descentralización, mientras que en el resto de América Latina, incluida América Central, se han fortalecido verdaderamente estructuras descentralizadas de Gobierno, en Costa Rica las ideas sobre la materia siguen siendo vagas. Se amerita, hoy, una seria discusión sobre cómo pasar de una situación actual dentro del marco jurídico y sociopolítico imperante, a uno de muy distinta naturaleza, remozado y más prometedor desde el punto de vista de factores clave como los de *representación y participación* políticas del ciudadano.

2. **En la transición: ¿qué hacer de emergente como acompañamiento a una descentralización parcial y a una desconcentración extrema, para confrontar y combatir la corrupción rampante que carcome al país a nivel nacional y cantonal?**

En Costa Rica, las constantes documentaciones de quejas y de debilidades de todo tipo que proporcionan año con año al menos la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes sobre el régimen municipal,

una actitud perniciosa de olvidarse de investigar el pasado por inmediato que sea, y las lecciones de experiencias realmente ocurridas. Muchos males se evitarían en nuestra forma de hacer “academia” y “gobierno” si hubiera más honestidad y rigurosidad intelectual de quienes estudian estos fenómenos y los reconocieran al menos para proponer cosas alternativas o nuevas pero ante evidencia recogida de que aquellos esquemas y experiencias pasados, no funcionaron por inocuos e inviables en nuestro contexto, y que por ello se requieren otros de “nuevo cuño”. Pero, tomar conceptos realmente viejos y lanzarlos como si fueran nuevos y sin el fundamento teórico-conceptual que tanto trabajo costó formular o construir hace 30 años, no parece una actitud ni constructiva para el país ni bien fundamentada. El resultado neto es otra improvisación que nos llevaría, de materializarse algunas de esas iniciativas de unos pocos académicos desmemoriados o que no han hecho su labor investigativa en serio, a nuevas improvisaciones en diseño y funcionalidad de cualesquiera mecanismos de “regionalización autónoma” que surgieran.

mas también los buenos reportajes de diversos medios de comunicación nacionales, apuntan hacia un desempeño errático y disfuncional de las municipalidades. Ello según nuestros propios estudios, es en parte debido a –y a la vez causa de– la creciente corrupción que contribuye a generar tantas irregularidades en decisiones sobre contrataciones administrativas y autorizaciones presupuestarias así como en aprobación de proyectos urbanísticos y constructivos en general, mas también en la forma de deberes incumplidos por tantos funcionarios técnicos de niveles operativo, mediano y superior, así como alcaldes y regidores, convirtiéndose ello en una situación recurrente en el ámbito municipal que no se justifica ni siquiera bajo el mañido motivo de “falta de recursos y potestades” que siempre se alega.

Hemos demostrado más allá de toda duda razonable en nuestra investigación de la que este artículo constituye un apretado resumen que, conceptual, jurídica y políticamente, el ordenamiento jurídico y la disponibilidad de recursos públicos para el desarrollo del país aun en manos de ministerios y entes autónomos nacionales, dan para una mucha mejor proyección de las municipalidades mismas si sólo alcaldes y regidores, o el Gobierno como tal, tuvieran clara una estrategia de expansión y fortalecimiento vía estrategias de desarrollo y acuerdos políticos e institucionales para hacer mejor en el ámbito cantonal, tantas cosas que hoy todas esas instituciones nacionales y cantonales hacen tan mal.

El Informe Final de la referida investigación, devela en su Capítulo 3 cómo en países como los latinoamericanos es un hecho inobjetable que la corrupción en sus diversas e imaginativas modalidades, impide el desarrollo integral de sus poblaciones. Sea por prácticas malas o deshonestas, por improvisación desdiosa o por imprevención en el ejercicio del poder político y de la autoridad administrativa, los resultados producto de esas malas o viciadas actitudes y prácticas constituyen un obstáculo al desarrollo. Dicho en otras palabras: en países pobres e inestables en su evolución socioeconómica, ambiental y política, con niveles de producción y bienestar muy bajos, esas malas

o viciadas actitudes y prácticas impiden identificar y acordar la mejor estrategia de desarrollo y diseñar las mejores políticas y programas requeridos para poner al país a producir vigorosamente y para distribuir de maneras equitativas –no igualitarias- los beneficios de ese crecimiento productivo.

Las malas prácticas también debilitan el sistema institucional y, conjuntamente con la corrupción no tan velada hoy día de muchos políticos, funcionarios y ciudadanos, no se generan los ingresos fiscales necesarios –aunque el sistema productivo dé para ello- para sustentar actividades estatales de alto nivel en educación, salud, infraestructura vial y portuaria, apoyo a la producción agropecuaria e industrial, comercio responsable, desarrollo turístico vigoroso y distributivo, y lógicamente en combate a la pobreza.

Hay una lógica perversa en la forma en que muchos recursos reales se desvían subterráneamente o de maneras informales para beneficio de unos pocos y no de la colectividad, pues no llegan al sistema formal de recaudación y en consecuencia no se asignan luego de manera pública y objetiva bajo el escrutinio de todos y para invertir o gastar en bienes y servicios también fiscalizables por todo ciudadano, o por los órganos internos o externos que existen para monitorearlos y valorar su impacto.⁴

La negligente e inconexa motivación legal de decisiones de todo tipo, también se ha vuelto un obstáculo administrativo para el desarrollo del país

Las múltiples debilidades, improvisaciones y distorsiones de índole institucional y

procedimental, constituyen al fin de cuentas un obstáculo *administrativo* al desarrollo de los países.

La falta de “excelente gobierno” en un país como Costa Rica, para ser concretos, hemos dicho que no se debe a la inexistencia de normas superiores que lo imposibiliten ni a exceso de leyes y reglamentos que lo dificultan como casi todo gobernante hasta hoy lo argumenta, pues este factor es consecuencia directa del primero, o sea desatender todos por las diversas razones que hemos explorado en este estudio, la existencia y aplicación consistente y disciplinada de las normas y mecanismos que sí permiten el excelente gobierno, incluida la simplificación de trámites que debió haberse dado desde el 2002 con la Ley No. 8220.

Al darle la espalda a esas normas y mecanismos superiores –y a las habilidades y destrezas que su manejo político, administrativo y técnico exige para lograr su máxima articulación según el principio de conexividad que señalamos de la LGAP, artículo 10-, todo se distorsiona pues ningún jerarca, funcionario o asesor legal parece analizar correcta e integralmente los problemas de desarrollo del país enmarcados en el sistema normativo vigente que sí proporciona, a un nivel superior como hemos reiterado, pautas claras que permiten entender todas las aristas de todo problema y lograr el excelente gobierno si sólo se les entendiera y se les aplicara articuladamente entre ellas, sobre todo a nivel de “motivación legal” de decisiones superiores y, por supuesto, de los análisis interpretativos de la realidad a que tal marco legal en efecto obliga.

4 Daniel Kauffman del Banco Mundial, ha liderado en este organismo mundial los estudios sobre el impacto de la corrupción en el desarrollo de los países, demostrando cómo la informalidad causada por ese factor implica en casos concretos, porcentajes sustanciales del Producto Interno Bruto que si llegaran a las arcas de los gobiernos, incidirían de manera muy distinta y positiva sobre el desarrollo de esos países vía inversiones y gasto social. Véase el artículo *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*, Revista Perspectivas, Santiago de Chile, 2000. Pueden consultar éste y otros, en la dirección electrónica www.worldbank.org/wbi/governance.

Consecuentemente, a la hora de realizar los múltiples estudios de “realidad nacional” que se utilizan para fundamentar esas decisiones superiores inclusive en materia de elaboración de nuevas leyes en la Asamblea Legislativa, o de decisiones vía decretos ejecutivos, directrices o acuerdos municipales, todos los involucrados –asesores inexpertos y jerarcas imprevistos y negligentes- incurrir en simplismos legalmente recusables por cualquier “hijo de vecino” con buenas o malas intenciones, como con frecuencia se

da en materia de contratación administrativa o de concesión de obras públicas.

Tampoco se diseñan las correctas y necesarias estrategias, políticas y programas de acción que permitan que el multimillonario gasto asignado a cada ministerio, institución y municipalidad, se dirija a resolver los problemas que cada ley superior, específica u orgánica de cada institución, contempla en cuanto a los diversos impactos resolutivos pretendidos, pero articuladamente con lo que muchas otras instituciones deben hacer en el mismo campo y para con los mismos usuarios o población-objetivo.

Las muchas prácticas malas, viciadas, superficiales y muchas veces atropelladas y arbitrarias por parte de jerarcas individuales o de órganos colegiados, como parece haber sido el caso reciente en el 2008 –o al menos que han dado esa sensación- para concesionar o autorizar las rutas intersectoriales en San José, se dan en todo momento y en muchos aspectos o campos a partir de esa superficialidad o simplismo con que asesores y jerarcas manejan la motivación legal o normativa de tantos carteles de licitación de todo tipo.

Ciertamente, ello constituye un factor que estimula a esos “hijos de vecino” interesados genuina o políticamente en participar o en bloquear lo que serían inversiones o iniciativas productivas sustentadas en “buenas intenciones” de un Gobierno, a dudar de esas buenas intenciones y a anteponer recursos de todo tipo que, al menos, paralicen la decisión gubernativa y obliguen a diversos órganos ejecutivos o de apelación a intervenir y a analizar quién tiene razón.

La Sala IV se ha convertido en un recurrido de iniciativas ciudadanas de este tipo que acaban paralizando muchas buenas actividades gubernativas que el país requiere, y si bien aquélla acaba dando luz verde en muchos casos, lo hace con retrasos criticables e inadmisibles por problemas internos de dicha Sala que causan un daño económico y sociopolítico de grandes dimensiones al país (como el caso del muelle granelero en Caldera, motivado el recurso de amparo por una iniciativa de la ANEP por

“eventuales daños a los derechos ambientales del ciudadano”, y que fue recién resuelto negativamente a las pretensiones de este sindicato dos años después, con un incremento real de costos de casi dos veces lo estimado en el 2006).

Nuestra tesis totalmente fundamentada, es que si los decisores consideraran en el diseño mismo de sus intenciones, sea vía decreto ejecutivo o directrices del Poder Ejecutivo respectivo, o vía acuerdos del Concejo Municipal o decisión del Alcalde en el ámbito de municipalidades, la naturaleza conexiva de diversas normas que motivan integralmente la justificación o razón de una decisión de política que el órgano decisor pretende definir y ejecutar, ésta sería más sólida y válida y entonces habría menos insuficiencias u omisiones normativas en las decisiones tomadas. Habría entonces menos recursos o reacciones negativas pues serían tales decisiones más transparentes e integrales y no mostrarían, seguramente, las lagunas o deslices legales y técnicos que hoy día dan lugar a desconfianza o a recelos extremos por parte de ciudadanos que se sienten afectados o perjudicados por esas decisiones.

Así de sencillo es. Basta con entender nuestro marco referencial superior dado en el Informe Final de la investigación aquí resumida y en la mayoría de nuestras publicaciones formales, y contrapesarlo contra tantas decisiones simplistas que carecen de la fundamentación que predicamos y que han sido objeto de múltiples recursos, rechazos, apelaciones y recontraapelaciones. El propio Poder Ejecutivo o Concejo Municipal o Alcalde, son quienes constantemente en tales casos cavan su propia fosa y la de las iniciativas que respaldan, pues incurren en constantes decisiones mal fundamentadas o motivadas.

Piénsese en la muy buena Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito No. 8422, la cual llegó en el 2002 a complementar muchas otras normas que ya disponían medidas contra incumplimientos del deber y actos explícitamente corruptos en el ámbito público institucional.

Sin embargo hay, de cara a ella y para entender grandemente por qué gobernantes, legisladores y hasta en algún grado los mismos organismos fiscalizadores no han cumplido o exigido su plena ejecución, un fenómeno nacional claramente institucionalizado que es responsable de las peores prácticas burocráticas rayanas en corrupción pues responden éstas a condicionalidades político-partidistas inauguradas en 1974 con y paralelamente a la creación del régimen de Presidencias Ejecutivas.

Este factor lo develamos de manera integral en el Informe Final de la investigación referida del año pasado, y esta Ley No. 8422 contiene normativa suficiente para confrontarlo y superarlo, pero su incumplimiento ha sido notorio por gobernantes, funcionarios y partidos políticos. Y, los organismos fiscalizados internos (auditorías internas, contralorías de servicio) o externos superiores, o el propio Ministerio Público, han fallado en identificarlo y confrontarlo, y entonces el mal sigue dándose como una macro causa que todo lo influye y condiciona negativamente en el desempeño de toda institución pública, municipalidades incluidas.

Nos referimos al clientelismo político-partidista y electoral que surgió de manera flagrante en 1974 con la creación por el Partido Liberación Nacional en el Gobierno de Daniel Oduber Quirós, de comités informales para perseguir contrarios políticos en ministerios e instituciones, más también en municipalidades, bajo el amparo evidente de ese régimen de Presidencias Ejecutivas de mayo del mismo año 1974 y del régimen de Juntas Directivas 4-3 inaugurado por José Figueres Ferrer en 1970.

Hemos reseñado en el Informe Final y en nuestras diversas otras publicaciones investigativas y en textos, cómo surgieron esos factores y qué efectos han causado en la institucionalidad y desarrollo general del país en todo campo de actividad: desde los partidos políticos mayoritarios –pues el PUSC emuló al PLN cuando llegó al poder como partido nuevo mayoritario en 1990 y ha sido Gobierno tres veces–.

Corresponde extrapolarlo ahora al ámbito municipal, en donde la debilidad institucional histórica de las municipalidades fue campo

abonado para que los partidos mayoritarios referidos también incurrieran en excesos de todo tipo con sustento en la nociva noción y praxis de “botín político”, o sea de que el partido ganador de unas elecciones arrasa con una enorme cantidad de puestos, llevando a los mismos a copartidarios cuyo mérito ha sido haber colaborado con el partido en campaña electoral. O, como ocurre normalmente: los cuadros de funcionarios que permanecen bajo un “régimen de carrera administrativa” sin importar el cambio de Administración, son objeto de repudio o marginación; y los “otros” –o sea los del “partido”–, de un mayor protagonismo y disfrute de beneficios, según se hayan manifestado simpatizantes y colaboradores o no del partido que ganó.

Es frecuente leer en la prensa, o en informes de la Contraloría de la República sobre todo, o escuchamos directamente de boca de funcionarios de ministerios y entes autónomos en diversas regiones de desarrollo a lo largo de nuestra labor investigativa y de observación sobre irregularidades municipales aunque también de funcionarios regionales de ministerios y entes autónomos, noticias o comentarios sobre proyectos o actividades ilícitas o deleznable –como la proliferación de patentes de licor sin ninguna racionalidad ni apego a la normativa vigente que impide darlas para operar negocios a cierta distancia de centros de enseñanza de todo nivel–, pero también con respecto a proyectos constructivos de cierta magnitud que se hacen o “no se hacen” –inclusive transgrediendo normas y procedimientos claramente establecidos– no por una tramitología excesiva, sino por decisiones arbitrarias de autoridades municipales u otras.

Se lee con frecuencia también, sobre los graves daños al ambiente y a la salud pública que se cometen bajo la mirada directa e inconfundible de dichas municipalidades y de muchos funcionarios ministeriales y de entes autónomos en las regiones, mucho de ello bajo el estímulo o condicionalidad, además de por incapacidad o bajos recursos presupuestarios de diversas municipalidades, de mordidas o pagos que se exigen y manejan bajo la mesa como remuneraciones extraordinarias que, en demasiados casos

también, parecen resultar efectivas para evitar que funcionarios y los sistemas recaudatorios de las municipalidades funcionen como debían en el cobro de impuestos y tributos que pudieran acrecentar de manera sana las finanzas municipales para una mejor proyección en las comunidades del cantón.

Ante tal situación generalizada, es difícil –muy difícil– encontrar el apoyo político necesario en el ámbito nacional, pero sobre todo a nivel de cúpulas de partidos políticos, o a nivel de los cincuenta y siete legisladores nacionales y en los líderes del Gobierno de turno, para proceder a una transferencia significativa permanente de competencias y recursos a las municipalidades. Esto es lo que ha ocurrido con la reforma constitucional del artículo 170, la cual se dio pero en el recurrente espíritu costarricense de “hacer que se hace”: se acordó trasladar a las municipalidades el 10% del mal llamado Presupuesto de la República en tractos anuales de 1.5% durante siete años, pero... sujeto a una Ley que estableciera cómo hacerlo y en qué áreas.

¿El resultado neto o real? Han pasado años desde esa reforma, y la Ley referida no llega porque no hay acuerdo nacional, en parte porque al Gobierno –o sea, a cualquier Presidente– le cuesta mucho desprenderse de funciones y recursos para que sean decididos y administrados por jerarcas “menores” no sujetos a su jurisdicción administrativa ni política directa, en parte porque hay una desconfianza generalizada sobre las municipalidades en su conjunto ante ese panorama reconocido de incapacidad política y técnica, y corrupción.

El suscrito investigador considera que tiene que haber algo más en estas discusiones y procesos “descentralizadores” que rompan el círculo vicioso de que la desconfianza genera inacción y que ésta lleva a mantener una condición de exiguas posibilidades de que los ciudadanos, finalmente, encuentren mejores formas de acordar directamente cómo quieren desarrollarse sin depender de la única voluntad de un Presidente de la República y de 57 legisladores que, en la praxis, no representan los mejores intereses

de cada comunidad y asentamiento humano de este país.

El problema de la creciente incapacidad política, administrativa y técnica municipal es una realidad en Costa Rica, aun en aquellas municipalidades grandes y reputadas recientemente como “buenas” y con recursos presupuestarios de cierta voluminosidad. La corrupción como la entendemos en este texto, es un mal endémico y creciente en prácticamente todas, inclusive en esas reputadas como buenas, en lo pertinente a las malas prácticas e incumplimientos legales de todo tipo que las distinguen por falta de formación y voluntad política en cuanto a entender las consecuencias negativas de tales incumplimientos de normativas que sí permiten, incluso a nivel cantonal o municipal, muchos mejores gobiernos como hemos argumentado y demostrado a lo largo de este trabajo.

El actual Código Municipal incorpora una red de órganos cantonales que deberían permitir un mucho mejor *círculo virtuoso* para el ejercicio del poder local, como son los Concejos de Distrito, los cuales tienen competencias asignadas que llegan hasta la fiscalización o control político, literalmente hablando, del quehacer municipal y de todas las instituciones nacionales en su proyección distrital (Código Municipal, Capítulo VIII).

Sin embargo, estos órganos de origen constitucional también han sido debilitados históricamente no por aquellas instituciones o actores políticos de ámbito nacional propiamente, sino por quienes se desempeñan en el ámbito cantonal de las municipalidades, o sea alcaldes, regidores y funcionarios municipales.

Hay así un fenómeno de centralismo municipal que requiere ser entendido para ser confrontado, pues el síndrome del centralismo no es exclusivo de las estructuras de poder nacionales con respecto a las municipalidades, y sus efectos en el ámbito de cada cantón son tan nocivos como limitativos de un mayor protagonismo del ciudadano en la fiscalización e influencia directa de los asuntos de su mayor

importancia directa, estén estos en manos de municipalidades, de ministerios o de instituciones autónomas nacionales que prestan, en conjunto y en la práctica, sus bienes y servicios en el ámbito de distritos y asentamientos humanos dentro de éstos.

Esto es así porque los mismos partidos políticos ven a las municipalidades y a los distritos con menosprecio pues el verdadero poder de hacer cosas está en las estructuras de poder nacionales.

Pero, el actual ordenamiento constitucional y del Código Municipal vigente permiten mucho más que eso, y el lector debe conocerlo para que valore mejor la viabilidad del presente estudio en cuanto a sus implicaciones para el país en lo que significa un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las cosas y el desarrollo nacional, y otro conjunto de acciones futuras que sí exigen de una reforma radical del sistema político e institucional imperante.

Es por ello importante pasar a una discusión que permita al lector comprender de qué maneras es hoy posible entender y enfrentar ese enorme flagelo de la corrupción institucionalizada en los ámbitos cantonales del país –y de paso sobre la institucionalidad del ámbito nacional– para posibilitar un fortalecimiento real de las municipalidades ahora, bajo los marcos legales e institucionales que hemos dicho previamente, ya permiten ese fortalecimiento al amparo del Código Municipal y de otras leyes nacionales sin tener que esperar a una reforma constitucional y del sistema político en su conjunto, tal y como proponemos en el último capítulo del estudio.

Reordenamiento regional para lograr una fiscalización preventiva y evaluativa eficaz. Contraloría desconcentrada por regiones; concejos de distrito y consejos regionales de desarrollo políticamente fortalecidos; ministros sin Cartera a cargo de cada región, y otros

En nuestro régimen centralista y presidencial, son muchas las situaciones positivas y negativas que se han venido produciendo con impactos directos sobre el desarrollo nacional.

Ya se ha argumentado en este trabajo que un mal Presidente de la República, por más que aduzcan algunos de ellos que no tienen “poder” para gobernar, afecta negativamente por su gran poder real la marcha de la Administración Pública y del país.

Sus errores e improvisaciones en la conducción de procesos, individuos y recursos de todo tipo disponibles bajo su mando directo para el desarrollo del país, aparte de si hay arrogancia o soberbia de su parte, tiene consecuencias hacia abajo de todo el aparato administrativo en términos de más simplismos, malas prácticas y arbitrariedad en el manejo de recursos y entrega de servicios al ciudadano, incumplimientos legales de toda índole, factores que en conjunto generan ineficacia y corrupción.

Todo ello, es nuestra tesis aun por reivindicar pero que planteamos con sólido fundamento jurídico y sociopolítico, es posible contrarrestarlo con una estrategia definida y decidida desde los niveles superiores de la Administración Pública, o bien desde la misma Contraloría General de la República. Mencionar que los partidos políticos podrían influir también, es razonable asumirlo pero anteponiendo nuestros propios análisis exteriorizados en éste y en otros estudios en el sentido de que tales partidos son insensibles ante estos problemas, y han sido ellos causa inmediata de los mismos pues son quienes han incubado tantas visiones y prácticas ilegítimas y viciadas en sus propios cuadros que aspiran a puestos electivos o directivos superiores en instituciones y municipalidades.

Al menos los partidos de oposición sí podrían, durante el período en que lo son, asumir posiciones más definidas para un mucho mejor ejercicio del control político que les compete sobre el Gobierno en todos los ámbitos, o sea en el nacional y en el cantonal. Pero, no lo han hecho hasta el presente.

Ha sido otra tesis de “viejo cuño” que hemos sostenido recurrentemente en los últimos 34 años, que el organismo que más puede influir en ello es la Contraloría General de la República por sus amplias potestades autorizativas de presupuestos y de contratos públicos. Pero también por su

prestigio técnico y político, en el mejor sentido de la palabra ya que aunque siempre se ha criticado a distintos Contralores de ser “simpaticizantes” del Gobierno de turno, el personal de ese organismo parece ser el menos condicionado por partidos políticos en todo el contexto público. ¿La fuente de información o validación de tal criterio? Nuestro propio y directo conocimiento de muchos de esos cuadros de técnicos y profesionales producto de numerosos contactos de índole académica y de estudio de sus informes y dictámenes a lo largo de los años.

El Tribunal Supremo de Elecciones puede también influir más de lo que ha influido hasta hoy, exigiendo un mayor apego de todos los actores políticos relevantes a la normativa electoral y a lo que implica –pero para esto el Tribunal tendría que adquirir conciencia y posición- el juramento constitucional del artículo 98 por parte de todo partido político (...“cumplir con la Constitución y las leyes”...).

El estudio que realizamos en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y que fue publicado en enero del 2006 sobre programas electorales de partidos políticos, ya referido previamente en este trabajo, demostró más allá de toda duda de cualquier índole que los partidos omiten en tales propuestas programáticas, un conjunto de factores cruciales para el funcionamiento del sistema político nacional, factores que el suscrito autor ha investigado, fundamentado y conceptualizado a lo largo de 34 años de labor académica y profesional en el campo del fenómeno político y público.

Esos factores, son determinativos para el desarrollo del país pues tienen que ver con el reconocimiento de un modelo-país en la Constitución vigente en forma de los derechos de los habitantes, y de unas pautas que sí permiten el excelente Gobierno pero que nadie cumple. Están las leyes superiores que regulan lo pertinente a dirección y planificación, que tampoco se cumplen, y ello da lugar a los errores e improvisaciones referidas que a su vez llevan a tanta ineficacia y corrupción, sin ninguna seguridad

sociopolítica para el ciudadano en cuanto a satisfacción plena de sus derechos integralmente vistos.

Si el Tribunal exigiera de los partidos un mayor cumplimiento de los postulados detrás de ese juramento constitucional del artículo 98, de mejor manera que como lo hizo para las elecciones del 2006, habría ajustes importantes en la labor simplista y negligente en que los partidos realizan su elaboración de propuestas electorales y asumirían una capacitación mucho más responsable y realista de sus cuadros de aspirantes a puestos públicos.

Hay varias decisiones que pueden tomarse –ya insinuadas en el título de esta sección- para contrarrestar las actitudes y malas prácticas frecuentes de hoy día y que son del ámbito directo del Poder Ejecutivo, de los Concejos Municipales y de la propia Contraloría General de la República y del Tribunal Supremo de Elecciones, deseablemente con el apoyo político riguroso de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa, sobre todo los partidos de oposición.

El propósito fundamental de esa estrategia debe ser el de hacer posible, hoy, una organización participativa real de la sociedad civil y de los mismos partidos políticos bajo intereses superiores que pueden verse mejor representados en cada ámbito regional o provincial que en las cúpulas josefinas de esos mismos partidos, para en conjunto ejercitar un mucho más efectivo y disciplinado control social y político sobre el desempeño de los agentes regionales de ministerios y entes descentralizados nacionales, así como de los mismos diversos tipos de funcionarios municipales.

