

RÉGIMEN MUNICIPAL

LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD Y SEGURIDAD EN MANOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Billy Quirós
Alexander Acuña
Carlos Álvarez

RESUMEN

El presente artículo aborda la posibilidad de que sean las municipalidades las que se encarguen de brindar los servicios de salud y seguridad para los habitantes de sus cantones. Ello implicaría una serie de pasos previos en los que necesariamente debe existir como uno de los principales elementos, la voluntad política para tales efectos y por supuesto el empoderamiento por parte de los gobiernos locales para llevar a cabo estas nuevas funciones. Sin embargo, antes de proponer una estrategia viable para conseguirlo, se hizo necesario echar un vistazo a nuestro contexto jurídico e institucional, incorporando el tema de la cultura política, a fin de entender nuestra actual realidad para así posteriormente formular lo que hemos considerado la propuesta de prestación de servicios de salud y seguridad por parte de los ayuntamientos.

PALABRAS CLAVE: MUNICIPALIDAD, SALUD, SEGURIDAD, CULTURA POLÍTICA LOCAL Y NACIONAL, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIA, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS, EFICACIA, ESTRATEGIA

SUMMARY

The present article approaches the possibility that the municipalities will be in charge of offering to the services of health and security for the inhabitants of their neighborhoods.

It would imply a series of previous steps in which necessarily it must exist like the political will for such effects and of course the empowerment of the local governments to carry out these new functions.

Nevertheless, before proposing a viable strategy to obtain it, one became necessary to throw a look to our legal and institutional context, incorporating the subject of the political culture, in order to understand our present reality thus later to formulate what we have considered the proposal of benefit of services of health and security on the part of the city councils.

KEY WORDS: MUNICIPALITY, HEALTH, SECURITY, LOCAL AND NATIONAL POLITICAL CULTURE, DECENTRALIZATION, PARTICIPATION, COMPETITION, POLITICAL REPRESENTATION AND PARTICIPATION, EFFICACY, STRATEGY

INTRODUCCIÓN

A raíz del Voto No. 5445 de junio de 1999 emitido por la Sala Constitucional ha quedado claro el papel protagónico que deben asumir las Municipalidades en el desarrollo y satisfacción de las necesidades de los habitantes en sus diferentes comunidades.

El presente artículo pretende dar un aporte en el análisis de cómo el país vería mejores fórmulas de éxito en la resolución de los problemas nacionales, auscultando de manera global e integral el papel que los Gobiernos Locales pueden asumir bajo nuevas modalidades de representación y participación ciudadanas, producto de cambios también de fondo, e integrales, del sistema político costarricense; o bien, aplicando creativa y constructivamente - con los contrapeos que aseguren la mayor transparencia posible y deseable con respecto a las muy criticadas modalidades de acción municipal hoy día- el marco legal vigente tanto de la Ley de Planificación Urbana de 1968 como del Código Municipal y otras normas de orden superior.

El presupuesto aquí, es que las nuevas formas de asumir la prestación de bienes y servicios municipales (como transferencia temporal o permanente por parte de ministerios e instituciones autónomas) pueden arrojar mayor eficacia y productividad, que la que se viene logrando en manos de los entes nacionales.

Este ensayo valorará, de manera preferente, dicha problemática en el ámbito de los sectores de salud y violencia, esbozando un escenario en el que los mismos podrían ser integrados al diario vivir de la Municipalidad y la forma en que ésta debe abordarlos para su efectiva ejecución.

Para tales efectos, se tiene claro el papel poderoso de la voluntad política de las estructuras de poder formal e informal del país, tanto a nivel de partidos políticos como de legisladores y grupos de interés, jerarcas y funcionarios gubernativos para llevar lo anterior a su máximo esplendor, pues depende de ella, única y exclusivamente, que la reforma del artículo 170 de la Constitución Política sea una realidad y que verdaderamente la Municipalidad se convierta en ese órgano gestor y administrador de la comunidad satisfaciendo sus necesidades, entre ellas, la salud y la seguridad ciudadana.

El sistema político institucional costarricense tiene una relevancia crucial para comprender qué anda bien y mal en los órganos y mecanismos de representación y participación políticas del ciudadano, su estudio nos permitirá reconocer los sustentos filosóficos, históricos y funcionales del centralismo propio del modelo político nacional, y de esa forma se vislumbrarán filosofías estratégicas alternativas de organización del modelo político bajo arreglos de fondo y forma distintos a los que prevalecen en el país.

La presente investigación analizará su contribución y el verdadero aporte que deberá realizar para que la municipalidad pueda convertirse en una eficaz y productiva unidad política y administrativa al servicio de los habitantes, más allá –como se dijo anteriormente- de las enormes limitaciones que hoy exhiben ministerios y entes autónomos nacionales.

Para ello ha servido como fuente de inspiración y motivación las ideas y aportes del Profesor Jhonny Meoño impartidas a los suscritos en el curso denominado Servicios Públicos que forma parte de la Maestría en Administración y Derecho Municipal de la Universidad de Costa Rica, de ahí que el referido autor es citado con bastante frecuencia en el presente artículo.

A todo esto es preciso incorporar el concepto del modelo país en la Constitución vigente, pues es a partir de aquí como mejor se puede valorar la eficacia potencial y real del modelo de Estado en esa misma Constitución, incluido el régimen municipal, y cuáles deberían ser los parámetros superiores actuales en dicho marco constitucional o parámetros superiores para un cambio sustancial de modelo y en consecuencia de Constitución, procurando una mayor representación y participación del ciudadano que el país requiere –como supuesto básico de reforma- para fortalecer el sistema republicano y democrático de gobierno al que nos adherimos formalmente desde 1824.

EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Este apartado explorará los fundamentos más globales y estratégicos tanto de modelos como de realidades interesantes disponibles

para observación y eventual emulación, con las adaptaciones adecuadas a nuestra cultura política y para impactarla de manera positiva, de tal forma que la introspección sobre el actual modelo costarricense no permanezca en un análisis de debilidades, de un modelo de por sí débil y deficitario en términos de sus posibilidades de contribuir vigorosamente al logro pleno de los derechos de los habitantes delineados en la Constitución Política vigente desde 1949.

Interesa, así, reconocer el valor de conceptos y prácticas que hay que tener muy presentes para sustentar cualquier estrategia de cambio político e institucional alrededor del régimen municipal, y darle a la misma la máxima viabilidad política posible y deseable.

Recientemente en el último informe de Estado de la Nación en su capítulo 7 en el tema titulado “Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica”. Este informe desarrolla como tema especial la corrupción política en Costa Rica, que sin duda fue motivado por los escándalos de corrupción que constituyeron el principal hecho político del año 2004. Estos hechos vincularon estructuras de partidos políticos tradicionales –incluyendo a tres ex vicepresidentes de la república y a otros funcionarios de la jerarquía política. La corrupción se analiza desde el informe mismo del Estado de la Nación como el fondo del asunto, sin embargo para nuestro concepto, no es más que una de los males nacionales que venimos arrastrando desde épocas coloniales en nuestro sistema político nacional con sus diferentes matices en la estructura del estado costarricense.

DE MALES NACIONALES A MALES LOCALES

Aquí se explora las herencias colonias de nuestra cultura política, extrapolando estos fenómenos a las implicaciones político institucionales y comportamentales al ámbito municipal. Estos factores descritos por diversos estudiosos y en especial por el Dr. Meoño en varias de sus obras, deben ser analizados desde nuestra propia identidad local antes de proceder con el trabajo, ya que no podemos establecer objetivos de

desarrollo del factor humano municipal sin¹ antes analizar cuales fueron y son las causas de nuestro accionar y muchos más que aspectos en la organización vamos a tomar en cuenta para abordar dicha problemática.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE NUESTRA CULTURA POLÍTICA

Hemos querido iniciar el tema con lo antecedentes históricos que han frenado, a criterio de varios historiadores, el desarrollo eficaz y eficiente la función pública; situación que será analizada desde el ámbito del funcionario municipal.

