

*HACIA UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO CUASI-PARLAMENTARIO
Y CUASI-FEDERAL EN COSTA RICA:
TAMAÑO VERSUS EFICACIA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO*

Johnny Meoño Segura¹

ÍNDICE

Resumen.....	14
Summary	14
INTRODUCCIÓN.....	14
PRIMERO ES LO PRIMERO: ¿PARA QUÉ CAMBIAR?.....	20
LA REFORMA AL ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN: ¿HARÁ EL MILAGRO?	23
EL PROYECTO DE REFORMAS PARA UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO Y UNA DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL DEL PAÍS	30
UN ESQUEMA GLOBAL EXPLICATIVO DE LAS REFORMAS	34
ESQUEMATIZACIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL QUE PERMITIRÁ MÁS REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y EFICACIA SOCIOPOLÍTICA.....	38
BREVE EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO.....	38
ANEXO 1.....	44

1. Catedrático Escuela de Ciencias Políticas e Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR; Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1984, *The London School of Economics and Political Science*, Universidad de Londres, Inglaterra; autor de ocho libros y numerosos trabajos de política gubernativa

en diversos campos; numerosas investigaciones sobre dirección y planificación del desarrollo y descentralización, con organismos internacionales y en la UCR; ex ministro Reforma del Estado (1990-91); Director División Reforma del Estado, OFIPLAN-MIDEPLAN (1975-84)

RESUMEN

El autor proporciona un análisis diagnóstico del estado estratégico de la descentralización en Costa Rica con una visión más que municipalista, y propone un nuevo sistema político que requiere cambios constitucionales y legales y que aspira a servir de marco referencial que ayude a la presente y nuevas generaciones de analistas y líderes políticos, a superar las debilidades recurrentes que han caracterizado los diagnósticos y las propuestas en materia municipal y, en mayor grado, de descentralización. Se trata de un planteamiento inédito en el país, sobre todo porque confronta en sus raíces la cultura política de origen colonial que el autor ha demostrado cómo domina aun las visiones y prácticas de gobierno y administración en América Latina, y sobre todo en Costa Rica. Sus propuestas sobre un sistema cuasi-parlamentario y cuasi-federal, reelección presidencial, carrera parlamentaria y revocatorias de mandato vía referendos populares, constituyen una propuesta integral para el cambio político viable.

PALABRAS CLAVE: SISTEMA POLÍTICO, DESCENTRALIZACIÓN, CULTURA POLÍTICA, RÉGIMEN CUASI-PARLAMENTARIO, RÉGIMEN CUASI-FEDERAL, REVOCATORIA DE MANDATO

SUMMARY

The author provides a diagnosis of the strategic state of decentralization in Costa Rica based upon an overview beyond municipal government, and proposes a new political system that requires both constitutional and legal changes. It is posed as well to be useful as a referential framework for avoiding the usual and recurrent weaknesses by analysts and political leaders in the way they undertake the analysis and perspectives of change regarding decentralization. The work faces and pretends to overcome the many obstacles that political culture of colonial origin has always posed upon the genuine but inarticulate efforts to achieve integral development in Latin America and Costa Rica. The proposals on a quasi-parliamentary and quasi-federal system, plus presidential reelection and parliamentary career under a strict and solid system of revoking of mandates through referendum mechanisms, provides an integral approach for viable political change.

KEY WORDS: POLITICAL SYSTEM, DECENTRALIZATION, POLITICAL CULTURE, QUASI-PARLIAMENTARY REGIME, QUASI-FEDERAL REGIME, REVOKE OF MANDATE

INTRODUCCIÓN

En noviembre del 2008 presentamos el Informe Final del Proyecto *Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica*, que tenía como subtítulo *Fundamentos teórico-prácticos para valorar la viabilidad política de los ámbitos territoriales no-centrales, hacia un mejor gobierno*.

El lector puede ubicarlo en la página Web del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Facultad del mismo nombre, en

la página Web de la Universidad de Costa Rica junto con otros informes de investigaciones nuestras realizadas en dicho Instituto desde el 2002.

El tema no nos es extraño pues lo hemos abordado sistemáticamente desde nuestra incorporación a la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, desde setiembre de 1974. En libros de nuestra autoría, y en documentos oficiales que motivamos en nuestra condición hasta 1984 como Director de la División de Planes y Política Administrativa, luego denominada

de Reforma del Estado, hemos proporcionado análisis críticos y novedosos para sus días. Siguen siendo, sin embargo, análisis que aun día son válidos por cuanto hay una falta notoria de análisis semejantes que, reconociendo la importancia estratégica del régimen municipal para la funcionalidad del sistema político democrático de Costa Rica, hayan abordado la temática desde una óptica más global y estratégica como es el de la *descentralización integral* del país con incorporación del ámbito regional o provincial.

Más aún, no ha sido abordada esa discusión desde la óptica de las necesarias reformas sopesadas y contrapesadas de frente a nuestra debilitante cultura política de origen colonial, del sistema político e institucional en su total conjunto. Menos, de frente a lo que ha sido desde 1949 un modelo-país solidario y de bienestar claramente configurado en la Constitución Política, y que exige reconocimiento para, precisamente, no caer en simplismos como ha sido usual, en diagnósticos y en diseños que nunca llegan a confrontar en forma de conceptos y mecanismos que superen o confronten los muchos factores negativos que nos han impedido saltar al primer mundo del desarrollo teniendo una Constitución y un enjambre de leyes de excelente corte y contenido... si sólo se les viera y administrara con realismo, reconocimiento pleno y visión unitaria e integral.

Nuestro abordaje del tema, sin embargo, ha sido consistentemente fundado en una premisa o tesis muy clara que no ha sido compartida por la mayoría de *municipalistas* en este país ni por una mayoría de analistas o investigadores de toda disciplina y vinculación institucional que se han resistido a reconocer la importancia para un país -Costa Rica en este caso- de que cualquier descentralización efectiva de poder y competencias así como de recursos hoy centrales o nacionales, debe contemplar para ser plenamente viable, el ámbito regional o provincial pues es el que permitirá que, en una transferencia real y muy integral a las municipalidades, las

regiones o provincias no pierdan su sentido o razón de ser como *ámbitos territoriales autocontenidos* que garantizarán que siempre se mantenga una visión unitaria e integral del desarrollo del país, cosa que no podría lograrse transfiriéndolo “todo” simplemente a 81 gobiernos cantonales.

La agregación de 81 planes o visiones de desarrollo municipal, nunca permitirá constituir una válida y sólida estrategia de desarrollo nacional que materialice el modelo-país en la Constitución Política y en las leyes nacionales en todo campo.

El año 2010 ha sido prolífico para el régimen municipal, no así para la descentralización integral que este investigador considera indispensable para el país, en el mejor espíritu y reconocimiento de la praxis que muestran diversos países de América Latina que han ido mucho más allá de Costa Rica -aunque sin solucionar los problemas de gobernabilidad, corrupción y combate a la pobreza que los han motivado- en cuanto a transferencias asociadas a profundas transformaciones político-electorales e institucionales, como en Argentina, Brazil, México y Venezuela, formalmente federalistas desde hace más de un siglo pero más funcionales desde hace dos décadas con la elección directa de gobernadores y de gobiernos subnacionales, y Colombia desde 1990 así como Bolivia, Ecuador y Chile en distintos grados y modelos no plenamente *federales*.

La eficacia del modelo de descentralización integral sobre la base de gobiernos subnacionales funcionales y eficaces, además del cantonal, hay que verla en Europa y en Estados Unidos, naciones que como dijimos en el Informe Final de noviembre del 2008 nacieron de *abajo para arriba*, al contrario de América Latina que nació de estructuras monárquicas sólidamente centralizadas por razones histórica y económicamente entendibles según los objetivos de conquista y colonización por parte de España, y en menor grado de Portugal sobre Brazil.

Enfrentaron todas estas naciones la disyuntiva de consolidarse luego de su independencia, como naciones-estado, organizándose internamente en *unidades territoriales menores*, o sea de arriba hacia abajo, sin resolverlo de manera plena y eficaz como sus Constituciones Políticas lo enunciaron formalmente desde un inicio, lo cual ha significado que los gobiernos centrales han continuado ejerciendo una influencia y condicionalidad sobre municipalidades, estados o provincias que gozan de supuesta autonomía política y administrativa, que no se da en las naciones altamente desarrolladas referidas al inicio de este párrafo.

Esto fue ampliamente discutido en el Capítulo 3 del Informe Final referido del 2008, intitulado *Un contexto geopolítico para entender mejor y superar los mitos sobre la materia en Costa Rica: las disímiles pero convergentes enseñanzas de Alemania y de América Latina*.

El presente estudio-propuesta busca convencer sobre la conveniencia de darle viabilidad plena a un esfuerzo de envergadura de descentralización integral del país, reconociendo los factores de cultura política de origen colonial que aun nos gobiernan en toda América Latina y que hace que tantas adopciones formales o legales de conceptos y modelos norteamericanos y europeos, no funcionen aquí como lo hacen allá. El problema sigue siendo que muy pocos parecen reconocer que dicha cultura política de origen colonial en efecto impide actuar con la visión académica o intelectual realista que permita vislumbrar el círculo vicioso en que en nuestros países, intelectuales y profesionales se siguen desarrollando: o sea, asumir que emulando aquellos conceptos o modelos, se hará el milagro de cambiar visiones y comportamientos radicalmente como para que “actemos” como colectivos altamente racionales según esas pautas copiadas de *países exitosos* desde hace siglos.

Hemos profundizado mucho sobre este tema en todos nuestros escritos, pero hemos sido desoídos. Este esfuerzo presente busca, decíamos, convencer de que aplicando en el

diseño de un nuevo modelo político los *antídotos* o *contrapesos* indispensables para superar los problemas de visión y comportamiento individual, grupal y colectivo de los costarricenses, partidos políticos y gobierno incluidos, sería posible superar esas rigideces históricas de comportamiento sociopolítico y lograr transformaciones realmente significativas e impactantes para el desarrollo integral del país.

En Costa Rica en particular, el abordaje del tema de “descentralización” ha sido errático, sin siquiera contarse con un modelo global y estratégico del régimen municipal deseado y justificado sobre bases sólidas que permitan predecir que por tal vía, el Estado funcionará mucho mejor que hoy, o sea que lo hará mejor a través de muchas más acciones municipales que ministeriales y de entes autónomos nacionales como hasta el día presente.

Esta prédica la hemos sustentado desde hace más de tres décadas, y constituyó parte orgánica y continua de nuestros aportes intelectuales en los diversos planes de reforma administrativa del Estado que propiciamos en OFIPLAN hasta el momento de nuestra separación funcional de ésta en 1984. Pero allí están, en tres ambiciosos y bien logrados planes de reforma estatal, desde el primero producido en 1975-76, pasando por el segundo aprobado por las nuevas autoridades gubernativas en 1978, y el tercero aprobado también por las nuevas autoridades en 1982.

Nos resulta significativo permitir que el lector tome nota de lo que también planteamos oficialmente en el entonces Programa de Reforma del Estado cuando fungimos como Ministro sin Cartera de esta materia en la Administración Calderón Fournier, en el año 1990, de manera que se tenga claro que en este país hay temas en los que se avanza muy poco por falta de estudio profundo y serio, o de reconocimientos de planteamientos que algunos hacen con clarividencia y originalidad teórica-conceptual, sin depender de enfoques o fórmulas exitosas en países altamente desarrollados. El siguiente extracto lo tomamos de nuestro libro del 2001

Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?, publicado por la Editorial Tecnológica de Cartago.