Las principales bases de tal estrategia, son expuestas a continuación

El TSE y la Contraloría de la República deben exigir de los partidos una total seriedad y compromiso con la Constitución Política en la formulación de sus propuestas electorales para las próximas elecciones presidenciales y de alcaldes

De los muchos estudios y observaciones que hemos hecho durante décadas, estamos

convencidos de que el país ganaría mucho si el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República empezaran a exigir de los partidos políticos un real apego a la Constitución y “las leyes” que están obligados a cumplir según artículo 98 de dicha Constitución.

No es bueno para ningún país, y menos para éste, que los partidos propongan en campaña electoral o en congresos ideológicos cada cierto tiempo, modelos o diseños de estrategias o políticas de toda índole menos de aquélla que tiene por fuerza que reconocer lo que dicha Constitución establece como modelo-país, o sea como conjunto o sistema de los derechos de los habitantes vistos integral y unitariamente, y como pautas para el excelente gobierno. Están las otras leyes superiores que ordenan los procesos de dirección, planificación, control y evaluación, y presupuestos, que implican en sí un verdadero modelo de organización y desempeño gubernativo para una máxima eficacia institucional del Estado.

Si sólo esto hicieran estos dos organismos, cada uno en su ámbito, el país avanzaría en serio –el TSE en cuanto a formulación de programas electorales serios, concretos e integrales que sean consonantes con esas pautas constitucionales- y la CGR en cuanto a aprovechamiento óptimo de los recursos presupuestarios multimillonarios –planificación efectiva y transparente de los mismos, por sectores y regiones-, que no lo son porque se asignan y ejecutan de las maneras más desarticuladas, no logrando nunca impactar los problemas a que están dirigidos para resolverlos integralmente.

La próxima campaña presidencial 2009-2010, constituye un verdadero momento de inflexión en el que, o se exige todo esto a los partidos por ambos organismos capacitados para exigirlo, o tendrá el país otra campaña insulsa y antojadiza sin verdadero compromiso de cumplir con la Constitución y leyes que sí posibilitan el desarrollo integral y real del país. Ello arrojará, sin duda, otros cuatro años de una nueva Administración que podrá seguir gobernando y administrando las instituciones y el desarrollo del país bajo los mismos parámetros errados e incumplimientos que se han

venido repitiendo por décadas sin resolver el país ninguno de sus problemas orgánicos.

El estudio que produjimos bajo el alero de este mismo Instituto en enero del 2006, constituye una fuente inmediata de referencia para realimentar a estos dos organismos y a la opinión pública nacional sobre las recurrentes debilidades de los partidos políticos en cuanto a reconocer, interpretar y aplicar esas normas superiores en la Constitución sobre el modelo país –derechos de los habitantes- y, como marco superior de diversas leyes que reglamentan normas constitucionales, aquéllas normas que ordenan un excelente gobierno. Véase dicho estudio intitulado *El aporte de los partidos políticos en la formación de estrategias de desarrollo integral*, en la dirección electrónica www.iice.ucr.ac.cr, bajo el rubro Informes de investigadores.

Incorporar una real capacidad especializada en monitoreo físico de proyectos, contrataciones, permisos, recaudación tributaria, vigilancia del ordenamiento territorial

Y hacerlo, eso sí, de cara al marco legal vigente que asigna obligaciones y competencias a grupos de instituciones y a cada municipalidad (debe prevalecer una visión sectorial y regional de conjunto). Es en el territorio donde la competencia mayor del artículo constitucional 140, especialmente los incisos 3) y 8) referidos previamente en este estudio, puede concretarse en términos de exigir verdadero e ineludible cumplimiento de las leyes y un desempeño interinstitucional articulado por parte de Gobierno e instituciones, mas también de las municipalidades.

La mayor iniciativa en este sentido le ha de corresponder a la Contraloría General de la República, desconcentrándose regionalmente para que equipos altamente especializados dediquen tiempo y energías al monitoreo y fiscalización evaluativa y preventiva sobre todo el conjunto de agencias regionales de ministerios y entes autónomos nacionales, y de las municipalidades y concejos de distrito. Y, sobre todo: exigir de éstos el fiel cumplimiento de ese

marco normativo o legal que hemos dicho sí permite el desarrollo integral del país, si sólo se le aceptara y ejercitara con visión unitaria e integral.

Tal fiscalización territorial, permitiría también descongestionar las oficinas centrales de dicha Contraloría y dinamizar con mucha mayor eficacia los de por sí engorrosos y muchas veces infundamentados trámites y criterios aplicados en dichas valoraciones y aprobaciones, o peor aun no aplicados, con respecto a las realidades que cada ministerio e institución autónoma enfrenta en cuanto a su proyección y desempeño regional, nunca plasmado con claridad ni con la necesaria especificidad en los presupuestos y “planes operativos” (PAOs) centralmente elaborados por tales instituciones y aprobados por esas oficinas centrales de la Contraloría en La Sabana.

Por aquí se ha dado una histórica omisión en ese proceso de valoración y aprobación de presupuestos institucionales, y de dictaminación del propio Presupuesto de la República que hace la Contraloría ante la Asamblea Legislativa desde el mandato normado en la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001. Es decir, la omisión de no haber las instituciones estructurado, ni la Contraloría exigido, que sus planes operativos y presupuestos institucionales respondan a una clara configuración o promulgación que muestre las prioridades, metas y asignaciones presupuestarias por regiones de desarrollo.

Si a lo anterior incorporamos la sencilla idea de que la propia Contraloría de la República decida organizar a las auditorías internas de ministerios y entes autónomos, pero también de las municipalidades, en redes sectoriales y regionales, de manera que bajo su liderazgo técnico como permiten su Ley Orgánica y la Ley No. 8292 de Control Interno, es mucho más lo que puede ganarse sin altos costos adicionales.

Las auditorías internas tienen un gran papel en el funcionamiento de las instituciones, pero entendiendo que esto no será posible si su labor se restringe a las operaciones centrales de las instituciones, nunca monitoreando sistemática y

continuamente con el enfoque teórico-conceptual correcto o adecuado –el que aquí proponemos, por supuesto– así como con capacidad propia técnicamente autónoma, el desempeño regional de esas instituciones. Véase un único artículo de dicha Ley que no deja lugar a dudas en cuanto a la anterior afirmación:

ARTÍCULO 21.- Concepto funcional de auditoría interna

La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Una red de semejante configuración tanto de las auditorías internas en San José, por sectores de actividad como en las regiones mediante acciones desconcentradas permanentes y no aleatorias cuando de oficinas centrales se envían auditores unos días a hacer estudios particulares, podrá constituirse en un mucho más efectivo factor de control operativo, es decir de procesos y personas, en cada región, contribuyendo a una mayor comprensión y detección disuasiva de comportamientos y prácticas deshonestas o improvisadas inclusive en materia de contrataciones administrativas.

En el contexto del presente estudio, esas prácticas significan de manera simple un grosero incumplimiento, por tantos, de claras y avanzadas normas de comportamiento racional, responsable, transparente y eficaz –especial y lacónicamente en materia de procesos de dirección, los más improvisados en las instituciones públicas– que todo funcionario público y jerarca

aun de nombramiento político o electoral, están obligados a seguir en sus funciones rutinarias diarias, o de gran magnitud cuando se trata de grandes decisiones de interés público y colectivo.

Las auditorías internas de municipalidades, admiten también un fortalecimiento y un reordenamiento macro o interinstitucional que permita a la Contraloría tenerlas como mecanismos auxiliares de primer orden en el ámbito de cada región de desarrollo, al menos en lo que es el desempeño de conjunto de las municipalidades correlativo a lo que sería la deseable creación de aquellas oficinas regionales o desconcentradas de la misma Contraloría que propusimos arriba. El asunto de fondo en todo este planteamiento, es de enfoque, mecanismos e instrumentos o prácticas de nuevo cuño que no costaría diseñar de decidirse una acción global en el sentido aquí apuntado.

Lo anterior sería fácilmente plasmable –y monitoreable– en planes regionales, planes reguladores municipales, en monitoreo del patrimonio de funcionarios nacionales y municipales, todo con una focalización particular que no se puede lograr enviando equipos de auditores o fiscalizadores desde San José, por unos días. Se requiere cuerpos técnicos dedicados a tiempo completo a una fiscalización contralora de nuevo cuño, con un nuevo marco referencial, mecanismos e instrumentos, y que sirva como punto de referencia también para el trabajo que a nivel de aprobaciones presupuestarias definitivas y autorización de contratos, se realizan en oficinas centrales de esa Contraloría en La Sabana.

O sea, estaríamos ante una contraloría territorial de “primer piso”, cuyo costo presupuestario podrá suplirse en parte con la transferencia de profesionales ubicados hoy en San José y en parte con nuevos recursos que el país habrá de convenir teniendo como contraprestación tan loable, efectiva y novedosa modalidad de fiscalización preventiva y evaluativa territorial y la expectativa de que ello mejorará la calidad de los servicios públicos en todo campo de actividad.

La Defensoría de los Habitantes también tiene un gran papel que jugar si sólo adoptara

el enfoque apropiado en este estudio referido, pues ya está desconcentrada territorialmente. Se requiere también diseñar y acordar una labor mancomunada con la Contraloría de la República, se desconcentre ésta o no, pues es notorio que dicha Defensoría está siendo cuestionada en la misma Asamblea Legislativa por la inoperancia global de su labor. Lo hemos denunciado muchas veces en múltiples trabajos y artículos públicos: si las miles de quejas que tramita la Defensoría anualmente y que consigna en sus memorias anuales fueran resueltas favorablemente, ello no mejoraría global y sustancialmente la eficacia de las instituciones ni su trabajo de conjunto, sino sólo reivindicaría los micro derechos afectados de quienes pusieron las quejas.

Elevar el enfoque preventivo sobre derechos de los habitantes con el marco conceptual que hemos desarrollado de sectores de actividad y regiones de desarrollo, con todo lo que ello implica, y hacerlo en alianza con una Contraloría General de la República, multiplicaría geométricamente la eficacia fiscalizadora y de tutela de ambos organismos sobre la institucionalidad de este país, municipalidades incluidas. Se requiere una simple *decisión administrativa* de quien ejerce como Titular de esa Defensoría y una *alianza* con la Contraloría. Nada más. O, una intervención reivindicativa de la Asamblea Legislativa, sea mediante “control político” sobre la Defensoría como tal, o mediante un ajuste simple y concreto en su Ley de creación.

¿Criterio de selección de situaciones para el monitoreo regional?: establecer por dichas eventuales oficinas desconcentradas de la Contraloría, prioridades anuales según índices de peligrosidad o riesgo de incumplimientos o debilidades del desarrollo y de grupos poblacionales en cada región, según el parámetro claro que daría el reconocimiento de las leyes o conjuntos de leyes con baja ejecución o impacto en esos aspectos, lo cual significa sobre los derechos de los habitantes vistos como sistema o conjunto.

Reactivar los consejos regionales de desarrollo y la presencia regional de MIDEPLAN

Hay una sentida necesidad de contar con algún mecanismo regional que permita articular mejor las múltiples acciones de ministerios y entes autónomos entre sí y con las municipalidades, con miras a producir impactos más integrales en cuanto a las necesidades de la población en distintos campos de actividad y de cara a los derechos constitucionales que la distinguen. Costa Rica no es un régimen federal y no hay gobiernos intermedios entre la nación y al cantón.

Entienda el lector que en nuestro país, cada ministerio y ente autónomo ejecuta y opera de manera individual y fraccionada con respecto a los demás y a las municipalidades, aun cuando tendrían que converger en tiempo, espacio y oportunidad en la prestación de sus bienes y servicios según una perspectiva de sector de actividad, o sea en pobreza, en ambiente, en desarrollo agrícola, en turismo, en industria, comercio e infraestructura vial y portuaria, en educación y salud, en agua y electricidad, y en todo otro campo de actividad.

Nada de ello cambiará a partir del Decreto Ejecutivo No. 34804-PLAN de agosto 2008, porque en él ni se ordena el desempeño interinstitucional de ministerios y entes autónomos nacionales por sectores de actividad, ni se considera un mecanismo regional de concertación y articulación de esfuerzos sino un foro de Alcaldes al que el Decreto llama "consejo regional de coordinación" sin participación proactiva de MIDEPLAN, ni de ministerios ni entes autónomos desconcentrados, ni de sociedad civil.

Los consejos regionales de desarrollo como MIDEPLAN los activó desde 1976 y durante varios años, están llamados a ser mecanismos concertadores entre la sociedad civil, las municipalidades y los agentes regionales de ministerios y entes autónomos. Fueron eficaces relativamente hablando pues permitieron aglutinar actores y generar una mayor conciencia sobre la importancia de concertar prioridades

del desarrollo de cada región y articular mejor los esfuerzos de tantas instituciones e individuos para producir mejores impactos territoriales de la inversión y gasto público, y de los esfuerzos de la sociedad civil.

MIDEPLAN aportó equipos técnicos regionales que no sólo hacían de secretaría técnica de tales Consejos Regionales, sino que constituían verdaderos focos de articulación de esfuerzos, dando un mayor sentido de pertenencia y de proyección a los funcionarios públicos y municipales y a los representantes de la sociedad civil. No llegaron a consolidarse pues cada Gobierno, por ignorancia de la filosofía de creación de los mismos, falta de compromiso y seriedad política, cuestionaba las motivaciones e importancia de dichos mecanismos aunque acababan apoyándolos y manteniéndolos pero sin grandes convicciones.

No hemos visto desde entonces, mejores propuestas de mecanismos alternativos para lograr una mayor integración de los esfuerzos gubernativos y municipales en las regiones de desarrollo. El actual Gobierno de Arias Sánchez más bien eliminó los Consejos Regionales y las oficinas regionales de MIDEPLAN que el Gobierno anterior había decidido reactivar después de tres Administraciones de indolencia en este campo.

En los Consejos Regionales de Desarrollo sería posible, bajo criterios actualizados a entronizar mediante decreto ejecutivo -así de simple sería-, nuevos criterios y pautas de articulación de esfuerzos interinstitucionales y, sobre todo, de exigencia y rendición de cuentas que permitan que un organismo participativo de nivel regional como éste resuma una gran y única capacidad de monitoreo y eficacia del desempeño diario en cada región, de todo ese tramado de instituciones, municipalidades, concejos de distrito, órganos participativos menores en áreas como ambiente, suelos, agua, áreas de conservación, niñez y adolescencia, vivienda, educación y salud, etc.. Y, lógico, monitorear el comportamiento de sus representantes como tales.

En ausencia, insistimos, de gobiernos regionales o provinciales con gobernadores de elección popular y legislaturas propias, los consejos regionales de desarrollo en el mejor espíritu de la experiencia costarricense, podrán constituir foros dinámicos donde la rendición de cuentas se contraponga con la exigencia de cuentas, a los principales actores del desarrollo regional. No nos quedan dudas de que tales organismos participativos, pueden constituir un importante mecanismo no sólo para promover mucho mejor el desarrollo de la región, sino para detectar en un nivel primario cualesquiera signos de abuso de poder o de enriquecimiento ilícito de sus miembros o de otros funcionarios de las instituciones regionales representadas en los consejos regionales.

MIDEPLAN constituiría también en apoyo de un Presidente comprometido con la eficacia y la transparencia gubernativa, un frente preliminar de gran importancia estratégica y táctica en la articulación de esfuerzos interinstitucionales y civiles para impulsar el desarrollo regional, y en la detección –con el enfoque y capacitación adecuados, por supuesto- excepcional de tales comportamientos anómalos o enriquecimiento desmedido de funcionarios y empresarios o líderes civiles. Sólo se requiere el enfoque y mecanismos adecuados, y oficinas bien dotadas técnicamente hablando.

El país, y el Gobierno como tal, no deberían escatimar el gasto asociado a estos mecanismos urgentemente requeridos tanto para articular esfuerzos entre instituciones y sociedad civil en las regiones, como para una intuitiva detección preliminar de comportamientos y desempeños anómalos por parte de instituciones y de funcionarios y líderes civiles.

¿El requisito esencial para que esto pueda funcionar? Que se tome conciencia sobre el gran mal que la corrupción y la pésima gestión pública implican para el país, y que se inviertan esfuerzos y recursos en la medida necesaria para confrontarlo en sus raíces mismas.

Ministerio Público desconcentrado

Colateral a lo anteriormente planteado, el Ministerio Público desconcentrado pero con una gran delegación de autoridad a sus directores regionales, constituiría conjuntamente con las oficinas regionales del OIJ ya existentes y el auxilio de las delegaciones regionales de policía del Ministerio de Seguridad Pública y de las mismas municipalidades, un poderoso frente judicial y policial que contribuiría, también con el enfoque y los métodos adecuados y debidamente acordados tratándose de competencias y funciones en manos de Poderes distintos del Estado, a una acción más vigorosa y frontal, por expedita y focal, ya no sólo contra la corrupción administrativa de que se habla en este Capítulo, sino contra la inseguridad ciudadana en general, en parte causada por esa pléyade de organismos públicos de carácter preventivo y preventivo que de hecho se han desconcentrado en todo el territorio nacional pero sin apego a una estrategia unitaria e integral que permita que su desempeño e impacto logren mejores resultados que los logrados hasta hoy día.

Concejos de Distrito: motores de la participación ciudadana

No se requiere mayor inventiva o imaginación para inferir cómo los Concejos de Distrito pueden convertirse en un primer bastión *popular* de monitoreo y defensa de los derechos de los habitantes, y de la eficacia y transparencia de instituciones y municipalidades. Véanse las extraordinarias y simples enunciaciones en el Código Municipal vigente sobre estos órganos:

CAPÍTULO VIII CONCEJOS DE DISTRITO Y SÍNDICOS

ARTÍCULO 54.- Los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

ARTÍCULO 55.- Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional. Los suplentes sustituirán a los propietarios de su mismo partido político, en los casos de ausencia temporal u ocasional y serán llamados para el efecto por el Presidente del Concejo, entre los presentes y según el orden de elección. Los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales, según lo dispuesto en el artículo 14 de este código, y por el mismo procedimiento de elección de los diputados y regidores municipales establecido en el Código Electoral. Desempeñarán sus cargos gratuitamente.

ARTÍCULO 56.- Para ser miembro de un Concejo de Distrito se deben reunir los mismos requisitos señalados en el artículo 22 del código para ser regidor municipal, excepto el referente a la vecindad que, en este caso, deberá ser el distrito correspondiente. En cualquier momento, los miembros de los Concejos de Distrito podrán renunciar a sus cargos; en tal caso, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones reponer a los propietarios cesantes en el cargo, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección.

ARTÍCULO 57.- Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

- a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- c) Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.
- d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.
- e) Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.
- f) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.
- g) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos. De estos informes deberá remitirse copia a la Contraloría General de la República.
- h) Las funciones que el Concejo Municipal delegue por acuerdo firme, conforme a la ley.

ARTÍCULO 58.- En lo conducente, serán aplicables a los síndicos las disposiciones de este título respecto de requisitos, impedimentos, prohibiciones, reposición, juramentación y toma de posesión del cargo de los regidores.

ARTÍCULO 59.- La municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito.

ARTÍCULO 60.- Las autoridades nacionales y cantonales estarán obligadas a respetar y hacer cumplir las decisiones de los Concejos de Distrito, en relación con sus competencias.

Constituye éste, otro concreto ejemplo de cómo la legislación de avanzada con que cuenta Costa Rica para posibilitar el desarrollo integral del país, queda en el papel y no impacta el comportamiento real y diario de los costarricenses, no importa cuánto juren “cumplir con la Constitución y las leyes” en los momentos simbólicos en que se ven obligados a tomar ese juramento.

Sin embargo, el Gobierno, o la Contraloría de la República, pueden exigir o los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa podrían presionar, y el Tribunal Supremo de Elecciones ciertamente exigir, seriedad a los partidos políticos en la elaboración de

sus programas electorales en cuanto a su compromiso constitucional de cumplir con “la Constitución y las leyes”. Ello pueden y deben hacerlo incorporando contenidos concretos y dedicándole la atención prioritaria a la selección interna de candidatos a síndicos, regidores y alcaldes para que lleguen verdaderamente motivados, informados y capacitados para ejercer estos liderazgos visionarios. Sólo esto, haría que este extraordinario escenario a nivel de Concejos de Distrito de inmediato se convierta en realidad, o sea en un mecanismo institucional participativo para identificar, enfrentar y aliviar el problema de la corrupción institucional, y de paso de la ineficacia estatal e inseguridad ciudadana a lo largo y ancho del país.

Tales concejos de distrito, podrían con el debido apoyo político y sustento presupuestario que hoy no tienen, constituirse también en los mecanismos articuladores por excelencia de la contribución de tantos otros órganos menores de participación ciudadana en el ámbito distrital, como los hay definidos –no necesariamente operativos– en suelos, agua, bosques, áreas de conservación, ambiente, niñez y adolescencia, instituciones educativas, clínicas y EBAlS, áreas de salud, etc..

No hay límite a la imaginación en cuanto a cómo articular mejor los esfuerzos tan diversos institucionales y civiles en el ámbito de distritos y regiones principalmente, si sólo se diera la voluntad política o popular de exigir o motivar el fortalecimiento integral de estos concejos de distrito. A nivel cantonal, corresponderá a municipalidades visionarias y más comprometidas que hoy, lograr esa articulación de concejos de distrito más dinámicos y diversificados.

El asunto de fondo, según hemos reiterado en este estudio, es que se logren aunar visiones y esfuerzos con fundamento en un marco conceptual global que aglutine a todos los actores responsables alrededor de la idea-fuerza de que las cosas sí se pueden hacer mucho mejor.

El otro gran factor: que la Contraloría obligue a las municipalidades a instrumentar el artículo 59 visto arriba, o sea que cada una suministre “el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito”. Esto no debería ser difícil si se aceptara una máxima que consideramos válida y, en todo caso, de un gran potencial: invertir en Concejos de Distrito, puede ser más valioso y de mayor impacto para las poblaciones por la novedad y cercanía de tales órganos representativos con éstas, que seguir invirtiendo en las corporaciones municipales ilimitadamente en todo sentido.

Todo este esquema, ¿tiene costos adicionales? Ciertamente costaría unos miles de millones de colones más, pero los beneficios para el régimen democrático y para el desarrollo del país serían de incalculable mayor valor. Es una situación parecida al problema que hemos señalado en otros momentos: MIDEPLAN y el Gobierno tomaron la decisión en el 2006 de eliminar las oficinas regionales de aquél, para ahorrarse 400 millones de colones al año.

Nunca repararon el Ministro Kevin Casas ni el de la Presidencia, y mucho menos el Presidente de la República, en que el “costo de oportunidad” a tal medida fue el de dejar en el limbo los casi ocho mil millones de millones de colones que ministerios, entes autónomos y municipalidades ejecutan durante un año ordinario a lo largo y ancho del país, o sea en las regiones de desarrollo. Y, que tal ejecución se da no sólo sin ninguna articulación sectorial en San José, o sea en las sedes de esas instituciones nacionales, sino en cada región, lo cual significa que todas ejecutan sus presupuestos y programas sin articular esfuerzos, cada una en contacto directo con la población-objetivo que cada una caprichosa y arbitrariamente escoge. Así, no se gana la lucha contra ningún problema nacional. Menos contra la corrupción en los ámbitos nacional, regional y cantonal.

*Desconcentración administrativa en serio,
y freno radical a la beligerancia política
de los funcionarios públicos*

No se puede obviar en este Capítulo sobre corrupción, el análisis pertinente a cómo el país ha malgastado energías y tiempo cuando, pudiendo haber conferido a su aparato institucional una gran capacidad de decisión y acción en las regiones para haberlas arraigado más a éstas y haber respondido de maneras mucho más expeditas y eficaces a los problemas propios de cada una, optó por no hacerlo.

En efecto, desde 1976 OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, diseñó y activó un ambicioso plan de regionalización geográfica y administrativa que implicaba recomponer, para efectos de planificación del desarrollo, los límites de provincias bajo criterios modernos y más funcionales. Colateralmente, ideó un esquema muy original que permitía crear direcciones regionales de ministerios y entes autónomos con operaciones en cada región para darles así a sus agencias más locales una articulación mayor a la que era posible lograr si cada una de éstas seguía operando de manera individual, desconectada de las demás agencias de una misma región y de las agencias de otras instituciones. Se crearon además los consejos regionales de desarrollo, altamente participativos del aporte de municipalidades, de dichas direcciones regionales y de representantes de la sociedad civil.

Ya hemos analizado previamente en este estudio los alcances de estos mecanismos y esfuerzos, y los resultados parciales debido a gobernantes que han llegado sin reconocerlos plenamente en su validez política e institucional para promover el desarrollo de cada región.

La política de OFIPLAN de entonces, sigue siendo altamente válida hoy día pues no ha habido esfuerzos o diseños que la hayan superado de modo alguno.⁵

5 De un artículo nuestro en página 15 del periódico La Nación de mayo de 1977, intitulado *Regionalización económica y regionalización*

Estamos ante un largo período durante el cual el Gobierno de la República en sus distintas Administraciones desde entonces, ejecutó una parte de esa política, como fue la de crear direcciones regionales (desconcentración orgánica). No ha ocurrido en casi ningún caso, la asignación de presupuestos propios para decisión y ejecución relativamente autónomas administrativamente hablando, y menos la delegación de capacidad de decisión sobre recursos, procesos y políticas propias de cada región, o sea de cada dirección regional. Es por ello que en 1999 vimos con buenos ojos la iniciativa de una legisladora liberacionista para pasar una Ley que desconcentrara, siguiendo estos mismos criterios, a ministerios y entes autónomos nacionales.

