

ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE

Wálter Monge Edwards
Manfreth Pereira Avendaño

Resumen

Los problemas del régimen municipal tienen su origen en la visión centralista de la función pública. Son cinco las áreas donde esta problemática cobra mayor relieve: finanzas municipales, pérdida de funciones del régimen municipal, capacitación del recurso humano, sistemas administrativos e injerencia política

Abstract

The problems of municipal regime have its origin in the centralized sight of the public function. There are five areas where this problematic takes a deeper place: municipal finances, loss of functions in the municipal regime, capacity of human means, administrative systems and political interference.

INTRODUCCION

El régimen municipal costarricense actual, afronta una serie considerable de problemas de orden administrativo, financiero, político, de capacidad del recurso humano y otros que hacen del gobierno local un ente ineficiente en la función pública.

Parte de la problemática radica en que el Estado costarricense ha evolucionado desde 1948 hacia formas más centralizadas de administración y a la vez, con su intromisión en diversas actividades de la vida nacional, ha creado una gran cantidad de instituciones autónomas que han ocupado espacios de actividad que se traslapan con las funciones municipales.

La debilidad de las corporaciones en cuanto a la captación de ingresos y su ineficiencia, han posibilitado su desplazamiento y su pérdida de competencias.

Pero la problemática municipal no es tan simple. Muchos elementos contribuyen a la debilidad institucional de las municipalidades, como el hecho de que el Poder Ejecutivo privilegie a las instituciones autónomas y los ministerios como instrumentos de su acción política y administrativa, dejando de lado a los municipios.

La intención de este trabajo es identificar las áreas críticas de la problemática actual, en donde resaltan cinco que consideramos prioritarias:

- 1- Finanzas municipales
- 2- Pérdida de las funciones del Régimen Municipal
- 3- Falta de capacitación del recurso humano
- 4- Injerencia política en el Consejo Municipal y el Ejecutivo Municipal
- 5- Desface de los sistemas administrativos.

I. LOS PROBLEMAS DEL REGIMEN MUNICIPAL (DIAGNOSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL)

Finanzas municipales

El artículo 170 de la Constitución Política detalla que "las corporaciones municipales son autónomas"¹; pero esta autonomía para ser real requeriría que las municipalidades fueran autosuficientes en la generación de sus propios ingresos. En la realidad costarricense los gobiernos locales no gozan de dicha autonomía, pues lo que prevalece es un principio de compensación, es decir, transferencias de recursos insuficientes entre los niveles nacional y local, bajo la excusa de atenuar diferencias económicas que garanticen servicios mínimos a toda la población.

De ahí que los recursos de los gobiernos locales provienen casi en su totalidad de las transferencias que el Gobierno traslada, fundamentalmente, a través de impuestos recaudados, administrados y distribuidos a nivel nacional y las denominadas partidas específicas que el Poder Legislativo tramita hacia aquellas municipalidades que sean de su simpatía².

Para el caso costarricense, las finanzas municipales son muy deficitarias, y las transferencias provenientes del Gobierno, adicionalmente, no se otorgan en proporciones adecuadas, que permita al régimen brindar los servicios que le compete, ni hacerlo eficientemente.

De acuerdo con la información suministrada por la Contraloría General de la República, en 1990, 57 de las 87 municipalidades contaban con presupuestos inferiores a los 200 mil colones al año (cifra insuficiente para cubrir las necesidades básicas de un cantón). Es-

to significa que el 60% de nuestras municipalidades tienen presupuestos excesivamente bajos.

Las fuentes de ingresos municipales padecen problemas tanto de diseño como de administración, que limitan la recaudación e incluso implican, en la mayoría de las municipalidades, costos adicionales para éstas³.

Actualmente, se carece de un cuerpo normativo sistemático y orgánico que regule e integre la materia tributaria en el campo municipal⁴.