Ha descrito el autor Johnny Meoño que “la historia es un trasfondo útil para entender la naturaleza y validez o no, de afirmaciones comunes sobre nuestra América Latina. La mayoría de los factores descritos por diversos estudiosos de nuestra historia como propios de esta región, han existido por mucho tiempo y todavía existen.” Para ese autor las implicaciones políticas, institucionales y comportamentales de este esquema burocrático/colonizador durante aquellas tres centurias fueron muchas, y todavía muestran perniciosas, inhabilitantes y recurrentes manifestaciones en la actualidad.

Hemos traído a tema este concepto de cultura política debido a los antivalores que durante mucho tiempo han propiciado la no rendición de cuentas, la desconfianza, la impunidad, y otros más que se ven reflejados en el funcionario municipal en el quehacer de la Administración Pública. No podemos establecer condiciones y nuevas formas de administrar el recurso humano público y en especial el municipal, si no antes se corrigen aquellas causas de deterioro y mal manejo de la cultura política y en especial de la cultura organización de cada uno de los gobiernos municipales.

Son pocas las veces que nos acercamos a las ventanillas de un ente público y recibimos del servidor municipal comprensión y buen trato

1 MEOÑO SEGURA (Johnny). *Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura Política?* Cartago. Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2001.

y nos preguntamos cuales serían los males que motivaron el mal servicio de ese servidor, sin antes entrar a considerar que existen muchos factores administrativos y económicos que limitan la buena función pública en su generalidad.

No es necesario, sin embargo, hacer notar que esta prestación del servicio no se limita únicamente a las prestación de atención por parte de Estado centralizado, si no que se acentúa aún más en aquellos entes territoriales llamado Municipalidad, donde la capacidad organizativa, el uso y manipulación del recurso humano y otro sin fin de situaciones de índole laboral y administrativo sobreponen la figura del funcionario público municipal ante el verdadero desempeño que se debería prestar, al fin y al cabo es el mismo servidor municipal un servidor del pueblo.

“El objetivo principal de la administración de los gobierno municipales, según la red Inter.-Municipal Ayuda Urbana (2002), es contar con la capacidad de asignar recursos adecuados para financiar el mejoramiento de la calidad de vida” (FERRER, MERCEDES y otros, 2004). En este sentido, son las finanzas públicas locales son las encargadas de proveer a la administración con las herramientas e impuestos necesarios para lograr un flujo efectivo que permita cubrir y cumplir tanto con las necesidades como con las demandas básicas de los habitantes locales.

En este contexto la buena y sana administración de recurso humano son una herramienta fundamental para el desarrollo de las ciudades y por ende, para la ejecución de las políticas locales de desarrollo enmarcadas dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. En este panorama, el objeto es identificar las fuentes del comportamiento del factor humano municipal en la prestación del servicio, así como aquellos factores que se deben analizar desde una buena gestión de relaciones humanas.

Compartiendo las consideraciones de Meoño (2004) donde indica “ en nuestro estudios sobre América Latina, hemos podido comprobar como una mayoría de aquellos factores que caracterizaban la monolítica y rígida realidad normativa y social durante trescientos años de evolución colonial, se manifiesta aún hoy en día en forma de factores, repetimos, que

determinan lo valores, actitudes y comportamientos actuales del latinoamericano”.²

Meoño asegura que factores como “secretaría” o “secretismo”, lentitud en los asuntos coloniales, ausencias de castas, dependencia de la planilla pública, regulaciones excesivas entre otras; son factores que han sido heredados desde épocas coloniales y que sin embargo más de quinientos años después se siguen presentando en la Administración Pública, situación que a nuestro criterio se encuentra inmerso en la cultura organización de cada una de las municipalidades de Costa Rica, mismos que no se hace necesario explicarlos pues con su sola enunciación se comprende.

NECESIDAD DE UN AGENTE ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL.

El Estado tiene la obligación de cohesionar todo el territorio, sin embargo a la hora de hablar de Gobiernos locales, éstos deben de propiciar la gobernabilidad y el funcionamiento de las municipalidades, propiciar la pluralidad política y la participación ciudadana.

La descentralización constituye un proceso político –económico, administrativo y técnico, dirigido al replanteamiento de las relaciones entre el poder central y el poder local, que busca la redistribución en la asignación de funciones entre lo público y lo privado de forma complementaria, al igual que la incorporación en la toma de decisiones, a la comunidad municipal para fortalecer el esquema de la gerencia pública en los diferentes niveles de la Nación a saber: Provincias, cantones y regiones.

La representación territorial es uno de los temas de análisis que más se discute hoy en el tema de transferencias de competencias y de recursos. Esto por cuanto es uno de las actuaciones que generan conciencia en cuanto a los rasgos necesarios para organizar el entorno del régimen municipal, especialmente en el contexto de los procesos de desarrollo social, político y económico, con enfoque de sostenibilidad, y también porque la identidad con el desarrollo del territorio se convierte en uno de los elementos

2 Op. cit., 2001.

básicos de unidad en las mancomunidades³.

Como paso previo a la concertación nacional en busca de estas tres figuras (Local, región, nación), debe identificarse un modelo de proyecto país que radique en el cambio de un esquema de gobernabilidad institucional a un esquema de gobernabilidad democrática y que posea como punto de inflexión el fortalecimiento de la democracia participativa, situación que debe analizarse desde una estrategia de descentralización de política pública, estableciéndose mecanismos que permitan la identificación de las mismas desde un sistema de abajo hacia arriba y de afuera hacia adentro, definiendo así el país que queremos.

Otro objetivo que debe perseguirse es la identificación de nuevos actores, como las regiones, que deben buscar su empoderamiento y su búsqueda de alternativas al problema de lo local desde un actuación regional así como la identificación de generar descentralización identificando aspectos de transparencia, competencia y compensación, de manera que la identificación de políticas y definición de mecanismos cumplan un destino único al contraponer lo Nacional y lo Local; siempre que se identifique la Región como un agente de que permita el crecimiento de aquello necesario y completamente eficiente.

En el sentido del territorio y de región debe darse un reordenamiento que permita que la parte de lo institucional lleve a la reestructuración económica que propicie un crecimiento ordenado, que resulta los graves problemas en torno a la pobreza, deterioro ambiental y de integración, cooperación económica y de uso de suelo.

De ahí que el concepto que deben interpretarse como región es de aquel que permita identificar los problemas por grado y resolverlos, especialmente en materia de servicio ineficientes o insuficientes, calidad de los mismos, mejora del medio ambiente, subempleo, localización espacial de los negocios, suburbanización, ruralización, metropolización, urbanización y marginación, conurbanización⁴ entre otros.

3 Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades en Costa Rica. ASC. Julio 2006

4 RIONDA RAMÍREZ (Jorge). *Teorías de la Región*. Editado por eunmed.net

Dentro de este orden debe indicarse que la región favorece la racionalización de los recursos y garantiza la uniformidad en el desarrollo de los municipios adyacentes. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que recientemente fue derogado el Decreto Ejecutivo No. 31768- MIDEPLAN, mediante decreto No. 33206- MIDEPLAN, eliminándose las Secretarías Regionales, los Concejo Regionales y Dirección Planificación Regional del Ministerio de Planificación, la posibilidad de integrar el desarrollo de una región o subregión se desvanece al no disponer de un ente articulador y coordinador de iniciativas y recursos.

Se indica que los Concejo Regionales tenían el mandato de coordinar las acciones de las instituciones gubernamentales en una región y en su operación debían posibilitar la participación de los actores del Régimen Municipal, de la sociedad civil organizada y otros, para “fomentar la interacción y concertación de los sectores de cada una de las regiones así como promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el desarrollo regional y en el esfuerzo por superar la pobreza”⁵

En el contexto del funcionamiento del Estado costarricense, que en la práctica continúa teniendo una estructura política, administrativa, especialmente financiera, altamente centralizada, es parte importante del Régimen Municipal de contribuir, desde un enfoque local, a promover procesos de descentralización y la democratización del desarrollo y la posibilidad de estructura, desde la región (grupo de municipalidades) como reto ineludible entre lo local y lo nacional.