Ese Proyecto no avanzó, pero sí significó una evidencia empírica a favor de nuestras tesis de hace tantos años en el sentido de que ya el país tuvo en esa iniciativa de OFIPLAN bajo nuestro liderazgo en aquel momento, una oportunidad de

administrativa, tomamos la siguiente referencia a lo que fue la muy rica e integral política de OFIPLAN en aquel momento: "...Plantea así la propuesta de OFIPLAN la necesidad de sectorializar y regionalizar la acción pública. *Sectorializar* significa agrupar a las instituciones del nivel nacional de gobierno (agencias ministeriales y de instituciones descentralizadas) en campos de actividad que resultan comunes para varias de ellas o para programas de ellas, estableciendo organismos rectores de cada sector... Se busca así mejorar notablemente lo que es el proceso administrativo de la gestión pública en la región, evitando duplicidades costosas y a veces competitivas, y mejorando ampliamente los niveles de logros, que son los que en última instancia inciden en forma directa en el desarrollo regional. *Regionalizar* administrativamente, 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...".

instaurar una modalidad novedosa y efectiva de enfrentar con mayor éxito la proyección del Estado en beneficio del desarrollo integral del país a través de cada región.

Como en tantos aspectos, la excelente e integral política pública de índole institucional-administrativa se quedó a medio camino, y esas Direcciones Regionales de ministerios y entes autónomos nunca adquirieron, salvo en algunos casos interesantes aunque con debilidades en la gestión institucional o gerencial como el IMAS y el INA, verdadera capacidad de decisión, sino que han estado atadas a los jefes superiores en oficinas centrales.

Una agresiva desconcentración o mayor delegación de autoridad a esas Direcciones Regionales, como se mostrará adelante en el Esquema 2, apalancada por una real asignación presupuestaria para ser decidida también en cada región inclusive en materia de contratación administrativa y de reclutamiento y selección de personal, instauraría una modalidad más eficaz de gestión institucional, una mayor responsabilidad de tales directores regionales que obligaría a una mayor transparencia en sus acciones pues tendrían que rendir cuentas no sólo a sus jefes en San José sino a sus beneficiarios en cada región, y éstos están cada vez mejor organizados. Lo que no tienen estos como contraparte estatal, por su lado, es interlocutores válidos y con real autoridad para tomar decisiones regionales, del ministerio X y del ente autónomo Y, para exigirles esas cuentas y tener respuestas válidas.

La corrupción surge muchas veces cuando hay demasiada concentración de poder en un único centro o individuo y éste no tiene ni la visión ni la capacidad correctas para liderar, ni enfrenta la premura de dar cuentas directas a la población a la que su institución sirve allá, en territorios lejanos a su oficina en San José. Hemos denunciado desde siempre, cómo jefes y funcionarios de carrera de todo nivel al fin de cuentas no se ven obligados a rendir cuentas claras y concretas ante nadie, y cómo ello produce una actitud de indolencia, arbitrariedad, improvisación, y hasta dolo en sus distintas

manifestaciones a lo largo del ejercicio del poder político o tecnocrático sin nunca asumir responsabilidad por lo que hacen o dejan de hacer.

Además, la desfachatez con que tantos funcionarios hacen política partidista y aparecen convertidos en legisladores gobierno tras gobierno, constituye una manifestación objetiva de la politización partidista que hemos denunciado durante décadas, y ahora en el presente estudio. La reciente resolución del TSE en octubre 2008, en cuanto que los subgerentes de JAPDEVA pueden tener participación electoral después de su jornada laboral, contradice a nuestro juicio el sentido de probidad del funcionario público según la ley contra la corrupción, artículo 3, aunque dicho Tribunal considere que no habría “beligerancia política” en tal situación en el contexto de la Ley Electoral que norma la “libertad del ciudadano de agruparse para discutir asuntos públicos y políticos”, o de pertenecer a “partidos políticos”.

Por otro lado, pocos en el país –a pesar de que muchos académicos abrazan cuanta teoría o enfoque foráneo surge en Europa o Estados Unidos en ciencia social- analizan o reconocen el hecho de que tal situación anómala no es identificable en los países altamente desarrollados. Allí, los funcionarios de carrera están comprometidos con la función pública y más bien tienen prohibición, y tradición, de no involucrarse con partido alguno para que pueda servir correcta e imparcialmente –sin que se les prohíba tener conciencia y criterios políticos e ideológicos propios- al partido que llegue al Poder, no importa su orientación ideológica o programática. Ante todo, están la Constitución y las leyes que son el Norte de esos funcionarios públicos. En Costa Rica, debía ser igual pero no lo es, y entonces se producen esas distorsiones en la lealtad y sentido del compromiso de muchos funcionarios, lo cual acaba produciendo corrupción de diversos tipos.

No puede haber, es nuestra tesis cimentada en el estudio y en la observación de fenómenos nacionales -pero igualmente en la praxis como funcionario público durante muchos años- confianza por parte del ciudadano, o de los “amos políticos” que llegan a cargos superiores como

jerarcas cada cuatro años por elección popular, ante funcionarios que lo han arriesgado todo, inclusive su sentido de obediencia a la Constitución y a las leyes que deben administrar para beneficio de todo habitante por igual, al haberse manifestado electoralmente y haciendo proselitismo a favor de un partido político específico. Es difícil que funcionarios en tales condiciones, administrarán sus esfuerzos y recursos públicos bajo su mando o autoridad, con criterios de imparcialidad, especialmente cuando hay recursos de por medio que han de ser asignados a habitantes específicos bajo criterios aleatorios o casuales, como ocurre en tantos programas sociales. La prensa ha dado repetidas cuentas sobre anomalías de este tipo durante décadas, que favorecen candidaturas de uno u otro partido a múltiples puestos electivos, como para no darle crédito al fenómeno.

En las actuales circunstancias, aun sin cambio del modelo constitucional, la política de desconcentración administrativa sigue siendo una necesidad, pero el Gobierno actual inclusive la ha anulado eliminando, como se ha dicho previamente, los consejos regionales de desarrollo y las oficinas regionales de MIDEPLAN. El Proyecto de Ley de la Diputada Joycelin Sawyers de 1999 sobre regionalización de la administración pública, sigue siendo válido si se quisiera dar un paso en tal sentido sin recurrir a una modificación constitucional.

Si inclusive una ley semejante fuera difícil de pasar, entonces vía Decreto el Poder Ejecutivo puede volver a fortalecer dicho proceso continuándolo en los aspectos enunciados en la nota de pie de página anterior, sin muchos aspavientos y con mucho sustento político e institucional.

Téngase presente que a raíz de ese proceso iniciado en 1976, las regiones cuentan hoy día con miles de funcionarios técnicos y profesionales de gran experiencia que de otra manera hubiera sido difícil trasladar y reclutar en las regiones. Es esa masa crítica la que decimos permite hoy, modalidades más agresivas en materia de promoción por el Estado del desarrollo de las regiones, si sólo se toma conciencia de ello y se acuerda la estrategia correcta como aquí hemos pretendido proponerla, y se actúa

con el liderazgo político movilizador que ese esfuerzo exige, sea por la vía de la desconcentración administrativa como hemos justificado en este acápite, sea por la vía de la descentralización institucional según el modelo que presentaremos en el siguiente Capítulo.

Articulación política por ministros regionales

Este, sería un esquema muy sencillo que no requiere reformas constitucionales ni legales, sino decisión política del Presidente de turno. Piénsese, colateralmente a todo lo planteado en este Capítulo para entender y combatir la corrupción institucional en el ámbito de regiones de desarrollo, aunque con beneficios evidentes para lo que es el también errático y poco transparente desempeño de las instituciones en San José, lo útil que sería que el Presidente de turno nombrara a colaboradores de confianza suya como ministros regionales sin cartera, tal y como se ha estilado a nivel de Gabinete.

En ausencia, hoy día, de gobernadores de elección popular y consecuentemente de gobiernos regionales o provinciales, un Presidente que proceda a este simple expediente que lógicamente costaría algunos millones de colones, podría lograr no sólo un combate más frontal a la corrupción institucional sino incrementar geoméricamente la eficacia de su gestión, pues daría liderazgo político de primer orden, inclusive en el ámbito de su Gabinete, a todos aquellos actores públicos y privados que hoy día no tienen voz directa y concreta ante el Gobierno sino a través de interlocutores no siempre válidos ni muy representativos de aquellos intereses como son los grupos de cúpula que operan en San José, a saber: asociaciones, cámaras empresariales, sindicatos, colegios profesionales y varios otros grupos de interés.

Aun teniendo el Gobierno la lucidez de reactivar los consejos regionales de desarrollo, la marcha del país a través del desarrollo de cada región recibiría un impulso muy fuerte y eficaz teniendo interlocutores de tal

nivel de confianza y de liderazgo de esfuerzos regionales hablándole al Presidente en Gabinete y hablando por el Presidente ante los actores regionales aglutinados en los consejos de desarrollo.

La figura no es novedosa en Europa, donde Inglaterra por ejemplo, un país unitario, no federal, ha designado ministros a cargo de regiones particulares que fueron una vez países, como Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Allí, los problemas políticos han sido mucho mayores pues hay nacionalismos con fuerza histórica, aunque el más recalcitrante y protagónico ha sido el irlandés por una mezcla de rivalidad política-religiosa de los católicos con la Inglaterra protestante.

En Costa Rica, no hay tales localismos o nacionalismos regionales. El problema es meramente que el centralismo que nos distingue ha bloqueado un verdadero desarrollo más agresivo y dinámico de las regiones por estar todo en manos de líderes, jefes y funcionarios ubicados en San José, con un máximo poder de decisión no siempre correspondido con un amplio conocimiento e identidad con las necesidades y posibilidades de cada provincia o región.

Si sólo hubiera un ministro sin Cartera por cada región, el Presidente tendría un liderazgo movilizador que daría al Gobierno una mayor capacidad de decisión y de logros, pues haría que cada región encontrara en tal figura ministerial un centro de articulación de intereses interinstitucionales, y de mayor interlocución con las municipalidades de cada región. MIDEPLAN, desconcentrado como hemos sugerido arriba, constituiría el equipo de apoyo inmediato para tales Ministros regionales, igual que lo constituiría para el eventual Gobernador de elección popular en cada región, según se planteará luego.

El suscrito investigador está convencido de que hoy día se está perdiendo la carrera contra el subdesarrollo, por no querer los

gobiernos entender que hay formas urgentes que se necesitan para articular, no coordinar únicamente, los esfuerzos de tanto ministerio y ente autónomo por sectores de actividad y por regiones de desarrollo, mucho más allá del simplismo explícito en la decisión de organizarse el Gobierno actual por sectores del 8 de mayo del 2006. Tiene que haber más seriedad conceptual y jurídica, y un mayor conocimiento de la verdadera dinámica de la institucionalidad del país así como de las causas mayores de la constante ineficacia de ella.

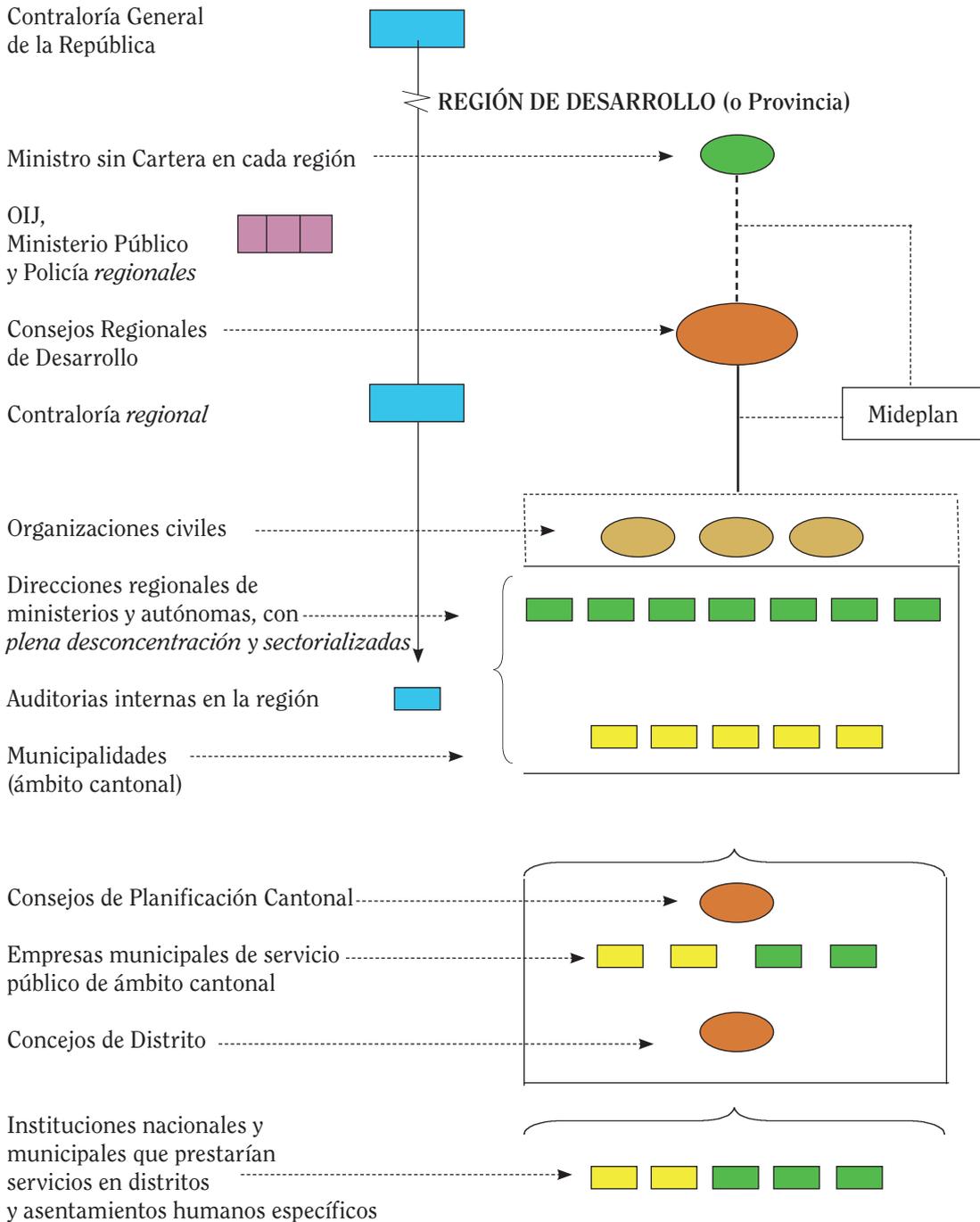
Un Presidente interesado y comprometido, podrá encontrar en cada región líderes de altura y con vocación de servicio y compromiso para con cada región, que quieran colaborar en Gabinete como sus interlocutores en cada una de ellas –uno por región–, dándole a ésta y a sus muchos actores un sentido de dirección y de ubicación dentro de la respectiva estrategia gubernativa de desarrollo, la cual debe plasmarse en el Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazos.

Serían ministros que no tendrían por qué duplicarse o entrar en conflicto competencial con los ministros centrales, pues su materia sería la de *articulación* de tantos esfuerzos interinstitucionales en nombre del Presidente pero también en consulta constante con cada otro ministro del Gabinete. Así de sencillo. Serían líderes movilizados de los mejores atributos y recursos de cada región, y mejorarían sustancialmente el nivel de diálogo y concertación así como de logros, algo que a ningún Gobierno debiera de incomodarle sino más bien agradecerle por las implicaciones positivas que tendría en la gestión integral del mismo, y del país.

Todo lo anteriormente enunciado, y aquello discutido en el Capítulo anterior, se puede visualizar globalmente en el siguiente esquema.

ESQUEMA-MODELO DE LO QUE SERÍA UNA DESCENTRALIZACIÓN PARCIAL Y UNA DESCONCENTRACIÓN EXTREMA

Esquema 2.



BREVE EXPLICACIÓN DE LOS PROCESOS Y MECANISMOS ASOCIADOS A ESTA SIMBOLOGÍA

 Representa los órganos de fiscalización externa e interna, debidamente *sistematizados*: la Contraloría General de la República en el ámbito nacional, oficinas regionales de la misma, y todo el sistema regionalizado que hay que activar de auditorías internas de ministerios, entes autónomos nacionales y municipalidades. En el caso de los entes nacionales, la mayoría no cuenta con oficinas regionales de auditoría, pero las auditorías centrales en San José deben ser organizadas por la Contraloría de la República para que incorporen de manera permanente, actividades y equipos de fiscalización sobre sus direcciones y operaciones regionalizadas colateralmente con nuevos enfoques y prácticas de trabajo que aseguren una labor en equipo de todas ellas tanto en San José como *sobre* las regiones de desarrollo.

  Representan estructuras u órganos de ámbito nacional, como sería el caso de Ministros sin Cartera a cargo de la articulación interinstitucional en nombre del Presidente, en cada región de desarrollo, MIDEPLAN en sí para apoyar a ese Ministro sin Cartera y fungir como secretaría técnica del consejo regional, y toda dirección regional y agencia cantonal y distrital de ministerios y entes autónomos. Deben operar bajo la modalidad de “sectores de actividad desconcentrados”, lo cual incrementaría su capacidad de decisión y acción unitaria e integral para impactar mucho mejor los problemas de desarrollo que no se resolverán nunca con cada institución trabajando por separado, en sus sedes en San José y en cada región de desarrollo.

 Representan las oficinas regionales del OIJ, Ministerio Público y del Ministerio de Seguridad Pública, debidamente articuladas en una alianza esencial que rebase los manifiestos de alto nivel firmados por el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia sobre trabajo conjunto de ambos Poderes para luchar contra la

delincuencia y narcotráfico en el país. Tal alianza debe concretarse en un *mecanismo* de esta índole articuladora en cada región, para que haya efectividad operativa.

 Representan mecanismos de participación ciudadana y de articulación de intereses regionales, cantonales y distritales. Los Consejos Regionales de Desarrollo en el espíritu y letra que creó y sostuvo MIDEPLAN por cerca de quince años desde 1976, que reactivó el Gobierno 2002-2006 y que fueron eliminados por el Gobierno de Arias Sánchez en junio del 2006, son esenciales para recuperar esa dinámica concertadora y articuladora entre instituciones nacionales, municipalidades y sociedad civil en el ámbito donde se ordenan mejor las ofertas gubernativas y la asignación de recursos presupuestarios, o sea la región. También estarían los Consejos Cantonales de Planificación que sugerimos en este trabajo, adelante.

El recién promulgado Decreto Ejecutivo No. 34804-PLAN de agosto pasado sobre consejos cantonales y regionales de coordinación, no llenan ese requerimiento esencial. Sobre todo: no se contempla en él, el papel destacado que le asignamos en nuestro modelo “de transición” y menos en nuestro modelo de un nuevo sistema político e institucional develado en Capítulo 8 del Informe Final que sustenta este artículo, a los Concejos de Distrito.

Tampoco se contempla el esencial reordenamiento de la oferta gubernativa de ministerios y entes autónomos, en el ámbito regional antes de saltar al ámbito cantonal. Para efectos de análisis de problemas, de posibilidades de desarrollo y de prioridades, el cantón no es el ámbito más aconsejable sino la región.

No se puede saltar del ámbito nacional/global en la identificación de problemas y definición de políticas de desarrollo, a 81 ámbitos cantonales, sin riesgo inminente de perder de vista la unicidad integral y global del desarrollo del país, el cual es reproducible en términos de dimensiones y especificidades siempre unitarias e integrales, en el ámbito de regiones o provincias por la

naturaleza mayor y agregativa de ésta por sobre los cantones. Es la lógica elemental del modelo federal o regional adoptado en todos los países desarrollados del mundo.

Pero aquí en Costa Rica, se actúa como si ello no importara para el desarrollo nacional, o como si la experiencia en ese mundo desarrollado en materia del modelo federal o regional pudiera ser descartada por falta de éxito, o como si el país tuviera condiciones que le permiten alcanzar éxito renunciando a la organización empírica del proceso de desarrollo real que nos circunda y caracteriza en cada ámbito regional o provincial, donde existen actores, instituciones y órganos reales que, no por no ser convocados explícitamente por los gobiernos, dejan de existir y clamar por mejores estrategias y políticas de su interés para desarrollarse mejor, más efectivamente, en términos de sus condiciones socioeconómicas y ambientales.

 Representa a los grupos organizados y representativos de la sociedad civil, sean asociaciones de desarrollo, ONGs, cámaras, sindicatos, etc.

 Representa a las municipalidades como tales, y nuevas empresas cantonales y distritales que surjan de su potestad según Código Municipal artículo 13 inciso p), tal y como se ha analizado en este estudio. Se complementarían con las otras instituciones públicas del Gobierno de la República que operan en dicho ámbito municipal y distrital, representadas en verde ().

Tenga el lector presente que esta esquematización explicada, corresponde al marco referencial de la regionalización que el país adoptó en 1976 y que fue ampliamente reconocida internacionalmente, sobre todo por la CEPAL en 1993 en su publicación *Régimen jurídico de la planificación en América Latina*.

El punto que es imprescindible hacer hoy en el contexto del presente estudio, es que el problema de los desbalances regionales en el país no han sido mejor resueltos, sino

que han empeorado en ausencia de esos esfuerzos, procesos, energías y mecanismos que sí posibilitaron desde 1976 hasta cerca de 1991 la concertación participativa de fuerzas públicas, municipales, sociales y privadas en beneficio de un mejor conocimiento de los problemas y potencial de cada región. Y, sin perder de vista la perspectiva unitaria e integral que ese ámbito territorial todavía admite antes de subdividirlo en la perspectiva y problemática de 81 cantones.

En el esquema desarrollado previamente, se incorporan ajustes e innovaciones importantes que los tiempos modernos aconsejan con relación a los esquemas que hemos descrito se dieron en materia regional desde 1976, sobre todo a partir de la evaluación crítica que el suscrito autor ha mantenido con respecto a estos fenómenos, observándolos y estudiándolos año tras año, aun y precisamente en ausencia de esfuerzos de semejante índole por los gobiernos que se han sucedido en el Poder desde 1976. No es éste, comprenderá el lector, un espacio de tiempo corto que no haya permitido validaciones serias y sólidas sobre los efectos de tales omisiones e incumplimientos por parte de los distintos gobiernos, con respecto al desarrollo inestable e ineficaz del país claramente caracterizado por distintas publicaciones e indicadores en el ámbito de regiones o provincias.

El lector tiene ante sí dos fuentes de comparación que le depararán una base inobjetable para un análisis serio y, por qué no, científico de iniciativas tan separadas en el tiempo pero que buscan ordenar el desarrollo regional del país: una muy rigurosa en todo sentido inclusive teórico-conceptual, que contó con nuestra participación profesional en la entonces MIDEPLAN, y otra, la actual, que carece de sustentación teórica razonable y bien sustentada, legal y política por las razones apuntadas parcialmente en párrafos previos, y que difícilmente logrará concitar la deseada colaboración de directores regionales y jefes cantonales de ministerios y entes autónomos bajo el liderazgo de los alcaldes.

Nos referimos a los Decretos Ejecutivos No. 14184-PLAN sobre el subsistema de dirección y planificación sectorial de enero 1983 y el No. 15227-PLAN sobre el subsistema de dirección y planificación regional de febrero de 1984, ambos definidos en la Administración Monge Alvarez (1982-86) con base en los decretos y esquemas idem promulgados en la administración anterior (Carazo Odio, 1978-82) que a su vez había continuado con los mismos esquemas y esfuerzos que propiciamos en OFIPLAN desde 1974 (Administración Oduber, 1974-78).⁶

El otro Decreto es el ya referido y que fue promulgado en agosto próximo pasado, el No. 34804-PLAN, el cual esquematiza un proceso menos sistémico, menos unitario e integral a nuestro juicio, dejando por fuera “muchos cabos sueltos” del fenómeno regional en su dimensión socioeconómica y ambiental, así como en su dimensión política e institucional. Y, sobre todo y por marginar a MIDEPLAN misma del liderazgo proactivo de dicho sistema tal y como la Ley de Planificación No. 5525 de

1974 dicta a contrapelo de lo que el Decreto falazmente enuncia como “motivación” en esta Ley y en la Ley General de la Administración Pública, se pierde en este importante esfuerzo gubernativo la indispensable presencia por sectores de actividad, de ministerios y entes autónomos regionalizados, y la participación protagónica en este ámbito y en el cantonal, de la sociedad civil.

El lector de este trabajo seguramente encontrará oportuno e informativo para comprender mejor el esquema que hemos referido previamente y que está regulado de manera bastante aproximada, como hemos dicho, en esos Decretos Ejecutivos de 1983 y 1984, tener una visión complementaria también esquemática de lo que sería el reordenamiento que el diseño regional desarrollado en esta sección posibilitaría a nivel de una mucha mejor articulación de instituciones, recursos y actores ya existentes, invisibilizados para los gobiernos tal y como hemos hecho ver, pero reales y con un gran potencial si se les toma en cuenta tal y como la filosofía política y administrativa en materia de regionalización del desarrollo, ha buscado en Costa Rica desde 1974 a partir del reconocimiento de experiencias exitosas en el mundo.

6 Estos Decretos de 1983 y 1984 respectivamente, puede encontrarlos el lector en Apéndices de nuestro libro *Administración pública. Teoría y práctica*, editado por la Universidad de Costa Rica, segunda edición, 1986.