El Código de Normas y Procedimientos Penales, que entró en vigencia en 1971, señala el régimen aplicable a los tributos, sin que se haya modificado en 22 años. Además, su generalidad pasa por alto las especificaciones necesarias para el régimen municipal. Este se rige por las disposiciones tributarias del Código Municipal, que tampoco son una guía muy conveniente⁵.

Por otro lado, los tributos municipales deben ser aprobados por dos grandes instancias de acuerdo al origen de los mismos. Las tasas por servicios son tramitadas por la Contraloría General de la República y las patentes municipales por la Asamblea Legislativa. Ambos trámites son lentos y poco flexibles, lo que incide directamente en las finanzas municipales, porque los efectos inflacionarios hacen que los tributos se desactualicen en el momento de su aplicación.

Así mismo, los procedimientos de cobro son anacrónicos y se carece de terminales de computadora que permitan la consulta, actualización y procesamiento de datos en forma rápida y confiable. Hay problemas de fiscalización y control adecuados, en lo referente al cobro del impuesto territorial, al de construc-

1 Constitución Política de la República de Costa Rica. Publicaciones Jurídicas. San José, Costa Rica. 1992. p.46.

2 Villasuso, Juan Manuel et al. *Finanzas municipales y los instrumentos para el Fortalecimiento de la gestión municipal*. Fundación Friedrich Ebert. Heredia, Costa Rica. 1992. p.20.

3 *Idem*. p.21.

4 Entrevista al Doctor Justo Aguilar. Director de la Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica. 6 de setiembre de 1993.

5 *Ibidem*.

ciones y otros impuestos importantes sin considerar, por un lado, los problemas que se generan con los impuestos cuya recaudación no suplen o apenas alcanzan a cubrir los costos y por otro, los relativos a la morosidad tributaria⁶.

Pérdida de funciones del régimen municipal

Este aspecto tiene que ver directamente con lo relativo a las competencias municipales señaladas en el artículo cuarto del Código Municipal.

Las municipalidades no ejercen todas las funciones señaladas en ese artículo. De hecho se limitan a muy pocas de ellas; e incluso la recolección de basura, una de sus principales actividades, no está contemplada dentro del Código Municipal.

Esta pérdida de funciones, como ya se indicó, es fruto del modelo de Estado implementado a partir de 1949, caracterizado por una gran centralización y un régimen de instituciones especializadas que fueron despojando al régimen municipal de sus funciones.

Las actividades actuales de las corporaciones municipales contemplan un mínimo de servicios que implican altos costos y baja rentabilidad, además de su carácter marginal.

El servicio más importante de las municipalidades es el mantenimiento de caminos y puentes, el cual se realiza en todas las municipalidades. El aseo de vías constituye una competencia importante para 75 corporaciones municipales (87%). Hay un 74% que administran cementerios; un 63% (54 municipalidades) administran parques y tienen programas de recursos naturales y 55% tienen a su cargo la administración de acueductos⁷.

En un menor porcentaje están la administración de mercados, el otorgamiento de becas, la administración de mataderos, bandas, terminales de buses, bibliotecas, etc.

Todas estas competencias son de carácter marginal y se ejercen de forma ineficiente. Esta situación es producto en parte de las desmejoradas finanzas municipales.

A esto se agrega, la falta de coordinación entre corporaciones municipales y entre éstas y las otras instituciones del sector público, lo que hace imposible la puesta en práctica de programas y proyectos de orden local que no pueden ser implementados en forma aislada por la municipalidad.

Falta de capacitación del recurso humano

Dentro del sector público costarricense se señala al régimen municipal por tener un sistema de administración de personal menos desarrollado.

Al reclutamiento político se le une la falta de estabilidad, los bajos salarios, la ausencia de una carrera administrativa, el bajo nivel de profesionalismo y la alta fuga de personal municipal, una vez capacitado, hacia otras instituciones y hacia el sector privado⁸.

Los problemas se agravan por la poca capacitación que reciben los funcionarios y empleados municipales. Los esfuerzos realizados por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en esta materia tienen alcances limitados. Se ha buscado establecer un vínculo formal con las municipalidades sin éxito, al tratar de incorporar funcionarios de esa institución local en la capacitación de personal.