En la medida que las municipalidades asuman un rol de liderazgo, desde una perspectiva regional, para el desarrollo territorial, se hace más necesario comenzar a hablar de la economía regional al introducir el tema de la funcionalidad y homogeneidad geográfica, de manera que efectivamente se pueda producir servicios que aprovechen la economía de escala, las facilidades de la coordinación y optimización de recursos que ofrece la cercanía de cantones.

5 Decreto Ejecutivo No. 31768-MIDEPLAN. Artículo.4.

En esta medida, una labor que debe impulsarse es la de valorar la agrupación de cantones que lo permitan.

Por lo tanto, se debe llegar a la búsqueda de un equilibrio macroeconómico y social de aquellas necesidades básicas de la sociedad costarricense, como es el acceso a los beneficios en salud, la educación y en términos generales el bienestar social. Equilibrio mismo que debe tener como eje la región como un agente más entre lo local y lo nacional. .

Las políticas públicas en torno al ordenamiento territorial actualmente adquieren relevancia pues son el medio de la democratización de la vida pública, la organización del territorio es una estrategia más y de vital importancia para el control y regulación de los conflictos sociales y territoriales.

Desde una economía de libre mercado, que se da desde un crecimiento económico basado en la organización del territorio, donde se tienen procesos económicos incluyentes como excluyentes, de los cuales el primero dota de consistencia , cohesión y solidez, mientras que los segundos son causa de conflicto, violencia, contradicciones, desigualdades que toman formas específicas socioespaciales⁶.

SERVICIOS PÚBLICOS DESDE LA ÓPTICA MUNICIPAL

El Código Municipal dispone que la Municipalidad posea, como una de sus atribuciones, la administración y prestación de los servicios públicos⁷. Lo anterior tiene sustento constitucional en el artículo 169 de la Constitución Política que señala expresamente que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, el cual se conforma de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un alcalde municipal que ejecuta lo dispuesto por el Concejo Municipal.

6 RIONDA RAMÍREZ, (Jorge). *Teorías de la Región* Editado por Eunmed. Net. Pág. 25

7 Código Municipal artículo 4 inciso c).

Asimismo el numeral 170 de la Carta Magna, da plena autonomía a los Gobiernos Locales para que determinen sus propias metas y los medios normativos y administrativos para satisfacer las necesidades de sus comunidades. La autonomía administrativa que gozan las municipalidades les permite adoptar las decisiones fundamentales que del ente en aras de procurar el desarrollo local. La determinación de las necesidades es fundamental para un cantón ya que permiten un direccionamiento priorizado de los recursos existentes, que generalmente son limitados.

En ese sentido, debe tenerse presente que las Municipalidades pueden hacer uso de su patrimonio en procura de la consecución de sus fines, aspecto que se dispone en el artículo 62 del Código Municipal. La autonomía administrativa le concede a los Gobiernos Locales la potestad de determinar sus propias metas y los medios normativos para poder prestar aquellos servicios públicos que vengán a satisfacer las necesidades de las comunidades que gobiernan, convirtiéndose así en verdaderos gestores del desarrollo local.

La autonomía implica no solo la autoformación, sino también la autoadministración y por ende la libertad frente al Estado para adoptar las decisiones fundamentales que requiere el ente en beneficio de su cantón. Ello implica que un Gobierno Local debe ser concebido como el ente público con la misión primordial de administrar servicios de interés públicos para una localidad; lo anterior nos lleva a pensar entonces que todo servicio que sea posible definirlo como de interés público local cae dentro de la esfera de las competencias municipales.

Partiendo de lo anterior podemos afirmar que las Municipalidades pueden asumir nuevos servicios, no prestados actualmente por la iniciativa privada e incluso aquellos que desarrolla el propio estado central.

La incapacidad hasta ahora demostrada por el Gobierno Central en la prestación de muchos servicios, le puede permitir a las Municipalidades asumir esas competencias a través de una serie de instrumentos legales que las facultan para ello. Lo anterior no quiere decir, que la Municipalidad deba asumir o ejecutar todos los servicios por su cuenta, sino que también puede asumir un rol de agente promotor o facilitador de esos servicios para que los bienes o servicios

que demanden los ciudadanos se brinden en el espacio local. Por ejemplo, a través de la constitución de empresas mixtas, concesión, consorcios e incluso convenios o contratos.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La Constitución Política en el numeral 169 dispone expresamente que los intereses y servicios locales en cada cantón estarán a cargo del Gobierno Municipal, ello faculta a los municipios a prestar aquellos servicios que la comunidad demande; sin embargo estos servicios deben reunir una serie de requisitos previstos en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, la norma en cuestión señala que los servicios que presten los entes públicos deben garantizar su continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, asimismo debe ser garante de un trato igualitario para todos los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

Lo anterior implica que si un municipio desea prestar un nuevo servicio público deberán tener altos estándares de calidad y eficiencia para satisfacer las necesidades de los ciudadanos que demandan esos servicios.

Dentro de este esquema de la prestación de nuevos servicios por parte de un Municipio, no se debe dejar de lado que el servicio debe producir una utilidad marginal, debe poseer rendimientos crecientes. Si se traslada un servicio que brinda el Gobierno Central a un municipio, debe llevar implícito que el costo del servicio debe ser menor y a la vez debe producir una utilidad más alta para que sea sostenible. No siempre el factor determinativo debe ser el “menor costo”. Podría haber situaciones en las que el costo sea mayor pero se compensa con una mayor y mejor democracia, y una mayor calidad del servicio o prestación.

Un aspecto que no se puede dejar de lado en este proceso para transferir competencias, es la opinión de la ciudadanía. Debe considerarse en todo momento cuáles servicios requiere el ciudadano que brinde el Gobierno Local.

Es claro que los recursos de un municipio son limitados, de tal forma que se requiere un direccionamiento de éstos a programas y proyectos que contribuyan en el mejoramiento de la calidad de vida de los munícipes.

DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización aplicada a los Gobiernos Locales, implica la transferencia de competencias, desde el Estado Central a los municipios, teniendo éstos la posibilidad de manejar sus propios recursos, tomar decisiones y dictar su propio gobierno.

Los aspectos económicos tienen un alto grado de incidencia en el proceso de descentralización de las competencias; debe garantizarse una economía de escala. Los Gobiernos locales tienen la facultad de cobrar tasas o impuestos por la prestación de los servicios, los cuales deben garantizarle la eficiencia, continuidad, igualdad; por lo tanto, se va a requerir necesariamente un análisis de costo-beneficio que justifiquen la descentralización de los servicios que se pretenden asumir por parte de un municipio.⁸

Los procesos de transferencias de servicios públicos (competencias) hacia los municipios, promovidos en la Administración Calderón Fournier, se plantearon junto a un modelo de reformas en lo económico que le permitiera acompañar la transferencia de servicios con un incremento en los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento locales.

Esta iniciativa gubernamental se acompañó de una encuesta a representantes municipales, que permitió determinar cuáles competencias estaban en condiciones de asumir. La vigilancia (seguridad) fue considerada como una de las primeras funciones que podrían desempeñar, la salud, que es el segundo tema en estudio, ocupó una cuarta posición en el rango de prioridades, lo que implica que se tenía en ese momento una buena percepción de que los

8 AGUILAR FONG, (Justo y otra). *Los Desafíos de la Descentralización* Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica, pág. 3

Gobiernos Locales pudieran desempeñar esas competencias.⁹

Por otra parte, el estudio comprendió la posición que tenían los jerarcas de las instituciones con respecto a la posibilidad de transferir esas competencias, reflejándose una intención de trasladar funciones o servicios menores de sus instituciones.

Lo anterior nos lleva a considerar, que el tema de las transferencias de las competencias requiere de un convencimiento y voluntad política de los gobernantes de turno a nivel del gobierno central.