Veamos:

REGIÓN DE DESARROLLO

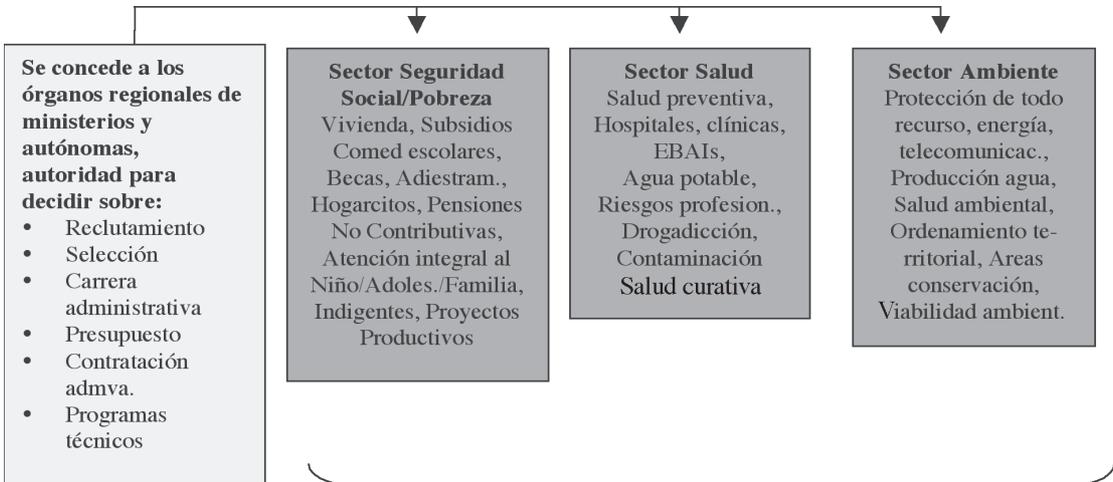
<p>Sector Agropecuario</p> <p>MAG CNP IDA SENARA INTA</p>	<p>Sector Seguridad Social/Pobreza</p> <p>MTSS PANI IMAS MEP MSalud CCSS INA MIVAH</p>	<p>Sector Salud</p> <p>MinSALUD CCSS AyA INS IAFA</p>	<p>Sector Ambiente</p> <p>MINAET ICE RECOPE AyA SENARA INVU MOPT MSalud</p>
---	--	---	---

Las instituciones regionalizadas, ministerios y entes autónomos, se organizarían por sectores de actividad. En nuestro enfoque conceptual, éstos deben ser vistos como la *modalidad de organización supra* de las instituciones públicas que aproximan la compleja diversificación interinstitucional creada por el legislador, a la noción de Estado unitario e integral claramente configurada en la Constitución Política cuando se dan las múltiples referencias a que "...el Estado procurará..." o el "...Gobierno..." o el "...Poder Ejecutivo..." del ramo garantizarán el cumplimiento de las leyes, o el derecho a un ambiente sano, o la educación y la salud del habitante, o los derechos de niños y adolescentes, y así en todo otro campo de derechos constitucionales del habitante.

En Costa Rica, todas las instituciones han creado desde 1976 –tal y como hemos reiterado previamente- direcciones regionales y se ha logrado una transferencia y poblamiento significativo de funcionarios públicos de alto nivel y compromiso con sus misiones, en toda región de desarrollo. Si sólo el Gobierno lograra o se decidiera a imprimirle a tales direcciones regionales el "formato" sectorial, el país ganaría mucho pues contaría con equipos de trabajo profesionales y técnicos de muy buen nivel, con gran visión y experiencia en el desempeño de labores especializadas según la región en que trabajan, pero que no cuentan con una gran capacidad de decisión sobre aspectos presupuestarios, de personal y de recursos de todo tipo bajo su responsabilidad técnica y administrativa, así como en aspectos sustantivos propios de cada institución. Siguen esos directores regionales, y cantonales, distritales y otros, supeditados a decisiones centrales de sus oficinas sede en San José.

Los bloques de funcionalidad que visualizamos de tal reordenamiento orgánico-funcional simple, con base en políticas y decretos disponibles en el país desde la entonces OFIPLAN, y con más fundamento hoy día con leyes como la misma Ley de Planificación Nacional de 1974, la Ley General de la Administración Pública de 1978, la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, la misma Ley de Contratación Administrativa y el Estatuto de Servicio Civil, pueden verse como sigue:

Nuestra idea de desconcentración administrativa, es aquella formulada desde 1976 en sendos documentos de OFIPLAN y múltiples explicaciones nuestras en nuestros textos y en página 15 del periódico La Nación: desconcentrar administrativamente debe llevar a una creación orgánica de



Se proyectan como unidades operativas en cada región, y se reproducen de la misma manera en cantones y distritos

direcciones regionales –lo cual se ha hecho–, a una delegación de autonomía para la ejecución presupuestaria pertinente –lo que no se ha logrado aun- y de una capacidad de decidir los asuntos sustantivos de la institución de cara a requerimientos regionales –lo cual tampoco se ha logrado, salvo en casos aislados como el IMAS e INA, y los bancos comerciales del Estado, que actúan con gran discrecionalidad para asignar beneficios y prestar servicios con gran independencia, aunque con normas o lineamientos nacionales.

De esta masa crítica de instituciones, funcionarios y recursos reales que se manejan en el ámbito regional, es que partimos para proponer que sea ésta la base para crear o convertir esas direcciones regionales de ministerios y entes autónomos ya existentes, y con la especialidad de sus objetivos superiores sectoriales, en instituciones propiamente regionales, autónomas administrativamente y en lo político sujetas a distintas tutelas por el Ministro nacional y por el Gobernador-Presidente de elección popular que se plantea en ese Capítulo 8, pero, en todo caso, fusionadas en una única institución regional agropecuaria, de salud, de ambiente, de seguridad social, etc.

El esquema se podrá reproducir en el ámbito de los cantones, donde esas instituciones autónomas y ministerios cuentan con estructuras y recursos humanos y de todo tipo para la prestación directa al ciudadano o habitante en la relación cara a cara, y más aún en el ámbito de distritos y asentamientos humanos donde los hospitales, clínicas y EBAs, escuelas y colegios, oficinas de prestaciones sociales a familias pobres y de protección de los derechos de niños y adolescentes, oficinas de monitoreo y concesión de permisos de explotación de recursos naturales, para el establecimiento de negocios comerciales bajo estándares de sanidad pública, para construcciones de todo tipo, donde todos estos servicios en manos de *agentes territoriales* de ministerios y autónomas, paralelamente a aquellos en manos de *funcionarios municipales*, son actualmente administrados y entregados al habitante del país a todo lo largo y ancho de éste.

Es sobre esta modalidad organizativa sectorial tan poco comprendida en el país, como todo puede facilitarse ahora sin necesidad de nuevas leyes, o complicarse no haciendo nada correctamente, como ha ocurrido en los últimos cuatro gobiernos, o reactivando sólo fragmentos del modelo regional costarricense como ha hecho el Gobierno actual con su Decreto Ejecutivo de agosto pasado. Lo que no se reconoce y regula, queda entonces al garete, sin ubicación política ni funcional, y entonces las energías y procesos así “reactivados” posiblemente de buena fe por gobernantes y técnicos en MIDEPLAN, no producen el impacto que podría generar toda esa institucionalidad regional que sí existe para desarrollar el país.

¿Aspectos operativos y funcionales a reconocer del esquema anteriormente explicado? Son varios:

- a) mejoraría radicalmente la articulación de esfuerzos de tantas instituciones en las regiones pues se obligarían todas ellas a reconocer una única población-objetivo con distintos niveles de necesidades a las cuales dirigir los esfuerzos interinstitucionales de cada sector de manera unitaria e integral, pero jerarquizada según prioridades y, aquí sí, según especialidad de cada institución. Sería un esquema muy distinto al actual de, por ejemplo, un sector de lucha contra la pobreza bajo la rectoría política del Poder Ejecutivo errado (Salud, no Trabajo y Seguridad Social, y antes Vivienda y Asentamientos Humanos) y bajo una fragmentación interinstitucional que los mismos ex jefes del IMAS y del Viceministerio del MIVAH han denunciado después de que han salido del Gobierno, aunque siguen clamando erradamente por una “autoridad social colegiada” al estilo español, sin haber entendido nunca que en Costa Rica esa autoridad social ya existe en la figura del Poder Ejecutivo del ramo;
- b) mejoraría notablemente la interlocución con municipalidades –alcaldes- y con representantes de la sociedad civil en sus cúpulas

regionales o subregionales, y en último caso del ciudadano individualmente considerado o en asociaciones de desarrollo, o a través de los Concejos de Distrito;

- c) permitiría una participación más racional, agregada y ordenada, así como comprometida y unitaria, de cada agrupamiento de instituciones por sector, en los consejos regionales de desarrollo, o en consejos cantonales de planificación, y más aún facilitaría el monitoreo y negociación con esa hoy compleja institucionalidad, por parte de los Concejos de Distrito en nombre de las poblaciones de cada distrito;
- d) permitiría particularizar en cuáles campos es posible y deseable transferir hoy vía *descentralización administrativa o mañana vía descentralización política y administrativa*, muchas de esas actividades en manos de ministerios y autónomas regionalizadas, a nuevas empresas o establecimientos municipales de servicio público en el ámbito de cantones y distritos, conservando lo mejor de la masa crítica de funcionarios y recursos hoy disponibles;
- e) ello les otorgaría a esos funcionarios nuevos aires de mayor independencia administrativa para un mejor desempeño integral, inclusive mediante el deseable y posible allegamiento de recursos frescos a inyectar por cada municipalidad una vez que se entienda y demuestre a cada población, el beneficio que estas modalidades de acción pueden traerle a partir de esa reestructuración sin nuevas leyes, y de nuevas contribuciones tributarias que los habitantes sin duda acordarán aportar para un mejoramiento inmediato de su bienestar.

El tema no se agota aquí, pero conviene pasar al Capítulo siguiente y final. El suscrito investigador queda confiado en que lo hasta aquí ofrecido, motiva y estimula a retomar los distintos temas e ideas por muchos otros investigadores que podrán profundizar y replantear aun más afinadamente las ideas modelísticas ofrecidas para hacer funcionar mucho mejor el sistema institucional actual en el país, y de paso favorecer la dinámica anacrónica del sistema político vigente y de sus principales agentes movilizados, los partidos políticos.

Es probable, siendo realistas, que nada de lo anterior se sostenga vigorosa y comprometidamente gobierno tras gobierno, pues en algún punto la tendencia a “partir de cero” y la inconsistencia que nos caracteriza culturalmente, sobre todo en el ámbito político, podrá dar al traste con las buenas transformaciones que se hubieren hecho vía decisiones políticas y administrativas siguiendo el modelo previamente expuesto. O, si esos cambios se sostuvieran con fuerza y determinación según sus buenos resultados y el apoyo general que movilizarían, siempre existirá la necesidad nacional de plantearse cuál otro sistema político e institucional convendría más para profundizar los logros en cuanto a *representación y participación* políticas en régimen democrático.

Es éste, en consecuencia, un tema que no se debe relegar a unas cuantas suposiciones o prospecciones. El Capítulo siguiente lo explora con amplitud, buscando aportar un modelo global e integral de sistema político *de nuevo cuño* que permita una discusión pública y multidisciplinaria del deseable y más viable modelo político para Costa Rica a futuro, sin los simplismos que muchos –inclusive partidos políticos– acostumbran plantear sin mayores fundamentos de filosofía y doctrina sobre sistemas políticos como tales, sobre todo con énfasis en la descentralización política y administrativa en este texto analizada y planteada.

3. LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS Y VIABLES QUE SÍ REQUIEREN CAMBIO DEL MODELO POLITICO INSTITUCIONAL. DESCENTRALIZACIÓN SIN ERRORES

Primero es lo primero: ¿para qué cambiar?

El estudio presente ha abordado el análisis de la problemática sociopolítica e institucional de Costa Rica bajo un enfoque crítico e integral, es decir, un enfoque que incorpora un conjunto de variables interrelacionadas que normalmente no son tomadas en cuenta por estudios semejantes. *Cultura política, el papel de los partidos políticos en la formación de*

estrategias de desarrollo nacional, procesos de dirección y planificación públicas, participación social, concertación sociopolítica, organización pública por sectores y regiones, régimen municipal, modelos políticos, modelo de país y de sistema político en la Constitución, gerencia pública y gerencia política, ámbitos del proceso de desarrollo en un país, centralización/descentralización política y administrativa, etc., son conceptos que pueden ayudar al analista o al reformador a identificar de manera relativamente sencilla y articulada el complejo fenómeno de la política como fenómeno social y el fenómeno y proyección del Estado, los cuales en conjunto caracterizan el *fenómeno político* en Costa Rica.

El estudio presente pasa, así, a delinear los términos globales y estratégicos de ese *nuevo modelo político institucional* que pueda dinamizar de manera incuestionable las virtudes del régimen democrático de gobierno al que los costarricenses acudieron desde 1824, pero en particular desde 1949, para buscar la instauración efectiva, plena, de un modelo-país solidario y de bienestar.

La reforma al artículo 170 de la Constitución: ¿hará el milagro?

En el contexto del presente estudio, es correcto plantear este tema en este Capítulo y no en uno previo -como diagnóstico-, por la simple razón de que esa reforma constitucional implicó un giro trascendental en la forma ordinaria en que los costarricenses, y sobre todo los políticos y sus partidos, históricamente habían desdeñado al régimen municipal. La misma implicó una inflexión, al menos formal, en cuanto al centralismo y presidencialismo que asfixian al país de toda una vida.

Pero, precisamente por ser formal, o sea solamente enunciativa de un deseable cambio constitucional, no ha sido concretada en la praxis pues la reforma, como se sabe, previó que toda transferencia quedara sujeta “a la Ley”.

Se trató de una típica enunciación de buenos deseos en el mejor estilo nacional, cuya

materialización se postergó para la eventual e improbable emisión de una Ley que viniera a determinar cuáles competencias específicas serán trasladadas a las municipalidades, y asociadas a cuáles recursos concretos, todo sujeto siempre a iniciativa de un presidente de la República y a la voluntad de 57 legisladores nacionales.

Veamos un breve análisis sobre las implicaciones presupuestarias y funcionales de esa reforma en el contexto de la disponibilidad actual en cuanto a recursos del Gobierno en su mal llamado Presupuesto de la República, el cual deja por fuera –téngase esto muy presente- el total conjunto del gasto público en manos de entes autónomos y empresas públicas, que asciende a cerca de dos terceras partes del total de dicho gasto público para el desarrollo del país, todo sujeto –salvo las partidas transferidas a las Universidades estatales y a los otros Poderes del Estado- a dirección y coordinación política por parte del Presidente de la República en su total conjunto y, éste con cada Ministro, por sectores de actividad institucional, sin que la Asamblea Legislativa haya entendido o querido aplicar el principio y competencia de control político sobre el Poder Ejecutivo aplicando ese ámbito de programación y asignación presupuestaria mucho más amplio y voluminoso que, repetimos, el ámbito económico-financiero constituido por el así llamado Presupuesto de la República.

Los ingresos corrientes del Gobierno proyectados para el 2008 según la Memoria Anual 2007 de la Contraloría de la República, fueron del orden de los 2.583.900 de millones de colones, o sea un poco más de dos billones y medio de colones. En el 2007, fueron 2.104.701 de millones de colones; en el 2006, 1.638.521 de millones de colones. Y para el 2009 se estiman en 2.943.988 de millones, o sea casi tres billones.

No se pretende en este punto establecer una serie de datos, sino visualizar lo que sería hoy la transferencia del 10% de esos ingresos corrientes, como manda la reforma al Art. 170 de la Constitución Política.

En una proyección con fines estrictamente de dramatización aproximativa del escenario pretendido con esta reforma se estaría,

si la misma se hiciera en el año 2009, ante una transferencia de cerca de 294.000 millones de colones a las 81 municipalidades. Esto significaría más del doble del presupuesto total de gastos de las municipalidades y concejos municipales de distrito con respecto a su presupuesto actual, que en el 2008 es de unos 220.000 millones. Estas, alcanzarían en este hipotético caso en el 2008 un presupuesto total o integrado de unos 514.000 millones de colones.

Sin embargo, si asumiéramos el 1.5% que dicta la reforma para el primer año, estaríamos en el 2009 ante una transferencia de unos 44.000 millones de colones, incrementándose la misma cada año en unos 6 mil millones de colones si se mantiene la tendencia de crecimiento de aproximadamente 400 mil millones de colones por año en el Presupuesto de la República.

Para el sétimo año, ese monto de ingresos corrientes del Presupuesto de la República podría llegar a 5.343.000 millones de colones, o sea a poco menos de tres veces más el presupuesto de ingresos del 2008. En aquel momento en que se concretaría el 10% de transferencia total, se estaría ante unos 435.000 millones de colones de presupuestos municipales producto de la transferencia constitucionalmente ordenada, sin incorporar en el cálculo el monto presupuestario propio de las municipalidades ni de hoy ni en su crecimiento vegetativo, aunque éste podría llegar, de seguir una tendencia conservadora de aumento anual de 30 mil millones de colones, a 430.000 millones en el 2015, o sea al eventual sétimo año en que se completaría la transferencia del 10% si se comenzara ésta en el 2009.

Se estaría, en el 2015, ante voluminosos 865.000 millones de colones para el total conjunto de municipalidades y concejos municipales de distrito.

Se trata de muchos recursos adicionales. Constituirían los presupuestos municipales aun en aquel momento futuro, cerca de un 16% por ciento del total del gasto público central destinado para el desarrollo integral del país.

En el año 2008, el gasto público total municipal con respecto al Presupuesto de la

República fue de cerca de un 8%, pero con respecto al total de gasto público en manos de toda la Administración Pública de ámbito nacional –o sea, incluyendo el conjunto de entes descentralizados y empresas públicas–, sigue siendo de apenas casi un 3%, lo cual contrasta notablemente con las cifras mucho más altas alcanzadas en los países latinoamericanos según se registró en el Capítulo 3 del Informe Final de nuestra investigación completa, de diciembre 2008 referida previamente.

Las expectativas del presente autor son mucho mayores. Por razones que de seguido analizamos, resulta inevitable pensar que una gran proporción de esas transferencias presupuestarias y de competencias implicarán, y en realidad exigirán, que las municipalidades absorban simultáneamente las obligaciones financieras derivadas de los sueldos y cargas de funcionarios, infraestructuras y equipamiento hoy en manos de ministerios, los cuales es de esperar que en muy alto porcentaje pasarán a manos municipales como parte de las competencias asociadas a aquellos.

No es que habrá una gran disponibilidad de “recursos frescos” para hacer nuevas cosas. Habrá que partir, cuando menos para satisfacer un objetivo políticamente sano y necesario en cuanto a esta transferencia normada, de una sencilla pero esencial presunción estratégica y funcional: que en manos municipales, esas competencias y las actividades y bienes y servicios de ellas derivadas hoy en manos de ministerios, serán prestadas en condiciones de mayor “eficacia y productividad”, que se enriquecerán considerablemente los factores de representación y participación políticas del ciudadano para su mayor beneficio, y que ello en conjunto es lo que hace deseable tal transferencia.

Se trata el anterior, sin embargo, de un supuesto de dudosa validez si se asume o se parte de la presunción de que la transferencia pretendida se hará estrictamente a las Corporaciones Municipales como las conocemos hoy día, con todas sus debilidades y

disfuncionalidades institucionales y operativas rayanas en inoperancia y corrupción, lo cual las convierte en objeto de dudas y subestimación por parte de los ciudadanos y de los mismos políticos de quienes, precisamente, depende cualquier decisión sobre esa pretendida Ley de Transferencias que instrumente la reforma constitucional aquí comentada.⁷

Los recursos a transferir mediante esa reforma constitucional parecen voluminosos, pero estarán atados a competencias y actividades claramente en marcha y a destinos específicos según se ha anticipado atrás. No hay mucho espacio para *festinar* más allá de lo que han sido nuestras propias elucubraciones en capítulos anteriores en cuanto a lo que el régimen municipal sí puede hacer hoy con visión y liderazgo, con fundamento en el actual Código Municipal y en unas pocas leyes superiores analizadas en este estudio en cuanto a su vinculación conexiva y potenciadora del “excelente gobierno”.

Hay, así, un sinnúmero de cuestiones a valorar a nivel hipotético que permitan al lector ubicarse de frente a esta reforma constitucional ya acordada pero no instrumentada legalmente, y en anticipación a la discusión propositiva que sigue en el presente trabajo a partir de la próxima sección.

1. La transferencia planteada en la reforma constitucional, fundamentalmente se refiere al régimen municipal y a comunes diversas formas asociativas que el Código Municipal les permite, pero no contempla de ninguna manera lo que debería ser el ámbito mayor de región o provincia en cuanto a la necesaria estructuración de un nivel de cuasi-gobierno en un ámbito territorial mayor al cantonal. De una asociación de municipalidades, es difícil esperar que se vaya a obtener eficazmente, o sea con visión y alcances realmente mayores, mejores resultados por encima de los objetivos e intereses propiamente cantonales.
2. La transferencia de competencias y de recursos a las municipalidades hará bien en contemplar objetivos mayores de índole política, tales como lograr una mayor y más efectiva representación y participación políticas del ciudadano que a la vez entronice un real y agregativo control social sobre los procesos públicos y, con ello, un mejoramiento integral de la democracia. Mejorar la eficacia y productividad del Estado y sus instituciones para la mejor realización y universalización de los derechos constitucionales del habitante, es un segundo objetivo mayor que trasciende la mera “mejor prestación de bienes y servicios”; reforzar la identidad participativa de las organizaciones comunales, municipales, regionales y nacionales, es otro loable objetivo que puede satisfacerse muy bien en este ámbito cantonal.
3. Para llevar a cabo el proceso de transferencia, la Ley deberá ser taxativa en cuanto a cuáles competencias concretas hoy en manos del Poder Ejecutivo y sus instituciones serán trasladadas, en qué términos y en cuáles plazos. Esto deberá implicar, en el espíritu en que se profundizará en el presente

7 El autor de este trabajo ha planteado el tema desde hace muchos años. Aunque reconoce que muy poco ha podido lograr por falta de recursos técnicos para asumir los estudios pertinentes, sí lo ha planteado desde el primer Plan Global de Reforma Administrativo producido por OFIPLAN en 1976, y en su libro *Teorías Administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, de 1988, y luego en los diversos planes de reforma del Estado que él pudo respaldar en gobiernos sucesivos hasta el de Calderón Fournier (1990-94) en el entonces Plan de Reforma del Estado. Siendo Ministro de la Reforma del Estado, activó un estudio con personal de su Despacho sobre descentralización en que se buscaba proporcionar la evidencia de esos criterios de eficacia y productividad, pero en 1991 tuvo que retirarse del Gabinete por razones varias, en marzo de 1991. El estudio continuó en manos de funcionarios que trabajaron bajo sus órdenes, y acabó produciéndose en octubre de 1991 bajo el patrocinio del IFAM pero sin proporcionar los criterios de fondo que buscábamos. El estudio, así, no satisfizo los objetivos que pretendíamos pero el marco teórico y referencial que entonces se plasmó en el Programa de Reforma del Estado bajo nuestra responsabilidad en esa Administración Calderón Fournier, sigue siendo un marco sumamente válido para asumir y sustentar ese estudio de fondo.

Capítulo, abajo, competencias y recursos en manos de ministerios –los cuales, recuerde el lector, manejan apenas una tercera parte del total del gasto público-, e incorporar en el análisis y redistribución a los entes autónomos ya regionalizados, que son casi todos.

Hay que evitar una redacción que caiga en la tradicional timidez de quienes pretenden que el Poder Ejecutivo, o el Presidente de la República de turno, sean condescendientes con la iniciativa. Ello exigiría dar un plazo de no más de 3 años para la total transferencia consignada en la Ley cada año, sometiendo eso sí y de manera novedosa todo el proceso a una evaluación integral por parte de la misma Asamblea Legislativa con apoyo directo de la Contraloría de la República para, al cabo de ese período, determinar si vale la pena mantenerlo, acelerarlo o bien, revertirlo por incompetencia municipal o de los demás actores involucrados. El país tendría la tranquilidad de que de esta manera nunca antes practicada, el intento de transformación no sería irreductible o intocable una vez decidido, sino que podrá ser revertido si las cosas no salen razonablemente bien. Esto generaría asimismo un sentido de compromiso, seriedad y consistencia entre todos los actores involucrados para no dejar que semejante oportunidad se caiga por la desidia o las improvisaciones tan frecuentes en el país en punto a cambios jurídicos e institucionales.

4. La eventual Ley de transferencias no puede dejar por fuera, por su significado e impacto en el desarrollo cantonal, y menos por oposición de grupos sindicales o gremiales, áreas como Educación, Salud, Asistencia Social o atención a la pobreza, Seguridad Ciudadana, Ambiente y Recursos Naturales, Infraestructura y Vivienda, Cultura, recreación y deporte, Ordenamiento vial, tal y como sugerimos en el Capítulo 6 del Informe Final de la investigación del 2008.
5. El suscrito autor considera esencial que la transferencia de competencias se dé preferentemente vía los establecimientos públicos o empresas comerciales e industriales que el artículo 13 inciso p. del actual Código

Municipal prevé. ¿Por qué? Porque si algo hay que incorporar de nuevo en una estrategia viable de transferencias, es la certeza de que la misma no se dará a favor de las Corporaciones Municipales como se les conoce hoy día, pues muchos en el país –tal y como argumentamos previamente- coinciden en que muchas de ellas son corruptas, ineptas, clientelares, etc. ¿Quién, así, sobre todo el Poder Ejecutivo y legisladores de todo partido político, va a querer exponerse tan ofensiva e ingenuamente ante educadores, médicos, demás profesionales del sector público que serían afectados por tal medida (o sea, todos los técnicos y profesionales del sector público que operan hoy día en las regiones de desarrollo), padres de familia, colegios profesionales, cámaras y sindicatos, etc.?

Sólo si se da un vuelco total, inesperado, en el sentido sugerido, podrían esos actores encontrar alguna lógica y racionalidad política, organizativa y técnica en términos del bienestar a que todos ellos aspiran, apoyando un proceso de transferencias a NUEVAS MODALIDADES ORGANIZATIVAS DE GESTION y de PRESTACION DE SERVICIOS, tuteladas por cada Municipalidad en acuerdo pleno con el Gobierno en cuanto a cómo constituir las estructuras que actuarían en la mejor representación de ambas partes y de la sociedad civil. Nos referimos a las deseables juntas o consejos directivos de esas empresas cantonales de servicios públicos de total NUEVO CUÑO. O sea: no sería entregarlas a las actuales municipalidades poco creíbles, sino ponerlas en manos de nuevas organizaciones/instituciones de total nuevo diseño y dinámica.