Hay una incapacidad en la mayoría de las municipalidades para señalar los requerimientos del mejoramiento del personal y de gestión, siendo el IFAM quien determina las necesidades de capacitación de las municipalidades con base en instrumentos rudimentarios⁹.

Por otra parte, debe acotarse que la selección de personal para la capacitación no se establece sobre bases de racionalidad. Frecuentemente, el personal que la recibe no es el más idóneo; y finalmente, no se incorpora en un proceso de formación en el campo de las finanzas, los servicios y la legislación

8 Entrevista a Victoria Aguilar. Departamento de Asistencia Técnica. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). 15 de octubre de 1993.

9 Entrevista a Evelio Solano Solano. Auditoría Municipal. Contraloría General de la República. 14 de octubre de 1993.

6 *Ibidem*.

7 Villasuso *et al.* Op. Cit. p. 46.

municipal dentro del respectivo órgano local (no devienen capacitadores).

Por último, los criterios de selección de los funcionarios y empleados municipales desechan sistemáticamente la eficiencia y profesionalismo, rigiéndose en la mayoría de las ocasiones, por aspectos de orden político.

Injerencia política en el Consejo Municipal y el Ejecutivo Municipal

Algunos estudiosos ubican una buena parte de los problemas funcionales de las municipalidades, en los niveles políticos de la administración local.

Así, se critican aspectos referidos a los mecanismos de selección de los regidores; a su preparación, tanto académica como profesional y al conocimiento que tienen de la realidad de sus circunscripciones: a las líneas de sujeción política del ejecutivo; a su capacidad gerencial; y a la centralización de funciones que practica en contra de mejores principios administrativos¹⁰.

Los problemas de los mecanismos de reclutamiento y selección de los regidores están relacionados con el limitado ámbito del quehacer municipal y con la total insuficiencia de recursos para satisfacer las demandas de la comunidad¹¹.

La naturaleza misma del papel municipal en su territorio, unido a la pobre imagen institucional de la municipalidad, inhibe el interés de muchos ciudadanos calificados para la gestión de los asuntos públicos. El sistema de elección completa a un mecanismo destinado a hacer prevalecer las dimensiones político partidistas del cantón sobre la idoneidad de los representantes populares¹².

El partido político confecciona una lista que presenta a los electores para su ratificación. Con poca participación de adherentes se conforman los órganos distritales, se designan luego los representantes de la asamblea cantonal, que elaboran la lista de regidores propietarios, suplentes y síndicos. Prevalecen las alianzas y entendimientos de los políticos locales sobre cualquier consideración de idoneidad o preparación y se evita cualquier posibilidad de selección por parte de los ciudadanos.

Al seno del Consejo se traslada la elección del Ejecutivo Municipal, por mayoría simple. Privan nuevamente los criterios partidistas, unidos a las limitaciones salariales que impone el Código Municipal para la selección de funcionarios con atributos suficientes.

El Ejecutivo rivaliza con los jefes de su propia fracción en la carrera política que todos protagonizan. Su labor, de esta forma, se limita por la dependencia y práctica político partidista, y por la rivalidad que protagoniza con quienes integran el cuerpo político del que depende.

Hay además otras interferencias políticas importantes como las realizadas por el diputado y el delegado presidencial.

El diputado adquiere autoridad especialmente en zonas rurales, lo que le permite dirigir buena parte de las inversiones y entorpecer o realizar la labor del gobierno local. A cambio, el diputado suele imponer al ejecutivo la dirección de la política del Consejo y, no pocas veces, asignar las prioridades.

Ese papel intermediario entre las necesidades locales y el gobierno nacional, está representado también por los delegados presidenciales. Estos funcionarios informan al Presidente de la República de las condiciones y necesidades económicas y sociales de las localidades. Con esta información atraen la atención de ministerios e instituciones autónomas¹³.