Uno de los procesos más significativos para el proceso de descentralización de competencias hacia los municipios, lo constituyó la reforma tributaria municipal promovida por ley de la República No. 7509. Mediante esta ley se trasladó el cobro del impuesto de bienes inmuebles del Ministerio de Hacienda a los Municipios, esta reforma se considera como un paso en la consolidación del modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas gestionadas de forma directa por el gobierno local, y refleja además que los municipios están en capacidad de asumir una serie de funciones y servicios, requiriendo, claro está, un proceso gradual de adaptación para mejorar la eficiencia.

CENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS Y SERVICIOS ESTATALES

Dentro del esquema centralista que vive nuestro país, es claro que los municipios se ven inmersos en una pugna entre las funciones de los Ministerios, instituciones autónomas y órganos desconcentrados que conlleva a pensar que la descentralización no vendría a ser la panacea en este mar de instituciones, sino que se requiere adicionalmente una estrategia integral que venga a transformar y replantear el modelo político existente.

Este proceso debe incluir necesariamente la búsqueda de una participación ciudadana más activa y comprometida con el desarrollo local. Mediante la descentralización

se le daría más poder a las organizaciones locales y a las bases de la comunidad. Los procesos de descentralización que imperan actualmente promueven la apertura de los espacios de participación, ello implica que debe irse superando el modelo de centralización. Este proceso de descentralizar ha tomado una nueva orientación de carácter económico: facilitar el desarrollo económico local.¹⁰

La descentralización ha alcanzado poco a los municipios y en la mayoría de casos la autonomía efectiva de éstos para enfrentar el desarrollo local es todavía muy precaria, producto del centralismo imperante en el régimen presidencialista de nuestro país. Los procesos de descentralización, dentro de los que se puede apreciar la regionalización, no han calado en nuestra cultura política dominada por el desorden "competencial" entre ministerios y entes autónomos que no contribuyen en mejorar los niveles de desempeño y eficacia del Estado.¹¹

Partiendo de esas premisas se debe analizar mediante casos específicos de servicios cuál puede ser el resultado de trasladarlos a los municipios valorando cual es labor que realiza el Estado Central y cuál es la participación que pueden asumir los municipios para brindarlos.

SERVICIOS DE SALUD EN MANOS CENTRALES

Al Estado y particularmente dentro de él, al Poder Ejecutivo le corresponde la función de orientación política. En ese sentido, el Poder Ejecutivo dirige la actividad estatal a fin de orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público. Para ello cuenta con la facultad de iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria

10 FINOT, (Ivan). *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, 2003, pág. 8

11 MEOÑO SEGURA, (Johnny). *Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?* Cartago. Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2001. pág. 184

9 AGUILAR FONG, (Justo y otra). Op cit. Pág. 6.

y la potestad de dirección propiamente dicha, entre otras potestades. Por consiguiente, es el Ejecutivo el que debe fijar la política en un área de acción determinada, dentro de las cuales se encuentra la salud y la seguridad ciudadana.

“El Poder Ejecutivo – Gobierno –, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (artículo 140, inciso 8 de la Constitución Política) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (Art. 140.2, CP)...”. Sala Constitucional, resolución N. 3089-98 de 15:00 hrs. del 12 de mayo de 1998.

En ese mismo orden de ideas, la Sala Constitucional se ha manifestado sobre la competencia del Estado de ejercer la tutela de la salud:

“... la salud pública es un derecho fundamental de los ciudadanos y es deber del Estado ejercer su tutela..., la Constitución Política en su artículo 21 establece que la vida humana es inviolable y a partir de ahí se ha derivado el derecho a la salud que tiene todo ciudadano, siendo en definitiva al Estado a quien le corresponde velar por la salud pública impidiendo que se atente contra ella... “Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Votos No. 5130-94 y 2776-97

En igual forma la Ley Orgánica del Ministerio de Salud contiene en su artículo 1° una competencia genérica en cabeza del Ministro de Salud convirtiéndose de esta forma en el rector del área.

“La definición de la política nacional de salud y la organización, coordinación suprema dirección de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud, al cual se denominará para los efectos de esta ley “Ministerio “.

Complementando la generalidad de esa disposición, el artículo 2 de la ley supra indicada señala las atribuciones del Ministerio, entre las que cabe destacar - dentro del tema que tratamos- las contenidas en los incisos a), b), e), que en lo conducente disponen:

“Son atribuciones del Ministerio:

- a) Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento,
- b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;...
- e) Realizar las acciones de salud en materia de medicina preventiva, sin perjuicio de la que realicen otras instituciones;”.

Como podemos apreciar, la dirección de las políticas de salud corresponde al Estado, así lo dispone también el artículo 1 de la Ley General de Salud:

“La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.”

Además, se complementa con lo dispuesto en el artículo 2 de este mismo cuerpo normativo:

“Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como “ Ministerio “, la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación

y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.”

La normativa indicada nos permite señalar con toda claridad que la dirección de las políticas en materia de salud corresponde al Poder Ejecutivo, encomendado al Ministro de Salud como rector del área. Esta centralización imperante no es motivo para limitar a los municipios como posibles prestatarios de los servicios de salud. Si concebimos a los Municipios como parte del Estado, es claro que esta competencia puede ser trasladada a los municipios, como parte de los procesos de descentralización de competencias y por estar dispuesto en las normas antes indicadas, en las cuales expresamente se señala al Estado como el responsable de la tutela de este interés público.

Algo importante también a resaltar, lo constituye el hecho, que si bien es cierto el Estado es el competente para dictar las políticas y velar por la prestación adecuada de los servicios de salud, nada impide que los particulares pueden cumplir con la prestación de este servicio público. Así lo ha analizado el tratadista Eduardo Ortíz Ortiz, quien ha señalado:

“El ordenamiento jurídico puede servirse de entes privados para el cumplimiento de fines públicos y aún para el ejercicio de potestades de índole pública. En tal hipótesis reconoce, a la par de los entes públicos menores la potestad de realizar actos de imperio o prestar servicios públicos en manos de particulares.”¹²

Lo anterior nos permite reafirmar que si los sujetos privados pueden brindar estos servicios públicos, aspecto que deriva del artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública, con mucha más razón lo pueden hacer los municipios que son parte integral del Estado, evidentemente para ello no se requeriría una ley que le trasfiera las competencias, basta con

que el municipio planteé una un proyecto y una estrategia para que se inicie una aventura en la prestación de los servicios de salud. Claro está, no se pueden obviar las potestades de imperio que ejerce el Ministerio de Salud con el objeto de resguardar el Derecho Fundamental a la Salud, al cual le compete otorgar la autorización para la instalación y funcionamiento de establecimientos destinados a la prestación de servicios de atención médica a las personas,¹³ autorización que se requiere tanto si el prestatario es un ente público como si es un ente privado.

Ahora bien, como lo plantea el Dr. Meoño Segura en el ensayo *Descentralización Integral para el Desarrollo de Costa Rica*, es claro que un proceso de descentralización implica determinar las jerarquías de competencias que se transferirían a los distintos niveles del gobierno —el nacional, el provincial y el cantonal—; el autor señala que Costa Rica no necesitaría establecer colegios, clínicas y hospitales, tanto de parte del Poder Central, de las provincias y luego por parte de los municipios, toda vez que esto implicaría una duplicidad y conflictos de diversos tipos y evidentemente sería muy costoso. Señala con toda claridad y precisión el Dr. Meoño, tesis que evidentemente compartimos, que en una estrategia correcta de descentralización, las competencias serán otorgadas según el criterio de cuáles servicios y bienes han de corresponder a cada nivel o ámbito de gobierno.¹⁴

12 ORTIZ ORTIZ, (Eduardo). *Derecho Administrativo*. Tomo III. Página 86

13 Artículo 71 Ley General de Salud: Toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, propietaria o administradora de establecimientos destinados a la prestación de servicios de atención médica a las personas, deberá obtener autorización previa del Ministerio para proceder a su instalación y operación, debiendo acompañar a su solicitud los antecedentes en que se acredite que el establecimiento reúne los requisitos generales y particulares fijados por el Reglamento correspondiente y la declaración de aceptación de la persona que asumirá la responsabilidad técnica de su dirección. Las autorizaciones serán concedidas por cinco años y toda modificación en el establecimiento requerirá, también, de autorización previa.