Esto, allanaría el camino para que los actuales profesionales no municipales que trabajan con el Gobierno y sus instituciones en las regiones, no se vean en el futuro inmediato pasando de funcionarios nacionales, a municipales, sino adquiriendo un nuevo estatus laboral como funcionarios de novedosas y dinámicas organizaciones cantonales de servicio, autónomas en su desempeño operativo pero responsables ante las municipalidades.

6. Queda el problema de la *región* como tal, ya que sostenemos que si bien la prestación directa de servicios puede hacerla cada municipalidad vía estos establecimientos públicos nuevos y bajo el ojo crítico y fiscalizador de los Concejos de Distrito, con nuevos bríos y condiciones que las que presentan hoy las agencias desconcentradas de ministerios y entes autónomos nacionales, es sin embargo a nivel regional donde mejor se puede organizar la oferta estatal. En este caso, las direcciones regionales de ministerios y autónomas, tal y como hemos predicado desde hace muchos años, podrían ser base de nuevas “empresas o instituciones regionales de servicios públicos” de pleno derecho propio por así decirlo; o bien *articularlas o adscribir las* a federaciones municipales, lo cual sí tendría seguramente oposición de muchos actores en el país, pues tales federaciones ni se han consolidado ni son sólidas en su estructuración actual.⁸

La otra posibilidad muy viable y necesaria, es que se piense de una vez por todas en que el país cuente con autoridades regionales cuasi-gubernativas, como gobernadores con un pequeño aparato de apoyo, articulados con verdaderas corporaciones regionales de desarrollo formalmente creadas y fortalecidas, de manera que haya autoridades regionales plenas que intermedien entre la nación y los cantones.

Pero, esto requiere consideraciones de fondo y a ello se abocará el resto del presente Capítulo. El asunto a reconocer aquí es que las

federaciones municipales no son la estructura o tipo de organismo que convencerá a políticos y actores en todo el país, a confiarles la tutela superior o intermedia de las transferencias a municipalidades, pues siempre hay que consolidar y mantener una fisonomía sociopolítica e institucional propia del ámbito regional o provincial, que sea inclusiva de todo el fenómeno de desarrollo –las municipalidades no lo son y difícilmente lo serán en el futuro, pues ni aun en el modelo federal exitoso de, por ejemplo, Estados Unidos, lo son- para que no se fragmente la hoy altamente centralizada y malamente desconcentrada prestación de tantos servicios públicos, como ocurriría si se transfirieran estos a 81 municipalidades sin esa articulación intermedia a nivel de región o provincia.

7. La Ley deberá indicar quién será responsable por la tutela del proceso de transferencia. El suscrito investigador considera que el IFAM no tendría esa capacidad ni legitimidad de interlocución. Si hubiere una tal autoridad responsable, debería ser el Ministerio de Planificación Nacional, MIDEPLAN, con el apoyo técnico incondicional del IFAM. Pero, tendría que ser un MIDEPLAN fortalecido más allá de las funciones pirotécnicas que le han sido asignadas hoy a contrapelo de su propia Ley No. 5525 de 1974. Podría igualmente emularse iniciativas de otros países que han sido relativamente exitosos en procesos recientes de descentralización, como Colombia con su Ministerio de la Descentralización.

Si la Ley es clara y terminante en cuanto a competencias y plazos, es de esperar que la misma sea ejecutada con diligencia o eficacia aun si su tutela se pone en manos del propio Poder Ejecutivo.

De otra manera, sería deseable que una Contraloría General de la República pudiera constituirse, a través de una dependencia especialmente creada para estos efectos, en ese organismo tutelar del proceso y en apoyo estricto y continuo a la Asamblea Legislativa –su Comisión de Asuntos Municipales, fortalecida- para lograr la eficacia de la eventual Ley y del proceso asociado. MIDEPLAN y el

8 Meoño Segura, Johnny, *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988. Nuestro argumento ha sido claro: antes del nuevo Código Municipal de 1998, era posible crear esas modalidades empresariales de acción municipal vía convenios; con el Código de 1998, la figura toma dimensiones claras y concretas en este sentido, en el artículo 13 inciso p. Pero, no conocemos de ninguna iniciativa real en este sentido, según lo hemos dejado establecido en capítulos previos del estudio, salvo en el reciente caso de la prestación de servicios policiales municipales.

mismo IFAM serían los organismos ejecutivos contraparte a los cuales la Contraloría, en ese deseable nuevo y temporal rol de apoyo a la Asamblea Legislativa, demandaría cuentas sobre el total conjunto de acciones necesarias según un oportuno calendario o programación de movimientos que el Poder Ejecutivo vía estos dos organismos, tendría que comprometer ante la Asamblea al inicio del proceso.

8. El órgano superior que ha de liderar este proceso por parte del Poder Ejecutivo, deberá ver clarificada con sustento de la LGAP el alcance de su competencia de DIRECCION GUBERNATIVA en materia de descentralización. No habría necesidad entonces de supeditar todo a una “coordinación interinstitucional” que en condiciones normales no se da en este país, sino a una dirección gubernativa del proceso.
9. El monto total a transferir debe considerar, tal y como se dijo párrafos atrás, el eventual traslado de masas de funcionarios de ministerios y entes autónomos a trabajar con cada municipalidad o con empresas de éstas según lo sugerido con base en el artículo 13 inciso p. del Código Municipal, lo cual contará presupuestariamente como parte de ese 10% a transferir. Esa transferencia de recursos humanos, hoy empleados de ministerios y entes autónomos en cada región, dotaría indirectamente a las municipalidades –o más bien a las empresas cantonales o establecimientos públicos cantonales que se crearan al amparo del Código Municipal, artículo 13 inciso p) como aquí hemos propuesto- del personal capaz y experimentado en un sinnúmero de campos, que hoy éstas no manejan.

El balance requerido entre funcionarios así transferidos y partidas presupuestarias líquidas o frescas para permitirles funcionar en el ámbito municipal o cantonal, sería necesario entenderlo y diseñarlo para darle mayor viabilidad a la iniciativa.

Si no hay fechas y metas de traslados, nada se moverá como se pretende. Es preferible

que la Ley diga cuáles serán las actividades y competencias a transferir, y en cuánto tiempo, y cuáles pruebas de eficacia y productividad se tendrán presentes para evaluar el proceso en dos o tres años por parte de la Asamblea misma, tal y como se ha sugerido arriba.

10. En materia de participación ciudadana en este proceso, no debe el país copiar experiencias de otros países en esta materia, pues el mundo entero está lleno de fracasos en este tan predicado pero poco aplicado enfoque de “participación ciudadana”. Participar en materia presupuestaria es cosa de especialistas, no de ciudadanos sin visión ni formación universitaria. La participación ciudadana funcional, debe ser en el proceso de planificación, y eventualmente si se someten los planes a plebiscito cantonal.

Crear, sin embargo, que incorporando el concepto de “presupuestos participativos” se avanzará mucho, es un equívoco de sus promotores pues ni siquiera ha habido claridad en el país ni a nivel de académicos y menos de praxis institucional, de lo que implica la noción de “presupuesto por programas”. Esto es peligroso consignarlo en una Ley sobre todo asumiendo que es fácil imitar experiencias que en muy pocos países se practican bien. Si algo parecido a esto se consigna y se aprueba, será otra formalidad más como con casi toda la Ley de Planificación de 1974 y tantas otras excelentes que han sido promulgadas sólo para exhibirlas internacionalmente, pero no para cumplirlas.

11. Las organizaciones comunitarias deberán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, pero fortaleciendo la figura de los Concejos de Distrito, situación que muchos Alcaldes no apoyarían hoy por razones obvias.

Enunciadas las anteriores observaciones sobre la aun suspendida reforma al artículo 170 constitucional, veamos las bases conceptuales de la propuesta política-institucional que el suscrito autor plantea.

Las grandes reformas político-institucionales

Hemos insistido a lo largo del presente estudio en que Costa Rica debe plantearse, a inicios de este siglo XXI, la enorme cuestión de qué hacer con su futuro a partir de un reconocimiento franco de que su pasado, y su siempre fugaz presente, no le han deparado el nivel de bienestar integral que la Constitución Política de 1949 comprometió solemnemente en forma de un modelo de país solidario y de bienestar vía los derechos de los habitantes, tal y como hemos establecido desde el capítulo 1.

No es aceptable que el país siga por la vida improvisando el manejo real de su existencia sociopolítica, cuando la Constitución entronizó no sólo un modelo de país de avanzada y equilibrado, sino un conjunto de normas y mecanismos para que el Gobierno y su institucionalidad *administraran* ese acervo articulado de derechos de los habitantes y los multimillonarios recursos económicos puestos para su plena satisfacción, de manera efectiva, unitaria e integral.

Las discusiones ofrecidas han arrojado evidencia de cuáles son las grandes y pequeñas debilidades de visión y comportamiento histórico que nos han caracterizado como colectivo hasta el presente. Creemos haber sido convincentes sobre las debilidades orgánicas y funcionales de nuestro sistema político e institucional centralizado y presidencialista, y cómo el mismo no proporciona los mejores mecanismos de representación y participación políticas del habitante para un óptimo funcionamiento del sistema democrático.

Hacia dónde ir de ahora en adelante, es un asunto que exige respuestas nada aleatorias o improvisadas, o simplemente tomadas de manera acrítica de la literatura europea o norteamericana de moda, o bien de organismos internacionales que se han dedicado en las últimas décadas a recomendar sobre todo a las naciones en proceso de desarrollo, cómo quemar etapas en su evolución histórica para aproximarse rápidamente a condiciones existentes en los países más industrializados y desarrollados.

Se requiere de un esfuerzo de diseño que contemple las experiencias exitosas en el mundo, aquéllas que no han sido tan exitosas, y aquellos factores históricos que habiendo estado

presentes en las formas de percibir el mundo y de comportarse por parte de nuestros líderes y grupos políticos y sociales, le han negado al país el comportamiento y consistencia requeridos para acercar su ideario de sociedad según la Constitución Política vigente, a su desempeño real el cual ha sido contrario a una mayoría de las normas que configuran ese ideario de sociedad.

El capítulo final dedica su análisis propositivo a llenar este enorme vacío, buscando subsanar las frecuentes omisiones en tantas valiosas pero simplistas propuestas que se lanzan a discusión pública sobre cambio político y/o constitucional.

Dentro de los modelos políticos vistos en el Capítulo II del Informe Final de la investigación, sobresalen dos que se anticipó proporcionan mayores condiciones para una más amplia representación y participación políticas en un sistema democrático, que lo que proporciona hoy día nuestro entumido sistema presidencialista y centralizado.⁹

9 El tema lo hemos elaborado de manera muy amplia en las publicaciones siguientes: *Crisis nacional, estado y burocracia*, publicado por la Editorial Tecnológica de Cartago en el 2001, en su Capítulo V; y fue retomado y ampliado en el documento de investigación intitulado *Evolución, actualidad y prospecciones del sistema político institucional costarricense*, IICE, UCR, julio 2005. En el presente estudio, se transmiten los principales conceptos y esquemas planteados por Meoño Segura en esas dos obras previas en la medida en que ellos son esenciales para delinear ante el lector los términos amplios y cuidadosamente trazados de una reforma estructural mayor del sistema político nacional, aplicando la totalidad de conceptos e hipótesis que el presente texto ha develado en capítulos previos para confrontar de manera efectiva, viable, “los antivaleores de cultura política” analizados en Capítulo 3. Se ha insistido en este estudio que dicho factor *per se*, cultura política, ha impedido lograr en el país una consecuencia o coherencia mayor entre lo que es su *realidad jurídica* y lo que es su *realidad sociopolítica*. Las reformas enunciadas en el presente Capítulo, constituyen a nuestro juicio un marco viable, unitario e integral que no descuida ninguno de los grandes factores que determinan la funcionalidad de un sistema democrático, sobre todo la representación y la participación políticas del ciudadano como conceptos y prácticas ineludibles para instrumentar en la realidad el modelo país finalmente consignado en la Constitución Política.

El planteamiento propositivo en ese Capítulo, toma debida nota de esas condiciones y desarrolla las bases estratégicas de lo que distinguiría a un sistema cuasiparlamentario y cuasifederal en Costa Rica, a partir de la situación actual y teniendo presentes los factores de cultura política que tanto bloquean la visión y capacidad de acción del costarricense, clase dirigente incluida.

La discusión en modo alguno se agota aquí. Es un punto de partida que toma en cuenta la necesidad nacional planteada a todo lo largo del presente estudio en cuanto a romper con una cultura política realmente limitativa de un mejor destino para los costarricenses. Es un ejercicio de diseño modelístico que pretende convencer sobre la importancia estratégica de sustentar en un modelo previamente discutido y acordado por todos los individuos y grupos que participen en su análisis, cualquier intento futuro de transformación integral del país para posibilitar luego el establecimiento de una Asamblea Constituyente.

Primero el modelo, es lo que planteamos; después, el cambio de Constitución. En recomposiciones de sistemas políticos, es preferible aplicar este adagio porque el costo de errores de diseño será mucho menor que si el diseño llega a hacerse una vez establecida la Asamblea Constituyente, o sea sobre la marcha.

Nos referimos a que las posibilidades de discusión y de genuina concertación nacional de visiones e intereses colectivos, seguramente serán mayores si se sigue este *método estratégico* en el que los costarricenses no se enfrascarían en discusiones estériles, prolongadas y desgarradoras en el contexto de una Asamblea Constituyente convocada y en operación, como muchos parecen demandar. Primero, acuérdesse el modelo de país y de Estado y sistema político deseado; luego, redáctese el proyecto de nueva Constitución Política. Le irá seguramente mejor al país.

Conviene en este punto del presente estudio, no perder de vista el ámbito económico-presupuestario que debe ser objeto de afectación integral por el rediseño del modelo-país y de Estado que se plantea.

Nada de lo hasta aquí enunciado y de lo que se propone que hay que transformar a partir del siguiente acápite, será instrumentable o materializable si no se dimensiona por parte del lector y de los eventuales líderes políticos en el Gobierno, en la Asamblea Legislativa, en los partidos políticos y en los grupos de interés, de cuáles y cuántos recursos nacionales ya disponibles se está hablando en términos económicos y presupuestarios públicos, y de cuáles y cuántos recursos de nueva generación podrían resultar de necesario establecimiento en el rediseño de país y de Estado que en este trabajo se plantea.

Como punto de partida, el Anexo 2 del Informe Final referido previamente y del que este artículo, insistimos, es un apretado resumen, ofrece las astronómicas cifras de ingresos y gasto público que hoy caracterizan *el universo de gasto público total del país*, no sólo del Gobierno Central –el mal llamado Presupuesto de la República que contempla Gobierno Central, los otros dos Poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría de la República y Defensoría de los Habitantes– como pretende la reforma al Artículo 170 de la Constitución, sino del conjunto de las instituciones descentralizadas o autónomas nacidas al amparo del Artículo 188 constitucional en sus distintas denominaciones clasificatorias, así como propiamente las empresas públicas y las municipalidades mismas.

El lector hará bien en revisar posteriormente ese conjunto de cuadros para que se forme una idea clara y concreta de la magnitud y fuentes de esos ingresos públicos en las distintas modalidades institucionales de acción estatal que la Constitución ha dispuesto, mas también de la forma en que son *funcionalmente* ejecutados en los distintos rubros de gasto e inversión, pues la discusión propositiva que sigue pretende producir un impacto concreto sobre nuevos criterios de generación de ingresos públicos,

nuevos criterios de reasignación de los tributos existentes a una nueva estructura de poder político y de acción institucional en los ámbitos nacional, de regiones o provincias de desarrollo, de cantones y distritos, y lógicamente en la dimensión en que las *instituciones resultantes* operarán como tales en la prestación directa de bienes y servicios concretos al habitante de este país.

Y todo ello, bajo la tesis de que el ciudadano tendrá más participación política y mejor representación en las nuevas estructuras jerarquizadas de poder, con lo cual el sistema democrático será más funcional y eficaz, y permitirá una mejor resolución de los derechos del habitante garantizados como modelo-país en la Constitución Política remozada que en este trabajo se propone.

Téngase presente, también, la realidad inconfundible que vive el país por centralizado y presidencialista: piénsese en cualquier comunidad nacional, principalmente rural, como Turrialba, o Guatuso, o Siquirres, Peñas Blancas y Paso Canoas o San Vito. Piénsese en ciudades como Puntarenas, San José, Santa Cruz, Limón, y toda otra ciudad de cierto tamaño poblacional. Piénsese en pueblos todavía más pequeños e incomunicados con las principales ciudades y pueblos en cada rincón del país.

Piénsese en la actual condición de desarrollo relativo que exhiben, y piénsese de inmediato de qué y de quiénes depende superarlo a la altura de las legítimas expectativas de las diferentes poblaciones.

No toma mayor esfuerzo intentar una respuesta lógica: el desarrollo de cada comunidad rural o urbana, en cualquier parte del país, depende hoy día estricta y mayormente de que el Presidente de la República de turno quiera, y pueda, tomar las decisiones propias y enrumbar las de sus ministros de Gobierno, que de manera directa y concreta produzcan el impacto requerido para superar los males e inequidades de todas y cada una de esas poblaciones y pueblos. ¿Es esto razonable, y puede llegar alguna vez a ser viable, efectivo?

El presente Capítulo parte de este cuestionamiento de fondo y anticipa, resumidamente,

un cambio radical de modelo político e institucional que permita una mayor viabilidad de todo tipo para que esos pueblos no dependan de la única voluntad de un Presidente y de 57 legisladores nacionales que nunca podrán, a pesar de ser producto de una elección nacional popular, apersonarse a conocer y reconocer, y administrar, los esfuerzos necesarios de naturaleza múltiple requeridos por cada pueblo, caserío y familia a lo largo y ancho del territorio nacional para finalmente ver satisfechas sus múltiples necesidades y derechos que la Constitución les garantiza ahora, y que sin duda deberá seguir garantizándole en el futuro.

¿Cuáles serían, entonces, bases razonables y viables para asumir esas transformaciones de nuestro régimen presidencialista, a sabiendas del origen y sustentación histórica de un sistema que nació desde arriba, al contrario de los Estados Unidos de América y de las naciones europeas y sus excolonias, que lo hicieron de abajo hacia arriba?

Hacia una necesaria organización pública y social, por fin, por regiones o provincias. La descentralización integral necesaria

Hemos afirmado desde el inicio en el Informe Final del que este artículo es una síntesis, que ninguna discusión sobre cambio político e institucional resultará útil si no se contempla en ella la dimensión vertical del sistema político.

En nuestra óptica, dicha dimensión vertical permite reconocer los modelos exitosos en el mundo que, partiendo de la original experiencia norteamericana instaurada desde la misma creación de los Estados Unidos de América en 1776, han mostrado una efectividad a prueba del tiempo en términos de una consistencia y coherencia históricas en lo que ha sido la representación y la participación políticas del habitante como valores y prácticas reales que permiten que esos sistemas sean eficaces, dinámicos, y se mantengan así en el tiempo, proporcionando condiciones que han hecho posible un desempeño económico, social y político loable a partir de enunciaciones constitucionales claras y coherentes.

Por el contrario, sabemos que la desconfianza innata hacia la transferencia de competencias y recursos hacia gobiernos locales, es proverbial en América Latina. Su historia colonial fue un factor ineludible pues el centralismo ejercido por la Monarquía Española en la administración de tan vastos territorios, poblaciones y actividades económicas sobre todo, fue monolítico y exitoso durante casi trescientos años. Confrontarlo para adoptar un modelo distinto, descentralizado a la manera federal adoptada por los Estados Unidos de América desde su inicio como nación independiente, toma mucho más que declaraciones retóricas y hasta enunciaciones constitucionales.

La presente sección de este capítulo final, dedica una visión prospectiva que pretende convencer al lector sobre la conveniencia de pensar en que la descentralización de nuestro actual sistema político e institucional no sólo es indispensable sino viable asumirla cuanto antes, con visión de conjunto y de funcionalidad, a partir de la fortaleza de los factores sociopolíticos, no económicos, que se ofrecen de seguido.

El lector hará bien en afinar su interés intelectual por estos temas según la novedad y complejidad que reviste la discusión de si las provincias, como tales, pueden “servir” para algo más trascendental que para ordenar o clasificar candidaturas a diputaciones, o para respaldar ambiguas pretensiones populares o de algunos líderes políticos y civiles de no permitir que cantones de una provincia puedan ser considerados parte de una región que no coincide con los límites de aquella, aunque sea para fines de “planificación del desarrollo territorial” del país como ha sido la experiencia impulsada por MIDEPLAN desde 1974, cuando era OFIPLAN.

Las iniciativas de algunos de tales dirigentes provinciales llevó a la Asamblea Legislativa a promulgar sendas leyes de la República para declarar a Heredia y Cartago “regiones por derecho propio”, sin que ello agregara ningún valor real a la existencia y hechos que distinguen a las provincias como tales en su anónima e inoperante utilidad sociopolítica o económica, y menos ambiental pues el país

ha sido organizado para efectos de protección de los recursos naturales, en un único sistema centralmente dirigido que no reconoce para ningún efecto práctico las fronteras provinciales.

Hay mucho más que lograr como colectivo sociopolítico que lo logrado hasta ahora, y la consideración de lo regional/provincial como parte orgánica del engranaje político e institucional necesario y posible para un desarrollo más exitoso del país, es un factor esencial en la discusión que sigue.

Nuevas y autónomas Corporaciones Provinciales de Desarrollo, y Presidentes-Gobernadores de elección popular

Independientemente de que llegue a prevalecer en Costa Rica la noción de región o provincia, se considera esencial por quien esto escribe que el país dé el gran salto hacia la constitución de un nivel de gobierno intermedio entre la nación y el cantón, autónomo con respecto a ambos.

De ello dependerá el equilibrio justo para compensar no sólo la generación de nueva riqueza tributaria entre cantones fuertes y débiles y lograr asimismo un mejor desarrollo socioeconómico de todos ellos, sino para compensar la intermediación política entre las estructuras nacionales de Gobierno que seguirán existiendo, y aquéllas cantonales que implican, en nuestra propuesta, tanto un régimen municipal totalmente recompuesto como nuevas modalidades de proyección estatal y social caracterizadas por una fuerte y real participación del ciudadano-usuario en la conducción de tales nuevas modalidades institucionales-empresariales.

A manera de dramatización sencilla de entender por cualquier lector en sustento de la tesis propositiva del presente capítulo del estudio, piénsese como se dijo páginas atrás, en cualquier comunidad nacional: Turrialba, Limón, Los Chiles o Laurel, para mencionar nombres conocidos de poblaciones de pequeño tamaño. Piénsese luego en los factores que determinan el grado de bienestar y desarrollo de esas comunidades

o asentamientos humanos, y tendrá claro el lector que no importa cuán cerca o lejos de San José estén estos, dicho grado de bienestar depende hoy de manera directa y concreta de individuos que viven o trabajan en la capital: de cómo piensan, deciden y actúan de maneras normalmente alejadas de la realidad de cada una de esas poblaciones.

O sea, que individuos de nivel político y tecnocrático que trabajan en ministerios y entes autónomos con oficinas centrales en San José, son quienes en primera y última instancia deciden sobre las políticas, normas, regulaciones, inversiones, gastos, bienes y servicios que han de asignarse para esas poblaciones a través de agencias que operan cara a cara con aquellos habitantes con quienes llegan a interactuar, aunque no necesariamente con todos los que tienen verdadera necesidad de esos bienes y servicios, en especial aquellos habitantes más limitados económicamente y que no pueden o tienen conciencia o la actitud para desplazarse a esas oficinas a solicitar su apoyo según mandatos legales formalmente promulgados.

En primera y última instancias, todo ese aparato institucional distinto de las municipalidades depende en su accionar del Presidente de la República, pues es éste, como se ha demostrado previamente en este estudio, quien tiene no sólo la responsabilidad sino la potestad de darle al mismo una dirección unitaria e integral hacia la satisfacción de las necesidades también unitarias e integrales de cada habitante del país.

Es por ello que se ha insistido en el presente estudio que un Presidente desinformado, insensible, imprevisto, negligente, o sin capacidad de *administrar políticamente* todo ese aparato institucional, implica para el país un costo muy alto en términos de necesidades insatisfechas. Esto, es producto del centralismo político e institucional que caracteriza al país.

El antídoto natural, es descentralizar en serio y a fondo tanto hacia un modelo de municipalidad reconstituida como hacia uno en el que las provincias o regiones adquieran una presencia política y orgánica que asegure para el país un contrapeso

y un equilibrio en lo que de otra manera sería una inevitable fragmentación nacional al pasar de una estructura gubernativa monolítica central, a ochenta y una estructuras de gobierno cantonal sin un marco ordenador intercantonal que asegure una visión y capacidad de acción integrada más allá de la visión municipalista como tal. Ello apunta a la necesidad de considerar el ámbito provincial o regional como aquél en el que se puede naturalmente configurar esa visión intermedia de desarrollo nacional más específico -sin fragmentar en ochenta y un ámbitos menores- la unidad territorial del desarrollo del país. La provincia o región, es ese ámbito.

Es por ello que, teniendo claras las debilidades que caracterizan las muchas experiencias latinoamericanas vistas en el Capítulo 3 de la investigación completa producida en diciembre del 2008 en cuanto a la aplicación inefectiva -por formalista- del modelo federal, resulta importante plantear la conveniencia de dar un paso en firme en Costa Rica, en este sentido.

Piense el lector en la deseable creación de la figura de *Corporaciones Provinciales de Desarrollo* como entes de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo de un **Presidente-Gobernador de elección popular**, elección que se realizaría simultáneamente con la elección de Alcalde y regidores, a medio período del período presidencial. Los candidatos podrán ser propuestos por partidos políticos nacionales o provinciales, o bien por grupos o asociaciones de la sociedad civil de la Provincia debidamente acreditados ante el Tribunal Supremo de Elecciones para tal fin, con lo cual los partidos políticos enfrentarían una gran presión para depurarse y ser más transparentes y convocatorios de lo que son hoy por no haber otras alternativas organizativo-electivas.