Desface de los sistemas administrativos

La mayoría de las municipalidades presentan una estructura formal, divorciada de los

10 Villasuso *et al.* *Op. Cit.* p. 61.

11 Entrevista a Evelio Solano Solano. *Op. Cit.*

12 Villasuso *et al.* *Op. Cit.* P. 61.

13 Entrevista al Dr. Justo Aguilar. *Op. Cit.*

requerimientos funcionales de su quehacer. La tradición, el formalismo y la rigidez presupuestaria son elementos que justifican esa falta de adecuación.

Como en muchos otros aspectos, el papel que ejerce la Contraloría General de la República es importante, ya que la imposición de un formato presupuestario y contable por actividad, ha dificultado la necesaria adecuación entre la organización y las funciones que desempeña la municipalidad.

El apego a una organización básica, poco diferenciada, caracterizada por la confusión de funciones en una estructura primordialmente horizontal, y con poca diferenciación vertical, tiene como resultado que las distintas dependencias en muchos casos, presentan un sólo nivel jerárquico.

Los sistemas administrativos de las corporaciones municipales ya no corresponden con los requerimientos funcionales de su quehacer, y menos aún con las exigencias de la comunidad.

Esto tiene que ver directamente con la escala de actividad de las corporaciones, lo que las hace perpetuar formas administrativas caracterizadas por el tradicionalismo, el formalismo y la rigidez presupuestaria.

Otro elemento característico es el centralismo, cuyo eje es el Ejecutivo Municipal. Los nuevos funcionarios que aparecen lo hacen dentro de las dependencias definidas y bajo una autoridad fuertemente centralizada.

Puede afirmarse que tanto los sistemas como los procedimientos de las administraciones locales, están poco desarrolladas. Algunos de ellos son de vital importancia, como son los sistemas que tienen que ver con la administración de personal, la capacidad de recaudar los recursos de la municipalidad y la administración de servicios¹⁴.

Lo anterior muestra que las municipalidades afrontan efectivamente una problemática sumamente compleja, cuya solución requiere de políticas integrales que abarquen los diversos aspectos que la configuran.

II ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Ingresos municipales

La autonomía municipal implica que las corporaciones municipales tengan poder discrecional a nivel local, lo que se constituye en beneficio de la atención de las especificidades de cada comunidad.

Para esto, la autosuficiencia en la generación de ingresos propios es fundamental, y estos han de ser suficientes para financiar las funciones que vayan a cumplir en el futuro las municipalidades.

Debe eliminarse la transferencia de recursos desde el nivel nacional al nivel local, los cuales son insuficientes en el marco general de ineficiencia en que se desenvuelve la municipalidad, y además por lo general son desperdiciados. La permanencia de tales hábitos es nociva para la sanidad de las finanzas nacionales.

Debe procederse a la definición de fuentes propias de ingresos para los entes municipales. En este sentido, es importante aprovechar una de las condiciones del Banco Mundial, para el desembolso del tercer tramo considerado en el PAE III. Esta condición se refiere a la reformulación y reconcepción legal del impuesto territorial. Dicho impuesto debe pasar íntegramente a las municipalidades, tanto en lo que se refiere a su cobro como el disfrute de sus dividendos.

Para complementar lo anterior, es necesario que la Dirección General de Tributación Directa realice una actualización del valor de las tierras catastradas cada uno o dos años. De esta manera, los ingresos municipales se incrementan paralelamente al aumento del valor de las tierras.

De la misma forma, otros impuestos deberán pasar a ser competencia exclusiva de las municipalidades, y se deben ensayar opciones alternativas que se dirijan a consolidar fuentes autónomas de financiamiento, como por ejemplo, destinar el 25% del impuesto a los licores nacionales y extranjeros, que financian las actividades del IFAM, a las municipalidades.

La idea fundamental es desligar en lo posible, las finanzas municipales del gobierno central.