Tómese nota del amplio, claro y novedoso escenario que en 1990 planteábamos en el documento oficial de la entonces APRE (Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado), a inicios de la Administración Calderón Fournier, intitulado *Estrategias y acciones político-institucionales para la reforma del Estado*, páginas 7 y 8, el cual se derivó del Plan de Reforma del Estado de producción nuestra cuando fungimos como *Ministro sin Cartera* de mayo 1990 a marzo 1991:

“Numeral 3. Regionalización del desarrollo: Filosofía. La dimensión regional se usará para una revisión de perspectivas y acciones hoy muy centralistas. Se pretende una mayor asignación de recursos y de poder a niveles u organismos de decisión fuera del Area Metropolitana. Debe darse a las comunidades mayor participación a nivel de región, de cantones y de comunidades, con los mecanismos que asuman competencias y responsabilidades en relación con su desarrollo integral; 3.1 Desconcentración administrativa de todo ente: a) durante 1990 se sentarán las bases para la desconcentración durante 1991, de las sedes y oficinas centrales de todo ente nacional ubicado en San José, con sustento en la división territorial que formalmente promulgará el Gobierno. Se hará así un claro señalamiento de las ciudades que serán sedes de cada región y en las que toda Dirección Regional tendrá que instalarse durante 1991 para acrecentar la coordinación de sus operaciones en relación con las demás Direcciones Regionales de otros ministerios y entes autónomos, según cada sector de actividad...; 3.2 Directores regionales y recursos para las regiones: a) se otorgará durante 1990 y se concretará en 1991, una descon-

tración o delegación amplia de potestades en materia técnica y administrativa hacia el Director Regional del Ministerio y ente autónomo, de suerte que funja como verdadero representante directo del jerarca del ente y pueda resolver conflictos en cada región...; b) *el crecimiento del gasto de las instituciones se canalizará preferentemente a apoyar operaciones e inversiones en las regiones y no en San José, y en este sentido la Autoridad Presupuestaria dictará regulaciones claras, para concretar las asignaciones presupuestarias año tras año;* 3.3 Fortalecimiento del régimen municipal: a) se propiciará a partir de 1991 el traslado paulatino de responsabilidad y recursos en el suministro de servicios públicos, a las Municipalidades, con base en el Código Municipal y dando preferencia a la modalidad de empresas locales o intermunicipales, incluso considerando la transferencia de funcionarios de entes nacionales a gobiernos locales, sin pérdida de beneficios laborales y profesionales; b) igualmente, se activará en 1991 una revisión del régimen político-electoral y financiero de las Municipalidades *que busque acrecentar la calidad de líderes municipales, así como dotarlas de poder de determinación de tributos –lo cual requiere una reforma constitucional- o de allegamiento de mayores recursos para financiar el desarrollo cantonal, sin supeditarse a autorizaciones legislativas, como hoy ocurre...;* 3.4 Corporaciones Regionales de Desarrollo: se iniciará también en 1991 un debate nacional sobre el esfuerzo tendiente a crear en cada región una instancia de decisión, sujeta a políticas y a legislación nacional, pero con carácter jurídico regional y patrimonio propio, autónomo en relación con el Gobierno Nacional, que se sustente en la experiencia y modelo de Consejos Regionales de Desarrollo, y que ofrezca vías de desarrollo integral que hoy se niegan a través de las formas tradicionales de cómo opera el Estado; 3.5 Consejos

Regionales de Desarrollo: se fortalecerá por Decreto Ejecutivo a los Consejos Regionales de Desarrollo, y se instalará durante 1991 un Consejo Interregional como instancia conciliadora de intereses regionales, y que permita la participación ilustrada de los Presidentes de éstos con el Presidente de la República, así como con el Consejo Social y Económico, con miras a acrecentar la integración entre intereses regionales y nacionales en cuanto a prioridades de desarrollo y gasto. Esto se manejará como paso previo a la acción enunciada en el punto 3.4; 3.6 **Financiamiento del Desarrollo Regional**: se buscará y orientará a partir del segundo semestre de 1991, las bases de una estructura muy equilibrada de captación de ingresos para una mayor utilización en cada región de las fuentes de ingreso que sus actividades productivas generen”.

El anterior enfoque sigue motivándonos hoy día, y el Informe Final de nuestro estudio sobre la materia presentado como hemos dicho en el IICE en noviembre 2008, desarrolla extensamente este modelo previamente enunciado. El actual modelo normativo, lo profundiza modelística y legalmente.

Además, el abordaje común o normal del tema es casuístico y aleatorio, sólo pensando nuestros principales actores políticos con capacidad para impulsar tales cambios, en ir despacio y con saltos pequeños. **Por eso es que en materia de la reforma constitucional al artículo 170, se pensó sólo en afectar un 10% del Presupuesto Nacional, o sea del Gobierno Central, y nunca del gasto de los entes autónomos nacionales** que son los que en conjunto disponen de más de 2/3 del gasto público total para el desarrollo del país, lo cual significa que son los que más bienes y servicios proporcionan a lo largo y ancho del país con entrega específica y directa a los costarricenses de todo nivel social y económico.

Más recientemente se abordó un esfuerzo importante pero muy restringido, para producir **la nueva Ley No. 8828 de junio 2010 que**

regula únicamente una de las tres grandes modalidades organizativas que los Concejos Municipales tienen en su artículo 13 inciso p. del Código Municipal para intentar acciones más relevantes, audaces y de mayor impacto para promover el desarrollo local o cantonal sin depender de recursos gubernativos centrales.

Además, hemos escrito profusamente sobre el derecho que ha asistido a las municipalidades para producir o asumir ese tipo de modalidad organizativa, incluso la de creación de establecimientos de economía mixta, sin tener que requerir de una nueva Ley pues el otorgamiento por la Asamblea Legislativa de esa potestad de “imperio” a los Concejos Municipales, no estuvo condicionada –como lo hizo la reforma del artículo 170- a la emisión de ninguna otra legislación, ni había legislación de superior rango que lo exigiera (aunque la Contraloría General de la República interpuso objeciones en su momento, hace unos años, ante una consulta de una municipalidad en este sentido de cómo abordar la creación de empresas de economía mixta, aduciendo que se requería que la Municipalidad tuviera un 51% de la propiedad accionaria en tales nuevas emprendedurías municipales).

Pero, el año ha sido prolífico, decíamos, para el régimen municipal, aun cuando no haya sido con sustento en nuestra tesis de mayor envergadura sobre descentralización.

Nos referimos a la aprobación, finalmente, de la Ley No. 8801 de marzo de este año sobre transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades y la No. 8828 de sociedades públicas de economía mixta de abril próximo pasado, Ley que regula como anticipamos, sólo una de las tres modalidades que el Código Municipal vigente inauguró en su artículo 13 inciso p. sobre competencias del Concejo Municipal para crear nuevas modalidades de organización empresarial para asumir nuevas actividades de todo tipo en pro del desarrollo integral de cada cantón.

Lo actuado en este sentido, sin embargo y ante el inmovilismo de décadas en este campo, nos parece loable. No sabemos qué motivará a los alcaldes y regidores, o a los habitantes de cada cantón, o qué inspiró realmente

a los legisladores cuando acordaron estos dos marcos legales. Pero, es importante señalar que en nuestra óptica y reiterando nuestra visión prospectiva de hace más de tres décadas, si antes no había obstáculos legales, menos los hay ahora con estos marcos de nuevo cuño, pudiendo asumirse que las municipalidades podrán incursionar en los campos de la educación, de la salud, del bienestar social y de la vivienda, inclusive en la actividad bancaria o financiera, si lo desearan. No había límites antes, y menos los hay ahora. Si lo puede hacer un privado, decíamos –hospitales, escuelas y colegios, organizaciones financieras o de banca, construcción de viviendas-, con mucha más razón un gobierno local.

Tenemos clara la Resolución No. 5445 de junio de 1999 de la Sala Cuarta sobre autonomía municipal, una *joya interpretativa* que estableció claramente que las municipalidades podían asumir actividades, servicios y regulaciones aun en contraposición a políticas gubernativas nacionales en un sinnúmero de campos, pues la Constitución Política les dio esa condición de autonomía política con respecto al gobierno nacional.

La realidad es que ninguna lo hizo antes. Veremos si con estas dos nuevas leyes, lo harán. El problema de la visión y liderazgo requeridos para asumir este tipo de iniciativas y llevarlas a buen término, no es de legalidad, sino de actitudes y capacidades de gestión, y aunque parezca redundante, de liderazgo *per sé*, un bien escaso en el ámbito de los gobiernos municipales producto de la pequeña e indolente proyección histórica y presupuestaria de éstos, producto a su vez del desdén con que partidos políticos en particular, y líderes nacionales que buscan afanosamente las prestigiosas y poderosas posiciones políticas propias de las estructuras nacionales de Gobierno, han visto ese ámbito de gobiernos cantonales según el interés inmediato y de largo plazo de sus propias ambiciones o aspiraciones políticas y de ejercicio del poder.

El principal problema que consideramos prudente y preventivo insistir ahora, es que la muy reciente Ley No. 8828 ha

privilegiado la modalidad de proyección empresarial municipal más complicada, más comprometida, y más sujeta a ciertas vulnerabilidades que podrían parar en iniciativas que por naturaleza podrán comprometer la transparencia y probidad máxima deseables: la realización de actividades productivas en fuerza asociación, pues así lo establece la Ley, con empresarios privados o emprendedores privados, pues la Ley es amplia y contempla deseables incursiones en actividades productivas hasta con grupos de empresarios agropecuarios pequeños y medianos de cada cantón.

No hay, en particular, ningún mecanismo de fiscalización superior –institucional o social- salvo la constitución y atribuciones de la propia Asamblea General. Es de esperar que la Contraloría General de la República no interfiera irregularmente *a priori*, y menos a “solicitud de parte” como a veces ha ocurrido cuando los alcaldes y regidores no se han atrevido a asumir iniciativas y responsabilidades interpretando el Código Municipal con razonabilidad y racionalidad en el mejor interés público y han sido ellas las que propician intervenciones paralizadoras de dicha Contraloría al pedirles criterios de interpretación legal, como ocurrió concretamente con este caso de las sociedades de capital mixto hace ya varios años y la Contraloría estableció, según se dijo arriba, de manera antojadiza que sólo podían ellas establecerse si la Municipalidad controlaba el 51% del capital social.

En todo caso, dicha Contraloría tiene competencias en su Ley Orgánica No. 7428 y posteriores reformas, para ejercer fiscalización discrecional sobre fondos y actividades privados que utilicen recursos públicos. No hay competencia de aprobación presupuestaria previa, pero sí de intervención posterior para asegurar un mínimo de idoneidad en el manejo de tales recursos, y ello constituye un claro marco referencial para que la Contraloría se prepare desde ahora internamente para proporcionar el tipo o modalidad fiscalizadora sobre estas eventuales actividades productivas municipales para que, sin interferir *a priori*, pueda garantizarle a los

Habitantes de cada cantón donde tales actividades nuevas se asuman, el monitoreo razonable y necesario para contribuir al mejor fin público de las mismas.

Pasemos entonces, al contenido principal del presente estudio.

PRIMERO ES LO PRIMERO: ¿PARA QUÉ CAMBIAR?

El estudio realizado previamente sobre este tema como proyecto de investigación, presentado en su Informe Final en noviembre del 2008, buscó abordar 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, 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, ámbitos del proceso de desarrollo en un país, centralización/descentralización políticas*, etc., son conceptos que ayudan al analista o al reformador a identificar de manera relativamente sencilla y articulada, el complejo fenómeno de la política como fenómeno social y la proyección del Estado, que caracterizan a un país como Costa Rica.

Creemos haber proporcionado allí un marco referencial sólidamente fundamentado en evidencia jurídica y fáctica producto de nuestras propias observaciones e investigaciones y formulaciones teórico-conceptuales, que ayude a todo otro analista a recanalizar o profundizar más en sus propios aportes en estos campos bajo una perspectiva más unitaria e integral de lo que es el fenómeno del desarrollo sostenible en sus muy diversas y usualmente desatendidas manifestaciones temáticas, procesales y territoriales como las aquí cubiertas.

Tomar decisiones de gobierno que materializan políticas públicas y acciones que a su

vez deben permitir el cumplimiento eficaz de los cometidos legales de las instituciones o del Estado como tal, es algo que muchos hacen de manera casuística; es decir, sin contextualizar la naturaleza diversificada o interrelacionada de una decisión particular.