14 MEOÑO SEGURA, (Johnny). *Descentralización Integral para el Desarrollo de Costa Rica. Fundamentos teórico-prácticos para valorar la*

SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN MANOS CENTRALES

El artículo 12 de la Constitución Política dispone expresamente que “Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias”, lo que significa que la principal tarea de la fuerza pública es la de mantener el orden público en general y velar por la seguridad de los habitantes, como lo ha señalado la Sala Constitucional, entre muchas otras, podemos señalar las resoluciones 5882-93 y 884-98.

Sobre este tema la máxima instancia de justicia constitucional ha indicado:

“Podemos definir el concepto de fuerza pública como el conjunto de cuerpos de seguridad –y sus agentes- que bajo la dependencia del Poder Ejecutivo tienen como finalidad mantener el orden público y velar por la seguridad de los habitantes con funciones fundamentalmente preventivas y ocasionalmente represivas. Por disposición Constitucional –y seguramente por motivos históricos ya que en ellas descansaba como único cuerpo armado, el poder que apareja la tenencia y el uso de las armas- la Constitución no sólo confiere el mando supremo de ella al Poder Ejecutivo, sino que, por razones obvias de ser funcionarios de absoluta lealtad establece también –como atribución del Presidente y del respectivo Ministro- nombrar y remover a los miembros que componen dicha fuerza pública (...) De modo que es función propia de la fuerza pública mantener el orden público en general y velar por la seguridad de los habitantes, tarea en la que ejercen una función primordialmente preventiva.” (Voto 884-98).

En ese orden de ideas, podemos continuar con el análisis constitucional de las competencias en materia de seguridad. El artículo 140 de la Carta Magna, en sus incisos 1), 6) y 16), señala que le corresponde al Presidente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas, y disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país; y el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución, agrega que le corresponde, exclusivamente, a quien ejerce la Presidencia de la República, ejercer el mando supremo de la fuerza pública.

Como podemos apreciar, el ejercicio de estas competencias reside en manos del Estado y así se reafirma el artículo 1º de la Ley General de Policía que expresamente dispone que el Estado debe garantizar la seguridad pública, correspondiéndole al Presidente y al Ministro del ramo adoptar las medidas para garantizar el orden, la defensa y la seguridad del país; además les compete asegurar la tranquilidad y el libre disfrute de las libertades públicas.

La descentralización en este tipo de competencias ha sido analizada por la propia Sala Constitucional, la cual ha considerado ampliamente las funciones que desempeña la policía municipal en aras de contribuir con la seguridad ciudadana.

Podemos afirmar que la función de vigilar y proteger el orden público, está contenida en la administración de los intereses y servicios locales y por ello no quebranta el principio de legalidad, sin embargo la Sala ha venido a delimitar su esfera de acción indicando que su operación y funcionamiento deben quedar regulados, coordinados y estructurados de tal forma, que no interfieran con las competencias de origen constitucional atribuidas –en este caso, al Poder Ejecutivo-, eliminando así del todo la posibilidad de que existan choques de competencias con las ramas que integran la fuerza pública en sentido estricto; además, conciben la participación de la policía municipal, desde el punto de vista de la vigilancia y control de los servicios propiamente comunales, como por ejemplo: el cuidado de los parques, la protección de los edificios municipales, el control

viabilidad política de los ámbitos territoriales no-centrales, hacia un mejor gobierno. Publicado en la Serie Antología, No.3, del Programa de Publicaciones del CICAP Facultad de Ciencias Económicas, UCR. Impreso en SIEDIN, 2005. pág. 24.

sobre las ventas estacionarias y ambulantes, la fiscalización sobre los patentados de licores y centros de juegos permitidos, así como las acciones que deriven como consecuencia de esa fiscalización; todo ello, considerando a la Municipalidad como institución encargada de los intereses y servicios locales.

Para esa instancia de justicia constitucional, lo anterior es sin perjuicio de que en el cumplimiento de sus deberes pueda prestar colaboración con los cuerpos policiales legalmente existentes en situaciones calificadas o extraordinarias, así como que también en situaciones de esa naturaleza, ella misma pueda pedir la colaboración de éstos, claro está que existen límites toda vez que a la policía municipal no se le considera una policía represiva, por lo tanto no podría participar de operativos policiales con este objetivo, requiriéndose para ello limitaciones claras y precisas; y por supuesto, instrucciones adecuadas de sus competencias al momento de brindar la colaboración requerida, toda vez que la policía municipal no recibe instrucciones de la Fuerza Pública al ser una instancia que depende del Gobierno Local.

La Sala también ha considerado que la policía municipal también puede actuar en los casos que permite el artículo 37 de la Constitución, el cual regula la posibilidad de detener a individuos al existir indicios de haber cometido un ilícito o se encuentre en flagrancia o sea reo prófugo.¹⁵

EL ROL ACTUAL DE LAS MUNICIPALIDADES EN DICHS CAMPOS

Como lo plantea el Dr. Meño Segura ¹⁶, la descentralización no es la panacea para lograr el desarrollo cantonal, sino que se requiere adicionalmente una estrategia de descentralización

política-administrativa, en los que participen tanto los individuos, como los grupos organizados de la comunidad. Adicionalmente se requiere de una estrategia de desarrollo socioeconómico que dé dirección a los funcionarios y actores sociales que van a conducir el proceso de descentralización.

SEGURIDAD

Actualmente la función que desempeñan los Municipios en el servicio de la seguridad es casi nulo o nulo; en el caso de Gobiernos Locales con mayor visión, y que cuentan con capacidad económica, han impulsado la Policía Municipal, siendo la Municipalidad de San José la que cuenta con uno de los mejores programas en esta materia; su personal alcanza los 300 funcionarios aproximadamente, y cuentan con vehículos, caballos, motocicletas, bicicletas como parte de los recursos disponibles para desarrollar una labor de vigilancia dentro de los límites señalados por la Sala Constitucional. En el caso de la Policía Municipal de Heredia, ésta cuenta con 10 efectivos para cubrir todo el cantón, lo cual limita su esfera de acción; poseen únicamente dos vehículos para prestar el servicio.

Adicionalmente y como parte del esquema de seguridad y orden público, hay municipios que poseen Inspectores de Estacionamiento Autorizado (parqui metristas) que brindan una labor básica de ordenamiento vial, que lo podemos enmarcar dentro del área de asistencia y seguridad ciudadana. Como ejemplo podemos citar a la Municipalidad de Barva que actualmente cuenta con dos inspectores que colaboran regulando el tránsito vehicular y además regulan el paso de peatones en escuelas y áreas de mayor congestión.

En el campo de la seguridad ciudadana, los municipios pueden promover y participar del programa de policía comunitaria, convirtiéndose en un enlace o promotor para que el Ministerio de Seguridad impulse este programa en los barrios o comunidades organizadas de su cantón. Para ello puede coordinar la firma de convenios de cooperación interinstitucional contribuyendo de esta forma con la seguridad de la ciudadanía.

15 Al respecto se puede apreciar la sentencia N° 10134-99, dictada por la Sala Constitucional a las 11:00 horas del 23 de diciembre de 1999.

16 MEOÑO SEGURA, (Johnny) *Crisis nacional, estado y burocracia*. Op. cit., 2001. pág.204

SALUD

Dentro del análisis que hemos venido desarrollando, no se ha planteado una definición del concepto de salud y nos hemos limitado a concebir la posible transferencia de competencias desde un punto de vista asistencial (hospitales, clínicas), dejando de lado que pueden existir una gama de posibilidades que las municipalidades pueden desarrollar en materia de salud y que incluso actualmente tienen labores fundamentales que contribuyen con este propósito.

En esta propuesta, nos planteamos considerar ¿ si es necesario todo un esquema legal para hablar de transferencia de competencias hacia los municipios, o si en realidad los municipios pueden desarrollar programas que contribuyan con la salud de la ciudadanía desde el ámbito local sin que exista una norma que le delegue esa competencia?.