14 Entrevista a Victoria Rojas Aguilar. *Op. Cit.*

Como se dijo en el diagnóstico, la mayoría de las municipalidades, no cuentan con las facilidades ni las capacidades mínimas para responder a las demandas comunales.

En este sentido, los esfuerzos por consolidar nuevas fuentes de ingreso, deben tener la finalidad expresa de multiplicar al máximo el presupuesto de las corporaciones; pero a la vez maximizar la utilización de los recursos.

Es necesario por tanto, rediseñar las fuentes de ingreso, la administración y recaudación de impuestos, reduciendo al máximo los costos operativos de la recaudación y administración de los impuestos y demás fuentes adicionales. Ligado a lo anterior, es fundamental la sistematización de la materia tributaria en el campo municipal.

La eficiencia en la recaudación es igualmente importante. Se debe eliminar una gran cantidad de impuestos municipales cuyos beneficios no cubren a menudo los costos. Se ha comprobado que únicamente cuatro impuestos son los que aportan el 85% de las rentas municipales. Estos deben fortalecerse mediante la modernización de los procedimientos de cobro, la instalación de terminales de computadora para consulta, y la actualización y procesamiento rápido y confiable de los datos.

Se deben fortalecer las funciones de fiscalización y control. Es necesario que se tipifique la evasión fiscal como delito.

Particular atención se debe prestar a la asignación de partidas específicas, cuya práctica es a menudo cuestionada porque obstaculiza la labor municipal. En el caso de que esto no suceda, la asignación de las mismas deberá seguir criterios más científicos, como por ejemplo, la focalización de comunidades con problemas críticos.

Coordinación y funciones

El problema entre las instituciones del sector público y las municipalidades radica en que las instituciones autónomas son más eficientes en el manejo de algunos servicios que las municipalidades.

Es claro que sería totalmente inconveniente permanecer en la defensa de funciones que hace mucho dejaron de ser competencia de la municipalidad.

Lo que debe hacerse es, identificar las necesidades inmediatas de las comunidades y abocarse en principio, a la atención de éstas, de tal forma que se vayan perfilando las nuevas funciones que desempeñarán las municipalidades, en estrecha correspondencia con las especificidades de cada localidad.

Según la naturaleza de las actividades municipales, debe procurarse una baja en los costos de operación y el aumento de la rentabilidad relativa, lo que implica la actualización de precios de los servicios prestados, con miras a conseguir los dos objetivos anteriores. En aquellas otras actividades que no sea posible, debe procurarse al menos la reducción de los costos operativos (en caso que la rentabilidad relativa no pueda ser aumentada), lo cual podría lograrse a través de la coordinación técnica con organismos especializados.

Se debe retomar muy seriamente el concepto de coordinación, tanto entre municipalidades como entre éstas y las otras instituciones del sector público. Así, programas y proyectos de nivel local, pueden ser ejecutados, ya que antes no se podían concretar por la debilidad financiera e institucional de una sola municipalidad.

Uno de los mecanismos más promovidos es la creación de regiones y subregiones, dirigidas hacia el fortalecimiento de estas instituciones. Son las municipalidades o las asociaciones de municipalidades de esas regiones las que tienen que coordinar toda la labor institucional.

En definitiva, no está muy claro aun cuál podría ser el mejor mecanismo para llevar adelante una efectiva coordinación interinstitucional; pero la propuesta anterior, puede servir de punto de partida para el análisis y la determinación de los instrumentos más adecuados con el fin de establecer esa coordinación.

Este es un aspecto sumamente importante, tomando en cuenta que por sus proporciones la mayoría de las municipalidades no están en capacidad de emprender proyectos.

La revisión del mecanismo de "ligas de municipalidades" puede tener aquí perspectivas interesantes; salvaguardando siempre la dimensión local de la problemática.

Capacitación del personal

El problema de la falta de capacidad del recurso humano evidencia un sistema de administración de personal poco desarrollado, el cual requiere de un elemento que le brinde la posibilidad de eliminar el problema en sus fuentes. Este elemento es precisamente la creación de la carrera administrativa a nivel de la municipalidad, incluyendo la elección dentro del Estatuto del Servicio Civil.