Hemos demostrado en nuestra obra de décadas, cómo ello genera todo tipo de distorsiones e ineficacias pues impide que el jerarca, o el funcionario, o los mismos múltiples grupos de interés y líderes sociales, se conecten en su interés particular al mundo más amplio en el que otros jefes y funcionarios de otras instituciones en San José, grupos sociales y líderes, y en otros niveles de operación de las instituciones en las regiones de desarrollo, tomen conciencia de la importancia vital que para el país y para cada población-objetivo involucrada, tiene tal grado de conocimiento o desconocimiento sobre tantas acciones erráticas y fragmentadas en manos de tantas instituciones, individuos y grupos nacionales y cantonales.

Analizar situaciones es importante con esa visión unitaria, global e integral. Analizar lo que el sistema político e institucional del país permite hacer de más y mejor dentro del ordenamiento constitucional y legal disponible en Costa Rica, es también vital para saber en qué se ha estado fallando en el cumplimiento del mismo y cómo enmendar de inmediato para hacer mucho mejor las cosas sin depender de más recursos presupuestarios. Sobre esto, creemos haber proporcionado evidencia, argumentos y enfoques que lo demuestran más allá de toda duda razonable.

Tomamos debida nota de la recientemente aprobada Ley No. 8801 LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES del 28 de abril 2010, y constatamos la prevalencia de algunas de las debilidades mayores que señalamos en su momento al IFAM ante consulta realizada al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas vía el entonces Director de éste, Dr. Justo Aguilar Fong, con quien iniciamos el proyecto de descentralización integral en el 2007 acordando como se explicó en su momento también, dividir esfuerzos por facilidad para ambos de aplicar enfo-

ques y metodologías muy distintas debido a la formación académica de cada uno, economista el Dr. Aguilar Fong, y politólogo y administrador público el suscrito.

Más recientemente aun antes de la finalización de este Proyecto de investigación actual pudimos, tal y como anticipamos arriba, tener en nuestras manos la Ley No. 8828 de sociedades municipales de economía mixta.

Veamos primero lo que a juicio nuestro han de ser los cimientos políticos de un verdadero modelo de descentralización *en serio*, o sea a fondo, y de inmediato un análisis de lo que con base en lo planteado hace año y medio sobre lo que era un proyecto de ley para “descentralizar”, se convirtió en la Ley No. 8801, y cuáles brechas significativas identificamos entre ésta y el modelo que visualizamos y desarrollamos en el presente trabajo académico, de manera que el lector –sea político, jerarca, funcionario, analista, comunicador, o el ciudadano en general-, puedan contar con un marco referencial comparativo para sopesar los alcances de la reforma ya legalizada sobre la materia, y los aspectos y factores que se dejaron por fuera y que ameritan –según nuestro razonado parecer- una reforma de mayor calado o profundidad en punto a lo que debe ser un mejoramiento radical de nuestro sistema político e institucional.

Hay muchos factores de funcionalidad democrática (representación y participación ciudadana) y mejoramiento del nivel de bienestar nacional que sólo pueden ser abordados en un sistema político distinto. No debe ser el asunto de fondo, uno que se limite a aspectos de “eficiencia” o productividad en el desempeño del Estado, o del Gobierno y sus instituciones.

Los *factores clave* sobre los cuales considera este investigador que es fundamental confrontar al país para saber si éste está bien con el actual sistema político e institucional, o si demanda una transformación significativa del mismo, son los que enunciamos abajo; y, a partir de estos, no son cualesquiera transformaciones lanzadas al desgaire y sin rigurosidad,

sino aquéllas sólidas e integrales como las que el referido estudio de diciembre del 2008 en el IICE proporcionó para erigirse en bases sólidas y trascendentales sobre los alcances de un *nuevo modelo político* cuya discusión nacional anteceda la iniciativa más irreflexiva de saltar, antes de consensuar tal modelo político e institucional, a la eventual convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Veamos.

Si el país quiere:

1. más y mejor **representación política**, lo cual significa una más amplia gama de puestos electivos de escogencia directa, no de listas de partidos, por parte de distintos segmentos poblacionales, y estructurados aquellos en más de una única cámara legislativa y en más de un único nivel o ámbito nacional en beneficio de ámbitos territoriales menores (la provincia o región, el cantón, el distrito), de manera que se anule el nocivo peso hegemónico de que un Presidente y 57 legisladores nacionales determinan el grado de bienestar –insuficiente e incompleto, por supuesto- de los habitantes a lo largo y ancho del país, incluidos aquellos ubicados fuera de la así llamada Meseta Central, y peor aun en tantas zonas rurales alejadas de sus propias capitales de Provincia;
2. una mayor y más efectiva **participación ciudadana**, lo cual implica ampliar las posibilidades de elección de esas nuevas estructuras legislativas y ejecutivas con amplias potestades decisorias y manejo de recursos presupuestarios para que el costarricense pueda entonces incidir de distintas pero complementarias maneras en el desarrollo socioeconómico y ambiental de los pueblos en distintos ámbitos de proyección territorial en que esas estructuras gubernativas diferenciadas actuarán, de manera que los ciudadanos puedan tener varios espacios alternativos a los cuales recurrir vía participación en planes y decisiones para su desarrollo integral, mas también en exigencia de cuentas concretas y claras para obtener satisfacción a muchas de sus necesidades y **poder revocar el mandato de Presidente** y

Parlamentarios si ello conviene a los mejores intereses de la mayoría de pueblo;

3. mejores y más democráticos partidos políticos, ampliados con otras agrupaciones cívicas que puedan postular representantes a puestos electivos en cada nivel o ámbito bajo condiciones de rigurosa distinción entre su accionar cívico-social y los partidos políticos estructurados como tales;
4. más y más activos grupos de interés
5. más y mejores contrapesos efectivos para una mayor gobernabilidad del país y un combate frontal y solidario a la corrupción institucional;

Además, o simultáneamente con los anteriores factores, si el país no quiere:

1. seguir dependiendo del juicio de un único individuo en el Poder Central, o de 57 diputados para legislar, o de la fuerza avasallante y a menudo caudillista de unos pocos líderes de los partidos nacionales, y de una tecnocracia que determina en conjunto y arbitrariamente para todo el país los destinos de la población de cada provincia o región, y cantón y asentamiento humano
2. seguir sin activar los mejores atributos de sus poblaciones para hacer mejor las cosas y hasta tributar mucho más siempre y cuando tengan poder de decisión y control más directo sobre tales esfuerzos y recursos adicionales a los que hoy pagan, o esconden, del Gobierno e instituciones centrales,
3. mantener un sistema donde el centralismo político e institucional y el clientelismo partidista siga propiciando condiciones crecientes de improbidad y corrupción;

Entonces, hay que dar el salto a un nuevo sistema político e institucional en el que:

1. se avance hacia un cuasi parlamentarismo (*a la tica*, según se planteará más adelante)
2. se avance hacia un cuasi federalismo (también *a la tica*), incluidos aspectos tributarios en todos sus aspectos en donde más de un 50% del gasto público total pueda ser decidido y administrado por gobiernos

provinciales o regionales, así como municipales y distritales, bajo claros y concretos supuestos de que producirán un mayor rédito socioeconómico y político, y en donde se considere la solución integral del problema del financiamiento del déficit fiscal con visión de conjunto nacional

3. se avance hacia una concomitante modernización del sistema electoral y partidista para garantizar mejores opciones de representación y participación políticas al ciudadano
4. se flexibilice y dinamice de manera amplia – desregulando- la gestión institucional, sobre la presunción de que una descentralización responsable y transparente bajo una directa participación, escrutinio y poder real del ciudadano sobre sus gobernantes, disminuirá el riesgo de corrupción así como confrontará mejor los antivalores de nuestra cultura política que nos siguen malamente distinguiendo como colectivo social.

El proyecto presente propone la normativa que permitiría materializar en el ámbito constitucional en algunos aspectos, y legal en otros, 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, del modelo-país solidario y de bienestar vía los derechos de los Habitantes extraordinaria, lúcida y visionariamente contemplados en la Constitución Política de 1949.

Antes, se proporciona un análisis actualizado de lo que en el Informe Final de noviembre 2008 planteábamos como una previsión que era preciso los legisladores tuvieran en mente, y por supuesto el IFAM y demás organismos municipalistas, para no caer en simplismos o en expectativas demasiado altas e irreales.

Ahora, ya aprobada la Ley No. 8801, es útil insistir en las implicaciones de algunos de esos enunciados normativos que deberán cobrar vida útil a partir del 2011 con la primera transferencia del 1.5%.

LA REFORMA AL ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN: ¿HARÁ EL MILAGRO?

Esa reforma constitucional del artículo 170, 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, ya que 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 fue concretada en la praxis sino ocho años después de la reforma constitucional, o sea en abril del 2010.

Se trató de una típica enunciación de buenos deseos en el mejor estilo nacional, cuya materialización se postergó para la eventual emisión de una Ley que viniera a determinar cuáles competencias específicas serían 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.

Utilicemos las cifras y base de datos oficiales del Presupuesto de Ingresos Corrientes de la República proporcionados por la Contraloría de la República en su Memoria Anual 2009, correspondientes al año 2009. Se aclara que anticipamos un crecimiento anual de dichos Ingresos Ordinarios de unos 500 mil millones de colones, tal y como ha sido la tendencia en los últimos cinco años.

Para el séptimo año, el monto de ingresos corrientes del Presupuesto de la República podría llegar a unos 6.000 millones de millones de colones, o sea a poco menos de dos veces y media más del presupuesto de ingresos del 2009. En aquel momento en que se concretaría el 10% de transferencia total, se estaría aproximadamente ante unos 600 mil millones de colones de presupuestos municipales producto de esta transferencia total constitucionalmente ordenada. El cálculo del monto presupuestario propio de las municipalidades en su crecien-

to vegetativo, según tendencias registradas en los últimos años y proyecciones nuestras sobre la base del dato de Total General de Ingresos para dicho régimen municipal en la Memoria Anual 2009 de la misma Contraloría (Tabla Liquidación de Ingresos y Egresos de las Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones, página 257), ascendería a unos 645.000 millones de colones. Agregando las transferencias referidas por valor de unos 600 mil millones, se llevaría el total del ingreso y gasto municipal a más de 1.200 millones de millones de colones en el año 2018.

Se trata de muchos recursos adicionales. Constituirían los presupuestos municipales aun en aquel momento futuro, un 20% por ciento del total del gasto público central destinado para el desarrollo integral del país.

En noviembre del 2008, el gasto público total municipal con respecto al Presupuesto de la República fue de cerca de un 7%. 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-, seguía siendo aproximadamente menos de un 2%, lo cual contrasta notablemente con las cifras mucho más altas alcanzadas en los países latinoamericanos según se registró en el Capítulo 3 de aquel Informe Final del 2008 aquí referido.

Las expectativas del presente autor, son mucho mayores pues en nuestras proyecciones de descentralización o transferencias, incluimos el gasto y competencias del conjunto de instituciones autónomas nacionales.

Por razones que de seguido analizamos, resulta inevitable pensar que una gran proporción de esas transferencias presupuestarias y de competencias con cargo al Presupuesto de la República 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.

No es que habrá una gran disponibilidad de “recursos frescos” para hacer nuevas cosas. Al menos, es nuestra previsión. Pero, habrá que esperar aun más para conocer qué propondrá MIDEPLAN para sustentar esa primera transferencia del 1.5% para el año 2012 pues para el 2011 no se hizo, ya que corresponde a este Ministerio como ha sido dicho previamente, la responsabilidad de determinar cuáles competencias se transferirán y, entonces sí, cuáles recursos. Si se opta por recursos frescos para que las municipalidades asuman “competencias” de mantenimiento de infraestructura –como podría ser en establecimientos educativos, instalaciones sanitarias y senderos en parques forestales, caminos vecinales y puentes-, no habrá ciertamente transferencia de funcionarios hoy ministeriales, situación que de todos modos la Ley 8801 no previó o anticipó con algún nivel identificable de detalle y claridad.

Una dificultad a no perder de vista es que el Gobierno enfrenta un giro negativo en las finanzas públicas desde el 2009, o sea un enorme y creciente déficit fiscal y su ilegítimo financiamiento con deuda que está siendo confrontado por la Contraloría General de la República, y ello limitará la iniciativa para transferir fondos frescos, máxime que instituciones como el Ministerio de Educación, tal y como lo han anunciado voceros superiores se resistirán a que esos fondos frescos salgan de sus presupuestos líquidos para dar, precisamente, mantenimiento a, y equipar, escuelas y colegios a través de acciones municipales.

La Ley debió también haber previsto o definido, razonable y responsablemente, la presunción y condiciones estratégicas y funcionales de que, en manos municipales, esas competencias y las actividades y bienes y servicios de ellas derivadas hoy en manos de ministerios y órganos desconcentrados de éstos, deberían ser prestadas en condiciones de mayor “eficacia y productividad”. Pero esto ni ha sido estudiado ni demostrado, ni siquiera en el contexto de esta Ley No. 8801, la cual más bien supedita –como era de esperarse- toda transferencia específica a nuevas leyes, y más bien condiciona esas eventuales transferencias a criterios externos impuestos subjetivamente por una “autori-

dad presupuestaria”, que suponemos se refiere al Ministerio de Hacienda como tal o a la Autoridad Presupuestaria que tiene fundamento en la Ley No. 8131 del 2001. Dice el artículo 13 de la Ley No. 8801:

De los fondos recibidos, los gobiernos locales destinarán los recursos necesarios para financiar una estructura operativa mínima de funcionarios y profesionales, atendiendo las recomendaciones de la autoridad presupuestaria, que les permita cumplir sus obligaciones y las disposiciones de esta Ley.

Si nos atenemos a esta enunciación, habría que suponer que la transferencia a realizar será sólo de fondos frescos o líquidos, no de personal. Habrá que esperar entonces a ver cómo el Gobierno, concretamente MIDEPLAN, sorteará el problema del creciente déficit fiscal para transferir los más o menos 40 mil millones previstos para el 2011.

En todo caso, en Costa Rica no se ha abordado esta disyuntiva estratégica de si las municipalidades como tales, o empresas municipales nuevas adscritas a aquéllas, podrán ser más eficaces que ministerios y entes autónomos, y en cuáles campos.

El referido artículo 13 arriba citado, encierra un supuesto operativo que arroja una dudosa validez o viabilidad administrativa al objetivo superior de transferir competencias y recursos para que sean “mejor administrados” por las municipalidades. Piénsese en que las transferencias pretendidas se harán directamente a las Corporaciones Municipales como las conocemos hoy día, con todas sus debilidades y disfuncionalidades institucionales y operativas que las convierten en objeto de dudas y subestimación por parte de los ciudadanos y de los mismos políticos de quienes, precisamente, depende cualquier decisión sobre las nuevas leyes de *transferencias específicas* según la Ley de Transferencias No. 8801.²

2. 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

Habrá un *estira y encoje* en ese escenario inmediato futuro. Y, lo que sí podemos anticipar es que las debilidades y rigideces, y enormes visos de corrupción administrativa, que han caracterizado al régimen municipal al día de hoy, seguirán presentes aun en el 2011 cuando se transfieran los primeros miles de millones a las propias estructuras corporativas municipales, no a empresas comerciales o establecimientos municipales como está previsto en el artículo 13 inciso p. del Código Municipal, pues ésta sería una opción que permitiría vislumbrar esfuerzos de nuevo cu no de índole municipal pero bajo totalmente nuevos andamios, por así decirlo, pudiendo superarse *ipso facto* tantas limitaciones propias de los “viejos andamios”.

Los recursos a transferir parecen voluminosos, pero están atados a competencias en marcha y a destinos específicos según se ha anticipado atrás. No hay mucho espacio para

pertinentes, s  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, activamos 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 continu  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 pretend bamos, 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.

festinar más allá de lo que han sido nuestras propias elucubraciones en el estudio anterior del 2008, en cuanto a lo que el régimen municipal s  podía hacer aun antes de esa nueva Ley, con visión y liderazgo, con fundamento en el actual Código Municipal y en unas pocas leyes superiores aquí analizadas en su vinculación conexiva y potenciadora del “excelente gobierno”.

Hay, así, un sinnúmero de cuestiones que vale la pena contrastar ya no al nivel hipotético abordado en aquel Informe Final nuestro de diciembre 2008, sino de frente a la Ley recién promulgada, que permitan al lector ubicarse de frente a esta reforma constitucional acordada e instrumentada legalmente, y en anticipación a la discusión propositiva que sigue en el presente trabajo a partir del próximo título o tema.

1. La transferencia planteada en la reforma constitucional y confirmada en esta Ley No. 8801, fundamentalmente se refiere al régimen municipal y a las diversas formas asociativas que el Código Municipal les permite, pero no contempla de ninguna manera lo que es el ámbito mayor de región o provincia en cuanto a la necesaria estructuración de un nivel de cuasi-gobierno mayor al cantonal, aunque en su artículo 3 de Principios, menciona el concepto de “integración regional”.

Una asociación de municipalidades, sea federación, confederación o ligas según art. 4 de la nueva Ley, es difícil esperar que va a suplir eficazmente, o sea con visión y alcances realmente mayores o por encima de los objetivos e intereses propiamente cantonales o de varios cantones. Los países exitosos en su desarrollo integral, han dependido grandemente de gobiernos subnacionales en el ámbito de provincias, o estados, o regiones o departamentos, o sea gobiernos que est n por encima de los gobiernos cantonales y que proporcionan una visión y una capacidad de acción territorial mayor tal y como corresponde a unidades mayores al cantón.

La sumatoria de los problemas y prioridades de cada uno de estos, no dará como resultado una visión y acción del ámbito provincial o regional en vista de que siempre, mas aun en nuestra situación aun de cara a esta nueva Ley 8801, el grueso de los recursos y actividades institucionales para el desarrollo de los cantones y de cada provincia o región, seguirá en manos de instituciones del ámbito nacional, o sea de ministerios y entes autónomos, a través de sus estructuras desconcentradas en el territorio. Que las municipalidades se integren en federaciones o ligas provinciales o regionales, o en consejos cantonales de coordinación como establece el artículo 18 de la nueva Ley no suplirá, repetimos, esa necesidad de una visión territorial unitaria e integral del desarrollo provincial o regional.

2. Dijimos en nuestro dictamen al IFAM sobre el Proyecto de Ley que en abril del 2010 se convirtió en Ley, que la transferencia de competencias y de recursos haría bien en contemplar, como fundamento motivacional mayor para descentralizar, objetivos mayores de índole política, como lograr una mayor y más efectiva representación y participación políticas del ciudadano que a la vez entronizara un real y agregativo control social sobre los procesos públicos y, con ello, un mejoramiento integral de la democracia. Esto la Ley lo aclara en buena medida, al menos en términos de participación, no así de representación pues no se incorporó ningún nuevo criterio o mecanismo para la selección y elección de regidores, síndicos y alcaldes. Tampoco se aprovechó la circunstancia para fortalecer como era deseable, el régimen de Concejos de Distrito.

Otra preocupación nuestra en aquel momento fue sugerir la incorporación en la Ley, de criterios claros y concretos que orientaran la mejor valoración posible del indispensable mejoramiento en la eficacia y productividad para la mejor realización y universalización de los derechos constitucionales del habitante a través del expediente de “descentralizar” hacia las municipalidades.

Esto no se incorporó, y más bien queda –como se dijo arriba– bajo el total arbitrio de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda o Autoridad Presupuestaria el decidir literalmente para cada *competencia*, bajo cuáles parámetros circunstanciales la transferencia estará delimitada por cuáles criterios sobre contratación de personal adicional o nuevo o bajo cuáles condiciones institucionales u organizativas de prestación cantonal de servicios o bienes hoy nacionales. El asunto puede volverse muy arbitrario y aleatorio en manos de MIDEPLAN si no existe en este Ministerio, y no tenemos la evidencia de que exista, la requerida capacidad tecnocrática para analizar, entender e intervenir en la determinación de cuáles competencias transferir y bajo qué condiciones de mayor eficacia y productividad.

Por otro lado, el reforzar la identidad y modalidades participativas de las organizaciones comunales, municipales, regionales y nacionales, fue *otro loable objetivo* que considerábamos podía satisfacerse muy bien en este ámbito cantonal y sugerimos fortalecerlo, pero lo que la Ley finalmente transmite es o se circunscribe de manera estricta tal y como hemos anticipado, al ámbito cantonal, sin previsiones o mandatos para articular esfuerzos públicos ni civiles en el ámbito regional más allá de los propios intereses de las mismas municipalidades poniéndose de acuerdo para asumir esfuerzos conjuntos entre varias.

La Ley, reiteramos, simplemente ignoró el ámbito regional, y esto es deficitario pues en ausencia de obligaciones legales sobre esto, los gobiernos han optado por darle la espalda a los importantes y valiosos esfuerzos que OFIPLAN-MIDEPLAN instauró aun ante una débil motivación en la Ley No. 5525 de 1974, para articular tales esfuerzos a nivel de regiones de desarrollo.

3. Escribimos en el Informe Final de diciembre 2008 que, para llevar a cabo el proceso de transferencia, la Ley debería ser taxativa en cuanto a cuáles competencias concretas en manos del Poder Ejecutivo y sus instituciones serían trasladadas, en qué términos y plazos. Esto debía implicar, en el espíritu

en que se profundizó en el Capítulo VIII de aquel Informe Final, competencias y recursos en manos de ministerios –los cuales manejan apenas una tercera parte del total del gasto público y de competencias estatales-, e incorporar en tal proceso a los entes autónomos ya regionalizados, que son casi todos, aunque teníamos claro que la reforma al artículo 170 constitucional sólo se refirió al presupuesto del Gobierno Central.

Recomendábamos en el fondo evitar una redacción que cayera en la tradicional timidez de quienes pretenden que el Poder Ejecutivo, o el Presidente de la República de turno, fuera condescendiente con la iniciativa. Nuestra observación fue la de incorporar también un esencial proceso de 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 valía la pena mantenerlo, acelerarlo o bien, revertirlo por incompetencia municipal o de los demás actores involucrados. Nada de esto se consignó en la Ley 8801. La transferencia específica de competencias se hará por nuevas leyes y bajo estricta iniciativa de MIDEPLAN en “coordinación” con los demás ministros o miembros del Gabinete.

4. La *eventual* Ley de transferencias, decíamos en el 2008, no podía 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 y asistencia social o atención a la pobreza, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, infraestructura y vivienda, cultura, recreación y deporte, ordenamiento vial. Educación y Salud quedaron fuera del alcance de la Ley, lo cual no significa que las municipalidades, como hemos reiterado durante años, no puedan asumir actividades concurrentes en todos y en cada uno de esos campos, aun “contrariando” políticas e iniciativas gubernativas nacionales. Si lo pueden hacer los privados, con mucha más razón un gobierno cantonal.

5. La transferencia de competencias se debía dar, dijimos en aquel Informe del 2008, 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 había que incorporar en semejante estrategia de transferencias, era la certeza de que la misma no se daría a las Corporaciones Municipales como se les conoce hoy día, pues muchos en el país coinciden en que muchas de ellas son corruptas, ineptas, clientelares, etc. ¿Quién, así, sobre todo el actual Poder Ejecutivo y legisladores de todo partido político, iba a querer exponerse tan oficiosamente ante educadores, médicos y 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 *daba* 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 PRESTACION DE SERVICIOS, tuteladas por cada Municipalidad pero de 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, en forma de juntas o consejos directivos de esas empresas cantonales de servicios públicos de total NUEVO CUÑO. O sea, no sería darlas 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 y con independencia para establecer sus propios parámetros y estándares de empleo, de carrera administrativa y en todo campo.

Esta situación particular, no se contempló en la Ley 8801, y quedará entonces a discreción o imaginación de MIDEPLAN o de las mismas municipalidades, valorarlo y utilizarlo como un factor de mayor confianza y credibilidad en el proceso de transferencias que iniciaría en el 2011.

La nueva y reciente Ley No. 8828 sobre sociedades mixtas, curiosamente vino a regular, según anticipamos páginas atrás, sólo una de las tres modalidades previstas en ese artículo 13 inciso p. del Código Municipal, quizás la más difícil por ser la que abre la posibilidad de coinvertir con capitales o empresarios privados. Las otras dos, o sea empresas comerciales o industriales y establecimientos públicos, no recibieron contenido, aunque nuestra tesis es que no lo requieren por cuanto el Código es claro y se trata de una delegación legislativa a favor de los Concejos Municipales que no requiere autorización de la Contraloría General de la República.

6. La Ley debía indicar, decíamos en el 2008 en el dictamen al IFAM, quién sería responsable por la tutela del proceso de transferencia. Considerábamos que el IFAM no tendría esa capacidad ni legitimidad de interlocución. Si hubiere una tal autoridad responsable, debería ser –escribimos en aquel momento- 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.

La Ley 8801 optó por poner el proceso en manos de MIDEPLAN, pero sigue siendo un error no haber previsto la debilidad institucional que este Ministerio ha venido padeciendo en manos de Gobiernos o gobernantes desinteresados en la actividad de planificación con sustento en una de las mejores leyes en la materia en América Latina, la No. 5525 de 1974.

Asignarle misión tan importante a este Ministerio sin tomar debida nota los legisladores de que el mismo ha venido siendo desangrado consistentemente gobierno tras gobierno, y que en estos momentos difícilmente reúna la capacidad profesional o técnica para ser el mejor interlocutor del proceso de descentralización, ha sido un error a nuestro juicio. No se puede o se debe actuar en situaciones radicalmente novedosas e importantes como ésta, asignándole una misión u obligación sin valorar los límites actuales de su capacidad tecnocrática e institucional, pues por ello el proceso puede fracasar aparatosamente. No se debe proceder pidiendo lo imposible, y creemos que esta Ley ha incurrido en este grave error de apreciación. Tampoco menciona la Ley, ni insinúa, la participación colateral o convergente en este proceso, del IFAM mismo.

7. Escribimos en aquel Informe Final, también, que si la Ley era clara y terminante en cuanto a competencias y plazos, era de esperar que la misma sería ejecutada con diligencia o eficacia aun si su tutela se ponía en manos del 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 mismo IFAM habrían sido 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. Nada de esto se dio en la nueva Ley, y queda por ver cómo el Gobierno de la República en esta nueva Administración se las agenciará para reglamentar y asegurar plena ejecución de aquella Ley, tal y como reza sin confusión alguna el artículo constitucional 140 inciso 3.

8. Dijimos en el 2008 también, que el órgano superior que había de liderar este proceso por parte del Poder Ejecutivo, debería ver clarificada con sustento en la LGAP el alcance de su competencia de DIRECCION GUBERNATIVA en materia de descentralización. No habría necesidad entonces de supeditarlo todo a una “coordinación interinstitucional” que en condiciones normales no se da en este país, sino a una dirección gubernativa del proceso. La decisión legislativa de asignar tal misión a MIDEPLAN, hemos dicho párrafos atrás que fue correcta, no así lo también manifestado en el párrafo anterior en cuanto a no tomar nota preventiva sobre las debilidades tecnocráticas de este Ministerio, acumuladas consistente y continuamente durante los últimos 25 años.
9. Escribimos preventivamente también que el monto total de recursos a transferir, debía considerar 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 contaría presupuestariamente como parte de ese 10% a transferir. Esa transferencia de recursos humanos hoy empleados de ministerios y entes autónomos en cada región, dotaría a las municipalidades de personal capaz y experimentado en un sinnúmero de campos que hoy éstas no manejan. El balance entre funcionarios así transferidos y una partida presupuestaria líquida o fresca para permitirles funcionar en el ámbito municipal o cantonal, sería necesario entenderlo y diseñarlo para

darle mayor viabilidad a la iniciativa, pues la nueva Ley no previó ni dispuso nada sobre este asunto.

Sabemos que la Ley 8801 no contempló, pues no era su objetivo o alcances, involucrar a los entes autónomos. En cuanto a los ministerios, tampoco dice nada orientador sobre el punto que mencionamos en este acápite, y quedará por ver cómo procederá MIDEPLAN a partir de ahora para considerar esas masas o cuadros de funcionarios actualmente asignados a competencias que resulten seleccionadas como de viable y deseable transferencia.

10. Advertimos también en el 2008, que en materia de participación ciudadana en este proceso, no debía 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.

Creer, 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, decíamos en el 2008, 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.

Sin embargo, la Ley 8801 introduce un Capítulo IV y en particular un artículo 15 en el que creemos se logra un predicado viable para una participación efectiva y práctica de

los habitantes del Cantón en una discusión no puntual de proyectos y presupuestos municipales con respecto a los nuevos recursos cada año transferidos a partir del 2011. No veríamos limitación para que cada Alcalde someta la totalidad del presupuesto municipal a tal valoración global, siempre y cuando se ilustre correcta y sensatamente a los habitantes sobre cómo entender y valorar tales conjuntos de proyectos y presupuestos municipales.

Si los Alcaldes proceden con apertura y transparencia, los habitantes podrán inclusive informarse adecuadamente de niveles de remuneraciones de los empleados municipales y tomar conciencia del bajo o alto nivel de las mismas con respecto a las obligaciones y calidad de los servicios municipales realmente prestados y los nuevos por prestar. Habría así mayor conciencia ciudadana sobre excesos o carestías, y mayor conciencia de Alcaldes y funcionarios municipales en cuanto a sus obligados y necesarios compromisos tecnocráticos para con prestaciones de excelencia.

11. Urgimos en aquel dictamen del 2008, que las organizaciones comunitarias debían 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 por razones obvias. El Capítulo IV referido sobre participación ciudadana en la Ley 8801, mas todos los demás, prácticamente invisibilizan a los Consejos de Distrito, o sea no los fortalecen en modo alguno, dejando a la imaginación de los Alcaldes y habitantes del Cantón cualquier iniciativa para hacerlo, o no. Tampoco se menciona a las importantes Asociaciones de Desarrollo que existen en todo el país. Sin embargo, es de esperar que la obligación legal en su artículo 14 de que *...los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley*, incorpore a éstas y otras organizaciones sociales establecidas por Ley.

Se requiere una estrategia municipal para lograrlo de maneras racionales y ordenadas, sea mediante la participación protagónica de tales organizaciones sociales en eventos eficazmente convocados y conducidos, o vía cabildeos inteligentemente organizados y también conducidos por alcaldes y regidores.

Veamos ahora, entonces, las bases normativas de la propuesta política-institucional que el suscrito investigador plantea al país.

EL PROYECTO DE REFORMAS PARA UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO Y UNA DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL DEL PAÍS

Considerandos aparte, pues están claramente contemplados en el Informe Final de diciembre 2008 así como en la sección precedente *Primero es lo primero: ¿para qué cambiar?*, es importante reiterar que dentro de los modelos políticos vistos en el Capítulo II de dicho Informe Final, 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.

El siguiente planteamiento normativo toma debida nota de esas condiciones y desarrolla las bases 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 en cuanto a romper con una cultura política realmente limitativa de un mejor destino para los costarricenses. Es un ejercicio de diseño normativo que pretende convencer de la importancia estratégica para 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 planteábamos; después, el cambio de Constitución y leyes. O, dicho a modo popular: primero la carreta, luego los bueyes.

En recomposiciones de sistemas políticos, es preferible aplicar este método aproximativo porque el costo de errores de diseño será mucho menor que si el diseño llega a hacerse una vez establecida la eventual Constituyente, o sea sobre la marcha del funcionamiento de este órgano literalmente soberano una vez que es constituido.

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.

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 I](#) devela las astronómicas cifras de ingresos y gasto público que hoy caracterizan *el universo de gasto público* 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. No incorporamos una tabla del gasto 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. Pero, sabemos que dichos recursos o gasto disponible de este conjunto de entes autónomos se eleva a más del doble de aquél, y más aún si se toma nota de que las *empresas estatales financieras* como los bancos comerciales son instituciones públicas cuyos objetivos legales no han dejado de ser, a pesar de reformas económicas en los últimos veinte años, instrumentales al desarrollo solidario y equitativo del país, aunque en la praxis actúen como bancos privados en busca de las máximas utilidades posibles.

La propuesta normativa que sigue, pretende producir un impacto concreto sobre nuevos criterios de generación de ingresos públicos, nuevos criterios de reasignación y asignación a una nueva red de *configuración del ejercicio del poder* político y de la 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 esto, 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.

Decíamos en el Informe Final del 2008, que era importante tener presente 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 ciu-

dadades 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 quiénes depende superarlo a la altura de las legítimas expectativas de las diferentes poblaciones. No toma mayor esfuerzo responder: el desarrollo de cada comunidad rural o urbana, en cualquier parte del país, depende 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 efectivo?

El presente Proyecto de reformas parte de este cuestionamiento de fondo y propone 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 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.

Podría aceptarse filosófica y teóricamente que, aunque el régimen parlamentario propio de naciones europeas desarrolladas emerge como el mejor y más adecuado para una democracia madura, representativa y sostenible, existe también la duda que albergamos como autores, en cuanto a que Costa Rica está muy *poco madura* para dar ese gran salto, precisamente por la presencia condicionante de una cultura

política que atenta contra las reglas de juego elementales de tal modelo en su *modalidad europea*.

Habría un gran riesgo de que se entronice el caos electoral por manejos individualistas y recelos interpersonales entre aspirantes a Presidente de la República. Podría darse, así, la instauración de algo semejante a lo que ha ocurrido históricamente en Italia, pero sin tener Costa Rica el contrapeso que sí existe en ese país en el sentido de que allí, aún cuando la alternabilidad política fugaz en el Gobierno ha sido sintomática desde la Segunda Guerra Mundial con gobiernos que pocas veces han durado más de tres años seguidos cuando mucho y a contrapelo de lo que ocurre en el resto de Europa, hay en ese país todo un régimen descentralizado de prestación de servicios estatales a nivel de regiones, cantones y comunidades que compensa de manera efectiva cualquier inestabilidad a nivel nacional de Gobierno y Parlamento. Esa inestabilidad de estructuras nacionales afecta en forma mínima el desempeño social y de la economía en esos niveles territoriales inferiores.

Pero, sí es justificado pensar que una modalidad intermedia puede constituirse en Costa Rica como viable para enriquecer el juego político nacional, lo cual implicaría el poder de censurar y sancionar a un Gobierno que pueda estar llevando al país al caos por incumplir notoriamente sus compromisos estratégicos y programáticos de campaña electoral o por incumplir las normas fundamentales superiores que existirían para posibilitar, no importa quién gobierne, *excelencia y eficacia institucional y gubernativa*. Y viceversa: o sea, poder sancionar a un órgano legislativo que no esté cumpliendo como el pueblo espera y como según ciertas normas superiores para una *excelente y eficaz legislación*, exigirían.

Y, que tal modalidad pueda ser reproducida en los ámbitos intermedios en que se ordenaría el país mediante la creación de estructuras provinciales o regionales como se propone abajo.

Una recomposición radical de un sistema político en este sentido, ciertamente tiene un costo presupuestario adicional para el país. Tal costo, sin embargo, hay que sopesarlo a la luz del costo crecientemente fijo de no lograr el gran salto al concierto de naciones desarrolladas en gran parte debido al sistema político vigente, el cual tiene en la acumulación de poder político de los órganos superiores de conducción y producción legislativa, uno de los factores más ineficaces para posibilitar una real, dinámica y sostenida representación y participación políticas hacia un sistema político e institucional con una mayor capacidad de resolución de los problemas que mantienen al país atado a ese subdesarrollo socioeconómico y ambiental.

El costo adicional debe ser sopesado de frente a los *beneficios sociopolíticos y socioeconómicos y de desarrollo ambiental* que el país podrá experimentar, de variarse las estructuras mismas del ejercicio del poder político tanto en el ámbito horizontal-nacional, como en el ámbito territorial-vertical, y teniendo presente en todo momento la necesaria incorporación de factores contrapesados que confronten y superen las taras históricas propias de nuestra cultura política, como lo son la revocatoria de mandato por incumplimiento de deberes o de objetivos prometidos, y la participación real y protagónica de Habitantes en el manejo superior de instituciones y tributos.

Se proponen también nuevas estructuras *cuasigubernativas* a nivel de la región o provincia, del cantón como tal con la figura descollante del Alcalde de elección popular y reelección continua por dos períodos de 5 años, así como de los regidores de elección también directa y continua.

Un arreglo de esta naturaleza permitiría que en lo pertinente a la estructura horizontal del poder político, haya un reordenamiento colateral de la dimensión vertical estableciendo nuevas estructuras *cuasigubernativas* en ámbitos territoriales inferiores al de la nación.

En este ámbito nacional, la estructura legislativa debe evolucionar hacia una de índole

cuasiparlamentaria que permita una notable ampliación de las posibilidades de representación directa más allá de la débil y desdibujada figura de nuestra diputación actual (el país en manos de 57 diputados sin arraigo real en los clamores, prioridades, angustias y verdadero compromiso de realizaciones de sus “electores”, y de rendición de cuentas verdaderas ante estos), y de participación multitudinaria directa.

Esto debe lograrse no sólo en la figura de esos eventuales representantes de las poblaciones como tales sino por el contacto directo y sistemático que éstas tendrían con esos representantes ubicados en el máximo centro nacional de poder legislativo, en el sentido de que aquellos tendrían que permanecer genuinamente arraigados semana a semana con los grupos locales que los eligieron, a pesar de su ubicación en San José, y de maneras más consistentes y directas que a como funcionan hoy los “diputados rurales” o, peor aún, los “diputados nacionales” de selección discrecional de los candidatos presidenciales.

La jerarquización de competencias compartidas entre dos Cámaras, no es difícil de diseñar pues la experiencia norteamericana está ahí para ser asimilada y, por qué no, ajustada a nuestros rasgos particulares de *cultura política* que convenga no exactamente mantener, pero sí abordar con un gran sentido de viabilidad. El propósito fundamental sería, en la mejor concepción modelística de tal régimen, lograr una más diversificada y rica convergencia de representantes populares en la formación de la *voluntad general* de la nación, la cual debe seguir expresándose vía producción de leyes y un más integral y eficaz control político sobre el Gobierno y sus instituciones, pero no sólo por parte del Parlamento sino también de todos los Habitantes debidamente organizados y enquistados estratégicamente en toda esa estructura de dirección de instituciones y procesos, tal y como se propondrá abajo.

El punto políticamente estratégico a estas alturas del Siglo XXI, es que Costa Rica no puede limitarse a observar los acontecimientos mundiales desde la barrera, y menos sus procesos internos con menosprecio hacia aquello que en otros países hoy desarrollados, ha funcionado eficazmente.

Si bien se ha hecho ver a lo largo de este texto que estamos contra el trasplante acrítico de teorías, enfoques, métodos y mecanismos que funcionan muy bien en países desarrollados, debemos ser pragmáticos y reconocer que en aspectos político-electorales el país debe y puede aprender de esas experiencias, practicando los cuidados y ajustes indispensables que nuestra cultura política y organizativa –adecuadamente reconocidas– nos imponen de lógica y por fuerza para generar los cambios de valores, actitudes y comportamientos que se buscarían con esos perfeccionamientos político-electorales aquí sugeridos, pero también apadrinados, planteados o elaborados por muchos otros analistas y especialistas en el país, incluidas las más recientes consultas y reformas articuladas por el mismo Tribunal Supremo de Elecciones y por la Asamblea Legislativa.

La posible y deseable sanción de un Presidente a una Asamblea Legislativa, también debe considerarse como un factor relevante en un sistema político de nuevo cuño en el que se asegure al pueblo que los contrapesos también existirán para poner coto a un Parlamento inocuo.

El mecanismo y los criterios han de ser cuidadosamente considerados para no entronizar un sistema inestable desde su mismo origen. El país conoce las consecuencias de sistemas demasiado endebles, y que entre los europeos el italiano ha sido el más díscolo de todos.

Un Parlamento “a la tica” debe someterse a criterios de voluntad popular que, por iniciativa del Presidente de la República como lo planteamos en el caso inverso, permita llegar a la finalización súbita del período en vigencia para llamar de inmediato a nuevas elecciones. Esto se lograría dotando al Presidente de *autoridad de iniciativa* para solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la realización de un referendo dentro de los siguientes dos meses, con un único punto de convocatoria: sí o no, para dar por cancelado el período vigente de la Cámara que sea objeto de *interdicción*, o de ambas si el problema de inocuidad es así de grave a juicio del Presidente. Los términos de porcentajes para ganar el referendo, serán los mismos que para la elección de los mismos parlamentarios. Igualmente, cualquier ciudadano o grupo de éstos, o partido político, estaría autorizado para levantar o recoger miles de firmas de electores para que el TSE quede autorizado y obligado a realizar la misma consulta en las mismas condiciones.

UN ESQUEMA GLOBAL EXPLICATIVO DE LAS REFORMAS

Puede resultar útil para el lector, el tener a estas alturas una visualización esquemática global de los aspectos orgánicos que están siendo impactados en la propuesta normativa, abajo. De inmediato, se ofrecerá una especie de resumen ejecutivo del articulado, con la expectativa de que el lector se familiarice sucintamente con los conceptos y mecanismos más sobresalientes del diseño que elaboramos en lo que será el cuerpo jurídico de la propuesta.

Conceptos políticos	Organicidad	Funcionalidad
<p><u>Revocatoria de mandato</u></p> <p>-Presidente pide razonadamente al TSE referendo para revocar mandato de una Cámara o de ambas</p> <p>-200 mil firmas de electores lo pueden solicitar también</p> <p>-TSE convoca referendo 1 mes después de validada solicitud. Si hay revocatoria, hay elecciones 2 meses después, y nueva Cámara o Parlamento toma posesión 1 mes después</p> <p>-Parlamento vota por $\frac{3}{4}$ partes de votos totales (ambas Cámaras) y TSE convoca a referendo</p> <p>-200 mil firmas de electores también lo validan</p> <p>-TSE convoca referendo un mes después de validar solicitud</p> <p>-Si hay revocatoria, se convoca elecciones presidenciales 2 meses después</p> <p>-Nuevo Presidente asume un mes después</p> <p>-Podrá haber un máximo de dos referendos en un mismo período gubernativo</p> <p>-Órgano electo después de una revocatoria, gobernará/legislará período completo de 5 años y elecciones para el otro permanecerán en fecha normal</p>	<p>Parlamento</p> <p>Senado Cámara</p> <p> Representantes</p> <p><u>28 miembros</u> <u>162 miembros</u></p> <p>(4 por Prov. (2 por Cantón)</p> <p>o Región)</p>	<p>-Reelección hasta 3 veces, períodos de 5 años</p> <p>-Se mantienen atribuciones de Art. 121 CP, sólo que Senado toma iniciativa y vota y Cámara vota en segundas. Si hay diferendo, votan ambas Cámaras juntas y deciden.</p> <p>-Senado tiene preeminencia sobre leyes nacionales; Cámara sobre leyes subnacionales. -Ambas tienen poder de veto sobre cada una.</p>
<p>-Organización superior del Gobierno</p>	<p>Presidente</p> <p>Vicepresidentes 1 y 2</p> <p>Ministros Planif. y Presid.</p> <p>Consejo Económico y Social</p> <p>-Consejo Nacional de Desarrollo Regional</p> <p>-Consejo Consultivo Nacional</p> <p><u>Comisión Económica</u> Sólo ministros rectores con un Vicepresid.</p> <p><u>Comisión Social</u> Sólo ministros rectores con un Vicepresidente</p>	<p>-Reelección continua o alterna 2 veces, 5 años de mandato</p> <p>-Un Consejo Económico y Social para integrar políticas previo a reuniones Gabinete</p> <p>-Presidente con Presidentes-Gobernadores provinciales/regionales para articular estrategias y políticas, y para compensar desbalances presupuestarios entre regiones</p> <p>-Presidente con cúpulas de sociedad civil y empresarial, para concertar</p> <p>-Dos comisiones con sólo ministros rectores bajo coordinación de un Vicepresidente; Ministro de Ambiente se sienta en ambas</p>

Sectoros bajo Ministros Rectores			
<u>Agric</u>	<u>Pobreza</u>	<u>Ambiente</u>	<p>-Ministros son rectores políticos de instituciones autónomas y programas de otros ministerios y entes que deben estar bajo su dirección política según materia y competencia legal</p> <p>-Directrices formales transmitirán políticas gubernativas</p> <p>-Habrá órganos consultivos para una concertación constante de políticas y acciones, con gerentes de entes del Sector y con grupos de interés del mismo</p> <p>-Ministerios adquieren naturaleza normativa y planificadora y transfieren prestación de servicios a entes autónomos y a regiones; entes autónomos transfieren competencias reguladoras a ministerios y prestaciones de servicios a regiones</p> <p>-Cambia sustancialmente estructura interna de ministerios, se despolitizan éstos con Secretario Permanente y prohibición de participación política-partidista de funcionarios inclusive después de jornada laboral</p> <p>-Cambia radicalmente la captación y asignación de ingresos tributarios, a favor de las regiones o provincias, cantones y distritos</p>
MAG	MTSS	MINAET	
Cnp Ida	Imas Pani	Ice Recop	
Senara	Mep MSalud	Senara	
Inta	Ina Invu	Invu AyA	
	Mivah		
<p>-Consejos Sectoriales</p> <p>-Comisiones Consultivas</p>			
<p>-La revocatoria de mandato se reproduce también para Presidentes-Gobernadores de las regiones o provincias, de elección popular hasta por tres períodos consecutivos o alternos de cinco años. Será únicamente por referendo activado por Asamblea General de Corporación Regional de Desarrollo y administrado por el TSE. Electores pueden solicitarlo también</p> <p>-Se aplica dicha revocatoria también a Alcaldes y Concejos Municipales. Ambos órganos pueden demandar el referendo, y los electores del cantón también. El TSE los administra.</p> <p>-Se establece toda una nueva y radical distribución de la recaudación y asignación tributaria en beneficio de una real transferencia de poder y capacidad de acción a gobiernos subnacionales</p>			<p>-Regiones o provincias como ámbitos cuasi-gubernativos</p> <p>.Lo regional se explica abajo, con detalle</p>

-Se crea un Gobierno Metropolitano sobre la base de la actual Municipalidad de San José

-Un único y verdadero gobierno metropolitano con todas las potestades que hoy se dispersan en ministerios, entes autónomos, empresas estatales y numerosos órganos desconcentrados cuya articulación real y eficaz resulta materialmente imposible aun aplicando nuestro *concepto* fundamental de dirección política unitaria e integral por el Poder Ejecutivo, en el espíritu y letra de lo que plantea la LGAP en sus arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100 y los ajustes de fondo que proponemos en este texto

- El Presidente y sus ministros deben dedicarse a gobernar y administrar los recursos y procesos globales del país a un nivel estratégico. No deben ocuparse de asuntos de administración diaria o de rutina para resolver los problemas de San José, porque con ello descuidan al resto del país.

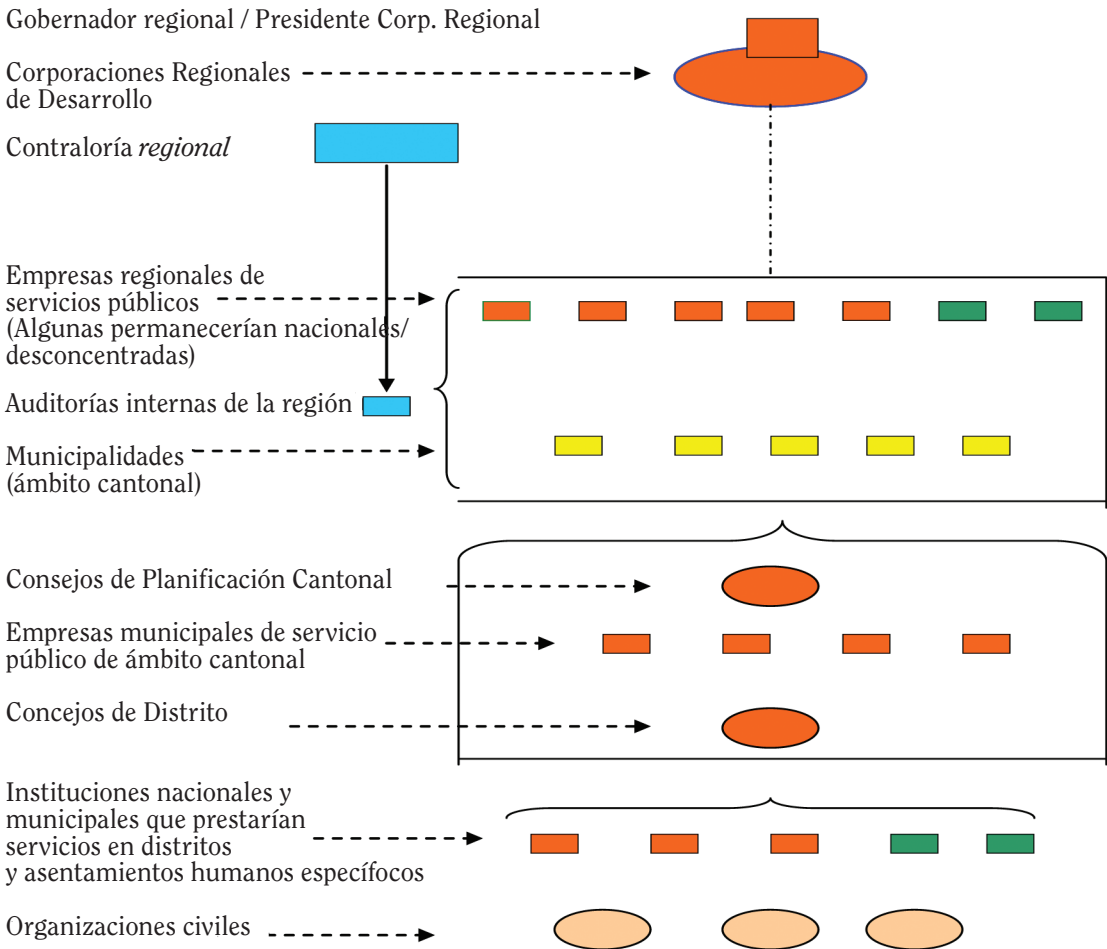
Debe haber un único organismo responsable y jerarcas unipersonalmente identificables y competentes, para administrar el Área Metropolitana con eficacia plena

Lo anterior define lo pertinente a la estructura nacional de poder y de institucionalidad. O sea, a la dimensión horizontal del ejercicio del poder político y la autoridad legítima propias de cualquier sistema político, según hemos explicado en la mayoría de nuestros trabajos en los últimos veinte años, de manera.

Esto significa reconocer que esta dimensión horizontal, por relevante y revolucionaria que parezca, siempre permanece en el ámbito

nacional, donde de un presidente y 57 legisladores se pasa a un presidente con reelección y períodos de cinc o años y un Parlamento de dos Cámaras con 188 legisladores del ámbito provincial o regional, y cantonal. Siempre a tono con nuestra prédica de décadas, pasemos ahora a visualizar lo que corresponderá en nuestro planteamiento, a la organización del poder político e institucional en la dimensión vertical de un sistema político.

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



Breve explicación del articulado

Al lector y estudioso de este tema seguramente le será provechoso, aparte de la anterior esquematización orgánica, dar una lectura rápida y también muy resumida de la totalidad del articulado del presente proyecto de reformas de un nuevo sistema político cuasi-parlamentario y cuasi-federal.

Tómese debida nota, asimismo, de que como hemos insistido durante décadas, cualquier modelo de nuevo sistema político tiene

que reconocer los factores persistentes de cultura política de origen colonial que han impedido gobernar y administrar el país con los extraordinarios parámetros jurídicos incorporados en nuestro sistema constitucional y legal, pues no se ha logrado realizar esa conexión ya rutinaria en los países altamente desarrollados entre norma jurídica y comportamiento sociopolítico real de individuos, grupos e instituciones.

En el diseño normativo que proporcionamos en este resumen y en el proyecto de reformas en sí, hemos sido cuidadosos de reconocer

y confrontar correcta e integralmente a manera de conceptos, normas y mecanismos, todos esos factores que nos impiden saltar al primer

mundo de naciones desarrolladas teniendo un régimen constitucional de primera, y un comportamiento real de tercera. Veamos.

Artículos	Objeto	Organicidad
1 y 2	Poder Ejecutivo (Presidente y Vicepresidentes) Prohibición a Ministros de proselitismo en períodos de reelección presidencial	-Reelección continua o alterna de dos períodos de 5 años cada uno -Vicepresidentes serán coordinadores políticos de pequeños Gabinetes
3 y 4	Revocatoria de mandato del Presidente, por referendo	-Iniciativa de Parlamento o de 200 mil firmas de electores -TSE organiza referendo -Presidente revocado no podrá postularse de nuevo sino en un período posterior. Vicepresidentes sí pueden postularse de inmediato si el partido los propone
7	Revocatoria de mandato del Parlamento o de una de sus Cámaras Sólo dos referendos en un mismo período gubernativo (sobre ambos órganos)	-Iniciativa del Presidente o de 200 mil firmas de electores -TSE organiza referendo -Parlamentarios sí pueden postularse de inmediato -Elecciones generales programadas, se mantienen para el órgano no revocado
8	Organización superior del Gobierno	-Habrá un Consejo Económico y Social con el Presidente, Vicepresidentes y Ministros de Planificación y Presidencia
9 y 10	Comisiones Económica y Social	-Pequeños gabinetes con ministros solamente, cada una coordinada por un Vicepresidente
11, 12 y 13	Sectores de actividad gubernativa bajo dirección política unipersonal de cada ministro	-Los ministros asumen como rectores políticos de instituciones y programas de éstas y de ministerios que deben estar bajo su ámbito competencial según materia
14	Consejo Nacional Consultivo del Presidente	-Presidente se reúne una vez al mes obligadamente con representantes de cúpulas sociales y empresariales nacionales, para concertar desempeño y resultados deseados
15	Consejos Sectoriales con Gerentes de entes del Sector y con otros ministros Comisiones Consultivas	-Ministros se reúnen una vez al mes con jefes de entes autónomos (se elimina régimen de presidencias ejecutivas) y con colegas ministros con programas o actividades de su incumbencia política, para concertar visiones y acciones -Ministros se reúnen una vez al mes con representantes de los grupos de interés del sector, para concertar
16, 17 y 18	Dirección superior sobre entes autónomos Ordenamiento de la actividad de ministerios y entes por sectores de actividad y en su proyección regional Definición de Políticas Gubernativas o Públicas	-Presidente sobre el total conjunto de ministerios o de entes autónomos -Ministros sobre grupos de entes y programas de estos y ministerios, y sobre sectores en las regiones -Obligación de ejercer esa dirección vía directrices escritas

19 y 20	Plan Nacional de Desarrollo Órgano central de planificación	-Partirá de derechos Habitantes en CP y leyes como visión de largo plazo -Contraloría República y defensoría Habitantes deben asegurar que así sea -PND obligatorio para toda institución pública de nivel nacional -Obligación presidencial de nombrar Ministro de Planificación y Presupuesto
21	Obligación de partidos políticos de reconocer modelo-país en CP y leyes	-Propuestas electorales parten de mismo marco normativo superior y se diferenciarán en las políticas que propongan -TSE anulará participación de partidos que no contemplen esto
22, 23 y 24	Incumplimiento parcial o total por Presidente y Gabinete. Rendición de cuentas y control político	-Parlamento podrá censurar y destituir a todo el Gabinete y a ministros particulares por incumplimiento notorio de CP y leyes. Informes obligados de Contraloría y Defensoría sobre casos
25	Comparecencia mensual del Presidente al Parlamento	-Presidente da cuentas de su gestión cada mes
27, 28 y 29	Secretarios Permanentes en Ministerios	-Serán nuevos jefes superiores administrativos del personal del Ministerio, y responderá ante Ministro y Viceministros
30	Prohibición de participación electoral a funcionarios públicos	-Todo funcionario podrá asesorar técnicamente a todo partido que lo solicite formalmente
31 y 32	Parlamento bicameral Reelección continua por 5 años, máximo 3 períodos	-Senado con 28 representantes, cuatro por cada provincia o región -Cámara de Representantes con 162, dos por cada cantón
33, 34, 35 y 36	Competencias de ambas Cámaras en producción de leyes nacionales y subnacionales	-Iniciativas de cada una, refrendo por la otra Cámara Replanteamiento de artículo 121 de actual CP
37, 38, 39 y 40	Control político anual	-Presupuesto Nacional reflejará acciones de ministerios y vinculaciones clave con entes autónomos, y todo ello con PND de sustento -Parlamento discutirá durante un mes continuo, informe anual del Presidente y ministros sectoriales
41 y 42	Ministerios e instituciones tienen que ajustar organización interna a leyes suyas y a aquéllas de ámbito sectorial	-Se garantiza que instituciones se organicen para cumplir con sus leyes de creación y otras que les asignan competencias, en vez de omitirlas y organizarse aleatoriamente
43, 44, 45 y 46	Reorganización total y descentralización de ministerios y entes autónomos	-Ley de descentralización integral: 2 años después de estas reformas; 2 años para completarla plenamente -Se mantienen sistemas nacionales en pensiones y carrera administrativa de recursos humanos
47 y 48	Simplificación administrativa, ventanillas únicas por sector de actividad	-Se simplifican trámites y procedimientos, y unifican criterios, dentro de los seis meses posteriores a estas reformas, bajo Comisión Nacional de Desregulación, con sanciones previstas por incumplimiento
49	Revisión de la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978	-Se busca simplificar esta Ley eliminando o flexibilizando criterios engorrosos de actos, nulidades y procedimientos

59, 51	Evaluación parlamentaria de instituciones antes de crear nuevas	-Mecanismo de evaluación de entes nuevos cada dos años, y luego cada 4 años, y de todas las demás instituciones, para establecer penalizaciones y revertir leyes, si corresponde
52, 52 y 54	Juntas Directivas de entes autónomos	-Se eliminan presidencias ejecutivas, se fortalecen juntas directivas y gerencias generales con mérito tecnocrático
55, 56 y 57	Régimen de planificación gubernativa	-Plan Nacional y Sectoriales obligatorios. Nuevo Ministerio de Planificación y Presupuesto: nuevo Ministerio de Hacienda e Ingresos
58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64	Creación figura Presidente-Gobernador de elección popular 5 años con reelección por 3 períodos Creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo Revocatoria de mandato	-Presidente-Gobernador preside dicha Corporación -Nacen como organismos de derecho público, autónomos y de tutela todo el aparato institucional de cada región -La Asamblea General puede decidir la justificación de un referendo para revocar mandato por faltas graves del Gobernador, y el TSE lo administra -Un 15% de electores provinciales o regionales también pueden solicitarlo
65, 66, 67 y 68	Rentas propias de Corporaciones, capacidad de endeudamiento y canalización de rentas nacionales	-Corporación puede endeudarse con fundamento en Plan de Desarrollo Regional -Corporación será receptora y canalizadora dentro de la región, de toda fuente de ingresos hoy nacionales
69	Referendos para establecer tributos o financiamientos temporales en regiones, y compensaciones entre regiones y cantones menos pudientes	-Un Consejo Nacional de desarrollo Regional que reúne a Presidentes Gobernadores con el Presidente de la República, define compensaciones entre regiones -La Asamblea General de la Corporación decide compensaciones entre cantones -Referendos para establecer tributos regionales extraordinarios o financiamiento temporal para obras específicas
70 y 71	Construcción de obras regionales	-Corporación evitará asumir obras por cuenta propia
72, 73, 74 y 75	Consejo Nacional de Desarrollo Regional Informe anual de labores en cada Región	-Consejo Nacional de Desarrollo Regional se reúne con Gabinete nacional cada 3 meses
76, 77, 78 y 79	Criterios de creación de instituciones regionales Consejos Directivos articulados con una gerencia regional de carrera	-Dentro de los 3 años de vigencia de estas reformas, direcciones regionales de ministerios y entes autónomos se convierten en instituciones regionales, configuradas éstas de manera que integren a las que hoy constituyen partes de un sector de actividad
80, 81, 82 y 83	Direcciones Regionales de Ministerios y entes autónomos que permanezcan, serán altamente desconcentradas hasta asentamientos humanos	-Direcciones Regionales se desconcentran integralmente hacia agencias cantonales, distritales y establecimientos en asentamientos humanos propiamente, con gran independencia de acción todas estas agencias más operativas
84	Consejos de Distrito	-Adquieren papel tutelar y administrador de establecimientos en asentamientos humanos en toda aquella competencia o materia en que haya descentralización o desconcentración plenas
85, 86 y 87	Municipalidades	Veto sobre instituciones <i>cantonalizadas</i>

87	Reestructuración integral de municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> -Reelección de Alcaldes y regidores por periodos de 5 años, los primeros dos veces y los segundos hasta tres veces -Prohibición a funcionarios municipales de participar con partidos políticos o aceptar cargos electivos o de designación política -Revocatoria anticipada de mandato de Alcaldes y regidores -Asamblea General de Corporación Regional puede acordar realización de referendo de revocatoria de mandato de Alcaldes -Creación del cargo de ministros o secretarios municipales -Limitación para asumir nuevas competencias como parte de su estructura interna (sólo vía nuevas empresas municipales autónomas) -Presupuesto a 5 años plazo, sin sujeción a autorización de Contraloría Regional -Libertad para asumir competencias sin autorización previa de Contraloría Regional
88, 89, 91 y 91	Planes reguladores del desarrollo cantonal	<ul style="list-style-type: none"> -Junta Cantonal de Planificación como instancia de apelación entre actores cantonales. Municipalidad con poder de decisión -Plan Regulador se asimila al Plan de Desarrollo del Cantón -Se garantiza amplia participación de los Habitantes del Cantón
92 y 93	Financiamiento del desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> -Se establece autonomía municipal para decidir impuestos, y éstas y Corporaciones Regionales, solicitar financiamiento para inversiones, todo supeditado a plebiscito y contra Planes de desarrollo o de inversión
94	Tabla Tributaria (Véase Anexo 1)	<ul style="list-style-type: none"> -Base referencial obligada para reasignación de ingresos por tributación entre niveles de Gobierno. Todos los impuestos actuales se afectan. (Ver Anexo 1)
95	Criterios y mecanismos de distribución de impuestos	<ul style="list-style-type: none"> -Se ordena cómo, a partir de situación actual, la Ley definirá las modalidades y mecanismos para transferir según Tabla Tributaria
96 y 97	Abordaje de cómo determinar fuentes y vinculaciones actuales de rubros de ingresos y gastos par transferir a ciencia cierta a ámbitos subnacionales	<ul style="list-style-type: none"> -Contraloría de la República con apoyo obligado de Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, realiza estudio de fondo de origen y destino de actuales rubros de ingresos y gastos en el país
98, 99, 100 y 101	Plebiscito para aprobar nuevas y temporales contribuciones económicas	<ul style="list-style-type: none"> -Se regula lo pertinente a la celebración de plebiscitos municipales para recaudar financiamiento temporal para obras de desarrollo
102, 103, 104 y 105	Contralorías y Defensorías Regionales	<ul style="list-style-type: none"> -Se modela lo que deberán ser ambos organismos en las regiones de desarrollo con plena independencia funcional y técnica pero articulados a los organismos centrales nacionales

Hasta aquí, este resumen ejecutivo del articulado que se desarrolla en detalle en el documento final de nuestra investigación en el IICE del año pasado, 2010.

El modelo así normado, es sociopolítico como hemos insistido en nuestros trabajos precedentes y en este presente. Hay reformas que ameritan cambios constitucionales, y otras sólo legales. En el conjunto, se diseña un sistema normativo concatenado en ambos niveles.

Muy importante en nuestro abordaje por tantos años de esta temática, insistimos: el modelo, y ahora el sistema normativo que se ofrece, contempla todos los contrapesos o “antídotos” que permitan que los valores y actitudes nocivos propios de nuestra cultura política de origen colonial, sean incorporados orgánica y funcionalmente en el diseño, de manera que haya una confiabilidad alta de que en un sistema de cosas así definido, todo funcionará mucho mejor, sin llegar a los extremos de una mera importación acrítica de conceptos y mecanismos que hemos dicho repetidamente no funcionarán de cara a esa cultura política.

Es así como debe el lector tener claro en qué medida y cómo todos y cada uno de los elementos aquí normados, buscan confrontar las peores debilidades exhibidas por siglos en materia de formalismo legal, secretismo en el manejo de asuntos públicos, dependencia de la planilla estatal y de las acciones reivindicativas del Estado sin contrapartida real por los Habitantes, centralismo a ultranza que mantiene el desarrollo de los pueblos en manos de líderes, legisladores y funcionarios ubicados en la ciudad capital, la corrupción a raudales que ha crecido por falta de mecanismos concretos y eficaces de rendición de cuentas, de control político y, sobre todo, de sanciones como la revocatoria de mandato de gobernantes en todo nivel o ámbito territorial del país.

El Anexo 1, según referimos previamente, permite visualizar el detalle normativo sobre los aspectos cruciales de descentralización tributaria y de ingresos.

ANEXO 1

...

Artículo 95. La Ley referida en los artículos 43 y 44 establecerá, partiendo de los límites y términos de la siguiente Tabla, criterios operativos para la recaudación y asignación de estos ingresos tributarios de manera tal que puedan modificarse según la evolución del proceso de descentralización en estas reformas constitucionales dictadas y según la experiencia, y según criterios y mecanismos de compensación a los gobiernos subnacionales con territorios y poblaciones que no generen el volumen de ingresos que garanticen un mínimo de eficacia y funcionalidad de tales gobiernos en función de los derechos constitucionales de los Habitantes, a que este mismo texto legal hace referencia. Dicha Ley contemplará y desarrollará los siguientes criterios y mecanismos básicos:

1. Los mecanismos actuales de recaudación tributaria se seguirán utilizando para cobrar los tributos hoy nacionales, mientras los gobiernos subnacionales se organizan y certifican que están listos para realizar tal tarea ellos mismos. Las dependencias del Ministerio de Hacienda respectivas quedan obligadas a proporcionar toda la colaboración técnica necesaria para capacitar a tales gobiernos subnacionales en este sentido. La Contraloría Regional dictaminará dicha situación y supervisará el proceso de traslado del cobro tributario a manos subnacionales. Los gobiernos municipales mantendrán sin variaciones sus actuales mecanismos de cobro de los impuestos tradicionales que han venido manejando.
2. La Corporación Regional de Desarrollo tutelaré el proceso de transferencia los primeros años y ella misma servirá de caja de depósito temporal de las transferencias de todos los tributos abajo señalados y retendrá los que le pertenecen para sus actividades según la Tabla. Transferirá a los gobiernos cantonales y a las nuevas empresas de servicio público regionales las asignaciones que les corresponden también, y monitoreará que estos organismos continúen la transferencia de tales recursos en lo correspondiente, a sus empresas subsidiarias cantonales, distritales y comunitarias o bien a las que surgirán bajo la tutela de las mismas municipalidades.
3. La Ley establecerá los criterios de compensación entre regiones o provincias y cantones, fundamentalmente con cargo a los tributos asignados en la Tabla para los ámbitos Gobierno Nacional y Región. El mecanismo para la asignación equilibrada de tales compensaciones, será el Consejo Nacional de Desarrollo Regional referido en artículo 72, el cual como se dijo integra a los Presidentes-Gobernadores de regiones o provincias con el Presidente de la República. La Secretaría Técnica de este Consejo apoyará y coordinará técnicamente con las autoridades correspondientes del Ministerio de Hacienda y las Corporaciones Regionales de Desarrollo para llevar un registro adecuado y oportuno de ingresos y gastos de las regiones, cantones y distritos que tengan como base esta Tabla de asignaciones tributarias. También llevará un registro de los ingresos y gastos generales de toda otra fuente de los mismos gobiernos subnacionales, de manera que se cuente con un registro nacional de lo que se viene actuando en el ámbito territorial en términos de financiamiento del desarrollo de regiones o provincias y ámbitos menores referidos.

Tipo de Impuesto	Gobierno nacional	Región	Cantón	Distrito
Renta de personas físicas	30%	5%	35%	30%
Renta de personas jurídicas	30%	5%	25%	40%
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	30%	30%	40%	
Impuesto sobre los combustibles	20%		40%	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	

Artículo 96. El Ministerio de Planificación y Presupuesto con el apoyo obligado del Ministerio de Hacienda, y ambos en apoyo a la Contraloría General de la República según lo enunciado en artículos 77 y 84.11, arriba, realizarán un análisis detallado en el primer año de entrada en vigencia de estas reformas, sobre: i) la composición del origen de esos ingresos tributarios, de manera que se tenga claridad en cuanto a la generación territorial de los mismos, ii) la actual asignación distributiva global en cada territorio en los ámbitos regional o provincial, subregional, cantonal, distrital y asentamientos humanos, en términos de funcionarios y salarios según su presencia territorial actual así como gastos de mantenimiento de infraestructura, equipamiento de todo tipo, inversión directa en obras y gastos de administración operativa

También se establecerá con apoyo obligado de la Dirección General de Servicio Civil, los patrones básicos de carrera administrativa de todos esos funcionarios, incluidos sus niveles de ingreso individual y de clases y su residencia o lugar de procedencia original.

Finalmente, se establecerá la asociación a futuro inmediato, entre los niveles deseables de empleo y la infraestructura y equipamiento a mantener en las sedes centrales de ministerios y sus órganos desconcentrados, y aquellos a transferir a los demás ámbitos subnacionales, según las asignaciones referidas en la Tabla anterior, con un margen de variabilidad de un 15% como máximo según las circunstancias específicas y ampliamente justificadas de acuerdo a un criterio de *indispensabilidad* de los servicios a mantener o transferir.

Nota del investigador: Debe entenderse que tales cálculos sustentarán las asignaciones definitivas que se mantendrán a futuro encaminadas a financiar los recursos de todo tipo a transferir así como el crecimiento vegetativo de estos cada año

En ningún momento se menoscabará el nivel y calidad de servicios públicos actuales en manos de agencias desconcentradas de ministerios si los ingresos producidos en la circunscripción territorial determinada

resultan inferiores a aquellos. En tales casos, la diferencia será contemplada como un caso de compensación de inicio según se anticipó en el artículo 95 numeral 3.

Téngase presente la clasificación de la Contraloría General de la República en su Memoria Anual 2008, Cuadros 5 y 6, para efectos de contextualizar el análisis y sistematización estadística pretendida en este artículo anterior en cuanto a origen y asignación actual del gasto del Gobierno Central, y el destino pretendido con la nueva distribución planteada.

Artículo 97. Igual proceso se realizará bajo el liderazgo técnico de la misma Contraloría, con respecto a las instituciones autónomas tanto nacionales como aquellas con jurisdicción propiamente provincial, de manera que se determine de cara a estas reformas jurídicas cuáles competencias y actividades, y las funciones y recursos asociados, pasarán a formar parte de la nueva organicidad subnacional en estas reformas señaladas.