Partiendo de este cuestionamiento, debemos tener claro que el Municipio es el Gobierno Local de un Cantón, es la organización que debe prestar los servicios públicos municipales (los cuales no están definidos expresamente en el Código Municipal), ello implica que un municipio puede perfectamente prestar aquellos servicios que la propia comunidad le demande dentro de los límites del principio de legalidad.

En ese sentido sí, una comunidad determina mediante un proceso concertado que tiene la necesidad de contar con un centro de atención para niños, adultos, etc., que enfrenten problemas de drogadicción, perfectamente el Municipio puede promover y ser participe de una iniciativa de esta naturaleza; de esta forma estaría siendo parte de un programa que contribuye con el mejoramiento de la salud.

Para tener el concepto más claro de lo que se concibe como salud, emplearemos la definición que emplea la Organización Mundial de la Salud:

“La salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.”

Esta concepción ha sido acogida por la Sala Constitucional en su jurisprudencia y ha señalado al respecto:

“La salud como condición positiva es un concepto relativamente moderno, pues durante mucho tiempo se definió como la ausencia de enfermedades, es decir, en forma negativa. La definición moderna mas aceptada de la salud es la que figura en el preámbulo de la Organización Mundial de la Salud (OMS),...” (Resolución 4423-98)

Lo anterior nos permite afirmar, que el municipio puede incluir dentro de sus programas de inversión, proyectos tendientes a mejorar las condiciones físicas, mentales y sociales del cantón y no solo enfocarlo desde el punto de vista de afecciones. En ese mismo esquema, un tema que conlleva evidentes aspectos de salud pública es el servicio de recolección de basura, es por ello que la Ley General de Salud en su numeral 280, establece expresamente que el servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras así como la limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías y parajes públicos estará a cargo de las municipalidades las cuales podrán realizarlo por administración o mediante contratos con empresas o particulares. Podemos apreciar entonces que los municipios dentro de los servicios que debe prestar se encuentra el de recolección de basura que constituye, incluso, un tema ampliamente analizado por la Sala Constitucional la cual ha sido enfática al condenar a múltiples municipios por el manejo inadecuado de los desechos sólidos.

Continuando con esta visión de la prestación de servicios en materia de salud por parte de los municipios, podemos señalar que los Gobiernos Locales pueden promover proyectos de atención psicológica a las personas víctimas de la violencia doméstica, por ejemplo; o contribuir con centros de atención a cualquier tipo de población de la comunidad, inclusive con una inversión ínfima si se logran suscribir convenios con dependencias estatales o extranjera que le brindes asistencia, todo dependerá de la negociación que realice el Municipio con el conjunto de instituciones nacionales que integran el sector salud (CCSS, Ministerio de Salud, INS, PANI, etc.,) con las cuales se pueden llegar a buscar alianzas estratégicas para atender diferentes problemas que aquejen al cantón. El

éxito radicaré en la estrategia que se proponga y que a continuación se detalla.

ESTRATEGIA PARA QUE LA MUNICIPALIDAD ASUMA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD Y SEGURIDAD

PRINCIPIOS

Dentro del esquema de la transferencia de competencias se va a requerir la consideración de una serie de principios que vengán a favorecer el proceso, a saber: **Principio de gradualidad:** ello implica que el traslado debe considerar previamente la cobertura del servicio a prestar. **Principio de selectividad y proporcionalidad:** ello nos lleva a considerar que estos servicios deben ser selectivos, no se puede pretender brindar una gran cantidad de servicios que vayan a ser deficitarios y ante todo ineficientes. **Principio de concertación:** el acuerdo consensuado de voluntades de los diferentes actores sociales. **Principio de provisión financiera y presupuestaria:** los ingresos previstos, que comprenderá los generados por la recaudación de tributos, la prestación y venta de bienes y servicios, las transferencias, donaciones y otros, así como las fuentes de financiamiento, internas o externas, además se debe especificar los gastos a incurrir, que comprenderá todos los egresos previstos para cumplir los objetivos y las metas. **Principio de reversión:** en el caso de que los municipios adquieran nuevas competencias por el modelo de transferencia, debe existir la posibilidad de revertir el proceso en caso de ser servicios ineficientes y no estar cumpliendo con su cometido.

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La Participación en sus diferentes manifestaciones conlleva a la discusión política y el seguimiento de la vida política: que en el caso de los costarricenses se debe decir que somos bastante apáticos para participar en este tema por diferentes motivos: falta de credibilidad, enojo, descontento, etc. La participación en campañas electorales: los niveles de abstencionismo refleja la pereza de los costarricenses de involucrarse

en la toma de decisiones políticas. Próximamente estaremos frente a un proceso electoral que pondrá en el tapete este tema. Presión sobre los representantes políticos: la obligación de los alcaldes de presentar su plan de gobierno para el cantón, constituye un instrumento de evaluación y control sobre su accionar, debido que permite la confrontación entre lo que hace y dice. Militancia en grupos y asociaciones: es fácil observar la existencia de Asociaciones de Desarrollo reguladas por la Dirección Nacional de Asociaciones (DINADECO). Desobediencia civil y hasta la revuelta: formas de participación no convencional y sumamente peligrosas pues en algunas ocasiones violan los derechos constitucionales de los demás individuos. Leyes: en algunas se establecen consultas obligatorias a grupos de interés debidamente organizados, como por ejemplo en la Ley 7600, personas con discapacidad, cuando se les consultan proyectos que los pueden afectar. Sin embargo, en la práctica estas consultas son cosméticas pues estos grupos por su poca trascendencia económica y política es poco lo que pueden hacer.

Todo ello conlleva al concepto denominado en la doctrina como EFICACIA POLITICA entendido como la percepción que tienen los ciudadanos acerca de su capacidad de influencia política. *Una percepción alta implica un alto grado de participación y viceversa.*

La Representación: implica la forma en que los individuos que fueran escogidos a través de procesos electorales adquieran legitimidad para la toma de decisiones gubernativas a nombre de quines los eligieron y también de los que no lo hicieron pues quedan sujetos a la legitimidad institucionalizada del poder político.

REGIÓN COMO ÁMBITO DE ACCIÓN

Costa Rica, el decir de Meño Segura, es un país pequeño que muestra diferencias geográficas, ambientales, económicas, culturales y de la misma infraestructura, que impiden que funcionarios de la misma región, sector o del cantón solucionen los distintos problemas que aquejan a la comunidad, pues éstos dependen de una cadena jerárquica de mando que deciden en las oficinas de San José, alejados absolutamente

de la realidad. Un ejemplo de ello lo constituyen las medidas de salud ocupacional dictadas por funcionarios de San José dirigidas a servidores de Guanacaste en donde el uso obligado de un chaleco produjo alergias por el calor a muchos de ellos, obviamente esta alergia no afectó a los que estaban sentados en la capital. Hay desconocimiento total de los elementos del ambiente o del entorno en el que deben ser aplicadas estas medidas.

Es importante destacar que sí se destinan recursos millonarios a los problemas, por una pésima gerencia pública, éstos se convierten en parches que pretenden arreglar una llanta que se encuentra más que desgastada.

Así las cosas, la Región se convertiría en un eslabón con autonomía política y administrativa indispensable entre la nación y el cantón para todos los fines: redistribución de la riqueza, promoción del desarrollo integral.

A nivel regional es donde se puede articular de manera mejor el encuentro estratégico entre oferta pública y demanda social y no a nivel cantonal, sin embargo es en los cantones en donde se puede materializar la más eficaz y productiva organización y prestación directa de los bienes y servicios públicos, eso sí ordenados desde la Región.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

El Código Municipal de manera acertada permite la aplicación de mecanismos de convenios con instituciones del Poder Central, la creación de Federaciones entre Municipalidades, la potestad de crear empresas industriales y comerciales o establecimientos públicos o sociedades mixtas para asumir actividades en el cantón, lo que se debe de hacer es utilizar esta posibilidad de manera estratégica.