Con esto, se posibilitará el reclutamiento por otras vías que no sean precisamente las políticas, disminuyendo en último caso a la elección política a los miembros del Consejo Municipal.

El apego al Estatuto del Servicio Civil, hará extensivos a los funcionarios municipales, todos los derechos laborales contemplados en la legislación nacional, que les den finalmente una mayor estabilidad al empleado.

El establecimiento de la carrera administrativa, llevará en el largo plazo, al aumento del nivel de profesionalismo, que necesariamente deberá aparejar aumentos similares en el nivel de los salarios; de lo contrario la fuga de personal capacitado continuará como fruto de la falta de incentivos.

Todo esto debe pensarse dentro de una estrategia que tienda a engrandecer el ámbito de acción de la municipalidad, ampliando la escala de actividad, que permita la especialización y el desarrollo de la capacidad administrativa.

Esto no será posible, por supuesto, si las fuentes de ingreso de los municipios no son consolidadas.

Nuevas formas de elección

El rescate de lo municipal como punto de partida para la reconcepción del régimen es muy importante si se quieren obtener logros concretos en cuanto al carácter político del Consejo y del Ejecutivo. Para esto, hay que definir claramente que la realización de las elecciones municipales al mismo tiempo que las nacionales tiene implicaciones negativas para la municipalidad, ya que la atención se centra en las elecciones nacionales.

Es necesario entonces, separar la elección de los representantes municipales, de la elección de los representantes nacionales, a fin de que se preste la atención que requieren los primeros.

Quizás lo más conveniente sería que se realizaran al año siguiente de las elecciones nacionales, para evitar los problemas de no correspondencia de los períodos constitucionales, con lo cual, se evitan roces proselitistas o problemas en cuanto a la coordinación en la planificación de los gobiernos nacional y local.

La elección debe recobrar el carácter netamente municipal; esto es, que los partidos políticos nacionales abandonen el protagonismo que hasta ahora han tenido, marcadamente proselitista.

En este sentido, debe ampliarse el ámbito de participación popular a nivel local, de tal forma, que se permita participar en la elección a otras formas de organización comunal que estén interesadas en llevar a las municipalidades a sus líderes, u otras personas calificadas de la comunidad; como podrían ser las Asociaciones de Desarrollo Comunal; estableciendo a la vez un vínculo importante de la municipalidad con éstas, que podrían servir para instrumentar muchas acciones del gobierno local. Es necesario que el interés local sea el que prevalezca dentro de este marco; que las elecciones sean de nivel local; lo que ayudaría a eliminar o al menos disminuir considerablemente el alto proselitismo que hay en los Consejos Municipales.

La ampliación del ámbito de acción de la municipalidad, de la escala de su nivel de actividad, al lado de la consolidación de fuentes autóctonas de ingresos que brinden a la municipalidad una real autonomía es un acto igualmente importante, ya que bajo estas nuevas condiciones será una responsabilidad y una necesidad elegir los regidores, cada vez más, tomando en consideración criterios de eficiencia e idoneidad; fundamentales para el desempeño futuro del régimen.

Paralelamente, debe emprenderse la lucha en el seno de la Asamblea Legislativa para evitar que la elección se realice mediante una "lista bloqueada", lo cual permite a menudo que los partidos políticos lleven a la municipalidad a personas desconocidas o incompetentes,

o que quieren utilizar las municipalidades como trampolín político para una diputación futura.

Estas prácticas deben evitarse a través de la apertura de las listas, de tal forma que sea el pueblo directamente y no el partido quien tenga en sus manos la última palabra con respecto a la elección.

En cuanto al Ejecutivo Municipal, el fortalecimiento de su puesto es una necesidad impostergable. No es conveniente que este fortalecimiento se realice mediante la transformación de la naturaleza administrativa del puesto, porque lo convierte en un puesto político; es decir, eligiendo al Ejecutivo Municipal mediante voto popular.