Contarían dichas Corporaciones con una planta administrativa y técnica mínima de asesoramiento y apoyo al Presidente-Gobernador y a sus órganos superiores según se define abajo, financiada con aportes de los presupuestos de todas las instituciones de cada Provincia o

Región, incluidas Municipalidades, además de las fuentes directas que se señalan abajo.

Líderes civiles de Guanacaste y Puntarenas ya intentaron en serio lograr la aprobación legislativa de estructuras corporativas de este tipo en 1987 y 1989, según hemos referido en libros y documentos previos de nuestra autoría. Lamentablemente, no sólo sobredimensionaron el carácter casi *soberano y competencial* de dichas corporaciones, sino que en aquellos años y también por este factor mencionado, no hubo ninguna receptividad legislativa ni pública a las iniciativas. Sin embargo, dichos proyectos emergieron de la *sociedad civil* como producto directo de la experiencia y convicciones de algunos líderes de esas dos provincias con respecto a los Consejos Regionales de Desarrollo en este artículo referidos y que la entonces OFIPLAN activó con gran diligencia y liderazgo, desde 1976.

Además de las rentas propias y fijas que se identifiquen para su administración en la Constitución Política según se propone en el numeral correspondiente a financiamiento de regiones, cantones y distritos, abajo, la Corporación podrá tramitar y obtener empréstitos nacionales y extranjeros tanto para actividades de inversión productiva, infraestructural o social extraordinarias y temporales a canalizar a través de los distintos organismos constitutivos de la misma como pueden ser las municipalidades de la Provincia o las empresas provinciales y cantonales de servicios públicos.

Los empréstitos deberán estar directa y claramente vinculados a actividades consignadas en el Plan de Desarrollo Regional, sea desde su promulgación misma o por la vía de posteriores modificaciones al mismo, y su factibilidad financiera, administrativa y técnica deberá ser aportada por la Corporación de manera explícita o de lo contrario el órgano nacional de planificación y presupuesto podrá tomar iniciativa para denunciar y vetar tales iniciativas, sin menoscabo del derecho de apelación que la Corporación tendrá a su disposición ante una instancia especial –a crear- de la Sala IV si ello viola derechos fundamentales de la Corporación o Región.

En tal sentido, dicho órgano central de planificación y presupuesto podrá asesorar técnicamente a las Corporaciones que así lo soliciten en las materias de su interés. Las Corporaciones no podrán incurrir en financiamientos externos que pongan en peligro la estabilidad macroeconómica de la nación, a juicio del referido Ministerio de Planificación y Presupuesto.

Igualmente, la Corporación será el único canal de recepción y transferencia de los recursos presupuestarios anuales que el Ministerio de Hacienda y cada institución autónoma nacional deberán trasladar a las nuevas empresas provinciales y cantonales aquí creadas y que nacen del seno de tales entes nacionales y ministerios, a través de cuentas distintas según el origen de los recursos, con subcuentas según el destino de éstos.

Por vía del Plan de Desarrollo Provincial o Regional, la Corporación tendrá competencias de tutela y de la consecuente exigencia de cuentas sobre todo el aparato institucional público no municipal que opere en la Provincia o Región, en todos aquellos campos de actividad social y económica objeto de regulación en el mismo Plan.

La Corporación podrá convocar a la población de la Provincia a plebiscito o referendo con el fin de lograr consenso sobre nuevas fuentes de financiamiento adicional en forma de contribuciones específicas, o bien temporales, para atender de manera más eficaz problemas específicos de desarrollo en la Región, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional y a programas de inversión específicamente diseñados y publicitados para respaldar la decisión. Tales iniciativas las llevará a cabo la Corporación ya sea que se trate de inversiones o programas intercantonales o sea que se trate de esfuerzos encaminados a dotar a cantones específicos de infraestructura o servicios prioritarios con base en una determinada estrategia de solidaridad provincial en cuanto a los Cantones más pobres o menos pudientes.

En tal caso, los órganos nacionales de recaudación tributaria, las municipalidades respectivas, o bien las empresas provinciales o cantonales de servicios públicos, podrán actuar como cajas recaudadoras de tales nuevas contribuciones.

La administración de la construcción y manejo de las obras o servicios será realizada preferentemente por tales empresas provinciales o cantonales de servicios públicos cuando ello sea idóneo, o bien por contratación a empresas privadas si ésta resulta la mejor opción en todo sentido, o a través de acciones de las mismas organizaciones empresariales o de la sociedad civil representadas en la Corporación, o bien a través de las respectivas nuevas y/o temporales empresas municipales creadas para tal fin.

La discusión y decisión de tales opciones se dará en el seno de la Asamblea General, a propuesta del Presidente-Gobernador de la Corporación. Sólo en casos excepcionales de evidente interés y conveniencia para la Provincia, o por inopia del marco institucional y organizativo disponible, podrá la Corporación como tal adoptar inversiones o programas bajo administración suya temporalmente, dictándose desde un inicio los términos, plazos y criterios bajo los cuales se transferirá la actividad a una jurisdicción o ente nuevo o existente de la Provincia o del cantón, una vez consolidada dicha actividad.

Con miras a fortalecer e institucionalizar a la provincia o región como puente entre la nación y el cantón, se crearía un Consejo Nacional de Desarrollo Regional integrado por los Presidentes-Gobernadores y el Presidente de la República, el cual se reunirá ordinariamente cada dos meses, y extraordinariamente cuando el Presidente de la República o los Presidentes-Gobernadores lo convoquen. El Presidente de la República realizará reuniones de dicho Consejo con su Gabinete, de forma que se promueva un intercambio efectivo entre Jerarcas rectores de sector, y aquellos de regiones, hacia una óptima homologación de intereses políticos e institucionales entre ambos ámbitos de acción estatal, tanto en el proceso relativamente corto a principios

de cada Administración para formulación de los respectivos planes nacionales, sectoriales y regionales, como en el más prolongado proceso para la ejecución de aquellos durante el resto del período de cada Administración.

Instituciones regionales por derecho propio

Lo que sería difícil a nivel central, o sea fusionar un sinnúmero de instituciones por ejemplo de lucha contra la pobreza, en una única institución, sí puede hacerse en el ámbito territorial de regiones, cantones y distritos. La principal razón es sencilla: a nivel central, los ministerios y entes autónomos creados para atender una misma población convergente en un mismo campo o sector de actividad, responden a una especialización del trabajo que en ese ámbito nacional exige plena dedicación de una conducción política y gerencial-administrativa de grandes dimensiones, pues han sido instituciones con proyección en todo el país.

Sería difícil y engorroso tener un único departamento de recursos humanos, proveeduría o administración presupuestaria para atender requerimientos tan especializados como sería si se ubicara al CNP, IDA, SENARA, INTA, etc., en un único Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aparte de los recursos mismos del MAG como tal. Peor, la idea que prevaleció en un inicio en el presente Gobierno de crear un único Ministerio de la Producción, que hubiera implicado incorporar en tal estructura, también, al Ministerio de Industria y Economía.

A nivel de regiones, el asunto se simplifica pues fusionar esas instituciones ya desconcentradas territorialmente, implica una menor complejidad funcional y operativa ya que los núcleos o masas críticas de funcionarios y recursos disponibles en el ámbito estrictamente de cada región, son mucho menores en cantidad y complejidad de procesos con respecto a las sedes centrales. Y ya están allí. Hablamos aquí de las direcciones regionales de esos ministerios y entes autónomos nacionales que al presente se han desconcentrado administrativamente, y

que constituyen núcleos u oficinas a cargo de las restantes oficinas o agencias subregionales, cantonales, distritales y comunitarias ya existentes, pero menos voluminosas en cada región que como lo son sus propias sedes centrales.

Una región, además, es un ámbito todavía “grande” con respecto a los cantones, y admite una integración orgánica y funcional de los distintos tipos de entes ministeriales y autónomos con base en sus actuales sedes regionales, sin gran perturbación u obstáculos operativos ya que serían una integración de las actuales direcciones regionales, la mayoría sin prestación de servicios directos al usuario pues éstos son atendidos por agencias subregionales, cantonales o comunitarias (por ejemplo, agencias de extensión agrícola, clínicas, EBAs, escuelas y colegios, actividades particulares del IMAS, PANI, MinSalud, etc.).

Las nuevas “sedes regionales” de estas empresas públicas, serían centros de logística muy simple con capacidad para operar ellas mismas, así como serían centros de diseño de políticas regionales y de monitoreo o fiscalización física del enjambre de empresas que a nivel de subregiones, cantones, distritos y comunidades particulares surgirán en cada campo semejante, sobre la base de las actuales oficinas y equipos humanos disponibles en cada uno de esos ámbitos, ciertamente reforzados con transferencia de funcionarios y recursos varios de las actuales sedes nacionales, y en algunos casos regionales.

De esta manera, el proceso de transferencia no será sólo de San José a las regiones, sino de éstas a niveles territoriales inferiores donde sea más adecuado y eficaz lograr una máxima prestación de bienes y servicios, una aplicación más exitosa de regulaciones de política, y un involucramiento más directo de los ciudadanos en la conducción misma y vigilancia de esos nuevos entes prestatarios de servicios y bienes.

Las nuevas sedes o empresas públicas subregionales, o cantonales y distritales, y en asentamientos humanos, según resulte pertinente con sustento en el estudio integral y de fondo que hay que realizar sobre la base de la actual disponibilidad de recursos e infraestructura, reproducirán y reflejarán a su vez una

unidad monolítica que finalmente permitirá a los usuarios/habitantes de cada ámbito, demandar sus necesidades “sectoriales” de una sola institución u organización pública, no de varias.

El panorama sería uno en el que cada habitante pobre, por ejemplo, podrá acudir a una sola empresa cantonal o distrital de desarrollo social, y no al IMAS, PANI, CCSS, MINSALUD, MEP, INA, MIVAH, FONABE, etc., como ocurre hoy. Habrá, por fin, una “única ventanilla” para atender integralmente al habitante, pues habrá una única organización de interés público atendiendo las múltiples necesidades que hoy atienden 22 instituciones en materia de pobreza. Y así en ambiente y recursos naturales, y en materia agropecuaria, educativa, de salud, y en todo otro campo en que hoy el habitante simplemente no da abasto, o no conoce, cómo llegarle a cada una de ellas para una satisfacción integral de sus necesidades.

Estas nuevas modalidades se enriquecerían aún más con recursos frescos que el esquema de tributos compartidos o el esquema plebiscitario referido arriba para extra-financiar las actividades promotoras de la Corporación Regional de Desarrollo, así como el que se propone abajo para el régimen municipal, produciría por parte de nuevos aportes que los ciudadanos de la Provincia y de cada Cantón estarían sin dudas dispuestos a pagar al saberse ellos co-dueños reales, y administradores, de esa nueva organización pública y social tan cercana entonces a ellos.

Pero, sobre todo, es este tramado institucional el que tiene que justificar toda la transferencia de recursos que en este estudio se propone y que están hoy disponibles, reales, en manos de ministerios y entes autónomos, más aquellos líquidos producto sobre todo de las nuevas potestades tributarias que adelante se plantean.

Las actuales estructuras constituidas por las Direcciones Regionales de ministerios e instituciones descentralizadas nacionales pasarán a constituirse, así y salvo en casos de calificadas

excepciones por su complejidad financiera o tecnológica, aunque sin descartar ningún caso de previo, con todos los recursos humanos, materiales, infraestructurales y financieros con que cuentan hoy día, más aquellos restantes que puedan y convenga transferir desde sus sedes en San José en el término de los dos siguientes años posteriores a la vigencia de esta disposición, en instituciones provinciales articuladas o integradas sectorialmente cuando ello convenga o cuando sea ésta una mejor modalidad que mantenerlas separadas según estudios a realizar por expertos calificados.

Serían organismos de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa de su gestión con respecto a las actuales sedes centrales en San José. Estarían sujetas a dirección política regional por parte de las Corporaciones Regionales de Desarrollo según se explicará abajo.

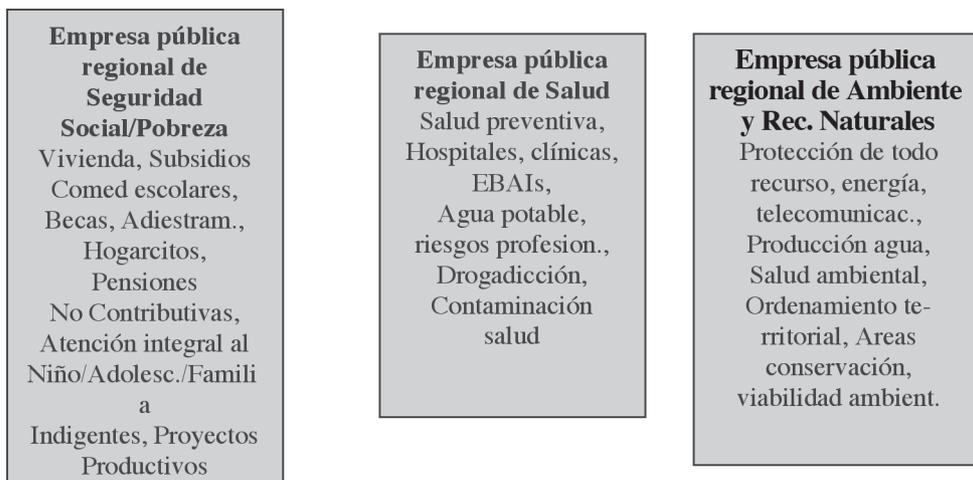
Serán para fines prácticos, brazos extendidos de éstas para apoyar en el diseño de estrategias y políticas regionales enmarcadas en las políticas gubernativas nacionales, y servirán también para supervisar el desempeño de municipalidades y demás institucionalidad regional, cantonal y distrital que surja al amparo de esta gran reforma o modelo.

El modelo determinaría a nivel operativo en cuáles casos convendría integrar como una sola institución en la respectiva Provincia o Región, a las instituciones que deben operar como partes de un sector.

Ejemplo de ello puede ser el Sector Agropecuario, en cuyo caso los recursos de todo tipo a transferir del MAG, CNP, IDA y SENARA, por ejemplo, se trasladarían a una sola “institución provincial” o “empresa pública” de desarrollo agropecuario, estableciéndose en el modelo los términos y plazos en que la homologación de los actuales patrones de empleo público y en otras áreas correspondientes a las cuatro instituciones, deberá concretarse.

Igual situación puede darse con respecto a los siguientes sectores e instituciones: i) los colegios vocacionales y agropecuarios del MEP, pasan al INA en cada Provincia; ii) la totalidad de los servicios de salud del MSalud, pasan a la CCSS. Además, se puede lograr también con respecto iii) al MINAE y sus principales dependencias desconcentradas, integrándolas con el ICE, con AyA y SENARA en cuanto a aguas subterráneas; iv) diversos servicios sociales en manos del PANI, del IAFA y del MTrabajo, con el IMAS. Y varios otros casos vinculados. Su base presupuestaria de recursos disponibles, puede inferirse del Anexo 2 en cuanto a los entes allí reflejados.

ESQUEMA REGIONAL DE NUEVAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO



Contarían con un consejo directivo que sería el órgano político superior de cada una, constituido de la siguiente manera: un representante del sector homólogo nacional o central designado por el Ministro rector del sector; un representante designado por el Gobernador que actuará como “comisario o fiscal” del desempeño de la institución; dos representantes de la respectiva Federación de Municipalidades de la Provincia o bien del conjunto de Municipalidades de acuerdo a decisión conjunta de los Alcaldes respectivos; cuatro representantes calificados de las asociaciones sociales y productivas de la Provincia –en igualdad de proporción-, seleccionados por las organizaciones de cúpula regional debidamente registradas ante el Presidente-Gobernador de la Corporación. El Gerente Provincial será miembro con voz y con voto en su Consejo Directivo, y actuará como Presidente del órgano.

Quedarán, sin embargo, sujetas a tutela política o gubernativa de los actuales órganos superiores de cada ente nacional –ministros, o bien los gerentes de autónomas en consulta con la respectiva Junta Directiva-, vía lineamientos formalmente emitidos y sustentados en el respectivo plan de desarrollo, nacional o nacional-sectorial, lineamientos que para efectos de su mejor valoración y contrapeso serán remitidos a tales empresas regionales vía el Presidente-Gobernador de la región respectiva, quien velará por su debida articulación y armonía con el Plan Regional de Desarrollo.

Establecimientos municipales de servicio público

El resto de recursos humanos disponibles en la Provincia o Región conjuntamente con los respectivos bienes muebles e inmuebles o infraestructurales, serían divididos y organizados como empresas o establecimientos municipales de servicio público, o bien a nivel de distritos y comunidades cuando haya infraestructura y recursos humanos concretos que sólo pueden operar en tales niveles territoriales, lo cual se da en los casos concretos de educación y salud, y en programas de protección y asistencia a la niñez, en seguridad ciudadana, en asistencia

técnica al campesino, protección de recursos naturales y áreas de conservación, etc..

Esto haría posible un mayor ámbito de discrecionalidad en las decisiones por parte de los órganos colegiados representativos de la sociedad civil que dirigirán estos entes según se refiere abajo.

Podrán darse casos concretos, como se anticipó en párrafo anterior, en los que la especialidad del personal regional de la institución o su misma modalidad de operación, no hagan aconsejable o viable su posterior desagregación a nivel de Cantones, según se discutirá abajo. En situaciones semejantes, se admitirá que solamente exista la respectiva institución de servicios públicos en su nivel regional o provincial con capacidad de atención integral de la población de la región, como lo puede haber hecho hasta ahora.

Salud, educación, seguridad social y pobreza, ambiente y otros campos

En materia de salud y educación, la descentralización máxima deseable se llevará hasta niveles de distritos y comunidades específicas, en los cuales los vecinos o usuarios constituirán los órganos directivos superiores de cada unidad prestataria de dichos servicios (colegios, escuelas; clínicas, centros de salud, EBAlS), con la debida y equilibrada representación de técnicos, administradores y profesionales de dichos servicios, sustituyendo así la muy fallida modalidad de “juntas administrativas” y “juntas de educación”. Dichas unidades serían responsables del reclutamiento, selección y remoción autónoma de los funcionarios de las mismas, trátase de médicos, educadores, técnicos y otros profesionales y personal administrativo de apoyo, aunque los Concejos de Distrito podrán intervenir esas unidades para restituir el orden cuando haya indicios verificados de anomalías tanto en manejos administrativos como en calidad de los servicios prestados. Los estudios de respaldo deberán

ser proporcionados por las instituciones o empresas municipales que a nivel de cantón supervisarían las labores de dichos centros menores distritales y comunales según el campo de actividad.

Sería a nivel de distritos en el espíritu de los Concejos de Distrito debidamente replan-teados y administrativamente fortalecidos, donde se configuraría una instancia o mecanismo de articulación y supervisión técnica-administrativa del conjunto de esas unidades operativas en cada distrito en apoyo tanto de la municipalidad respectiva como de la Corporación Regional de Desarrollo en lo que sean actividades bajo su monitoreo o financiamiento.

En casos calificados tal y como se anticipó arriba, y de acuerdo a la naturaleza del patrimonio actual, de las tecnologías a manejar, de los requerimientos futuros de inversión y del carácter interprovincial e intercantonal de inversiones y administración de los servicios –como el ICE, los bancos comerciales del Estado, el INS, la CCSS con Hospitales, etc.- según se determine en el modelo elaborado a este nivel de detalle, se prescindiría de esta norma general en cuanto a la predicada nueva autonomía y sujeción a la Corporación de Desarrollo Regional, para las instituciones que surjan de las actuales direcciones regionales y en cambio se diseñaría un nuevo régimen jurídico que mantenga una clara vinculación y adscripción de éstas con la institución madre en San José, propiciando un carácter de empresas subsidiarias de derecho privado de propiedad central, garantizando sin embargo la máxima *desconcentración* administrativa y presupuestaria para éstas con un claro esquema donde se promueva al máximo la responsabilidad y la rendición de cuentas sobre resultados.

Téngase presente que en todo caso nuestro modelo busca dar solución global a los problemas operativos de todo ente público a través de una modernización y flexibilización también globales e integrales de todas las leyes generales que regulan los sistemas de apoyo administrativo, según se propone en la sección correspondiente al final de este Capítulo. Pero también, se busca constituir una institucionalidad que

responda de manera directa a los habitantes tanto en calidad de usuarios como en condición de vigilancia ciudadana y exigencia de cuentas a los funcionarios responsables.

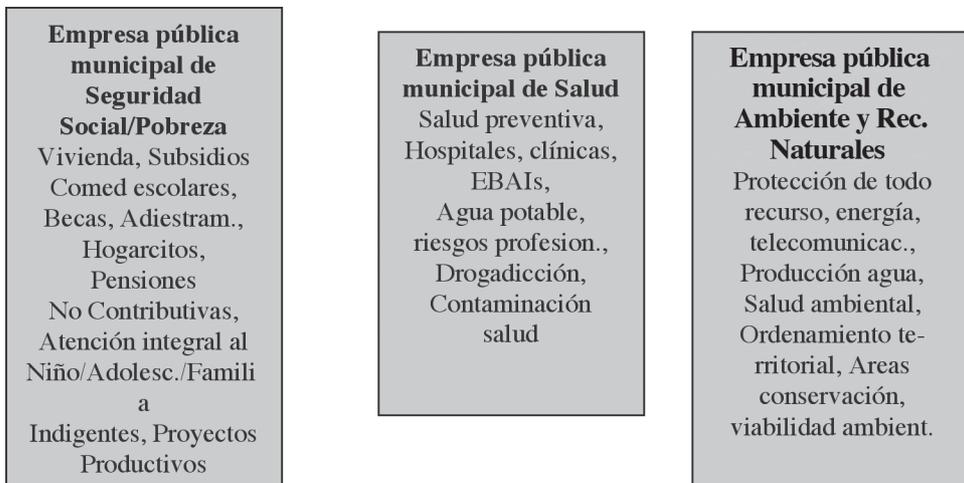
A este nivel cantonal, cada establecimiento municipal de servicios resultante contaría también con un órgano colegiado como órgano directivo del ente, articulado con el Gerente Cantonal respectivo.

Dicho órgano colegiado participaría de los procesos de análisis de problemas, de decisiones y de supervisión de la marcha toda de la institución, incluidos aspectos presupuestarios, de empleo y de contratación administrativa; tendrá autoridad de decisión y podrá vetar decisiones del Gerente Cantonal, en cuyo caso el Gerente Provincial o Regional de la misma institución de la que emergieron éstas cantonales, decidirá el diferendo inapelablemente, o el Alcalde si se trata de empresas municipales. Si se tratara de asuntos de contenido del Plan Regional de Desarrollo, dicho órgano podrá elevar apelaciones ulteriores al Presidente-Gobernador de la Corporación Provincial de Desarrollo o bien a la Asamblea General de ésta. Estará dicho órgano colegiado a nivel cantonal, constituido de la siguiente manera: un representante de la Municipalidad respectiva y cuatro representantes de las asociaciones sociales y productivas del Cantón que estén debidamente acreditadas ante la Municipalidad.

En este ámbito cantonal, también habría menos organizaciones de servicio público que en la actualidad pues estarían fusionadas en una única por *sector de actividad* –sea de salud, educación, desarrollo social, agropecuario, ambiental, turístico, etc.-, haciendo así la vida del habitante más sencilla en términos de exigir cuentas y satisfacción de sus derechos constitucionales y legales.

El esquema siguiente da una buena idea de lo que sería esta nueva modalidad de organización pública para el desarrollo en los ámbitos de regiones, cantones y distritos.

ESQUEMA CANTONAL DE NUEVAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO



Un objetivo convergente con aquel de mejoramiento integral de servicios y de una cercanía mayor con los habitantes, sería el de lograr que en las Provincias o Regiones se realice operativamente la fusión de tales actividades en manos de ministerios que generan un gasto deficitario cada año, con los respectivos entes autónomos HOY superavitarios, y permitir que éstos puedan finalmente adquirir una dinámica presupuestaria y administrativa que las libere de las tradicionales “subejecuciones” presupuestarias para que puedan inyectar todos sus recursos sanos y crecientes cada año en el mejoramiento de sus normales operaciones y, de paso, inyectar una nueva eficacia en aquellas actividades que en manos de ministerios, hoy día están sumidas en un deterioro creciente en su eficacia y productividad.

Financiamiento del desarrollo cantonal y regional

Es ésta, una materia que no puede dejarse marginada en un análisis propositivo como el presente. Ya se ha planteado cómo repensar la estructura tributaria actual y potencial del país en el ámbito de cada región o provincia de cara a lo propuesto sobre las Corporaciones

Regionales de Desarrollo. Corresponde clarificar la misma temática con respecto al nuevo régimen municipal aquí visualizado.

Establecimiento vía plebiscito de nuevas y temporales contribuciones económicas.

Las municipalidades podrán realizar plebiscitos ellas mismas, o referendos, en coordinación con la respectiva Corporación Provincial de Desarrollo, para someter a la población del Cantón la conveniencia de contribuciones especiales y específicas para promover objetivos de desarrollo económico y social del Cantón.

Esta potestad debe cada Municipalidad sustentarla en el respectivo Plan de Desarrollo o Regulador del Cantón, y será requisito *sine qua non* que la población tenga claro a la hora de la votación, en qué áreas o programas específicos de bienestar para ésta, y con qué criterios de factibilidad económica, social y financiera se cuenta, para la inversión efectiva y temporal de esos recursos así generados, lo cual no irá en menoscabo de iniciativas semejantes de la Corporación Provincial de Desarrollo según se estableció arriba, pero requerirá de una detallada articulación entre ambos niveles jurisdiccionales, teniendo la municipalidad la prioridad

en la realización del plebiscito y de la obra o la inversión planeada en su cantón.

Prioritariamente, la Municipalidad deberá generar esos nuevos ingresos con amplia base y voluntad popular para canalizarlos hacia las actividades hoy en manos de instituciones que sigan operando desconcentradamente en el territorio, pero ya convertidas –en nuestro modelo- en *empresas cantonales de servicios públicos*.