En este orden de ideas, la Municipalidad deberá de preocuparse de generar nuevos ingresos para canalizarlos a actividades que hoy están en manos de instituciones públicas que operan desconcentradamente en el territorio.

Estos convenios tendrán como objeto satisfacer las exigencias de la Municipalidad en cuanto la calidad y la cobertura de los servicios que prestan las instituciones. Ahora bien, se

puede definir que las Municipalidades le inyecten recursos a las referidas instituciones para que presten mejor en este caso los servicios de salud y seguridad, o bien, se puede determinar la creación de una nueva empresa cantonal de servicios públicos.

ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Históricamente el Estado Costarricense ha sido eficaz productivo, aún más que otros Estados Latinoamericanos, razón por la cual un traslado de poder a los ciudadanos para fortalecer el gobierno local, es una idea que encuentra grandes rasgos de logicidad y racionalidad.

En este sentido, la Municipalidad al realizar su gestión debe ser independiente y autónoma, ya que tiene la capacidad de adoptar sus propias decisiones frente a las demás instituciones del Estado, y aún más, éstas deben brindar toda su colaboración para que estas decisiones se ejecuten, según lo establece el artículo 4 del Código Municipal.

Ahora bien, debe tomarse en cuenta que la descentralización absoluta y total a favor de las Municipalidades, no es la “pomada canaria” para lograr el desarrollo cantonal, prueba de ello es que si fuera así, Colombia y Argentina ya hubieran erradicado la pobreza de sus territorios, lo cual no es así, pues estos países se caracterizan por contar con un grado más que importante de transferencia de competencias, funciones y recursos a gobiernos inferiores.

Por supuesto, que una descentralización es vital para acercar el poder al individuo, a los grupos y comunidades, pero ésta debe ser acompañada de una estrategia de desarrollo socioeconómico.

Por ejemplo, en nuestro país y en la tan olvidada Ley de Planificación Urbana de 1968, se contemplan elementos que corroboran lo expresado líneas arriba, a saber: - un plan regulador del cantón y - reglamentos de desarrollo urbano, instrumentos que le permitirán a la Municipalidad en un ejercicio de su autonomía indicarle a un Ministerio o a un ente autónomo como prestar sus bienes y servicios en el cantón.

Además, la misma ley establece como deber entenderse el contenido de las materias

sociales y económicas, contenido que tiene que tomarse en cuenta, si se quiere que esta estrategia sea viable y válida.

Es por ello que se desarrolla el **Principio de Viabilidad Política** que significa descentralizar el poder pero que al ejercitarlo, éste cuente con un contenido socioeconómico, cultural y ambiental, porque de lo contrario, sería simplemente repetir errores de las viejas estructuras.

Sin embargo, en la actualidad costarricense con sólo observar por ejemplo el porcentaje que manejan las municipalidades en el gasto público, que es un 1%, es fácil concluir que son los ministerios y los entes autónomos los que manejan las competencias, recursos y tecnología en cuanto la prestación de bienes y servicios públicos en lo que a bienes locales se refiere.

INOBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Este acápite o numeral permite reconocer cómo el marco jurídico actual ha posibilitado desde 1949, y en particular desde 1968 con la Ley de Planificación Urbana y 1974 con la Ley de Planificación Nacional, enfrentar los nuevos retos de crecimiento y de desarrollo en el complicado y mal llamado fenómeno de la globalización.

El análisis de los problemas nacionales que arrojan serios conflictos de desorden, ineficacia y desarticulación de los programas nacionales de desarrollo, responden en mayor medida al incumplimiento por parte del gobierno y de las instituciones encargadas de fiscalizar la función pública, de las disposiciones y leyes que se consignan en la Constitución Política, Ley de Planificación Nacional, Ley General de la Administración Pública, Ley de Planificación Urbana, Ley de Presupuestos.

De ahí que la propuesta para la solución de esta problemática consiste en exigir el cumplimiento de la citada normativa y la materialización de las políticas y los planes de desarrollo y por supuesto poner a operar los mecanismos de pesos y contrapesos en los poderes del Estado.

No se trata necesariamente de grandes reformas político-electorales, sino más bien de aplicar y cumplir con las leyes existentes para lograr satisfacer las demandas de las diferentes poblaciones locales, tal y como enuncia Meoño Segura.

Constitución Política: Cumplir con ella y exigir a las instituciones y gobiernos materializar las políticas y planes nacionales de desarrollo Operar los mecanismos de pesos y contrapesos en los poderes estatales. **Ejercer un verdadero control político:** La Defensoría de los Habitantes, La Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa deben cumplir con su gestión debido a que en estos momentos se caracterizan por una débil gestión pública en la evaluación y control que por ley les corresponde. **Ley de Planificación Urbana de 1968:** Que se cumpla, específicamente en la verificación del plan cantonal. **Ley de Contratación Administrativa. Artículo 105:** pues éste permite la constitución de proveedurías desconcentradas territorialmente. **Otras leyes que constituyen un marco adecuado para mejorar los servicios a favor de las poblaciones cantonales:** Ley de Promoción y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, Ley de Asociaciones de Desarrollo No. 3859 de 1967. También las estructuras representativas de las comunidades organizadas, por ejemplo, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, CONADECO, Uniones Cantonales de dichas Asociaciones.

REFORMAS ELECTORALES

Desde nuestro punto de vista lo que sí amerita una reforma electoral es en lo concerniente a la aprobación de nuevos recursos financieros municipales producto de nuevas tasas o tarifas, impuestos, créditos, etc., a fin de que éstos se inviertan en las actividades de salud y seguridad que están en manos de otras instituciones públicas con lo cual se mejoraría la calidad y la eficiencia. Así las cosas, la Municipalidad no tendría que duplicar servicios al crear Ebais o puestos de seguridad y aprovecharía el capital de aprendizaje de las otras instituciones que prestan los citados servicios. Por supuesto, que también con estos ingresos podría invertir en otros bienes y servicios necesarios para la comunidad. Con la reforma también se lograría que los ciudadanos participen en la aprobación de los nuevos ingresos y recursos, pues al saber que van a

tener acceso directo a las decisiones que afectan sus vidas y a la administración directa por medio de sus representantes, se van a identificar y solidarizar con las causas, desplazando de esta forma a aquellos funcionarios nacionales que no tienen la cultura de la rendición de cuentas y que en la actualidad son los que realizan estas tareas de la manera que ya todos sabemos. Otra de las reformas que se consideran importante en la relacionada con el artículo 18 de la Ley de Planificación Urbana, ya que se considera que el INVU no debe aprobar los reglamentos de desarrollo cantonal de la municipalidad, pues el primero no conoce la realidad y las circunstancias en las que se encuentra cada gobierno local. Que las elecciones locales cuenten con el apoyo del Estado, es decir, con la deuda política, equivalente a la tercera parte del monto asignado con ese mismo propósito para las elecciones nacionales. Que también las organizaciones civiles sin fines de lucro puedan postular sus candidaturas para el puesto del Alcalde y cualquier otro. Que se defina que el Alcalde es el que preside el Concejo con voz y voto y voto doble en caso de empate. Que la Municipalidad en un verdadero ejercicio de su autonomía pueda disponer de sus activos sin necesidad de contar con la aprobación de la Asamblea.

REFORMAS ECONÓMICAS

Aprobación de una vez por todas de la ley que permite el traslado de las competencias específicamente aquellas que tengan que ver con la Red Cantonal Vial, el ordenamiento del territorio y el manejo de los desechos sólidos, competencias que ya tiene el Gobierno Local pero carecen de los recursos para su ejecución. Reforma a la Ley de Bienes Inmuebles en la cual se eliminan exoneraciones, se ajuste la base imponible a una más real y se definan los procedimientos de valoración de los inmuebles de manera adecuada y oportuna. Revisión de las Leyes de Impuestos a licores nacionales y extranjeros de manera que sea más equitativa tomando como base los conceptos de población y territorio. Revisión sobre las leyes de patentes comerciales sin que el gobierno local quede supeditado a la aprobación o no del Poder Legislativo. Revisión de leyes que

otorgan permisos para las diferentes actividades como explotación de tajos, espectáculos públicos, construcciones, con el fin de definir los procedimientos de otorgamiento, de administración y de cobro de los recursos que se originan por las citadas actividades.

OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Se trata de una definición de la política de desarrollo integral del cantón, plan que establecerá la orientación, calidad y cantidad de servicios públicos requeridos, en el presente caso de la salud y la seguridad.

Para tales efectos, la Municipalidad deberá dialogar con la comunidad y los grupos organizados, por ejemplo, a través de los Concejos de Distrito, con el objeto de identificar de manera precisa y concreta las necesidades y prioridades del cantón.

A su vez, debe establecer contactos con los representantes del Ministerio de Salud, de Seguridad, de Turismo, con el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para conocer en qué consiste la prestación de los servicios de salud y seguridad, los programas, las modalidades, en donde la participación del pueblo es factor decisivo.

Con relación a los Reglamentos de Desarrollo Urbano, no soporta ningún grado de discusión, el hecho de que éstos constituyen un verdadero instrumento jurídico de crecimiento para las municipalidades.

Lo único lamentable es que la aprobación del reglamento esté en manos de la Dirección de Urbanismo del INVU, tal y como se señaló en el apartado anterior de reformas político-electorales.

PROGRAMAS ELECTORALES DE PARTIDOS POLÍTICOS BASE DE LOS PLANES DE GOBIERNO

En campaña política se ofrecen una serie de promesas que no sólo se dicen públicamente, sino que también se materializan en un documento denominado Programa de Partido, pero que una vez que se accede al poder, ocurre un

verdadero divorcio entre este programa y el Programa de Gobierno, con lo cual se incrementa la pérdida de credibilidad, de confianza y el enojo de los electores.

Es común escuchar que no se aprobarán mas impuestos en campaña y meses después se establece una guerra por la aprobación del plan fiscal. Esto se debe por no considerar las condiciones reales y potenciales del país y sólo el deseo de su poder.

Ahora bien, si analizamos la obligatoriedad de los Alcaldes de presentar su plan de gobierno, debemos pensar que es una excelente oportunidad para que el cantón en el ejercicio de su derecho de rendición de cuentas, llame al Alcalde y le pida cuentas acerca de su función y rendimiento y sobretodo de aquello que se consignó en el documento que presentó en campaña.

Así se asegura, que su plan de campaña, sea su plan de gobierno a favor de los ciudadanos.

EFICACIA MUNICIPAL. CRITERIOS ORGANIZATIVOS Y GERENCIALES ESTRATÉGICOS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DE LA MUNICIPALIDAD

El Alcalde debe conformar y rodearse de un grupo de colaboradores que sean parte de su gabinete (Meoño Segura, 2005), obviamente con el apoyo del Concejo Municipal. Este gabinete se encargará de los sectores de salud y seguridad. El gabinete estaría obligado a realizar un cabildeo con los Ministerios de Salud, Turismo (policía turística), Seguridad, etc., a fin de que se den negociaciones sobre estos dos sectores y **no sobre funciones aisladas**. Este gabinete debe incorporarse con el Alcalde desde su campaña y así obtener la identificación y el reconocimiento del cantón. En vista de que la salud y la seguridad en cada cantón es significativamente diferente de uno a otro, pues las circunstancias y condiciones varían de uno a otro, piénsese en un lugar como Nicoya y otro como Alajuelita, en donde los indicadores de criminalidad arrojan resultados muy distintos, o bien, en estos momentos Limón presenta situaciones de salud muy particulares por la aparición de la malaria y del dengue, enfermedades que convierten a esta región en un verdadero caso aparte, es

necesario que cada municipalidad cuente con instrumentos técnico jurídicos propios y diferentes, a saber: Régimen de Empleo, Régimen de Contratación Administrativa Régimen de Administración Financiera y Presupuesto.

Estos instrumentos atenderán sus necesidades y prioridades específicas, tomando en cuenta: -sus competencias y su grado de especialización técnica y tecnológica en salud y seguridad,- el valor operativo o comercial de los servicios de salud y seguridad que se podría brindar, - la magnitud y el origen de los recursos humanos, presupuestarios y tecnológicos que cada Municipalidad maneja para salud y seguridad. En caso de que la Municipalidad determine que es mejor que ella brinde los servicios de salud y seguridad, en lugar de las instituciones y ministerios, la Constitución Política le otorga esta facultad y además el Código Municipal y la Ley de Planificación le dice como hacerlo. El Régimen Salarial de la Municipalidad debe ser comparado con el mercado privado a fin de atraer a profesionales, técnicos, dirigentes comunitarios de la más alta calidad y prestigio. La Municipalidad debe concertar foros de discusión con los vecinos del cantón y los diferentes grupos organizados que se encuentren registrados: asociaciones, cooperativas, sociedades, grupos religiosos, académicos, con el afán de evaluar los alcances, los logros, las limitaciones, obstáculos que se han dado en la seguridad y en la salud. Estos foros debidamente convocados y notificados se pueden realizar en los gimnasios, plazas de deportes, en donde lo que importa sea que la participación y la representación ciudadana sean los verdaderos protagonistas.

En conclusión, se debe partir de que una Municipalidad no necesariamente tiene que tener todos los recursos del mundo para hacer lo que se dice que tiene que hacer, se requiere de una visión estratégica de los problemas del cantón y de sus potencialidades, apego a la normativa con el objeto de poder realizar alianzas estratégicas de la municipalidad y otras instituciones del Estado, ética del Alcalde y del Concejo Municipal a prueba de corrupción y de clientelismo político, y en esto abrazamos las tesis claramente sostenidas por Meoño Segura en las obras suyas aquí referidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A.- LIBROS

Jorge L. Rionda Ramírez. TEORÍAS DE LA REGION. Editado por eunmed. Net.

Aguilar Fong, Justo y otra. LOS DESAFIOS DE LA DESCENTRALIZACION. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. (IICE). Universidad de Costa Rica.

Finot, Ivan. DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Cómo hacer viable el desarrollo local. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile.

Meoño Segura, Johnny. CRISIS NACIONAL, ESTADO Y BUROCRACIA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO. ¿CÓMO SUPERARNUESTRA RÍGIDA CULTURA POLÍTICA? Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Meoño Segura, Johnny. DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL PARA EL DESARROLLO DE COSTA RICA. Fundamentos teórico-prácticos para valorar la viabilidad política de los ámbitos territoriales no- centrales, hacia un mejor gobierno. Publicado en la Serie Antología, No. 3 del Programa de Publicaciones del CICAP. Facultad de Ciencias Económica. Universidad de Costa Rica. Impreso en SIEDIN.

Ortiz Ortiz, Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO III

B.- NORMAS JURÍDICAS

COSTA RICA. Constitución Política de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949. Edición

Revisada, anotada y concordada. Editorial IJSA. San José. Costa Rica. 2001.

COSTA RICA. Código Municipal. Ley No. 7794 del 26 de abril de 1998. Edición Comentada, concordada y con guía práctica para su uso. Editorial IJSA. San José. Costa Rica. 2001.

COSTA RICA. Ley General de la Administración Pública. Ley No. 6227 del 28 de agosto de 1978. Edición Anotada y Concordada. Editorial IJSA. San José. Costa Rica. 2001.

COSTA RICA. Ley General de Salud. Edición Anotada y Concordada. Editorial IJSA. San José. Costa Rica. 2001.

COSTA RICA. Ley Orgánica del Ministerio de Salud. Edición Anotada y Concordada. Editorial IJSA. San José. Costa Rica. 2001.

C. JURISPRUDENCIA.

Voto No. 10134-99 de la Sala Constitucional de las 11:00 horas del 23 de diciembre de 1999.

Voto No. 3089-98 de la Sala Constitucional de las 15:00 horas del 12 de mayo de 1998.

Voto No. 884-98 de la Sala Constitucional.

Voto No. 5130-94 de la Sala Constitucional.

Voto No. 2776-97 de la Sala Constitucional.

D. DECRETOS

Decreto Ejecutivo No. 31768-MIDEPLAN.