La solución está en mejorar los cuadros administrativos dentro del marco reglamentario establecido. Las atribuciones del Ejecutivo Municipal tendrán, de esta manera, una referencia real en los requerimientos administrativos de las corporaciones.

Esta concepción de la naturaleza política de la municipalidad y la preeminencia del Consejo sobre el Ejecutivo podría plantear dudas muy lógicas. No obstante, dentro de la nueva concepción de lo municipal, este ente pasa a ser más administrativo que político; de lo contrario, no será posible lograr los niveles de eficiencia requeridos.

Redefinición administrativa

Como se mencionó anteriormente, los sistemas administrativos de las corporaciones municipales ya no corresponden a sus requerimientos funcionales ni a las exigencias de la comunidad.

Nuevamente es importante la consolidación de las fuentes autóctonas de ingresos, a fin de abandonar la dependencia con respecto al Poder Ejecutivo y evitar los problemas de rigidez presupuestaria que impone la Contraloría General de la República; sin dejar de lado por supuesto, la implementación de instrumentos de fiscalización y control presupuestario.

La ampliación de la escala de actividad de las municipalidades es necesaria, a fin de que en el mediano y largo plazo se desarrolle la capacidad administrativa de las corporaciones.

Para esto se imponen las visiones regional y subregional de la actividad municipal.

La puesta en marcha de tal propuesta, requiere una visión diferente porque muy pocas municipalidades están dispuestas a sacrificar un segmento de sus ya disminuidas atribuciones; sin contar por supuesto, con el alto grado de localismo que reina en los cantones del país.

Debe evitarse el fenómeno de la excesiva cantonización, pues lleva a la existencia de municipalidades completamente carentes de recursos y por la dificultad de aplicar el concepto regional, debe intentarse la aplicación de lo subregional.

En este sentido, mediante la redefinición de las Ligas Municipales, ya contempladas en el Código Municipal, se logrará aplicar el concepto de engrandecimiento del ámbito de actividad y en consecuencia, se derivaría un reconocimiento por parte de las corporaciones que tales alianzas son necesarias para atender mejor los requerimientos locales.

La redefinición de las ligas de municipalidades deberá orientarse de tal forma que éstas se conviertan en un organismo de coordinación intermunicipal, con capacidades de hacerse obedecer por las corporaciones que la componen.

En la liga se concentrarían entonces las capacidades deliberativas de las municipalidades, fortaleciendo así su poder de decisión; conformando el nuevo "Consejo Intermunicipal" con miembros democráticamente elegidos en los municipios.

Esto implica que la elección de los regidores deberá reformularse, en el sentido que se expuso en el acápite anterior; reduciéndose a la vez el número de regidores a elegir en cada municipio, quienes formarán parte del cuerpo deliberativo de la "Liga de Municipalidades".

Esto por supuesto tiene implicaciones muy importantes.

Lo que se hace es especializar a las Ligas de Municipalidades en el ámbito propiamente político, situación muy beneficiosa, ya que los partidos políticos tendrán que reconsiderar la importancia de llevar a esos puestos a personas idóneas; y se especializa a las corporaciones en lo que es propiamente administrativo. Es decir, éstas últimas se reformularán en sus sistemas administrativos, de tal manera que

estén compuestas por personal técnico y especializado, exclusivamente.

Por un lado, se convierte a la Liga en un órgano decisor, donde están plenamente representados los intereses municipales; y por otro, las corporaciones se transforman en entes administrativos y ejecutivos abiertos a una participación popular más activa en los procesos y sin interferencia del elemento político.

Es necesario establecer una coordinación a nivel intersubregional, es decir, entre las Ligas de Municipalidades; lo cual es indispensable para adecuar las corporaciones a las condiciones específicas de las regiones y subregiones.