Concretamente, se buscará fortalecer el funcionamiento de esas resultantes “instituciones o empresas cantonales o municipales de servicios públicos” para mejorar infraestructuras, equipamiento de todo tipo, rubros de gastos que hoy son limitados en manos de agencias ministeriales locales o de agencias de entes autónomos nacionales.

En casos en donde la Municipalidad no requiera de nuevo financiamiento del aquí indicado y con base en una auténtica identificación de necesidades no satisfechas de la población, ésta podrá asumir –o bien podrá acordar con el Gobierno o con las emergentes instituciones regionales- los servicios y bienes públicos que considere necesarios para el cantón mediante mecanismos organizativos propios que el Código Municipal le permitiría, aún cuando sean semejantes a los que puedan estar prestando instituciones nacionales, siempre y cuando ello sea bajo condiciones que aseguren un mejoramiento cualitativo y de cobertura de la población atendida o no atendida por las agencias públicas no municipales.

Para mejorar su capacidad de análisis de problemas, de concertación, de negociación, de diseño, ejecución y supervisión del Plan Cantonal de Desarrollo o Plan Regulador, cada Municipalidad adoptará en su organización ordinaria interna un ordenamiento sectorial que se corresponda con los sectores institucionales definidos por el Poder Ejecutivo, de suerte que sus funcionarios asimilen una capacidad técnica realista y funcional que genere el máximo asesoramiento posible al Alcalde y al Concejo Municipal en la labor política y gerencial de alto nivel que ambos órganos deben llevar a cabo en nombre del Cantón.

Capacidad tributaria de las Municipalidades articuladamente con las Corporaciones Regionales de Desarrollo

Las municipalidades serán autorizadas por Constitución Política a imponer sus propios tributos sin límites de rubro o actividad, sujetas sólo al mecanismo plebiscitario que previamente hemos propuesto.

El mismo concepto de autonomía y sujeción a plebiscito popular operará en cuanto a los ingresos o tributos por patentes y por todo tipo de actividad, bien o servicio local a autorizar por cada municipalidad, sin que medie intervención legislativa alguna salvo vía el carácter genérico de leyes nacionales que establezcan estándares y criterios superiores para toda municipalidad y de salvaguarda para la población, sin especificar montos mínimos o superiores de ningún tipo que restrinjan la voluntad popular manifestada plebiscitariamente sobre tales decisiones.

Paralelamente con lo anterior, tendrán derecho a participaciones directas de los impuestos hoy nacionales según se disponga en el *modelo perfeccionado* a partir de lo aquí propuesto: sobre la renta de personas físicas y jurídicas, las ventas de bienes y servicios y el consumo de bienes importados, en el ámbito del Cantón. Refiérase el lector a Anexo 2 sobre ingresos ordinarios del Gobierno de la República, pues es esa la base o marco referencial que este estudio considera objeto de una reasignación como la aquí propuesta.

Igualmente tendrán participación en los impuestos sobre el registro y traspaso de vehículos, sobre el ruedo de vehículos y los combustibles, y recibirán el ochenta por ciento del impuesto sobre bienes inmuebles (el veinte por ciento restante irá a las arcas de la respectiva Corporación Regional de Desarrollo).

Un cincuenta por ciento al menos de los ingresos por cánones sobre carga y descarga de bienes importados y exportados por los puertos actuales y futuros en los dos litorales del país y por tráfico turístico, se distribuirá entre las Corporaciones Regionales de Desarrollo para redistribución equitativa entre las municipalidades más pequeñas en cada región o provincia; el otro cincuenta por ciento por el mismo

concepto, se distribuirá entre las municipalidades de las provincias donde operen dichos puertos, de maneras equitativas y justas según población, niveles de desarrollo comparado y presupuestos municipales reales.

El criterio de distribución específica entre cantones de ese 40%, lo proporcionará el Presidente-Gobernador de la respectiva Corporación Regional de Desarrollo, previa consulta a la Asamblea General de ésta.

BASES PARA LOGRAR UNA NUEVA GENERACIÓN Y REASIGNACIÓN DE INGRESOS REGIONALES/
MUNICIPALES/DISTRITALES PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

Tipo de Impuesto	Gobierno nacional	Región	Cantón	Distrito
Renta de personas físicas	50%	5%	35%	10%
Renta de personas jurídicas	60%	5%	25%	10%
Venta de bienes y servicios	50%		35%	15%
Impuesto al consumo de bienes importados	50%		35%	15%
Impuesto sobre registro y traspaso de vehículos		40%	40%	20%
Impuesto al ruedo de vehículos	40%	30%	30%	
Impuesto sobre los combustibles	30%		30%	40%
Impuesto s. bienes inmuebles		10%	40%	50%
Cánon de carga y descarga de bienes importados y exportados por los puertos	20%	40%	40%	
		Para distribuir entre otras municipalidades de las regiones con puertos	Para municipalidades con puertos	

Lo anterior constituye una base referencial sobre los alcances de una verdadera descentralización territorial en Costa Rica, en la que en efecto se impacten los actuales niveles y patrones de imposición tributaria, de distribución y de capacidad de ejecución institucional. El Gobierno Central y las sedes nacionales de entes autónomos y empresas estatales, mantendrán una presencia vital pues son los que tienen que marcar las pautas del desarrollo nacional en su total conjunto, y ello significa imponer objetivos superiores a las regiones de desarrollo y asegurar que los cantones y distritos compartan los beneficios de la nueva situación de poder y capacidad de acción transferidos.

Prácticamente todo ministerio y ente autónomo nacional, tendrá que sufrir profundas transformaciones en sus competencias y actividades, así como en su dotación de recursos, pues se convertirán en lo fundamental en oficinas de apoyo a cada Ministro

o Poder Ejecutivo rector político de la institucionalidad nacional, la cual no será ya de ejecución centralizada de operaciones sino de análisis y diseño de políticas gubernativas nacionales que han de proyectarse en todos los demás ámbitos territoriales del desarrollo.

La dramatización más lacónica que puede concebirse de este cambio radical, es que un Presidente de la República o un Ministro de Educación o de Salud, sólo podrán apersonarse a inaugurar alguna obra pública por invitación del respectivo Gobernador regional o Alcalde, pero no por ser aquellos los “jerarcas” del ministerio o ente autónomo que construyó la obra, como ocurre hoy día. Esos actores nacionales se dedicarán a lo máspreciado de sus cargos en un régimen político maduro y evolucionado: a pensar, a negociar y concertar en sus niveles nacionales, a diseñar y conducir los procesos estratégicos del país.

Habrà de esta manera, una liberación de recursos humanos y de equipamiento de todo tipo que encontrarán una natural ubicación física en las regiones, cantones y distritos, en una forma similar pero más intensa y en un plazo más corto que lo que significó la regionalización promovida desde OFIPLAN en 1976, y que implicó que muchos funcionarios en San José se trasladaran a las regiones a lo largo de un largo período de tiempo y que posteriormente se diera como algo natural, la labor de nuevo reclutamiento de funcionarios dispuestos a trabajar en las regiones.

Las partidas tributarias arriba consignadas, significan un escenario de deseable realización, pero tienen que ser sometidas a estudios y proyecciones precisas para determinar cuál ha de ser el nivel justo de transferencia según las competencias y recursos actuales involucrados en ellas o ya asignados a ellas, y las que según nuestro modelo conviene trasladar, que son casi todas las que hoy están en manos centrales.

El criterio de asignación óptima, sin embargo y según la tesis prospectiva del presente autor, deber ser:¹⁰ determinar los costos o gastos actuales de las operaciones desconcentradas de ministerios y entes autónomos, o sea el gasto actual realmente ejecutado en esas unidades territoriales distintas de las sedes centrales, aunque se sabe que ese gasto es literalmente administrado desde San José.

Ello significa determinar los recursos humanos y de otra naturaleza ya asignados en cada dirección regional así como en las demás unidades menores dentro de la región, como lo son la subregión, el cantón, el distrito y el asentamiento humano específico; en este contexto, implica determinar objetivamente cuánto gasto

10 La base de este planteamiento sigue siendo nuestra propia propuesta en el Plan de Reforma del Estado que aportamos en la Administración Calderón Fournier, en 1990, según lo consignamos atrás por considerarla relevante y novedosa, aun en los momentos actuales en que tantos incursionan con propuestas que calificamos de aleatorias y desarticuladas para inclusive materializar la reforma constitucional del art. 170.

actualmente se ejecuta en, o se asigna a, hospitales y clínicas, EBAl, escuelas y colegios, centros de extensión agrícola, asentamientos agrarios del IDA, oficinas del CNP, SENARA, MAG, INTA, ICE, RECOPE, AyA, CCSS, PANI, IMAS, además de policía, OIJ, Ministerio Público, Tribunales de Justicia, etc., pues en nuestro modelo todas las instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana y el mismo Poder Judicial han de ser objeto de descentralización real.

Además, será preciso determinar cuántos recursos se liberarán de oficinas centrales al reducir sus funciones administrativas y técnicas sobre las operaciones institucionales que pasarán a manos de terceros “emergentes” en ámbitos inferiores.

Téngase presente el Anexo 3 sobre el gasto regionalizado de algunas instituciones para que se tenga claridad del tipo y dimensión de los recursos institucionales regionalizados que existen, y los recursos centrales que aun admiten una amplia transferencia a operaciones territoriales, de practicarse la transferencia mayor o significativa que se promueve en este estudio.

Lo esencialmente nuevo es considerar como gran estrategia nacional, que la descentralización aquí enunciada constituye una base rica y muy bien fundamentada en razones políticas, administrativas e históricas para acometer con muy buenos augurios una conducción distinta del desarrollo del país donde las poblaciones tendrán mucha más participación en decisiones que los afectan, y una mucha mayor representación para exigir cuentas precisas por el desempeño y resultados de toda la institucionalidad asociada a su desarrollo integral.

Hasta ahora, los habitantes de este país han pagado impuestos, o los han ocultado de múltiples maneras, según normas y mecanismos de recaudación de índole central o nacional: Ministerio de Hacienda, y cada institución descentralizada o empresa estatal que ha nacido para prestar ciertos servicios y bienes con fuentes precisas –directas e indirectas– de autofinanciamiento.

Luego, esos “tanques centrales de captación” asignan los recursos de acuerdo a una óptica centralista de qué conviene realizar y promover en términos de prioridades y necesidades a lo largo y ancho del país, con una participación mínima de los habitantes salvo por ocasiones excepcionales de rebeldía civil que obliga a las autoridades nacionales, siempre de nombramiento o designación política –ministros, presidentes ejecutivos, Presidente de la República- a modificar o echar atrás en sus pretensiones de algún “servicio” o “bien” o aplicación de “regulaciones nacionales”.

No hay aquí, en nuestro análisis, nada que se sustente en teorías económicas de “descentralización fiscal” u otras. El propósito del presente planteamiento es sociopolítico, o sea rediseñar el modelo político e institucional costarricense en sus dimensiones horizontal y vertical de manera que el sistema democrático de gobierno adquiera una mayor y real representación y participación políticas para el ciudadano, y que éste acabe siendo protagonista más directo de su nivel de bienestar en vez de delegar ese protagonismo en un ámbito nacional donde jerarcas y funcionarios se vuelven autistas con respecto a las verdaderas necesidades, prioridades y posibilidades –inclusive tributarias- de los habitantes en su *habitat natural*, que no es la capital del país exactamente.

El modelo que predicamos es, en esencia, sociopolítico, no económico: un sistema que acreciente la movilidad social y la participación política de los habitantes. En tal sentido, de poco nos sirve la teoría económica que pretende explicar situaciones dadas en Estados Unidos, o en Alemania, cuando éstas se han resuelto históricamente sin ningún sustento en esas teorías modernas surgidas en esos mismos países. Educación, salud y cualquier otra actividad típicamente central en Costa Rica, es nuestra tesis, no deben asignarse en su definición política y en sus amplias ramificaciones administrativas y operativas en el territorio dependiendo de factores que esas u otras teorías económicas foráneas consideran esenciales, pues el costo económico o las escalas de producción no son

determinantes sobre todo y en vista de que la situación actual en el país nos demuestra que esos costos ya existen y se “riegan” o desparra-man por todo el territorio nacional en forma de hospitales, clínicas, EBAls, o centros educativos de diverso nivel inclusive universitario. Es sólo que son recaudados, asignados y administrados por órganos y organismos centrales en San José.

En la mayoría de esos casos de oficinas o instalaciones regionales ya existentes, están los equipos humanos, logísticos e infraestructurales suficientes para justificar razonablemente que no hay costos mayores asociados a una repentina transformación de esos equipos humanos y oficinas regionales, y los establecimientos respectivos en los que se prestan los bienes y servicios o regulaciones que caracterizan a cada institución, en instituciones o empresas públicas autónomas.

Sólo hay que determinar los gastos asociados a lo que es hoy la *administración superordinaria* propia de los equipos humanos y de todo tipo que centralmente manejan los aspectos de “overhead” de esa red de direcciones regionales y establecimientos cantonales, distritales y en asentamientos específicos. Todos esos equipos y costos, son fácilmente identificables y transferibles también a las regiones de suerte que lleguen a constituir parte del “gasto presupuestario disponible” para dotar a esas emergentes instituciones o empresas públicas regionales del aparato de apoyo administrativo profesional y experimentado de que hoy carecen bastantes de ellas en su actual modalidad de direcciones regionales *desconcentradas*.

Con tal transferencia de gasto y recursos asociados hoy en oficinas centrales, y que ya no serían indispensables pues las *operaciones y procesos institucionales completos* se manejarán en las regiones, no más en oficinas centrales, se compensaría con creces lo que ciertos teóricos economistas consideran “factores económicos condicionantes” de una descentralización integral según vimos en el excelente recuento de Finot en Capítulo 3 sobre América Latina, en el Informe Final de la investigación completa que el lector puede solicitar al Instituto de

Investigaciones en Ciencias Económicas, y del que el Anexo 1 en este artículo constituye un dramático escenario de cómo en América Latina se ha avanzado mucho más que en Costa Rica en materia de descentralización tributaria y política. Es decir, que para descentralizar en el caso costarricense no se requieren razones económicas, máxime si la decisión nacional es transferir o descentralizar “a cualquier costo” pues los beneficios sociopolíticos pretendidos van a ser mayores.

No se construye democracia, por decirlo en el mejor espíritu de Tocqueville, blandiendo fórmulas económicas de ningún tipo, sino cimentando esa democracia de abajo hacia arriba, no importa su costo económico.

Si bien es cierto en los Estados Unidos y en Europa las Naciones-Estado modernas nacieron de las primeras colonias de protestantes y de las células feudales de la Edad Media, o sea de abajo hacia arriba, sin miramientos de costos económicos pues las “cosas” simplemente nacieron así y no hubo teóricos o académicos que las objetaran o sustentaran por carecer o requerir de justificación económica, en Costa Rica una mayor democracia no se logrará si no es descentralizando poder, instituciones e ingresos para que los habitantes puedan perseguir a nivel de comunidades concretas el ideario de país definido en la Constitución Política, sin depender tanto de decisores en San José.

El impacto mayor en costos, reiteramos, será sobre aquellos costos asociados a la forma en que las sedes centrales o nacionales de ministerios y entes autónomos han venido monopolizando a través de sus cuadros centrales, decisiones y procesos tanto sustantivos como administrativos, reclutando y administrando personal, comprando y contabilizando cuentas y movimientos presupuestarios, formulando el presupuesto mismo y administrándolo

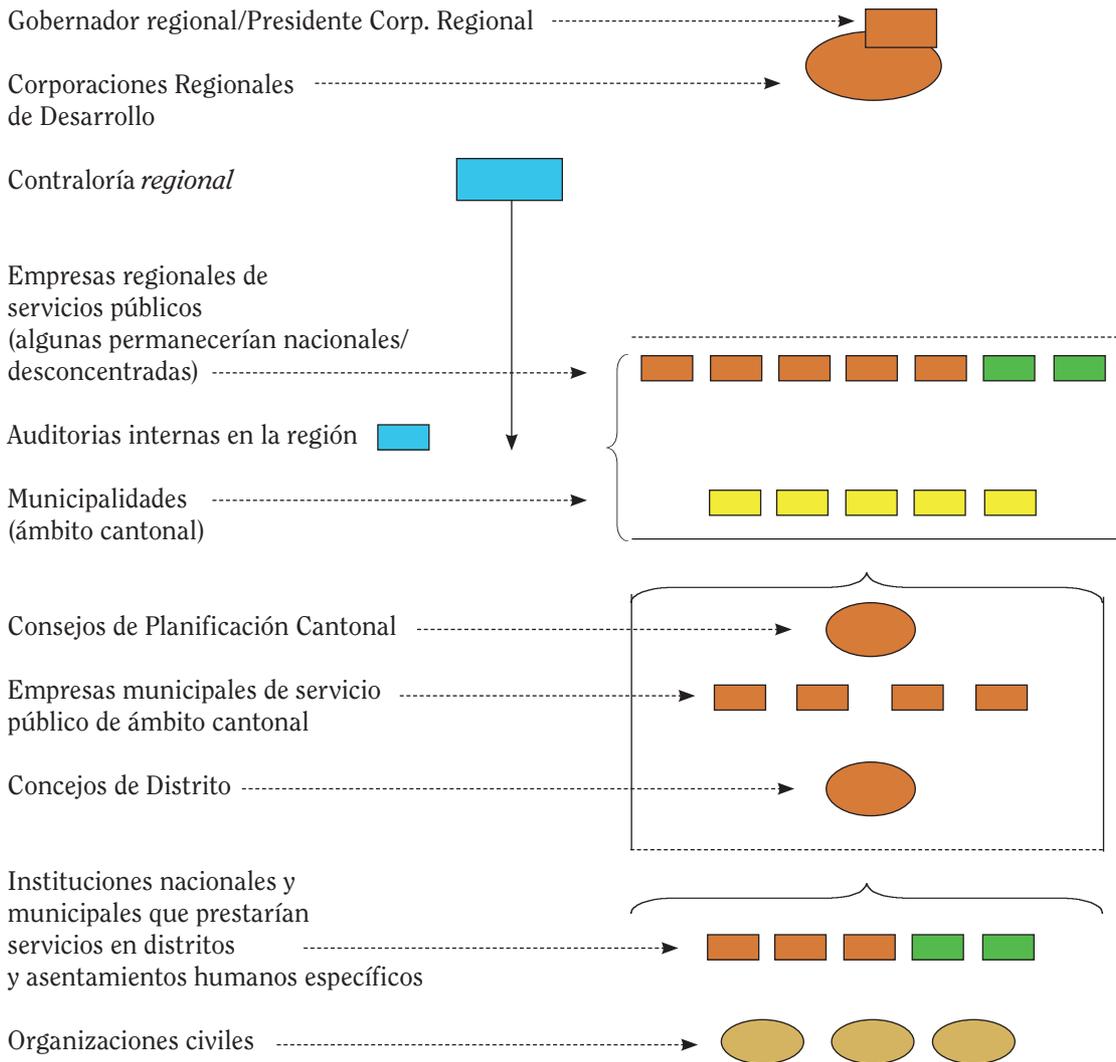
íntegramente con participación mínima de los funcionarios que laboran fuera de tales sedes centrales.

No tomará un gran esfuerzo administrativo valorar los requerimientos de administración autosuficiente por cada dirección regional y unidades menores resultantes en el ámbito cantonal, distrital y en los asentamientos humanos mismos para asegurar que haya una real y racional transferencia de decisiones a esos ámbitos territoriales inferiores con una gran participación de la población en los órganos directivos superiores de la nueva institucionalidad resultante.

El ensayo de la CCSS con su Ley de Desconcentración de hospitales y clínicas, y hasta de EBAl, dentro del que cuenta la *administración privada* por cooperativas, UCR y Clínica Bíblica, de partes de esos sistemas de salud, arroja resultados positivos en cuanto a nuestra tesis de que no se requiere respaldo en teorías económicas foráneas para profundizar esa descentralización hospitalaria y de la salud en beneficio de un mayor protagonismo decisorio de actores en ámbitos inferiores a los centrales. En educación, hay un parangón de sencilla valoración cual es el de centros educativos privados que en general proporcionan una mejor educación que los públicos sin depender del aparataje u “overhead” del complejo sistema administrativo del Ministerio de Educación Pública, y sí ofreciendo excelentes ejemplos de *administraciones autónomas de costo relativamente bajo* con respecto a los equipos administrativos asignados a los mismos establecimientos públicos.

Si a ello se agrega la capacidad tributaria aquí planteada para esos gobiernos subnacionales, el escenario resulta más claro en cuanto a la viabilidad económica-presupuestaria y política-institucional de la presente propuesta de descentralización integral para el desarrollo del país.

ESQUEMATIZACIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL QUE PERMITIRÁ MÁS REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN, Y EFICACIA SOCIOPOLÍTICA



Este esquema sintetiza todo lo planteado en este Capítulo en cuanto a nueva institucionalidad, procesos y mecanismos para potenciar al máximo la representación y participación políticas del ciudadano, la creación de nuevas estructuras cuasi-gubernativas regionales, la nueva municipalidad con su cohorte de empresas municipales de servicio, el rol de los concejos de distrito como máximos articuladores y vigilantes del desempeño de instituciones nacionales,

regionales y municipales, mas también distritales, en la promoción efectiva del desarrollo de las poblaciones a todo lo ancho y largo del país. La figura de Contralorías Regionales propiamente, o sea autónomas, ha sido motivada en el Capítulo 7 del Informe Final de la investigación completa en el IICE y se fundamenta aun más al final del respectivo Capítulo 8 del mismo Informe, en el numeral correspondiente a Contraloría.

ANEXO 1

(El Cuadro VI-1 siguiente, es tomado de Finot (2001), CEPAL)

Cuadro VI-1
AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES IMPUESTOS DE PAÍSES SELECCIONADOS ESPECIFICANDO NIVEL DE GOBIERNO

	Argentina (21.3% PIB 1992)	Bolivia (17.4% PIB 1996)	Brasil (28.0% PIB 1995)	Chile (22.1% PIB)	Colombia (14.1% PIB 1995)	México (12.5% PIB 1993)	Venezuela (18.2% PIB 1990)
Sobre Ingresos (De empresas y/o de personas)	A las ganancias (1.7): N₁ Ingresos brutos de las empresas: I Patrimonio y activos: N₁	Utilidades: N₁ De las personas: N₁ Transferencia de activos: N₁	Renta (IR) (4.2): Regalías: N₁ Adicional IR: I Grandes fortunas: N	De empresas y personas: N Patrimonio neto: N	De empresas y personas (4.7): N₁ Registro de propiedades (0.12): I	De empresas y personas (5.3): N₁ Ingresos personales (0.1): I Activos de las empresas: N	Impuestos sobre rentas del petróleo y otras (13.3): N₁
Sobre patrimonio y Activos	Comercio y transacciones (1.4): N	Importación (1.2): N₁	Importación y exportación (0.7): N	Importación (0.7): N	Comercio exterior (1.2): N₁	Importación y exportación (1.1): N₁	Comercio exterior: N₁
Sobre Comercio Exterior	IVA (8.8): N₁	IVA: N₁	ICMS (7.2): I₁	IVA: N	IVA (4.7): N₁ Gasolina (0.7): N	IVA (3.3): N₁ Producción y servicios (1.9): N₁	Licores y cigarrillos (0.7): N₁ Derivados del petróleo N₁
Sobre Ventas	Energía eléctrica: N Combustibles: N	Transacciones: N₁ Consumo específico: N₁	IPI (2.0): N₁	Transacciones: N Consumo específico: N	Gasolina (0.8): I Gasolina: I	Agricultura, industria y comercio: I	Salinas I
Otros Indirectos	Regalías: I₁	Especial sobre hidrocarburos: N Regalías: N₁	Propiedad: I	Circulación (0.25): M₂	Registro (0.11): I	Propiedad y Uso (0.3): N₁	Registro N₁ Patentes M
Sobre Productos Primarios	Propiedad (0.4): I₁	Propiedad (<0.4): M	Suces. y donac.: I Inter vivos: M	Impuesto Territorial (0.7): M₂	Registro: I Propiedad (0.5): I	Transferencia: I Propiedad (0.3): M	Propiedad Urbana: M
Sobre Vehículos	Propiedad (0.9): I₁	Patentes: M	Propiedad Urbana (0.4): M Servicios: M	Patentes (0.23): M₂	Patentes (1.5): M	Industria y comercio: M	Patentes: M
Sobre Bienes Inmuebles							
Sobre Funcionamiento							

Fuente: Elaborado sobre Constituciones de Argentina (1988), Bolivia (1994), Brasil (1998), Chile (1991) y Colombia (1991); Plan Nacional de Desarrollo 1994 de México; Ley Orgánica de Descentralización de 1989 de Venezuela; y datos de Teresa Ter-Minassian (Ed.) (1997); CEPAL/GTZ, estudios de casos nacionales del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal (varios años); y Yañez y Letelier (1994).

¹Porcentaje respecto al PIB del año indicado en el encabezamiento.

N: Nacional o Federal; **I:** Nivel Intermedio; **M:** Municipal; **·:** contribuye al sistema de compensación al (los) nivel(es) inferior(es); **·:** contribuye al sistema de compensación en el mismo nivel; **ICMS:** Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios; **IPI:** Impuesto sobre Productos Industrializados.

CUADRO VI-2
 AMÉRICA LATINA: PONDERACIÓN DE TIPOS DE IMPUESTOS EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS,
 SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO, EN PAÍSES SELECCIONADOS
 (PORCENTAJES)

	Argentina (1997)	Brasil (1994)	México (1997)	Bolivia (1998)	Chile (1998)
Impuestos:		17.7	30.9	10.6	22.0
Nacionales/Federales:	21.8	2.5	3.9	9.2	9.4
Sobre ingresos	2.9	31.8	20.9	7.7	43.8
Sobre patrimonio	5.2		9.9	45.5	11.4
Sobre com. exterior	44.2			11.2	
Sobre ventas	9.0				
Otros					
Del nivel intermedio:	10.5	35.8	1.6		
Sobre ventas	4.6		0.9		
Sobre ingresos	1.6				
Sobre propiedad	.				
Sobre bienes y servicios					
Municipales:		1.4	0.8	2.7	3.9
Sobre propiedad		3.0			4.5
Sobre bienes y servicios					

Fuente: Finot (2001), CEPAL, Elaborado sobre la base de datos del FMI (1999). Se excluyen aportes para seguridad social.

Los cuadros presentados permiten apreciar:

- Una amplia preponderancia del nivel nacional en las decisiones sobre imposición.
- Una relativa autonomía de los niveles intermedios de Brasil y Argentina.
- Las cifras correspondientes a los estados, en México, son relativamente bajas. Sin embargo, los recursos que generan estos impuestos resultan multiplicados por un sistema de transferencias de libre disponibilidad directamente vinculadas al esfuerzo fiscal, lo que se refleja en el cuadro VI-3. En el caso de los municipios se aplica un sistema similar.
- En general, existe una capacidad impositiva relativamente baja en el nivel municipal (virtualmente ausente en el caso de Argentina). La capacidad de autoimposición de los municipios es menor aún de lo que indican las cifras si se toma en cuenta:
 - el número relativamente pequeño de municipios donde se concentra el ingreso,
 - que una gran parte de la población no paga impuestos sobre la propiedad, por no ser propietarios o porque están exentos,
 - que en la mayoría de los casos (Brasil sería una excepción) los municipios deben requerir la aprobación del nivel central para modificar tasas (porcentajes). En general, la actual estructura tributaria brinda pocos espacios para autoimponerse a estas comunidades territoriales de menor dimensión y más próximas al ciudadano.
- La coparticipación reduce en vez de ampliar la autonomía de los niveles participantes: la cesión de poder por parte de un nivel - en términos de capacidad de imposición - no se refleja en un aumento correspondiente en otro nivel sino más bien en una obligación implícita o explícita de un acuerdo mutuo para modificar tasas. Además, según lo señala la CEPAL (1998), cuanto mayor sea la vinculación de las transferencias con impuestos nacionales mayores serían los efectos procíclicos que este vínculo generaría. En el cuadro VI-3 se muestra la contribución de cada nivel a la generación de ingresos tributarios, para los países y los diez últimos años para los que se cuenta con información, y, en la casilla que sigue a cada porcentaje, las tendencias correspondientes.

CUADRO VI-3
AMÉRICA LATINA: GENERACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO

	Brasil	Argentina	México	Chile	Bolivia	Perú
Niveles Periodo	1985-94 Tend.	1988-97 Tend.	1988-97 Tond.	1992-98 Tend.	1989-98	1990-98
Nacional/Federal	59.8% --	76.7% +	77.2% -	92.5% =	97.3% +	97.2%
Intermedio	36.8% =	23.3% -	17.9% +	7.5% =	2.7% -	0.5% -
Municipal	3.5% +		4.9% +			2.3% -

Fuente: Finot (2001), CEPAL, Elaborado sobre datos del FMI (1999), excluyendo aportes para seguridad social.

Este cuadro sintetiza la estructura y tendencias de la descentralización política — entendida como autonomía para decidir gasto sobre la base de ingresos generados localmente — en los países considerados. Bajo este punto de vista, Brasil aparece como el país políticamente más descentralizado. Las tendencias muestran que tanto Brasil como México

estarían profundizando sus respectivos procesos mientras en Argentina estaría ocurriendo lo contrario. En cuanto a los países unitarios que aparecen en el cuadro, la mayor preponderancia relativa del nivel municipal correspondería a Chile mientras en los casos de Bolivia y Perú no sólo la preponderancia es menor sino también mostraría una tendencia decreciente.

ANEXO 2

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2006
-En millones de colones -

(Tomado de la Memoria Anual 2006, Contraloría General de la República)

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
TOTAL	2.770.329,3	2.791.939,5	2.732.354,8	-59.584,7
INGRESOS CORRIENTES	1.473.752,4	1.473.752,9	1.637.788,0	164.035,1
Ingresos Tributarios	1.411.244,0	1.411.244,0	1.577.733,0	166.489,0
Impuestos a los ingresos y utilidades	362.705,0	362.705,0	394.095,1	31.390,1
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	105.700,0	105.700,0	70.289,6	-35.410,4
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas	164.100,0	164.100,0	280.772,0	116.672,0
Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores	66.400,0	66.400,0	28.086,3	-38.313,7
Impuesto sobre remesas al exterior	25.800,0	25.800,0	14.258,1	-11.541,9
Impuesto especial s/bancos y entidades financieras no domiciliadas	705,0	705,0	689,2	-15,8
Impuestos sobre la propiedad	57.588,0	57.588,0	62.859,7	5.271,7
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcac.	37.018,0	37.018,0	37.402,9	384,9
Timbre Fauna Silvestre. Ley N° 7317 de 30-10-92	18,0		15,3	-2,7
Impuesto sobre el patrimonio neto. Timbre de educación y cultura	770,0	770,0	1.104,2	334,2
Impuesto a los traspasos de bienes inmuebles	12.000,0	12.000,0	16.408,3	4.408,3
Impuesto a los traspasos de vehículos, aeronaves y embarcaciones	7.800,0	7.800,0	7.944,4	144,4
Impuestos sobre bienes y servicios	865.258,0	865.258,0	987.435,7	122.177,7
Impuesto general sobre ventas	631.450,0	631.450,0	738.244,5	106.794,5
Impuesto sobre las ventas	534.450,0	534.450,0	626.706,9	92.256,9
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos	260.544,0	260.544,0	306.955,2	46.411,2
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios importados	273.906,0	273.906,0	319.751,7	45.845,7
Impuesto selectivo de consumo	97.000,0	97.000,0	111.537,6	14.537,6
Impuesto selectivo de consumo de bienes internos	17.750,0	17.750,0	17.316,6	-433,4
Impuesto selectivo de consumo de bienes importados	79.250,0	79.250,0	94.221,0	14.971,0
Impuestos específicos sobre producción y consumo de bienes y servicios	233.808,0	233.808,0	249.191,2	15.383,2
Impuestos específicos sobre la explotación de recursos naturales	8,0	8,0	0,2	-7,8
Impuestos específicos sobre los combustibles y energéticos	196.000,0	196.000,0	209.766,3	13.766,3
Impuesto único a los combustibles. Art.1, Ley N° 8114.	196.000,0	196.000,0	209.766,3	13.766,3
Impuestos específicos sobre bienes manufacturados	37.200,0	37.200,0	38.984,7	1.784,7
Impuestos específicos sobre bebidas alcohólicas. Ley N° 7972	22.500,0	22.500,0	22.165,9	-334,1
Impuestos específicos sobre bebidas envasadas sin contenido alcohólico. Ley N° 8114	14.000,0	14.000,0	16.041,2	2.041,2
Impuestos específicos sobre los jabones de tocador.	700,0	700,0	777,6	77,6
Impuestos específicos sobre la producción y consumo de servicios	600,0	600,0	440,0	-160,0
Impuesto a casinos y salas de juego autorizados. Ley N° 7088 de 30-11-87	600,0	600,0	440,0	-160,0
Impuestos sobre el comercio exterior y transacc internacionales	123.653,0	123.653,0	131.301,1	7.648,1
Impuesto a la Importaciones	93.800,0	93.800,0	105.742,5	11.942,5
Derechos de importación de mercancías. (Arancel de Aduanas. Ley N° 7417 y modificaciones)	75.800,0	75.800,0	84.744,6	8.944,6
1% sobre el valor aduanero de las mercancías.	18.000,0	18.000,0	20.997,9	2.997,9
Impuesto a la Exportaciones	2.040,0	2.040,0	1.284,2	-755,8
Derechos de exportación de mercancías. (Derechos sobre exportación de bananos Ley N° 7313)	1.900,0	1.900,0	1.112,0	-788,0
Otros impuestos a las exportaciones. (€1.5 Por caja de banano exportado. Ley N° 7147)	140,0	140,0	172,2	32,2
Otros impuestos al comercio y transacciones internacionales	27.813,0	27.813,0	24.274,3	-3.538,7
€ 1.00 por tonelada carga movilizada por Pto Caldera	13,0	13,0	9,2	-3,8
Derechos de salidas del territorio nacional	23.800,0	23.800,0	19.969,1	-3.830,9
Derechos consulares	4.000,0	4.000,0	4.296,1	296,1
Otros impuestos tributarios	2.040,0	2.040,0	2.041,4	1,4
Timbre Fiscal	2.000,0	2.000,0	2.011,7	11,7
Papel sellado	40,0	40,0	29,7	-10,3

Continúa...

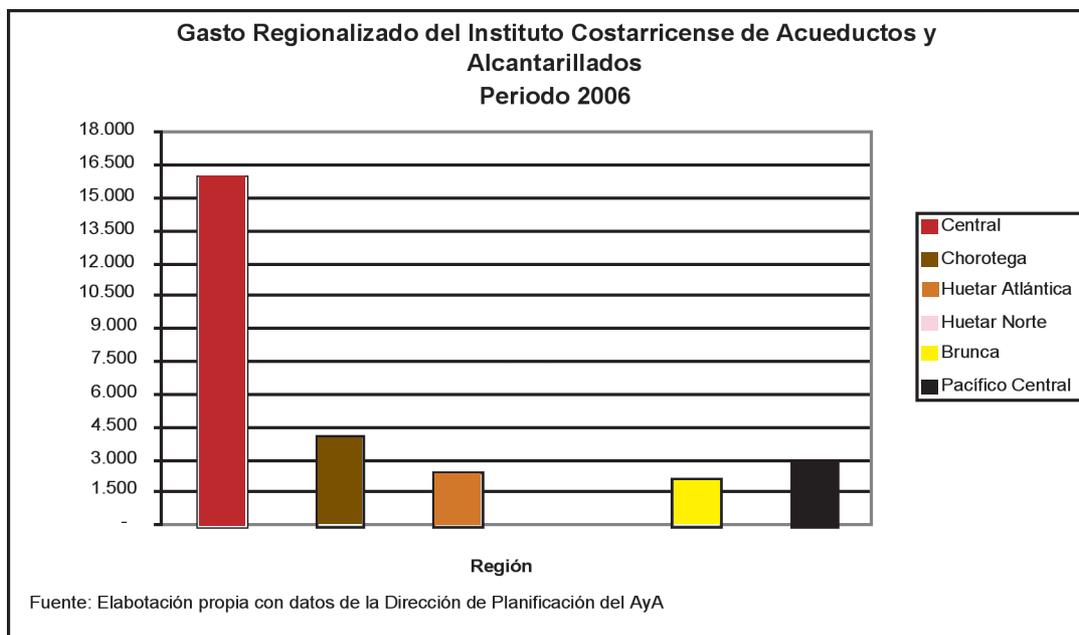
Continuación Cuadro 2

Contribuciones Sociales	35.500,0	35.500,0	33.320,6	-2.179,4
Contribuciones a la seguridad social	35.500,0	35.500,0	33.320,6	-2.179,4
Contribución del Magisterio Nacional de miembros activos	9.800,0	9.800,0	9.197,5	-602,5
Contribución del Magisterio Nac de miembros pensionados	19.600,0	19.600,0	18.093,0	-1.507,0
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	6.100,0	6.100,0	6.030,2	-69,8
Ingresos no tributarios	9.658,7	9.659,2	10.453,0	793,9
Venta de bienes y servicios	4.263,7	4.263,7	5.588,9	1.325,2
Venta de bienes	45,0	45,0	30,6	-14,4
Venta de bienes MOPT-Instituto Geográfico Nacional	45,0	45,0	30,6	-14,4
Venta de servicios	2.085,5	2.085,5	3.389,0	1.303,5
Alquiler de edificios e instalaciones	9,5	9,5	6,7	-2,8
Venta de servicios metrológicos	142,0	142,0	159,9	17,9
Venta de pasaportes y otros (DGMYE)	.800,0	1.800,0	3.200,5	1.400,5
Venta de servicios-MOPT-Instituto Geográfico Nacional	134,0	134,0	21,9	-112,1
Derechos y tasas administrativas	2.133,2	2.133,2	2.169,4	36,2
Derechos administrativos a los servicios de transporte	1.893,7	1.893,7	1.997,1	103,4
Licencias de conducir	450,0	450,0	463,7	13,7
Canon Consejo de Transporte Público (Ley N° 7969)	1.443,7	1.443,7	1.533,4	89,7
Derechos administrativos a los servicios de transporte portuario	154,5	154,5	164,6	10,1
Revisión de barcos por capitania de puerto	44,0	44,0	46,9	2,9
Derechos de inscripción en el registro naval	3,0	3,0	2,5	-0,5
Derechos de zarpe embarcaciones extranjeras	90,0	90,0	95,4	5,4
Canon por Certificado de Navegabilidad	17,5	17,5	19,8	2,3
Derechos administrativos a otros servicios públicos	85,0	85,0	7,7	-77,3
Permisos y renovación cédulas de residencia	85,0	85,0	7,7	-77,3
Ingresos de la propiedad	300,0	300,0	287,2	-12,8
Traspaso de dividendos	279,0	279,0	266,9	-12,1
20% utilidades IMAS (Art. 30 Ley N° 8114)	279,0	279,0	266,9	-12,1
Renta de la propiedad	11,0	11,0	11,3	0,3
Alquiler de terrenos	11,0	11,0	11,3	0,3
Renta de activos financieros	10,0	10,0	9,0	-1,0
Renta de factores productivos y financieros	10,0	10,0	9,0	-1,0
Multas sanciones, remates y confiscaciones	3.735,0	3.735,0	3.079,2	-655,8
Multas y sanciones	3.725,0	3.725,0	3.003,1	-721,9
Multas de tránsito	375,0	375,0	384,2	9,2
Sanciones administrativas y judiciales	3.015,0	3.015,0	2.389,3	-625,7
Otras multas	335,0	335,0	229,7	-105,3
Remates y confiscaciones	10,0	10,0	76,1	66,1
Remates y confiscaciones	10,0	10,0	76,1	66,1
Otros ingresos no tributarios	1.360,0	1.360,5	1.497,7	137,2
Reintegros en efectivo	360,0	360,0	350,1	-9,9
Ingresos varios no especificados	1.000,0	1.000,5	1.147,6	147,1
Transferencias corrientes	17.349,7	17.349,7	16.281,4	-1.068,3
Transferencias corrientes del sector público	16.974,7	16.974,7	16.007,7	-967,0
De Órganos Desconcentrados (FODESAF-OCIE)	12.354,7	12.354,7	11.738,6	-616,1
De Instituciones Públicas de Servicio	1.650,0	1.650,0	1.763,2	113,2
De Órganos Desconcentrados (Fodesaf -MOPT)	200,0	200,0	0,0	-200,0
De Órganos Desconcentrados (Fodesaf -PRONAE)	300,0	300,0	0,0	-300,0
De Instituciones Públicas de Servicio (Cuota Org. Internac)	100,0	100,0	106,0	6,0
De Inst. Públicas de Servicio - INA	1.778,0	1.778,0	1.777,9	-0,1
De Inst. Públicas Descentralizadas (JUDESUR)	70,0	70,0	70,0	0,0
De Municipalidades -Bienes Inmuebles	150,0	150,0	146,5	-3,5
De Empresas Públicas No Financieras (Cuota Org. Internac)	130,0	130,0	124,8	-5,2
De RECOPE (Ley N° 7399, artículo 56)	82,0	82,0	0,0	-82,0
De Empresas Públicas Financieras	160,0	160,0	280,6	120,6
Transferencias corrientes del sector privado	375,0	375,0	273,6	-101,4
Del Sector Privado -Código Notarial	375,0	375,0	273,6	-101,4
INGRESOS DE CAPITAL	0,0	597,9	564,6	-33,3
Transferencia de capital	0,0	41,6	8,3	-33,3
Transferencia de capital del sector externo	0,0	41,6	8,3	-33,3
Otros ingresos de capital	0,0	556,3	556,3	0,0
FINANCIAMIENTO	1.296.576,9	1.317.588,7	1.094.002,2	-223.586,5

ANEXO 3

**GASTO REGIONALIZADO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE
DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**

Regiones	Presupuesto ejecutado
(en millones de colones)	
Central	15.990,62
Chorotega	4.135,29
Huetar Atlántica	2.390,05
Huetar Norte	27,49
Brunca	2.229,99
Pacífico Central	2.839,48
Total	27.612,92

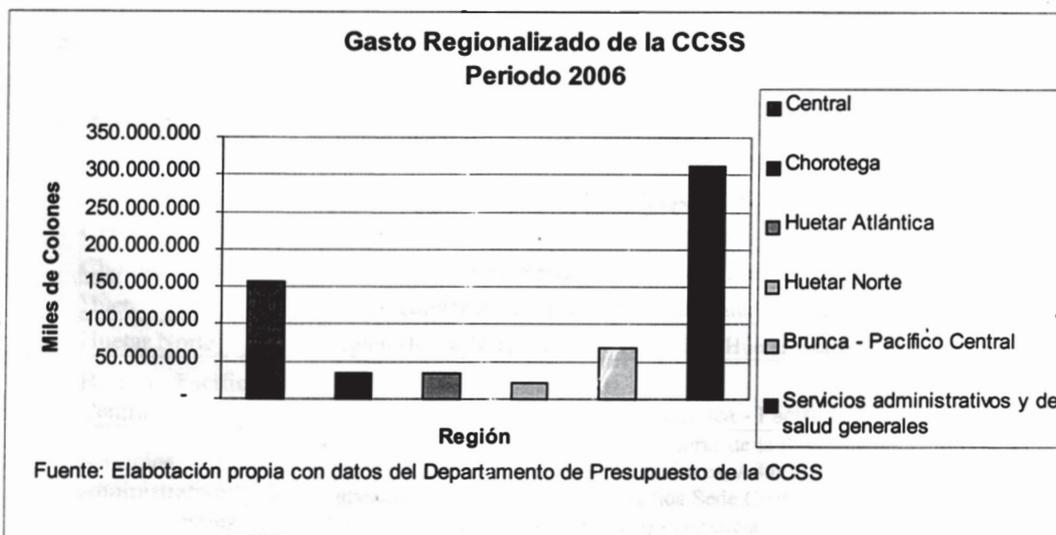


Información del Gasto Regionalizado de la CCSS, periodo 2006.

Regiones	Presupuesto ejecutado (en miles)	%
Central	157.105.677,0	25%
Chorotega	35.347.341,8	6%
Huetar Atlántica	34.320.200,3	5%
Huetar Norte	20.442.381,5	3%
Brunca - Pacífico Central	68.867.140,1	11%
Servicios administrativos y de salud generales*	310.916.064,8	50%
Total	626.998.805,5	100%

Fuente: Departamento de Presupuesto de la CCSS (2007).

* Incluye los hospitales grandes y administración central



Los datos corresponden al gasto ejecutado durante el periodo 2006 por parte de la CCSS. La información fue suministrada por el Departamento de Presupuesto de dicha institución. Los datos originales presentan la siguiente clasificación:

- Presidencia ejecutiva
- Unidades asesoras de la presidencia ejecutiva
- Gerencia división operaciones, administrativa, financiera.

- Sucursales en Región Central, Huetar Norte, Chorotega, Huetar Atlántica y Brunca.
- Gerencia división médica sede Central
- Área médica (hospitales centrales) - gerencia médica
- Cooperativas
- Clínicas mayores
- Dirección de gestión regional y red de servicios de salud Central Norte, Central Sur, Huetar Norte, Chorotega, Pacífico Central, Atlántica y Brunca.

Esta clasificación separa las oficinas administrativas centrales (presidencia y gerencias administrativas), para las cuales no puede hacerse una división por regiones geográficas. Lo mismo aplica para los hospitales centrales, que atienden a pacientes de todo el país. Luego se ubican los servicios administrativos y médicos por regiones, conformados por las sucursales, direcciones regionales y redes de servicios de salud.

Para efectos del análisis regional se procedió a agrupar las direcciones regionales de salud (servicios administrativos y los médicos) según las diversas regiones administrativas del país: Brunca, Central, Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central. Dado que la clasificación de servicios de salud difiere de la administrativa en el caso de la región Brunca y Pacífico Central, se procedió a unir los datos de estas y hacer solo una región. Lo mismo se hizo en los rubros de servicios generales (área administrativa central y servicios de salud de hospitales centrales, pues comprenden hospitales como el Calderón Guardia, de Niños, San Juan de Dios, etc).

Se identifican cinco regiones compuestas de la siguiente manera:

Regiones	Composición
Central	Región Central, Servicios de Salud Central Norte, Central Sur, Cooperativas, Clínicas mayores.
Chorotega	Región Chorotega, Servicios de Salud Chorotega.
Huetar Atlántica	Región Huetar Atlántica, Servicios de Salud Huetar Atlántica.
Huetar Norte	Región Huetar Norte, Servicios de Salud Huetar Norte
Brunca - Pacífico Central	Región Brunca, Servicios de Salud Brunca - Pacífico Central,
Servicios administrativos y de salud generales	Presidencia Ejecutiva, Unidades Asesoras de la Presidencia Ejecutiva, Gerencia División Operaciones, Administrativa, Financiera, Gerencia División Médica Sede Central, Área Médica (hospitales centrales) - Gerencia Médica.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Fong, Justo, *Lo público y lo privado: un análisis económico de los servicios públicos*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, conferencia, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 7 octubre del 2002
- *Teoría del equilibrio general. Sinopsis*, escrito para el Curso Economía de la Empresa, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de Costa Rica, 2002
 - *Descentralización territorial en Costa Rica. Hacia una estrategia política de transformación*, Informe Final de su autoría complementario al Informe Final de nuestra autoría según el proyecto de investigación abordado conjuntamente por ambos, IICE, UCR, diciembre 2008
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general*, Washington, D. C., 2001
- CADETI, *Segundo informe nacional para el cumplimiento de la UNCCD en Costa Rica*, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI-MINAE, San José, abril 2002
- *Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, CADETI-MINAE, San José, abril 2002
- CEPAL, *diversas investigaciones de Finot, Montecinos y otros, referidas en Capítulo 3 del Informe Final sobre nuestro estudio de descentralización de diciembre 2008 del que este artículo constituye un resumen*, IICE, UCR, diciembre 2008
- Defensoría de los Habitantes, *Informes Anuales del 2004 al 2007*, San José
- De las Casas Lizardo, Trejos Rafael, Cáceres Ricardo, *Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural*, Coronado, IICA, 1997
- IFAM, *diversos documentos oficiales sobre Régimen Municipal referidos en el texto y producidos hasta el año 2008*
- Iniciativa Costa Rica-Canadá, *Los resultados finales de las diez reuniones internacionales en apoyo del programa de trabajo del Foro intergubernamental sobre los bosques, Informe Final*, San José, Enero 2000
- Meoño Segura, Johnny, *Administración Pública. Teoría y Práctica*, Editorial UCR, San José, 1980, 2° edición 1986
- *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988
 - *Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001
 - con Juan Carlos Meoño Nimo, *Teoría y praxis política-administrativa y jurídica en administración pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo*, libro sometido a Comisión Editorial UCR, en fase de dictamen.
 - *Administración política del desarrollo en América Latina. Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de los procesos de cambio social*, en proceso de edición, FLACSO, San José
 - *Hacia un modelo político-administrativo eficaz para el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: Costa Rica, un caso*, en Políticas agrícolas y cambio institucional para el desarrollo regional y rural, Programa UNIR, EUNA, Heredia, 1999
 - *Desarrollo rural bajo el prisma del Programa UNIR (Una nueva iniciativa rural)*, en Gestión tecnológica y desarrollo rural, Programa UNIR, EUNA, Heredia, 1999
 - *La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado*. Un análisis sobre las implicaciones

- de nuevo cuño para la Contraloría General de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, PNUD, San José, octubre 2001
- *Propuesta estratégica para una reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y del PANI*, Unidad Ejecutora PANI/PNUD/UNICEF, informe de Consultoría, 1° abril 2002
- MINAE-PNUMA, *GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente 2002*, San José, abril 2002
- MINAE, *Retos y perspectivas de la política ambiental nacional-Hacia una gestión pública ambiental responsable*, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Resumen, San José, 2002
- *Marco orgánico institucional y elementos estratégicos*. Hacia una gestión pública ambiental responsable, documento de trabajo interno MINAE, San José, Octubre 2002
 - *Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los planes nacionales de desarrollo*. Fortalecimiento institucional de políticas, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de la sociedad civil, Ricardo Ulate, Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, San José, documento interno de trabajo, mayo 2002
 - *Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad*, San José, mayo 2000
- Naciones Unidas, *Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río 92*, Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995
- CONARE, *Proyecto Estado de la Nación*, Informes anuales desde el año 2005, San José
- PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente, 2000*, San José, 2000
- *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, Ediciones mundi-Prensa, Madrid, 2002
- Rivera, Roy, *La descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, San José, 1998
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard (Compiladores), *Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural (lecturas seleccionadas II)*, BMZ/gtz e IICA, San José, 1996
- UCR-UNICEF, *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2001
- *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2002
- LEYES
- Constitución Política de la República
Ley Orgánica del Ambiente
Ley de Biodiversidad
Ley Forestal
Ley de Conservación de Vida Silvestre
Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales
Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos
Ley de la Zona Marítimo Terrestre
Ley de Aguas
Ley General de Salud
Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria
Ley de Tierras y Colonización
- Ley de Planificación Nacional
-Decretos Ejecutivos de creación del Subsistema de Dirección y Planificación Regional y de Dirección y Planificación Sectorial
Ley General de la Administración Pública
Ley de Planificación Urbana
Código Municipal
Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

Ley Orgánica de la Contraloría General de la
República
Ley de la Defensoría de los Habitantes

Código Nacional de Niñez y Adolescencia
Ley Orgánica del PANI
Ley Orgánica del IMAS
Ley Orgánica del MEP