Se deben establecer pautas claras de planificación, contempladas dentro de Planes Municipales de Desarrollo, que deben de estar en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

Esto último se puede establecer a través de la regularización de los Congresos Intermunicipales, donde participaría exclusivamente personal técnico. Además, estarían presentes las autoridades nacionales, con el fin de delimitar las dimensiones de actividad del gobierno local y nacional, impidiendo de ésta forma la duplicidad de esfuerzos.

La regionalización de la actividad municipal deberá circunscribirse a los criterios de una división administrativa diferente a la actual, a fin de que exista una homogeneidad regional de las municipalidades.

Los criterios para esta división administrativa tendrán que definirse en conjunto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Debe realizarse una clara diferenciación de puestos, definir las funciones, y a la vez diversificar las estructuras administrativas; en concordancia por supuesto, con las funciones que vaya a desempeñar en el futuro la municipalidad.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Como pudo notarse a través del desarrollo del trabajo, los problemas del régimen municipal son en gran parte problemas comunes a todo el Estado costarricense.

La ineficiencia en el manejo administrativo y en la prestación de servicios, el arraigo

de vicios políticos como la corrupción, el peculado, el soborno, son sólo algunos elementos que insertan los problemas del régimen municipal dentro de una problemática más general.

Pero la solución de los problemas municipales requiere del aislamiento del régimen con respecto al resto de la estructura estatal, pues sólo de esta forma, es posible rescatar el concepto de "lo municipal" ante el concepto de "lo nacional".

Es evidente también la atrofia de los canales participativos de los grupos locales para su acceso al proceso de toma de decisiones, que en muchos casos no está bien estructurado a nivel de la municipalidad.

No puede decirse, sin embargo, que exista una crisis de ingobernabilidad en el régimen municipal.

Es cierto que las variables que definen el análisis de gobernabilidad muestran en el presente caso problemas importantes que debilitan la institucionalidad del municipio y que le restan capacidad de respuesta ante las demandas comunales.

Pero también es cierto que, pese a sus limitaciones, el régimen municipal ha venido funcionando. La solución de sus problemas puede encontrar alternativas viables que en el mediano plazo permitan dar un vuelco radical a la orientación que hasta ahora ha tenido.

BIBLIOGRAFIA

Castro Chávez, Roberto. "Los gobiernos locales y la regionalización en Costa Rica". Tesis de Maestría en Administración Pública. Universidad de Costa Rica. 1982.

Código Municipal. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica. 1984.

Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). *Reforma del Estado en Costa Rica*. Edi-Costa S.A. 1990.

Constitución Política de la República de Costa Rica. Publicaciones Jurídicas. San José, Costa Rica. 1992.

Fallas Solís, Olga. *et al.* "Un nuevo modelo de organización para el Régimen Municipal". Tesis de Licenciatura en Administración Pública. Universidad de Costa Rica. 1982.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). *Ideario Municipal*. Tomo I. IFAM. 1981.

Jiménez Castro, Wilburg. *Génesis del gobierno de Costa Rica*. Volumen II. Editorial Alma Mater. Universidad de Costa Rica. 1986.

The World Bank. *Governance and development*. BIRF-AID. Washington D.C. abril. 1992.

Villasuso, Juan Manuel *et al.* *Finanzas municipales y los instrumentos para el fortalecimiento de la gestión municipal*. Fundación Friedrich Ebert. Heredia, Costa Rica. 1992.

ENTREVISTAS

Entrevista al Dr. Justo Aguilar. Director de la Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica. 6 de setiembre de 1993.

Entrevista a Evelio Solano Solano. Auditoría Municipal. Contraloría General de la República. 14 de octubre de 1993.

Entrevista a Victoria Rojas Aguilar. Departamento de Asistencia Técnica. IFAM. 15 de Octubre de 1993.

OTRAS FUENTES.

Información Estadística Suministrada por el Departamento de Planificación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Wálter Monge Edwards
Apdo. 1577-3000
Heredia, Costa Rica

Manfreth Pereira Avendaño
Escuela de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica