



Desafíos de la Democracia: Una Propuesta para Costa Rica



Diseño de Portada:
Danilo Mora

Artes e impresión:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664

Presentación.....	1
Círculo deliberativo sobre representación y participación política:	
Lo viejo no termina de romperse, mientras que lo nuevo apenas nace.....	9
Introducción.....	9
I. Contexto	11
II. Salidas globales a la crisis.....	17
III. Propuestas.....	20
Conclusión.....	26
Anexo: Propuestas.....	27
Círculo deliberativo sobre el papel del estado:	
“Hacia un estado costarricense renovado: Propuesta para una reforma impostergable”	33
I. Contexto	33
II. Hacia un Estado costarricense renovado.....	35
III. Algunas reflexiones finales que resultan necesarias.....	66
Anexo: Resumen de antecedentes sobre el Sistema de Salud Costarricense.....	69
Círculo deliberativo sobre descentralización:	
28 ideas para fortalecer la democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense	73
I. Presentación	73
II. Periodización histórica de la descentralización en Costa Rica.....	75
III. Propuestas.....	79
IV. Anexos.....	99
Círculo deliberativo sobre rendición de cuentas:	
“Hacia una cultura de rendición de cuentas: Un deber que se honra y un derecho que se reclama”	105
I. Contexto	105
II. El derecho de acceso a la información:	111

En las últimas dos décadas cuando menos, la sociedad costarricense ha experimentado notables cambios. En lo sustancial, se transformó la estructura productiva, de modo que han quedado en el pasado las experiencias productivas directas en manos del Estado; la dependencia de la agroexportación tradicional para la generación de divisas; la centralidad del empleo público y la ocupación formal en la estructura social y especialmente en la constitución de las capas medias; el sistema de partidos dominante y el bipartidismo funcional.

La innovación derivada de esta época de cambios no es poca; los escasos turistas de entonces representan ahora cerca de una cuarta parte de la población total del país; las exportaciones agrícolas han cedido lugar a una amplia gama de productos y servicios que aprovechan bien la combinación de recursos naturales y capital humano que existe en el país. Los cambios no solo abarcan el plano material del consumo y la producción; importantes transformaciones institucionales y normativas han redefinido el horizonte del control constitucional y de la tutela de los derechos ciudadanos.

Esta gama de modificaciones múltiples ilustra las promesas de progreso que el país puede hacerles a sus ciudadanos, a través de mayores capacidades para enfrentar los riesgos del ambiente económico global y mejores recursos institucionales para garantizar la consonancia de la ley y los actos de la administración con los principios rectores del bien común.

No obstante, también hay cambios que descubren los límites que encara el país para alcanzar estos propósitos. La democracia costarricense, en su fondo y en su forma, experimenta necesidades de renovación en un sentido esencial: hacia la ciudadanía.

El mejoramiento de la democracia en Costa Rica debe partir de una visión integradora de lo normativo-procedimental y la vida cotidiana de las personas. En poco más de dos décadas, la sociedad costarricense ha visto detenerse la movilidad social ascendente, mientras que persiste la pobreza y se reduce el acceso a las oportunidades que ofrece el crecimiento económico, entre otras razones, porque no se logran garantías de realización plena de las capacidades de los individuos. La secundaria incompleta es posiblemente la principal manifestación material de los límites de progreso individual y colectivo que se ciñen sobre este país.

La separación absoluta entre la calidad de la vida y los medios político-institucionales disponibles en la democracia resulta en la identificación de soluciones parciales. El Informe “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, que el PNUD presentó en mayo de 2004, hace un llamado a pensar los retos de la democracia desde una visión integral.

Un grupo de especialistas nacionales, integrado por Epsy Campbell, Rodolfo Cerdas, Jaime Ordóñez, Carlos Sojo y Constantino Urcuyo, convocado por la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ayudó a sentar las bases para generar una discusión con estas características en Costa Rica. De ahí derivó la

sugerencia de convocar a un grupo amplio de ciudadanas y ciudadanos costarricenses en su condición personal, para desarrollar un proceso de discusión amplio y pluralista alrededor de cuatro temas que, en el debate con los expertos, se impusieron como puntos de partida para una discusión.

Así se origina el proceso “Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica”, convocado por el PNUD y la FLACSO. El proceso instaló “Círculos deliberativos”, entendidos como espacios para la discusión y la formulación de propuestas en relación con los cuatro ejes temáticos prioritarios: representación y partidos políticos; el papel del Estado; la cuestión de la descentralización y, finalmente, la rendición de cuentas.

Los temas reflejan aspectos que distintos sectores de la sociedad, políticos, organizaciones sociales y académicos han identificado como prioridades del debate nacional en torno a los desafíos de la gobernabilidad democrática del país. Todos ellos están integrados en un conjunto armónico, que indica la necesidad de avanzar hacia la definición de un Estado cuya expresión institucional es coherente con sus metas de desarrollo humano, que está sustentado en un sistema político, con remozadas capacidades representativas y que se ha propuesto fortalecer sus mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales, al mismo tiempo que gestiona una política pública descentralizada, sensible a las expectativas de la democracia local y consciente de las graves asimetrías del desarrollo humano, evidentes con particular agudeza en las regiones más deprimidas del país. En síntesis, el propósito ha sido promover un debate de costarricenses y entre costarricenses para definir los rasgos mínimos de un Estado mejor: más democrático, más eficiente, más transparente y más descentralizado.

Pero no son estos los únicos instrumentos a los que Costa Rica puede echar mano para impulsar caminos de progreso hacia mayores niveles de desarrollo humano. Nada cambiará si no se asocia al esfuerzo desde lo público, una sociedad sentada en valores solidarios y una cultura de la producción y la distribución como instrumentos de progreso. El país debe ser consciente de que no es suficiente crecer económicamente, sino, también, distribuir los beneficios de ese crecimiento entre el mayor número de personas.

La promoción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos encuentra asidero en el mejoramiento de la calidad de la acción gubernamental y ella en Costa Rica está comprometida con fuertes necesidades en los cuatro campos mencionados. La crisis del sistema bipartidista debe verse como una oportunidad para la renovación del régimen político en condiciones en que se expresen, de la manera más plural y democrática posible, la diversidad de intereses que conforman el entorno social del país. No hay democracia sin partidos políticos fuertes, capaces de representar la diversidad social y gestionar propuestas políticas electoralmente viables y gubernamentalmente responsables. Pero no habrá partidos fuertes si persiste la desconexión de lo social en sentido amplio, a causa de una suerte de captura patrimonial de la representación política.

La gestión pública costarricense ha experimentado los efectos de una transformación gradual, sostenida y sin norte claro, producto de la cual el aparato institucional es hoy más amplio de lo esperado, más complejo y menos comprometido con un horizonte estratégico claramente definido. A los mecanismos institucionales del pasado, derivados de la industrialización sustitutiva y del modelo exportador, se han superpuesto las instituciones del Estado regulador de la era del libre comercio, sin mayor planificación y en procura del menor conflicto. Como las edificaciones coloniales instaladas sobre los cimientos del imperio inca en el Cuzco. Conviene pues una discusión sobre el futuro de la institucionalidad pública vinculada al desarrollo humano.

Para lograr esto, es esencial la transparencia y el control político. El país ha avanzado en algunos mecanismos, pero, al mismo tiempo, enfrenta dificultades de gestión cuando el argumento de fondo para el

estancamiento de las principales inversiones públicas es la existencia de controles rigurosos. Igualmente, los procedimientos de control en el área constitucional han generado recurrentes denuncias de intromisión de poderes. La transparencia, el control y la rendición de cuentas deben fortalecerse, en consonancia con las necesidades de la ciudadanía, del Gobierno y de los emprendedores económicos, sin mayores conflictos que las tensiones distributivas propias de la insuficiencia de los recursos.

Finalmente, no todos los problemas del país se deben a la gestión centralizada, pero es evidente que esta requiere de un acercamiento notable a las diferencias regionales y locales que materializan las brechas de exclusión que deben afrontarse para eliminar la distribución desigual de las oportunidades de desarrollo humano en el territorio nacional. Democracia y ciudadanía local son precondiciones de un horizonte futuro comprometido con la equidad y la justicia social.

Con la intención de trabajar sobre esta agenda, un grupo políticamente plural, de cerca de cuarenta costarricenses de formaciones profesionales diversas, provenientes de la academia, la función pública, el clero y los grupos organizados, fueron seleccionados en virtud de sus cualidades personales y no en representación de sectores u organizaciones. Estos grupos han desarrollado un proceso deliberativo bajo la coordinación de cuatro reconocidas personalidades del país: Milena Grillo, directora de la Fundación Paniamor; Sandra Pizsk exdiputada y exdefensora de los Habitantes de la República; Jorge Mora, exrector de la Universidad Nacional y presidente del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior y Constantino Urcuyo, exdiputado y director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo.

Este documento presenta los resultados de las reflexiones de los cuatro círculos deliberativos. El esfuerzo realizado es notable en conocimiento, capacidad de síntesis y propuesta concreta. Revela la posibilidad de identificar áreas de acción, donde las diferencias ideológicas, la pertenencia a partidos políticos específicos o incluso los límites fiscales y normativos, no supondrían escollo para impulsarlas. Los documentos se publican respetando su integridad original, partiendo del supuesto de que son productos del trabajo colectivo de los miembros del grupo y revelan sus prioridades, sus estilos, sus competencias y pareceres. La pluralidad de la forma es derivada también de la diversidad de las procedencias laborales y competencias profesionales, aspectos que forman la integridad de contenido y forma, que hemos considerado inalterable. Todos ellos cumplen, sin embargo, con el requerimiento esencial de presentar propuestas concretas cuyo propósito es contribuir tanto al debate ilustrado como a la formación de políticas públicas.

El círculo deliberativo, que trabajó alrededor del tema de “Representación y participación política”, en su documento titulado **“Lo viejo no termina de romperse, mientras que lo nuevo apenas nace”**, advierte sobre el acaecimiento de un cambio social acelerado en las últimas décadas, propiciando así la aparición de nuevos actores socio-políticos y el derrumbe de muchos mecanismos de cohesión social. Los nuevos actores demandan inclusión en el proceso socio-político y no obedecen más a las estructuras de autoridad del pasado, mientras que los sectores tradicionales ven con nostalgia la ruptura de lo viejo.

La situación de vetos recíprocos que se ha generado nos revela un país político retrasado en su cultura y sus instituciones, con respecto a nuevas formas y movimientos sociales que, sin embargo, todavía no configuran un nuevo panorama. El ejemplo más claro nos viene dado por la erosión del sistema de partidos bipartidista que todavía no es sustituido por una nueva configuración con nuevos partidos institucionalizados, a pesar del dinamismo y contribución positiva que significan las nuevas agrupaciones.

La aguda crisis institucional obliga a tomar medidas urgentes no solo en el terreno formal, sino, también, al acercamiento de los actores y a intervenciones activas en la dimensión de la cultura política, orientadas estas últimas a generar una cultura de entendimientos de amplio espectro y de acuerdos programáticos.

Las salidas a esta crisis pasan por la búsqueda de un liderazgo auténtico, que evite los escollos de los demagogos, por la promoción de nuevas formas de participación política que venzan los riesgos del nihilismo político, profundicen la democracia y planteen una agenda concreta para el cambio socio-político ordenado.

Esta agenda debe incluir el fortalecimiento de las funciones tradicionales de la representación, la revalorización de los espacios del gobierno local y el fortalecimiento de los mecanismos de pesos y contrapesos del Estado democrático. La incorporación de sectores marginados del proceso político y una explicitación clara de las rutas que hagan viables, en términos políticos, los cambios que se propongan.

El grupo deliberativo que trabajó el tema del rol de Estado costarricense, produjo el documento **“Hacia un Estado Costarricense renovado: propuestas para una reforma impostergable.”** El punto de partida principal de su propuesta es que el logro de la eficiencia en el accionar institucional debe estar en función de lo que la Constitución Política, en su Título V, señala como norte del Estado costarricense: *“procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”* El trabajo realizado por el grupo recoge una serie de propuestas que apuntan a fortalecer el Estado como entidad no solamente encargada de la salvaguardia de los derechos civiles y políticos, sino, también, de los derechos sociales y por los llamados derechos de segunda y tercera generación.

La riqueza y elaboración de las propuestas, planteadas desde ese espíritu, hace imposible resumirlas en esta sección. Sin embargo, sí corresponde destacar aquellas que han sido priorizadas por sus autores, por considerarlas condiciones *sine qua non* para sentar las bases de la transformación institucional propuesta en su globalidad. Están relacionadas con la necesidad de dotar al Estado de los recursos financieros requeridos para cumplir su función, y de generar tanto un orden funcional como un equilibrio de poderes en el aparato institucional, que hagan posible una gestión eficiente y efectiva. También, con el señalamiento de ámbitos precisos hacia los cuales dirigir la inversión pública, por estimarlos esenciales para avanzar hacia el logro de la prosperidad buscada.

Así, en la esfera del ingreso y el gasto, se hacen propuestas concretas en el ámbito de la reforma tributaria y fiscal, de la reforma financiera y de la reestructuración del gasto y la inversión públicos. Se plantea una modificación significativa del actual régimen de planificación y presupuestación, incluido la evolución hacia un control del gasto y la inversión en función de resultados. Esto pasa por proponer una cuidadosa revisión de la Ley de Planificación Nacional N.º 5525, de 2 de mayo de 1974 y sus reformas, y referirlas al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Todo, apuntando a redimensionar el plan como una propuesta estratégica de largo plazo, resultante de un pacto nacional en el Parlamento.

De particular relevancia resultan las propuestas de modificación a la forma actual en que la Contraloría General de la República ejerce sus controles, donde, entre otros puntos, se propone delimitar sus facultades para que el refrendo de los contratos solo pueda ser denegado con base en criterios de legalidad y no en criterios técnicos, que son ajenos a su competencia.

En cuanto a la esfera de la Administración Pública, se propone la creación de una Ley Orgánica de la Administración Pública que complemente a la Ley General de la Administración Pública, y entre a regular

aspectos específicos de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Administración descentralizada. Entre otros aspectos, la Ley propuesta contemplaría la fusión de ministerios, y el fortalecimiento del Ministerio de Planificación en sus funciones planificadoras y presupuestarias, dotándolo además de un Consejo Económico y Social, que actuaría con una magistratura de influencia, para dar peso político y social a sus decisiones y respaldar su acatamiento por parte de los restantes ministerios. Finalmente, se proponen modificaciones al Régimen del Servicio Civil para la eliminación de ciertos mecanismos que atentan contra la eficiencia y el equilibrio de poderes, en la gestión pública.

En cuanto a ámbitos específicos, los autores son contundentes en señalar prioridades, para los próximos cuatro años de gestión gubernamental, en materia de inversión en Educación, Infraestructura y Seguridad Ciudadana, estableciendo una innovadora articulación entre estos dos últimos campos.

El trabajo cierra con un acápite para reflexiones finales, que en su parte esencial reitera la vigencia de la ética en la función pública como requisito esencial para que el Estado costarricense tenga un accionar consistente con el mandato constitucional que le ha sido señalado.

El documento **“28 ideas para fortalecer la democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense”** advierte que la descentralización no es un dogma. Las condiciones del Estado, como las de las municipalidades, deben ser consideradas a la hora de definir los campos en los que la descentralización es deseable. El grupo aporta una definición del concepto de descentralización, el cual se entiende como el proceso mediante el cual se incrementan, de manera paulatina, las competencias y potestades de los gobiernos locales, se fortalece el poder local y la participación ciudadana, y se le da preponderancia al desarrollo local, en un marco de políticas públicas y de disposiciones jurídicas que favorecen el impulso de las diversas iniciativas generadas desde los espacios locales.

Las propuestas se encauzan hacia cuatro áreas simultáneas de acción: la *gestión local*, la *descentralización*, la *participación ciudadana* y la *cultura política*. De esta manera, se propone fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, estimular la participación ciudadana y ampliar la democracia local, propiciar las reformas jurídicas y políticas requeridas para la paulatina descentralización de aquellas potestades y funciones estatales, donde resulte favorable para el país su traslado y promover el progresivo paso de las competencias, y los recursos necesarios, para su desempeño, a las entidades estatales subnacionales.

El grupo enfatiza dos razones por las que la descentralización debe ser apoyada: en primer lugar, porque el avance económico local permite extender la incorporación de la población a los beneficios del desarrollo económico y social, y porque con ello, se crean condiciones para una mayor cercanía de los ciudadanos al Estado, como una forma de elevar la rendición de cuentas, el control social y el ejercicio de los deberes y los derechos de la ciudadanía.

Por último el círculo deliberativo que discutió el tema de la **“Rendición de cuentas”**, señala en el documento **“Hacia una cultura de rendición de cuentas: Un deber que se honra y un derecho que se reclama”** que a pesar de que Costa Rica ha hecho esfuerzos recientes en el campo de la rendición de cuentas entre ellos la reforma al artículo 11 Constitucional, la tarea pendiente requiere de un esfuerzo que trascienda lo jurídico y se ubique en el campo de una nueva cultura de rendición de cuentas.

Las circunstancias actuales del país exigen que se supere la visión restrictiva que asocia este ejercicio solamente con procesos excepcionales que aparecen en momentos en que se constatan faltas. Es necesario tener

presente que la rendición de cuentas no tiene un fin en sí mismo, sino en el tanto contribuye a mejorar las instituciones y la convivencia social en forma permanente. Es por ello que se debe avanzar hacia una visión más constructiva que considere la rendición de cuentas como una parte esencial del ejercicio de la democracia, la cual compromete tanto al funcionario público como a la propia ciudadanía.

Dentro de este proceso, la educación juega un papel trascendental y debe orientarse a la formación de una ciudadanía activa y responsable, que pueda utilizar plenamente su derecho de acceso a la información.

El modelo de rendición de cuentas que se busca está caracterizado por una serie de principios básicos: desde superar el enfoque punitivo para convertirse en una práctica de convivencia responsable, respetuosa y solidaria, que opere como un eje transversal de todo el sistema político e institucional, hasta concebirse como un proceso en dos vías, en el que el Estado rinde cuentas como parte de un mandato y como un derecho que las y los ciudadanos ejercen; igualmente, la rendición de cuentas debe prevenir el abuso del poder político y estimular la eficiencia y eficacia de la Administración Pública; abarcar a todos los poderes del Estado y todos los funcionarios, independientemente de su jerarquía, a todas las organizaciones públicas o privadas que reciban o administren recursos públicos y a los intermediarios sociales en su condición de actores determinantes en el quehacer social. Por último, no hay rendición de cuentas posible sin un sistema de información veraz, oportuna, de calidad y de fácil acceso.

Las instituciones que han convocado el proceso **“Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica”** están comprometidas con la apertura y el mantenimiento de espacios de debate, de generación de conocimiento y de propuesta. Animados por los principios de reconocimiento del valor de la diversidad en la promoción del bien colectivo, hacemos nuestro el planteamiento de Norberto Bobbio: “La libertad de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, finalmente, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política.”

Carlos Sojo
Director
FLACSO Costa Rica

José Manuel Hermida
Representante Residente
PNUD

**Círculo deliberativo sobre
Representación y Participación Política:**

Lo viejo no termina de romperse,
mientras que lo nuevo apenas nace

Coordinador:
Constantino Urcuyo

Círculo deliberativo sobre Representación y Participación Política:

Lo viejo no termina de romperse,
mientras que lo nuevo apenas nace

Introducción

Una sociedad que ha cambiado aceleradamente en las últimas tres décadas constituye la simiente de la crisis política que vive Costa Rica, caracterizada por un déficit de representación, por un deseo de las nuevas capas emergentes de participación creciente y por la desafección política de importantes estratos sociales, junto con la frustración por el estancamiento de la trayectoria sociopolítica iniciada en la década de los años cuarentas del siglo pasado. El cambio en el modelo de desarrollo económico, originado en los ochentas, es también una de las fuentes del malestar actual.

Este trabajo persigue explicar esa crisis y proponer algunas vías para solucionarla, por medio de un diagnóstico de la situación actual que integre factores de índole sociológica con elementos de naturaleza puramente política y componentes culturales.

Como consecuencia de la propuesta anterior, se concluye que existe un desfase entre el país político, anclado todavía en los hechos fundacionales de la guerra civil de 1948, y el país real, caracterizado por una diferencia social creciente que ha generado nuevos actores, pero sin capacidad de imprimir un nuevo rumbo, frente a viejos actores políticos y sociales, quienes, a pesar de la reducción de sus habilidades de actuación, conservan capacidades de veto suficientes. Lo anterior tiene como resultado una situación de bloqueo sociopolítico, que ha empujado al país hacia la búsqueda de nuevas maneras para organizar la convivencia, diferentes del esquema de la “república liberal cafetalera” y del “centralismo del Estado benefactor”.

La demanda de participación política se presenta en el escenario y se buscan formas de ciudadanía activa que reemplacen el viejo concepto de la representación política como fideicomiso (delegación amplia) por una representación tipo mandato (delegación reducida y sujeta a permanente rendición de cuentas en los periodos

interelectorales). No obstante, es conveniente precisar que esta demanda coexiste con tendencias hacia el alejamiento de la política (abstencionismo electoral creciente).

La crisis de las instituciones que vive el país se describe, pero también se explica, a partir de las transformaciones sociales antes apuntadas, profundizando en sus posibles consecuencias para una “potencial”¹ ruptura del proceso político. Igualmente, se analiza el impacto de los escándalos de corrupción política sobre la legitimidad del proceso democrático.

Especial atención se presta a la emergencia de actores que compiten con las instituciones políticas tradicionales desde la sociedad civil. El desarrollo de movimientos sociales de origen sindical, el activismo mediático más allá del terreno informativo; el papel más dinámico de los movimientos religiosos en la arena pública también ocupa el espacio de este análisis. En este nivel, el énfasis residirá en un enfoque de estos actores como poderes fácticos en competencia, colaboración o confrontación con los poderes de la institucionalidad política.

Luego se plantea el problema del estilo de gobierno del nuevo régimen, que se vislumbra con base en el examen de la discusión liderazgo/diseño de nuevas instituciones como alternativas a la crisis política actual. Se analiza aquí la temática de una nueva agenda nacional, de la inclusión de nuevos actores en el proceso político y de la elaboración de nuevas reglas de juego, en un contexto de reformulación de la gobernabilidad democrática.

Seguidamente, se estudia el binomio representación-participación en su interacción recíproca, cómo la crisis de representación surge de una demanda insatisfecha de participación y de la incapacidad del Estado para continuar satisfaciendo las demandas clientelistas²; a la vez, se postula que la superación de esa crisis de representatividad se vincula con la construcción de legitimidad. Lo anterior implica la instauración de nuevas formas de participación que generen una representación diferente. Adicionalmente, se profundiza en el concepto de representación, más allá de la perspectiva del sistema electoral y se enlaza con la representación sociológica-cultural y el derrumbe de las jerarquías simbólicas.

Se concluye con el planteamiento de la profundización democrática: más y mejor democracia, inclusión de nuevos actores y nuevas formas de participación, complementariedad de la democracia representativa con formas de democracia semidirecta e impulso a nuevas formas culturales para estimular la participación y la inclusión. Finalmente, se proponen algunos puntos de agenda para el cambio institucional y los procesos de diálogo social.

El punto de partida de este trabajo es el reconocimiento de las principales características del cambio social, cultural y político de las últimas cuatro décadas; aquí reside la explicación para entender la configuración de la actual crisis política, así como sus eventuales direcciones en el futuro.

1 La ruptura o colapso podría producirse como una confrontación abierta de sectores sociales y políticos con la legitimidad de las instituciones formales, derivando en potenciales enfrentamientos sociales, al tratar el aparato formal de restablecer la observancia de sus decisiones, acudiendo a la aplicación de medidas represivas (judiciales y policiales) que podrían ser enfrentadas no solo con desobediencia por parte de los sectores de la oposición extraparlamentaria.

2 No todas las demandas son clientelistas, hay una porción de estas que son naturales y que no son resueltas como consecuencia de la propia parálisis político-administrativa del aparato estatal.

I. Contexto

Es evidente que existe un malestar con la política. Encuestas y resultados electorales documentan claramente que la ciudadanía está insatisfecha con la manera tradicional de gobernar. El desfase entre el mundo político y la Costa Rica real se traduce en una crisis de representación que tiene sus orígenes más profundos en la incapacidad de presentar a esta nueva sociedad sobre el escenario político³. Las dirigencias políticas, alineadas todavía en gran parte sobre los hechos políticos de 1948, no han comprendido que las líneas de diferenciación sociopolítica han cambiado y continúan atadas a la inercia de su microcosmos político.

Algunas explicaciones atribuyen esta inconformidad a la baja calidad de la clase política y a la ausencia de hombres providenciales. Sin embargo, el problema es más complejo. Entender este enmarañado panorama sociopolítico es la condición esencial para proponer soluciones globales y apoyar tendencias de cambios específicos, que podrían contribuir a mejorar el proceso sociopolítico y a enfrentar los riesgos de “potenciales” rupturas en nuestra vida política.

1.1 Cambio social acelerado

La sociedad costarricense ha dejado de ser rural y centrada en las actividades agro-exportadoras; en un corto período se ha urbanizado aceleradamente. Los labriegos sencillos han ido a vivir a las ciudades, y sectores mayoritarios de dos generaciones han nacido ya en áreas urbanas.

La movilización social es la confluencia de los factores de la urbanización, la educación, el acceso a los medios de comunicación y produce actores más activos sobre el escenario público. La contigüidad espacial y el manejo de la simbología social y de la información los acercan al proceso sociopolítico, en contraposición a las masas campesinas aisladas en el espacio, la ignorancia y la ausencia de información sobre los procesos políticos.

Recientemente, estos procesos se han acelerado con la crisis del “Estado benefactor” a partir de los ochentas, pues las expectativas de movilidad social ascendente se derrumbaron ante el deterioro de los salarios reales, particularmente aquellos del sector público, donde surgieron fuertes clases medias urbanas al amparo del empleo estatal. La movilidad social descendente ha sido una realidad para algunos sectores, mientras que la movilidad ascendente lo ha sido para sectores privados vinculados a la nueva actividad exportadora, a los servicios y al turismo.

El Estado actual es un híbrido entre el “Estado benefactor” y el “Estado mínimo”. El modelo de desarrollo ha cambiado; el aparato estatal ha perdido su centralidad, restando instrumentos a las políticas públicas desarrollistas y a la gestión del conflicto social. El Estado proteccionista ha perdido hegemonía frente a los embates del discurso aperturista y de la globalización. La agenda modernizadora ha girado, desde el inicio de los noventas, en torno a la liberalización de la economía y hacia el modelo del Estado regulador. Estos cambios tienen consecuencias sobre la estructura organizacional del aparato estatal (empleo público) y de la relación de fuerzas que constituye el poder de Estado.

³ La representación no es únicamente el proceso de representación geográfico electoral, también tiene que ver con la manera con que las demandas se presentan en el espacio público. Cuáles son las demandas que son “presentadas” a través del discurso político. Una representación geográfica desvinculada de los discursos reivindicativos de importantes sectores sociales contribuye a la deslegitimación del proceso político. Representar significa reproducir las diferencias de lo real sobre un espacio simbólico, el desfase entre ambos registros deslegitima el régimen.

En efecto, los límites del Estado benefactor derivan de nuevas relaciones de poder al interior de la sociedad. Han aparecido nuevos actores en el sector financiero (banca privada), en la información, en las exportaciones no tradicionales, que demandan un tipo de tratamiento diferente. Por otra parte, viejos actores sociales como las clases medias surgidas al amparo del empleo público ven limitados sus horizontes. De manera similar, las empresas industriales, nacidas al calor de la sustitución de importaciones, han debido reciclarse o desaparecer ante el embate del proceso aperturista.

Los cambios han generado ganadores y perdedores, quienes se enfrentan en torno a determinadas políticas públicas (TLC), que podrían implicar redistribuciones adicionales de las fichas del poder.

La crisis política es más amplia que una crisis del Parlamento y de los partidos políticos; es una crisis de Estado, y surge de las capacidades de veto recíprocas y similares de las principales fuerzas sociales que se disputan la hegemonía en el contexto de la dinámica del poder de Estado. Esas luchas abarcan el espacio propio de la política, pero también se extienden a otros campos, como el espacio de la cultura en un sentido amplio, donde el individualismo y el consumismo enfrentan los valores del dirigismo la austeridad y los valores del dirigismo, la austeridad y la solidaridad social.

Nosotros, los del 48, ya no somos los mismos. Hemos pasado de una sociedad pequeña y relativamente integrada, a una sociedad claramente diferenciada en múltiples sectores sociales, vinculados a diversas actividades económicas. Hemos dejado atrás la simple producción cafetalera y, luego, el desarrollo hipertrófico del empleo público, para ingresar en nuevas actividades exportadoras, enfrentando hoy el reto aperturista de la globalización.

El estancamiento de los índices de reducción de la pobreza revela también el crecimiento de las distancias sociales; atrás quedaron los barrios pluriclasistas y la ostentación de los más poderosos introduce un factor nuevo que acelera los fenómenos de resentimiento ante una exclusión social que se hace más evidente, aunque no aumente en términos cuantitativos.

Ante este panorama, es fácil inclinarse por la opción de la “*polis* ilusoria”, de que todo tiempo pasado fue mejor, y buscar la restauración de las formas sociopolíticas y culturales del pasado. Esta nostalgia es enemiga del realismo, vía que puede llevar al planteamiento de nuevas soluciones, ajustadas a las nuevas realidades.

1.2 Derrumbe de las jerarquías simbólicas

El derrumbe de las figuras de autoridad es también una evidencia irrefutable. El ingreso de las mujeres como actrices en la vida pública y en el mercado de trabajo, la aspiración meritocrática en todas las órbitas de la vida, la caída del personal religioso en acusaciones criminales y de pedofilia han consumado la implosión de las figuras cohesionadoras del padre, el caudillo, el cura y hasta el presidente. Solo parecen haber quedado en pie el policía y el juez. Ninguno es ya el personaje todopoderoso de antes. Los padres comparten la autoridad con las madres, aunque muchas veces esto conlleve el maltrato de las mujeres ante la negativa masculina para aceptar la redefinición de los roles de género. Los caudillos perdieron su misterio ante la creciente valorización del conocimiento como atributo del liderazgo. Los presidentes pueden terminar con sus huesos en la cárcel como cualquier otro mortal.

El poder y lo sagrado han sido deslegitimados por el proceso social, lo que produce una crisis cultural que puede engendrar procesos de anomia más amplios ante la ausencia de normas orientadoras de la acción social. La cohesión social de los modelos pasados está en tela de duda.

La sociedad y sus valores se han pluralizado, la hegemonía de los valores de años anteriores, centrada en el trinomio igualdad social, moralidad privada de carácter religioso y proteccionismo estatal, ha desaparecido con la aparición de nuevas subculturas. La uniformidad social mítica de la democracia costarricense ha dado paso a una diferenciación social creciente, que permite la coexistencia de los mundos de la extrema riqueza globalizada con los barrios marginales de excluidos y de migrantes, que enfrentan condiciones precarias de existencia. La idea de una cultura dominante y de valores homogéneos desaparece ante el embate de la producción televisiva importada y la diferenciación de los mensajes mediáticos, caracterizados hoy por su “farandulización” y no por el llamado a la vida sencilla y moderada de la Costa Rica rural o por el discurso igualitario del Estado benefactor.

La cultura es plural y en perpetua construcción, sigue el ritmo mediático de la influencia externa. La rebelión de los valores se extiende al terreno religioso, donde aparecen nuevos movimientos y los tradicionales procuran reposicionarse en el espacio público.

De la hegemonía (homogeneidad) cultural del patrón de plantación y su sustituto simbólico, el Estado benévolo, hemos pasado a un relativismo de los valores preocupante para los representantes del viejo orden, pero que podría augurar un nuevo tipo de cultura de respeto y tolerancia, aunque para muchos el único camino sea la restauración de los valores absolutos del pasado. Entre el relativismo creador de incertidumbres y el conservadurismo, la acción social busca nuevas normas orientadoras que faciliten la convivencia tolerante y respetuosa.

La confusión entre lo nuevo y lo viejo ha provocado anomia, desconfianza, desinterés, apatía y cinismo, actitudes todas que permean la vida cotidiana y que se reflejan inevitablemente en el acontecer político.

1.3 El reto de la inclusión política

La crisis actual también se origina en factores de índole estrictamente política. Las últimas elecciones vieron la emergencia vigorosa de nuevos partidos vinculados a las clases medias urbanas y profesionales, tanto del área metropolitana como de otras ciudades medias. Estas clases medias, movilizadas políticamente, exigen una participación autónoma de la tutela de las elites tradicionales que, aunque recicladas en nuevas actividades productivas, no renuncian al ejercicio de la hegemonía social y política. Los nuevos sectores exigen servicios públicos de calidad ante el deterioro de la educación pública y del sistema de salud. La gestión de los grupos dirigentes tradicionales es insatisfactoria, y hay una demanda de eficacia y de rendición de cuentas que afecta la legitimidad de ejercicio del poder de una manera permanente.

Mientras algunos sectores dirigentes solo parecieran estar viendo hacia afuera, apostando a la globalización como única salida para los problemas del país, su “globalofilia” los ha llevado a pensar que la única solución es una inserción feliz en el proceso de globalización, pensando que con la apertura automáticamente llegará la felicidad. El olvido de que los “perdedores” poseen poder de movilización política ha conducido a algunos de los bloqueos que experimenta el actual proceso sociopolítico (“Combo del ICE”, 2000).

Los viejos sectores dirigentes han olvidado que la democracia es más que elecciones cada cuatro años y han postergado la discusión y el diseño de mecanismos de inclusión política que permitan mayores grados de participación ciudadana durante los períodos interelectorales.

Es evidente que no se puede medir la democracia únicamente por los resultados de las políticas públicas, pero es también obvio que malos resultados de estas políticas atentan contra **la legitimidad de ejercicio** de

los gobiernos, por lo que el tema de la construcción permanente de legitimidad, aun en periodos no electorales, es un elemento esencial de todo proceso político ordenado. Esta construcción no puede desvincularse de la ampliación de la participación ciudadana (descentralización, mecanismos de democracia semidirecta) y del desarrollo de formas de democracia deliberativa, que permitan el acceso ciudadano al debate de los principales temas de la agenda nacional.

1.4 Un país político a la zaga

Las instituciones, prácticas, identidades y cultura política no corresponden con los cambios antes descritos. Tanto el paternalismo del patrón cafetalero como del “papá Estado” han agotado sus respuestas para los sectores sociales, movilizados en torno a una demanda de igualdad y participación más profunda o desilusionados con la política por los malos resultados de ambos modelos gastados. Tres generaciones después de 1948, los nuevos ciudadanos encuentran pocas razones que los identifiquen con los acontecimientos de entonces. Los valores jerárquicos se desploman ante el deseo democrático y las intrigas secretas de las cúpulas perecen ante la demanda de transparencia que busca el acceso a las estancias del secreto. La esperanza clientelista, generada por el Estado benefactor, también ha sucumbido ante la pérdida de centralidad del Estado.

Si a lo anterior se suma que la diferenciación social ha producido actores sociales con poderes similares, nos encontramos que al desfase entre el país político y la sociedad se ajusta un bloqueo sociopolítico, la existencia de una multiplicidad de actores con capacidad de veto, suficiente para impedir las iniciativas de los otros, pero incapaces para producir una nueva hegemonía sociopolítica.

Ante esta última situación, algunos han planteado la búsqueda de una nueva hegemonía con las connotaciones antidemocráticas que esto conlleva.⁴ Pareciera que la ruta es la construcción de un nuevo modelo pluralista, asentado en la deliberación y en la conversación democrática, no en la imposición de unos grupos sobre los otros.

1.5 Nueva sociedad, nuevo régimen

En sentido amplio, un régimen político es una forma de gobernar, una manera de organizar la convivencia social por medio de reglas democráticamente acordadas y observadas (instituciones). El régimen también puede ser identificado con el sistema de gobierno, entendido este como la interacción efectiva entre las instituciones y las prácticas de los diversos actores sociales.

Los desfases comentados llevan a la conclusión de que nos enfrentamos con una situación de cambio de régimen; sin embargo, los contornos del nuevo todavía no se delinean claramente y los restos del pasado aún están animados por el movimiento, por la inercia histórica.

Los nuevos actores no se sienten “re-presentados” en el escenario que organizan las viejas elites dirigentes. Esta falta de representatividad es una crisis política, no del sistema electoral, aunque también tiene algunos elementos de él; pero lo cierto es que con el actual sistema electoral, los grupos emergentes han logrado representación electoral tanto a nivel parlamentario como en las elecciones presidenciales del 2002. No obstante, el problema va más allá del ámbito electoral, pues surge de las condiciones sociales referidas y se potencia ante los estilos de gobierno cupular propios de épocas anteriores y del periodo bipartidista. La

⁴ La hegemonía implica el concepto de supremacía, concepto reñido con los principios democráticos de igualdad.

negociación entre cúpulas y de notables ha sido cuestionada por la necesidad de prácticas políticas abiertas y a múltiples bandas.

Por otra parte, la demanda social de representación se extiende también al carácter del mandato otorgado a los representantes. Mientras que en épocas anteriores era legítimo el mandato de fideicomiso, que otorgaba al encargado amplios poderes, la época actual se caracteriza por una demanda ciudadana que quiere restringir la representación a un mandato con límites y sujeto a una periódica rendición de cuentas por parte de los representantes electos.

El control social sobre los electos es la expectativa que surge de la movilización social y de los cambios culturales antes descritos; atrás quedaron los poderes y las confianzas absolutas; una nueva ciudadanía está emergiendo de la reubicación entre las personas con respecto a sus identidades socioculturales y de sus visiones sobre las formas más adecuadas para organizar la convivencia.

1.6 Definiciones de la crisis institucional

La crisis de representación conduce directamente a los problemas de su institución más emblemática: el Parlamento. Para algunos, el problema del Poder Legislativo se reduce a un reglamento obsoleto, a su fragmentación o a las listas cerradas por las que se eligen los diputados, pero más que un problema reglamentario, esta crisis está vinculada a sus funciones dentro del marco general del sistema político y a la crisis del poder del Estado que hemos caracterizado antes.

Un parlamento diseñado para operar con un sistema de partido hegemónico y luego, con uno bipartidista, no funciona bien dentro de un sistema multipartidista. La fragmentación partidaria no es una variable independiente, es un reflejo del cambio en las condiciones sociales. El sistema de partidos cambia como consecuencia de la profundización de la diferenciación social, aunque es preciso señalar que el sistema de partidos no se encuentra mecánicamente determinado por ella. Los cambios sociales explican parcialmente la diferencia partidaria; la crisis de las ideologías (fin de la Guerra Fría) y el cambio en el contexto internacional concurren también en la explicación del cambio en el sistema de partidos (del bipartidismo al multipartidismo).

Un sistema de relaciones Ejecutivo-Legislativo, concebido para funcionar con mayorías parlamentarias, entra en crisis cuando esas mayorías no se producen automáticamente en cada elección, y los presidentes deben negociar con fracciones diversas, sin ninguna experiencia en la formación de coaliciones políticas de largo plazo, más allá de los acuerdos en torno a proyectos de ley específicos.

La judicialización de los conflictos políticos, entendida como el traslado de los diferendos políticos (consultas repetidas como instrumento de postergación del voto) a la esfera de competencia de la Sala Constitucional, obliga a una nueva redefinición de los mecanismos para dirimir los conflictos parlamentarios si el poder legislativo quiere seguir ejerciendo sus capacidades constitucionales. Los casos de **omisión legislativa**, en los que el tribunal ha llamado al ejercicio de sus funciones al Parlamento, constituyen también un claro ejemplo de esta problemática (Ley de referendo).

La paralización relativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo ha dado como resultado una mayor autonomía del Poder Judicial, no solo en lo referente al espacio que ocupa la Sala Constitucional frente a las insuficiencias y omisiones de ambos poderes, sino, también, al separarse el Poder Judicial de la dependencia que caracterizó las épocas anteriores con respecto a los partidos políticos (nombramientos de los magistrados).

La inacción de los poderes estatales también ha llevado a una cierta inflación legislativa en el campo del Derecho Penal. Pareciera que los diputados dicen: “denme un problema, no para darles una solución, sino para crear un delito para perseguir a quienes lo cometan.” Esto es una confesión de la incapacidad de resolver problemas por medio de políticas públicas.

Ante la ausencia de resultados y los escándalos de corrupción, existe la tentación de caer en el populismo penal, creyendo que los grandes problemas del país se resuelven exclusivamente por la vía del Derecho Penal. Esto conlleva riesgos para el proceso democrático, pues significa fortalecer la creencia en que la represión es la solución y aparta la discusión del terreno de las políticas públicas adecuadas para enfrentar los problemas.

Por su parte, la evidencia de la corrupción política se articula con la insatisfacción ciudadana por las promesas electorales incumplidas y por los malos servicios públicos. Es posible que exista la percepción entre la ciudadanía de que en el pasado los políticos siempre fueron corruptos, pero pensaban que al menos lograban que el Estado entregara servicios. Simultáneamente, el juicio sobre el presente es que siguen siendo corruptos y, además, no entregan nada. Esta ruptura de la relación clientelar explica, en gran parte, la indignación ciudadana con la política y, parcialmente, la pérdida de legitimidad sistémica y la desafección política.

1.7 Dimensiones de la crisis institucional

Resumiendo, la crisis institucional se puede caracterizar por la fragmentación legislativa, un Poder Ejecutivo paralizado por ausencia de una base sociopolítica; la carencia de mayoría legislativa y falta de liderazgo; por la judicialización de la política; por el pobre resultado y burocratización de los servicios de las instituciones públicas y por la desintegración del sistema bipartidista.

Adicionalmente, el desafío de los poderes fácticos (movimientos sociales y actores mediáticos) significa que el tradicional papel de intermediación de los partidos políticos entre el Estado y la sociedad civil es cuestionado y competido desde el populismo mediático y la ideología del gobierno directo de la sociedad civil.

El populismo mediático ha postulado que la representación social está en sus manos, más allá de sus funciones informativas. Algunos reivindican la definición de la agenda pública y la representación del interés público de manera exclusiva.

La ideología del gobierno de la sociedad civil postula la eliminación de los partidos y el gobierno directo de los movimientos sociales que enarbolan algunos sectores de la sociedad civil.

Ambos factores constituyen un reto para la democracia representativa, pues significan la eliminación del papel de intermediación de las organizaciones e instituciones políticas, sobre todo cuando el deterioro de su legitimidad es profundo, a consecuencia de las malas actuaciones de los políticos y de la ineficacia del aparato público.

Es imprescindible una discusión profunda sobre el contenido de los conceptos democracia representativa, democracia participativa y democracia deliberativa. Esta discusión persigue clarificar el sentido con que se usan estas expresiones en la lucha política, con miras a lograr entendimientos en el lenguaje que podrían conducir a acuerdos en decisiones. Es una discusión en torno a los papeles que corresponden a los principales actores.

1.8 La corrupción y la política

Los hechos de corrupción denunciados y en proceso de investigación ponen en tela de duda la legitimidad de la totalidad del sistema político. El deterioro de la legitimidad de los actores implicados es evidente y las repercusiones de estos hechos han afectado hasta las fuerzas no relacionadas con ellos. La crisis de confianza en el sistema se ha profundizado.

El correcto funcionamiento del sistema judicial es crucial para restablecer en algo la fe perdida de la ciudadanía. Sin embargo, para entender adecuadamente el problema, es conveniente precisar que el fenómeno de la corrupción no es de hoy y que no existió una Edad de Oro de la pureza de los funcionarios públicos. Lo ocurrido es fruto de las transformaciones sociales de los últimos años, que propician nuevas formas de delincuencia de cuello blanco, pero también del desarrollo del sistema de comunicación social que visibiliza más los actos indebidos.

Por otra parte, la concepción patrimonialista que algunos tienen del Estado, herencia colonial que ha hecho percibir a los funcionarios públicos que no hay diferencia entre su patrimonio y el patrimonio público, llega a su fin cuando la delincuencia de cuello blanco comprueba que los mecanismos del Estado de Derecho (división de poderes, Poder Judicial independiente, órganos contralores) no toleran más su permanencia.

El protagonismo del Poder Judicial en la lucha contra la corrupción deriva de cambios institucionales ocurridos en la década de los años noventa; de ellos, los principales fueron los siguientes: a- el aumento de los poderes de la Fiscalía; b- las nuevas leyes para el monitoreo de las transferencias de capitales; c- el aumento de las capacidades de los jueces en el proceso penal; d- la promoción de la reforma y la administración de la justicia por parte de las agencias internacionales de cooperación.

Los efectos de la corrupción sobre la legitimidad sistémica, como lo hemos señalado, son devastadores, pues no se limitan a la pérdida de confianza en personas e instituciones específicas, sino que amenazan, de manera seria, la totalidad del régimen.

II. Salidas globales a la crisis

Todavía es posible enfrentar los problemas sin que se presente una ruptura significativa del proceso y de las instituciones políticas. Existen visiones generales desde las cuales se puede partir para luego diseñar propuestas específicas.

2.1 No a los hombres providenciales, sí a las instituciones

El agotamiento de nuestro régimen de convivencia ha llevado a que se produzcan dos añoranzas; la búsqueda en el pasado de la salida a nuestros problemas, por parte de algunos, se trata simplemente de restaurar las viejas prácticas, valores e instituciones para lograr la estabilidad y la gobernabilidad. Otros piensan en una nueva hegemonía, a cargo de algún sector social, federativo de los poderes dispersos; impuesta por una visión de país para lograr la unidad con sacrificio del pluralismo y de la diversidad de opciones, que implica la nueva Costa Rica surgida en estas últimas décadas. Volver al pasado no es ya posible, y un futuro sin pluralismo tampoco, pues los conflictos reprimidos en nombre de la unidad surgirían por otras partes.

La alternativa es apostar al gobierno de las instituciones, a la construcción laboriosa de consensos parciales y siempre en movimiento, por medio del diálogo social, de la conversación democrática y del reconocimiento mutuo de la legitimidad sociopolítica de todos los actores, sin pretensión de alguna exclusión. Este es el camino para elaborar las nuevas reglas del juego (instituciones) que definan un nuevo pacto social para regular una nueva convivencia que se encuentra impedida de surgir por causa de instituciones que pertenecen a otra etapa de nuestro desarrollo sociopolítico.

2.2 Déficit de representación

La crisis de la representación hace que la gente no se reconozca en sus representantes, fruto del cambio social, pero también de una demanda de participación insatisfecha. Las cúpulas políticas atrincheradas en el pasado se han convertido en obstáculos para satisfacer esa necesidad; de ahí el derrumbe de partidos tradicionales y la aparición de nuevas formaciones que, sin embargo, pueden ser flores efímeras si no se institucionalizan, más allá de episódicas participaciones electorales.

El deseo de participación parece augurar el mantenimiento de un sistema multipartidista, lo que hace ineludible el diseño de una nueva institucionalidad política acorde con estas realidades; nuevas instituciones, especialmente para la regulación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pueden engendrar una legitimidad de nuevo tipo.

En lo referente al Parlamento, la reforma pasa por un congreso más enfrascado en el control político del Ejecutivo y de las políticas públicas, lo que implica también un proceso más amplio de debate y deliberación pública. La crisis de la representación obliga a plantearse una reforma política que afecte las relaciones entre los poderes del Estado y de estos con la sociedad.

2.3 Una nueva participación

La nueva participación busca una representación diferente, una interacción continua entre representantes y representados y la posibilidad de ejercer control y censura sobre quienes son elegidos.

El ejercicio del derecho de la participación no puede verse restringido al ámbito electoral; los ciudadanos desean participar en las decisiones que afectan sus vidas y no entregar cheques en blanco a sus representantes. El cuestionamiento no gira tanto en torno a los valores de la democracia representativa como en cuanto a su ejercicio. Hay una demanda para cambiar la forma de hacer política a espaldas de los representados y una exigencia de que se realice a la luz del día y con rendición de cuentas periódicas, no solo sobre el uso de los dineros públicos, sino, también, sobre la eficacia, los logros de la acción política y gubernamental.

Los nuevos diseños tienen que incorporar creativamente este sentimiento, a través de los mecanismos de la democracia semidirecta, como el referendo y lograr que la descentralización transfiera poder real a las comunidades. Esta nueva visión del país debería cristalizar en mecanismos como la reelección sucesiva de los parlamentarios para liberar a los representantes ciudadanos de la tiranía de las cúpulas, así como en el aumento de la participación ciudadana en el proceso legislativo, por la vía de las audiencias a los grupos interesados en las políticas públicas.

La nueva participación surge también de un proceso de dinamización cultural que en el ejercicio activo de los derechos ciudadanos lleva a plantear una nueva visión de las instituciones de la representación (sistema de elección de los diputados) y de los objetivos globales del país.

2.4 Los peligros de la apatía

Las últimas encuestas (agosto, 2005) muestran que el proceso de cambio ha producido no solo nuevas formaciones partidarias, sino, también, desafección con la política. La apatía es peligrosa para el proceso político, pues no integra demandas, aspiraciones e ideales. Ciudadanos separados de sus instituciones pueden constituir caldo fértil para que germinen tendencias demagógicas y autoritarias que, en nombre de unidades perdidas y de paraísos ilusorios, terminen con el autogobierno ciudadano, en nombre del pueblo.

El esfuerzo para promocionar una nueva cultura democrática debe ir más allá de los tradicionales programas de educación cívica y apoyarse en metodologías de acción participativa a escala local e institucional.

2.5 Profundizar la democracia

El proceso de cambio hacia un nuevo régimen parte del reconocimiento de la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa. Se necesita más y mejor democracia; más democracia⁵ significa la inclusión de nuevos actores hasta ahora fuera del proceso político (aumento del número de parlamentarios). Mejor democracia quiere decir desarrollo de nuevas formas de participación en las decisiones públicas, así como mecanismos eficaces de control horizontal y vertical sobre las tareas del aparato estatal.

Más y mejor democracia solo puede surgir de un diálogo político social, organizado y permanente, que confronte todas las agendas sectoriales y busque mínimos comunes denominadores que permitan llegar a acuerdos de gobernabilidad.

Las próximas elecciones no pueden verse como el momento definitivo en el proceso de cambio que vive el país; deberían aportar una dosis de legitimidad adicional al proceso político, pero los problemas estructurales subsistirán en espera de un proceso más amplio que asegure la transición hacia un nuevo régimen.

La discusión en torno a la estructura económica del país y a su inserción en la globalización debe ocupar uno de los primeros lugares de la deliberación, sin embargo; el país debe abandonar la obsesión economicista y concebir el proceso de producción y distribución de los bienes en el marco del panorama general del Estado y de la sociedad.

2.6 Una agenda para el cambio

La transición hacia un nuevo régimen debe tomar el camino costarricense, las rutas institucionales, las mismas de la discusión democrática, con el fin de lograr acuerdos sobre las nuevas reglas que deberán normar nuestra convivencia durante el siglo XXI.

⁵ Más democracia significa también una mayor capacidad de actuar desde lo público, más allá de la parálisis actual.

Es necesario elaborar una agenda de discusión en torno a los cambios que se requieren para el futuro, la cual debe estar presidida por un nuevo espíritu que evite la tentación de la hegemonía y busque una franja de acuerdos mínimos sin imposiciones.

El punto de partida debe ser la creación de espacios de encuentro entre los actores, el acercamiento y no el enfrentamiento, precedidos por la moderación en el lenguaje y la expresión clara de las intenciones ante la ciudadanía para comprometer así las posiciones de cada uno en un ejercicio democrático.

Los vetos recíprocos solo pueden ser superados por concesiones mutuas mínimas que construyan espacios de confianza para la edificación de acuerdos mayores.

En este sentido, el papel de Naciones Unidas, con su experiencia en procesos de diálogo en diversos países, es una contribución al proceso de transición hacia un nuevo régimen que incorpore las demandas del cambio, conservando lo mejor de un pasado exitoso en lo social y lo político.

III. Propuestas

Seguidamente se detallan propuestas concretas que se sugieren para desarrollar esta agenda preliminar de discusión, como se ha comentado anteriormente. Se han agrupado por áreas temáticas generales y pretenden ser soluciones para los déficit constatados.

3.1 Fortalecimiento de las funciones de representación

La crisis de la representación exige intervenciones sociales sobre las instituciones de la representación, tanto formales como informales. El trabajo más importante debe dirigirse a la modificación de algunas de las funciones esenciales de la representación, como es la función legislativa.

3.1.1 Reforma del sistema de elección de los diputados.

Equilibrio entre representación y posibilidad de formación de mayorías

Más que reformas parciales como el voto preferente, el sistema electoral necesita de una reforma que haga posible adecuar el sistema electoral a las nuevas realidades del multipartidismo, asegurando la representación (proporcionalidad), pero produciendo mayorías que faciliten la gobernabilidad. El sistema mixto de lista nacional y lista provincial es una posibilidad que merece examinarse con seriedad. Igualmente importante resulta pensar el establecimiento de barreras de ingreso a la repartición de escaños legislativos, sin perjudicar la representación de las minorías.

3.1.2 Reelección sucesiva de los parlamentarios

Favorece la verdadera rendición de cuentas y hace responsables a los diputados ante el electorado y no ante las cúpulas partidarias. El actual sistema impide una vinculación democrática de los parlamentarios con sus bases electorales y los hace excesivamente dependientes del partido o del candidato presidencial.

La no reelección sucesiva debilita el Parlamento y fortalece las tendencias autoritarias en los procesos políticos.

3.1.3 Discusión amplia sobre el Reglamento legislativo. Quórum de sesión reducido

La discusión sobre un nuevo reglamento legislativo no puede postergarse, aunque no puede dirigirse a la aprobación de una reforma integral teórica; debe iniciarse a partir de un diálogo realista que tome en cuenta la correlación de fuerzas del nuevo parlamento, renunciando a una visión de suma cero, donde un sector quiere ganar todo a costa de los otros grupos. Es importante perseguir la identificación de un grupo reducido de reformas estratégicas que agilice el proceso interno del Parlamento, evite el filibusterismo y permita el trabajo legislativo. Los partidos políticos deberían comprometerse a integrar una comisión especial desde el 1.º de mayo de 2006, que en un plazo prudente presente al plenario un proyecto de reformas en materias como vía rápida, uso de la palabra y quórum de sesión y votación.

Esta comisión podría proponer que se exija quórum de votación siempre, aunque se pueda sesionar sin necesidad de él o con uno mínimo, como ocurre en la mayoría de los parlamentos. Esta modificación agilizaría el trabajo parlamentario, que es esencialmente de representación política, al permitir que los diputados se dediquen al trabajo de comisiones, al estudio de proyectos y a la relación con los sectores sociales.

3.1.4 Voto parlamentario registrado

El Parlamento costarricense funciona sin que las decisiones de los diputados queden registradas en los archivos. Esta es una manera de fomentar la irresponsabilidad política; la responsabilidad del parlamentario tiene que ser establecida ante sus bases electorales para que haya real rendición de cuentas y se responda efectivamente al electorado.

Existe un vínculo directo entre esta medida y la reelección sucesiva de los parlamentarios, pues constituye el mecanismo para que los electores puedan juzgar la tarea de sus representantes como legisladores.

3.1.5 Desarrollo de las funciones de control político y presupuestario

La Asamblea Legislativa se ha concentrado en la función de legislar, a pesar de que constitucionalmente tiene funciones adicionales, como ejercer control político y efectuar nombramientos políticos (Contralor, magistrados, Defensor de los habitantes).

La redefinición de funciones del Parlamento debe dirigirse hacia una reestructuración de las comisiones parlamentarias, hoy ocupadas en tareas de legislación; solo la Comisión de Control del Gasto e Ingreso Público funciona de manera permanente como instancia contralora.

El Parlamento debería abocarse, de manera inmediata, a un análisis de los problemas que ha encontrado la Ley de Presupuestos Públicos para su adecuada implementación.

Una redefinición de las relaciones del Legislativo con su órgano auxiliar (Contraloría General) se impone, pues este debe ser integrante de los procesos de aprobación presupuestaria y de evaluación del gasto público desde una perspectiva macroeconómica y de eficacia. En este mismo sentido, debe pensarse cómo la Asamblea Legislativa aumenta su participación en el proceso de aprobación y control del gasto de las instituciones autónomas.

3.2 Revalorización del espacio del gobierno local

Bien que el ámbito de trabajo de este círculo deliberativo ha sido el de la representación y participación en general, lo cierto es que estos problemas se presentan también en el ámbito local.

Se recomienda un compromiso con los procesos de descentralización, en la medida en que estos significan un acercamiento a las necesidades de la ciudadanía en el nivel donde esto resulta más fácil. Sin embargo, señalamos que el fortalecimiento de los gobiernos locales no debe realizarse exclusivamente a partir de la perspectiva de la reforma municipal, sino desde el enfoque de la interacción de las municipalidades con sus respectivas comunidades, gracias a la dinamización de los mecanismos del plebiscito, referendo y cabildos.

Desde esta perspectiva, se considera necesario impulsar la Ley de Transferencia de Competencias a las Municipalidades, derivada de las modificaciones constitucionales que otorgaron recursos presupuestarios fijos a las municipalidades; por eso debe instarse a la Sala Constitucional para que dé un pronto fallo en este asunto, dada la actual omisión legislativa en esta materia; la decisión positiva fortalecerá los procesos de descentralización y vigorizará los gobiernos locales.

3.3 Nuevos pesos y contrapesos

El sistema democrático, y particularmente un sistema presidencialista como el nuestro, otorga especial importancia a evitar las concentraciones de poder. El sistema de equilibrio de poderes es una de las garantías más efectivas contra la instauración de tiranías.

Desde nuestra perspectiva, se ha considerado que esta regla del equilibrio debe operar tanto para los poderes institucionalizados como para los poderes *de facto* que surgen en el curso de la evolución de las sociedades, por lo que se proponen medidas de frenos y contrapesos en ambos campos del devenir social.

3.3.1 Impulso a la Ley de referendo

Por omisión legislativa, no se ha promulgado la legislación que implementa el referendo; dichosamente, la Sala Constitucional ordenó que se subsanara esta omisión con legislación rápida sobre la materia. Debe acelerarse el actual trámite legislativo para cumplir así con el mandato de la Sala IV, de manera que el mecanismo de la democracia semidirecta complemente la democracia representativa.

3.3.2 Observatorio de los medios y la responsabilidad social de estos

Los medios constituyen poderes *de facto* que deben estar bajo la vigilancia ciudadana, no estatal. Esa vigilancia es importante porque su actividad tiene consecuencias sociales. Por eso, se propone crear un observatorio, cuya responsabilidad sea del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) de las universidades públicas e instar a los medios para que nombren, bajo su responsabilidad, a defensores del lector, como ya lo hacen los principales periódicos del mundo.

El observatorio de medios tendría como principal propósito monitorear y enriquecer el proceso mediático. La transparencia y la libertad de prensa son valores básicos para la democracia. El observatorio será una instancia, cuyo fin esencial será ejercer, por medio del análisis objetivo, comprometido y sereno, una

observación atenta y permanente de la información, propagandística, publicitaria y noticiosa, que ofrecen los medios de comunicación social en Costa Rica. El observatorio promoverá el debate público y la libertad de prensa durante los periodos electorales, así como el análisis de la cobertura de los grandes temas políticos de largo plazo y de los problemas sociales.

Con la finalidad de garantizar una participación ciudadana activa en el proceso mediático, luchará por la plena vigencia de los derechos de libre expresión e información consagrados en la Constitución Política para permitir que los periodistas investiguen, busquen y descubran los hechos que permitan una cobertura ágil e informada de los procesos políticos que revisten particular interés para el público receptor de las informaciones.

Asimismo, evidenciará toda restricción impuesta por el Estado u otros actores a los profesionales del periodismo en su labor de búsqueda y recolección de información. El ámbito de la observación abarcará la televisión, la radio, los medios digitales, la publicidad y la publicaciones impresas.

3.3.3 Centro de Estudios Políticos Constitucionales: divulgación y discusión de los contenidos de las sentencias constitucionales y de la jurisprudencia electoral sobre partidos políticos

Las consecuencias político sociales de la actividad de la jurisdicción constitucional y del TSE exigen una atenta observación y discusión de los fallos judiciales que afectan la definición de los elementos constitutivos macrosociales, así como de los valores que regulan la **convivencia**. En consecuencia, es necesario crear una dinámica de estudio y discusión de su contenido, por lo que se propone la creación de un centro en el que participen órganos de la sociedad civil, partidos políticos y universidades públicas y privadas.

3.3.4 Mayor ingerencia legislativa en el control de las líneas generales de la política exterior

El fallo de la Sala IV sobre Iraq y los cuestionamientos sobre la negociación del TLC muestran que la ciudadanía exige mecanismos de revisión sobre las decisiones en esta materia. Podría pensarse en otorgar mayores poderes de control político a la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento y la obligación frecuente de los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de comparecer ante los diputados para explicar las principales líneas de acción política del Gobierno en estas materias.

3.3.5 Introducción del voto de censura efectivo para los ministros

Esto es parte de un proceso más amplio para redefinir las relaciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo y un mecanismo efectivo para introducir rectificaciones en las tareas del Ejecutivo. El voto de censura existe en la Constitución actual, pero no implica la dimisión forzosa del funcionario. La censura es un mecanismo para enviar señales a un gobierno con rumbo equivocado, así como una contribución indirecta del parlamento al proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.

3.3.6 Control político permanente. Comparecencia de ministros de manera regular para responder a las preguntas de los parlamentarios

Es necesario restar dramatismo a la comparecencia de los ministros y lograr la rendición de cuentas periódica del gobierno ante el parlamento, provocando la discusión serena de las políticas públicas.

Actualmente los ministros van al parlamento porque son convocados o por decisión propia. Sin embargo, el proceso de convocatoria es engorroso y lento, y el trámite de la comparecencia no facilita un verdadero

debate. Es necesario que estas comparecencias sean frecuentes, obligatorias y parte normal del proceso de control político, por lo que se podría establecer un capítulo permanente del plenario y las comisiones para que los ministros den respuestas a preguntas formuladas con anterioridad por los diputados.

3.4 Exclusión e inclusión

Por razones institucionales formales y de índole sociocultural, algunos grupos no participan plenamente de la vida y del proceso político; por lo tanto, es imperativo construir los mecanismos que solucionen estas situaciones de exclusión.

3.4.1 La remoción de obstáculos sociales y culturales que impiden la participación política de las mujeres

A pesar de acciones de tipo afirmativo que han logrado que las mujeres tengan una mayor representación en la vida parlamentaria, lo cierto es que la participación más amplia de las mujeres se encuentra todavía condicionada por la doble jornada laboral y por los prejuicios. Es necesario que se preste reflexión a esta situación y que se imaginen los mecanismos para su superación.

3.4.2 Programas para la promoción de la ciudadanía activa. Educación para la participación. Participación juvenil. Educación para la democracia

No toda crisis política se puede reducir a problemas de los actores y de las instituciones políticas. La cultura política es también un determinante del comportamiento político, de manera tal que todo proceso de reforma política tiene que desarrollarse también sobre el registro de los valores.

La educación en general debe contemplar un componente transversal para la enseñanza teórica y práctica de los valores de la democracia, los derechos humanos y la participación política. Vemos con entusiasmo el anuncio reciente de la Defensora de los Habitantes sobre planes para desarrollar programas en esta dirección, y consideramos que este podría ser un campo de acción para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el apoyo de todas las fuerzas políticas.

3.4.3 Participación plena de las etnias en el proceso político

La invisibilización de los negros, los indígenas y otros grupos de la población en el discurso histórico político y la marginación en las políticas públicas es un tema que preocupa.

Deben instalarse los consejos de consulta y deliberación públicos, que incorporen las demandas propias de estas categorías de población y que las transmitan, de manera ordenada y sistemática, al aparato del Estado. El reconocimiento de su especificidad cultural y de la exclusión histórica a que han sido sometidos, es un componente esencial para la construcción de una nueva legitimidad democrática, fundada en el pluralismo y la multiculturalidad, no en los presupuestos erróneos de la asimilación a un homogéneo imaginario cultural.

3.4.4 El problema de los guetos de migrantes

La inmigración de miles de nicaragüenses presenta problemas enormes desde el punto de vista de las políticas públicas (educación, salud). Resultaría fácil cerrar los ojos y pretender que este problema se solucione con leyes migratorias y las sanciones penales. La complejidad del asunto hace ineludible que a escala local

exista participación ciudadana en la resolución de estos problemas de los enclaves urbanos, donde los migrantes han asentado su residencia. Es necesario superar los enfoques unilaterales, centrados o en la seguridad o en los derechos humanos de una manera exclusiva. Ambos son complementarios. No se puede plantear el tema de los derechos sin la obligación de contribuir al mantenimiento de los sistemas de protección en el país receptor. La perspectiva conservadora del control de los migrantes olvida los derechos esenciales de los seres humanos, más allá de sus nacionalidades específicas.

La política migratoria debe ser articulada con políticas de descentralización y participación, lo que equivale a concebir los derechos tradicionales de la ciudadanía de una manera diferente, con miras no solo a la presencia de migrantes de primera generación, sino con respecto a los de la segunda y tercera generación, cuyo sentimiento de exclusión heredado puede producir fenómenos de alejamiento y separación con la sociedad en su conjunto, los cuales podrían reproducirse indefinidamente en pobreza, marginalidad y delincuencia.

3.4.5 El aumento de la representación parlamentaria

Costa Rica tiene uno de los parlamentos más pequeños del mundo, así como una bajísima relación de parlamentarios por habitante. Esto ha hecho que los grupos de poder tradicionales se enseñoreen de la representación parlamentaria y dejen por fuera del parlamento importantes sectores sociales, nuevos y viejos, que no se sienten representados por los círculos de poder cerrados que tienden hasta autorreproducirse familiarmente en el Parlamento.

El aumento del número de diputados debe visualizarse como un mecanismo de inclusión política, aunque no debe darse independientemente de modificaciones en el sistema electoral.

3.5 Las rutas del cambio político

Los cambios políticos no deben enfocarse únicamente desde la perspectiva de su racionalidad inmanente; es necesario proponerlos desde un enfoque que tome en cuenta su viabilidad social, jurídica y política. Sin visión estratégica del camino se corre el riesgo de que todo termine siendo un interesante ejercicio académico, pero sin repercusión y efectos sociopolíticos significativos.

3.5.1 La reforma amplia de la constitución

Entre la convocatoria a una constituyente y la aprobación de reformas parciales a la Constitución, no existe en nuestro ordenamiento superior la posibilidad de aprobar reformas generales que permitan un reordenamiento del panorama político, sin afectar la estructura fundamental de la Constitución (libertades fundamentales).

La reforma al artículo 196, que permite la instauración de un procedimiento como el antes descrito, es una posibilidad de viabilizar reformas a las instituciones políticas a partir de la propuesta de una comisión de expertos establecida por la Asamblea Legislativa.

3.5.2 Espacios para el encuentro y el diálogo social

Sin embargo, el combustible fundamental de todo el proceso reformador viene dado por la acción y el acuerdo entre los actores políticos relevantes, formales e informales, quienes, sentados a la misma mesa para discutir los cambios necesarios que desbloqueen el proceso político, puedan asegurar la gobernabilidad

y abrir los espacios para un desarrollo humano creciente. Esa es la condición necesaria para toda reforma que busque mejorar la representación y ampliar el diálogo social. Las experiencias de Naciones Unidas en contextos similares hacen del PNUD un actor privilegiado para el logro de estos objetivos.

Conclusión

El cambio social acelerado de las últimas décadas ha propiciado la aparición de nuevos actores socio-políticos y el derrumbe de muchos mecanismos de cohesión social. Los nuevos actores demandan inclusión en el proceso socio-político y no obedecen más a las estructuras de autoridad del pasado, mientras que los sectores tradicionales ven con nostalgia la ruptura de lo viejo.

La situación de vetos recíprocos que se ha generado nos revela un país político retrasado en su cultura y sus instituciones, con respecto a nuevas formas y movimientos sociales que, sin embargo, todavía no configuran un nuevo panorama. El ejemplo más claro nos viene dado por la erosión del sistema de partidos bipartidista que todavía no es sustituido por una nueva configuración con nuevos partidos institucionalizados, a pesar del dinamismo y contribución positiva que significan las nuevas agrupaciones.

La aguda crisis institucional obliga a tomar medidas urgentes no solo en el terreno formal, sino, también, al acercamiento de los actores y a intervenciones activas en la dimensión de la cultura política, orientadas estas últimas a generar una cultura de entendimientos de amplio espectro y de acuerdos programáticos.

Las salidas a esta crisis pasan por la búsqueda de un liderazgo auténtico, que evite los escollos de los demagogos, por la promoción de nuevas formas de participación política que venzan los riesgos del nihilismo político, profundicen la democracia y planteen una agenda concreta para el cambio socio-político ordenado.

Esta agenda debe incluir el fortalecimiento de las funciones tradicionales de la representación, la revalorización de los espacios del gobierno local, el fortalecimiento de los mecanismos de pesos y contrapesos del Estado democrático, la incorporación de sectores marginados del proceso político normal y una explicitación clara de las rutas que hagan viable, en términos políticos, los cambios que se propongan.

Anexo Propuestas

1. Fortalecimiento de las funciones de representación	
1.1 Reforma del sistema de elección de los diputados. Equilibrio entre representación y posibilidad de formación de mayorías.	Adecuar el sistema electoral a las nuevas realidades del multipartidismo, asegurando la representación (proporcionalidad), pero produciendo mayorías que faciliten la gobernabilidad. El sistema mixto de lista nacional y lista provincial es una posibilidad que merece examinarse con seriedad.
1.2 Reelección sucesiva de los parlamentarios.	Favorece la verdadera rendición de cuentas y hace responsables a los diputados ante el electorado y no ante las cúpulas partidarias.
1.3 Discusión amplia sobre el Reglamento legislativo. Quórum de sesión reducido.	Identificación de un grupo reducido de reformas estratégicas que agilice el proceso interno del Parlamento, evite el filibusterismo y permita el trabajo parlamentario.
1.4 Voto parlamentario registrado.	El Parlamento costarricense funciona sin que las decisiones de los diputados queden registradas en los archivos. Esta es una manera de fomentar la irresponsabilidad política.
1.5 Desarrollo de las funciones de control político y presupuestario.	La redefinición de funciones del Parlamento debe dirigirse hacia una reestructuración de las comisiones parlamentarias, hoy ocupadas en tareas de legislación; solo la Comisión de Control del Gasto e Ingreso Público funciona de manera permanente como instancia contralora.
2. Revalorización del espacio del gobierno local	
La Ley de Transferencia de Competencias a las Municipalidades, derivada de las modificaciones constitucionales, que otorgaron recursos presupuestarios fijos a las municipalidades; por eso debe instarse a la Sala Constitucional para que dé un pronto fallo en este asunto.	
3. Nuevos pesos y contrapesos	
3.1 Impulso a la Ley de Referendo.	Debe acelerarse el actual trámite legislativo, cumpliendo así con el mandato de la Sala IV y abriendo las puertas para que este mecanismo de democracia semidirecta complemente la democracia representativa.
3.2 Observatorio de los Medios y responsabilidad social de estos.	Crear un Observatorio bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Rectores de las Universidades Públicas, e instar a los medios para que nombren, bajo su responsabilidad, a defensores del lector, como lo hacen ya los principales periódicos del mundo.

	El Observatorio de Medios tendría como principal propósito el monitoreo y enriquecimiento del proceso mediático.
3.1 Centro de Estudios Políticos Constitucionales, divulgación y discusión de los contenidos de las sentencias constitucionales y de la jurisprudencia electoral sobre partidos políticos.	Las consecuencias político-sociales de la actividad de la jurisdicción constitucional y del TSE exigen una atenta observación y discusión de los fallos judiciales que afectan la definición de los elementos constitutivos macrosociales, así como los valores que regulan la convivencia . En consecuencia, es necesario crear una dinámica.
3.4 Mayor inerencia legislativa en el control de las líneas generales de la política exterior.	Mayores poderes de control político a la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento, y la obligación frecuente, de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de comparecer ante el parlamento.
3.5 Introducción del voto de censura efectivo para los ministros.	La censura es un mecanismo para enviar señales a un gobierno que lleva mal rumbo, así como una contribución indirecta del Parlamento al proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.
3.6 Control político permanente. Comparecencia de Ministros de manera regular para responder a las preguntas de los parlamentarios.	Es necesario que estas comparecencias sean frecuentes, obligatorias y parte normal del proceso de control político, por lo que se podría establecer un capítulo permanente del plenario y las comisiones para que los ministros diesen respuestas a preguntas formuladas con anterioridad por los diputados
4. Exclusión e inclusión	
4.1 La remoción de obstáculos sociales y culturales que impiden la participación política de las mujeres.	La participación más amplia de las mujeres se encuentra todavía condicionada por la doble jornada laboral y por los prejuicios.
4.2 Programas para la Promoción de la Ciudadanía Activa. Educación para la Participación. Participación juvenil. Educación para la Democracia.	No toda la crisis política se puede reducir a problemas de las instituciones de los actores y de las instituciones políticas. La cultura política es también un determinante del comportamiento político, de manera tal que todo proceso de reforma política tiene que desarrollarse también sobre el registro de los valores.
4.3 Participación plena de las etnias en el proceso político.	La invisibilización de los negros, los indígenas y otras categorías de la población en el discurso histórico político, y en marginación en las políticas públicas es un tema que preocupa. Deben instalarse los Consejos de Consulta y Deliberación públicos, que incorporen las demandas propias de estas

	<p>categorías poblacionales y que las transmitan, de manera ordenada y sistemática, al aparato del Estado.</p>
<p>4.4 El problema de los guetos de migrantes.</p>	<p>La inmigración de miles de nicaragüenses presenta problemas enormes desde el punto de vista de las políticas públicas (educación, salud). Resultaría fácil cerrar los ojos y pretender que este problema se solucione desde las leyes migratorias y las sanciones penales.</p> <p>La política migratoria debe ser articulada con políticas de descentralización y participación.</p>
<p>4.5 El aumento de la representación parlamentaria.</p>	<p>Costa Rica tiene uno de los parlamentos más pequeños del mundo. Así como una bajísima relación de parlamentarios por habitante. Esto ha hecho que los grupos de poder tradicionales se enseñoreen de la representación parlamentaria, y ha dejado por fuera del Parlamento a importantes sectores sociales nuevos y viejos que no se sienten representados por círculos de poder cerrados.</p>
<p>5. Las rutas del cambio político</p>	
<p>5.1 La reforma amplia de la Constitución.</p>	<p>Entre la convocatoria a una constituyente y la aprobación de reformas parciales a la Constitución, no existe en nuestro ordenamiento superior la posibilidad de aprobar reformas generales que permitan un reordenamiento del panorama político, sin afectar la estructura fundamental de la Constitución (libertades fundamentales).</p> <p>La reforma del artículo 196, permitiendo la instauración de un procedimiento como el antes descrito, es una posibilidad de viabilizar reformas a las instituciones políticas.</p>
<p>5.2 Espacios para el encuentro y el dialogo social.</p>	<p>El combustible fundamental de todo el proceso reformador viene dado por la acción y el acuerdo entre los actores políticos relevantes, formales e informales. Las experiencias de Naciones Unidas en contextos similares hacen del PNUD un actor privilegiado para el logro de estos objetivos.</p>

Integrantes del círculo deliberativo

- Víctor Ramírez, abogado y analista político.
- Glenn Gómez, sacerdote vocero de la Conferencia Episcopal.
- Elaine White, relacionista internacional, exviceministra de Relaciones Exteriores.
- Milena Vega, socióloga.
- Mimi Prado, exviceministra de Cultura.
- Juany Guzmán, politóloga, exdirectora de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- Constantino Urcuyo (coordinador), politólogo, director académico de CIAPA.

**Círculo deliberativo sobre
El papel del Estado:**

“Hacia un Estado costarricense renovado:
Propuesta para una reforma impostergable”

Coordinadora:
Milena Grillo

Círculo deliberativo sobre El papel del Estado:

“Hacia un Estado costarricense renovado: Propuesta para una reforma impostergable”

I. Contexto

1.1 Sobre los fines de la reforma del Estado

El debate con respecto a la reforma del Estado se encuentra en la agenda política costarricense desde hace varios años, con una tendencia a privilegiar las funciones fiscales y a omitir un debate a fondo sobre las funciones del Estado.

El problema fiscal es una preocupación legítima, en la medida en que a un Estado sin ingresos no le es posible ampliar su participación en la oferta y prestación de servicios sociales con cobertura y calidad, pero su solución no resuelve, *per se*, todos los problemas que se le atribuyen. Ciertamente, por una parte la insuficiencia de recursos fiscales deteriora la calidad de los servicios y reduce la posibilidad de atención a las demandas de la población; por la otra, no es posible obviar el hecho de que un porcentaje importante de la ciudadanía percibe al Estado como un aparato en manos de grupos de interés, que han logrado convertirlo en un instrumento para atender sus propios intereses y no para velar por el bien común.

Por tanto, esta reforma, además de resolver el problema fiscal, debe propiciar una reestructuración a fondo del aparato institucional público, con miras a restablecer la confianza de sus ciudadanos y ciudadanas en el cumplimiento efectivo de sus atribuciones. Esto conlleva un replanteamiento de la forma en que el Estado ha organizado y operado sus instituciones públicas, de las formas de ejercicio del poder y de la relación del gobierno, con la sociedad, así como del cumplimiento del principio de rendición de cuentas y transparencia pública por parte de los entes gubernamentales, a todo nivel.

El logro de la eficiencia en el accionar institucional debe estar en función de lo que la Constitución Política señala como norte del Estado costarricense. El artículo 50 de la Constitución dice: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”. Esta preocupación por el bienestar general se ve reforzada por el resto de los artículos contenidos en el Título V. que, junto con los artículos relativos a la educación, establecen un conjunto de derechos ciudadanos, que hacen del Estado costarricense una entidad no solamente encargada de la salvaguardar de los derechos civiles y políticos, sino, también, de los derechos sociales y por los llamados derechos de segunda y tercera generación.

El Estado costarricense es entonces un estado social de derecho; es decir, un Estado que a la vez que garantiza un conjunto de libertades civiles y políticas, y establece reglas para una adecuada convivencia social, se preocupa también por el bienestar general de toda la población. Es necesario entonces que la reforma pendiente integre, como ejes de acción, los derechos humanos, la participación ciudadana, la tolerancia política, la justicia redistributiva y el desarrollo con equidad. Asimismo, que convoque a amplios y diversos sectores para la construcción de un pacto social que trascienda la visión cortoplacista electoral, aproximándose más a la construcción colectiva de un proyecto de país, con compromisos innegociables, independientemente del gobierno de turno.

En las últimas dos décadas, el Estado costarricense ha mostrado serias dificultades para responder a los requerimientos establecidos por la Constitución. No se trata solamente de un problema de carencia de recursos y ausencia de visiones de mediano y largo plazos por parte de los gobernantes, sino, también, de la complejidad y dispersión institucional que ha adquirido la Administración Pública, que dificulta el establecimiento de metas y la coordinación de las acciones. Esta falta de visión de conjunto ha llevado a la creación imprevista de instituciones, a la partición de programas y la duplicidad de esfuerzos.

Siendo las dificultades apuntadas un tema de agenda pública, en el pasado reciente se han realizado varios intentos de reforma del Estado que, dada la delimitación de objetivos (v. gr., el énfasis en el logro de la productividad y la competitividad), han terminado abundando en la complejidad del problema, al producir un debilitamiento de programas e instituciones que resultan esenciales para mantener la estabilidad social y política del país.

Corresponde, por tanto, retomar el proyecto de reforma del Estado en un momento en que el país parece estar en camino de adquirir compromisos comerciales internacionales de largo plazo, que, a no dudarlo, introducirán importantes modificaciones sociales y políticas. Este nuevo proyecto debe procurar la incorporación de ajustes a la institucionalidad del Estado que le permitan retomar los fines señalados en la Constitución Política, y apuntalar así la senda hacia un desarrollo democrático, sostenido en el ejercicio de libertades civiles y políticas y en la protección de derechos de sus habitantes.

La iniciativa antes referida debe sustentarse en una responsabilidad pública insoslayable, cual es la del papel del Estado como regulador y mediador entre los intereses de unas pocas personas y las necesidades de muchas, en la búsqueda de un bienestar social lo más amplio posible. Esto implica revertir la lógica con la cual siempre se han definido las políticas estatales, basadas en un fuerte sustento asistencialista a poblaciones “vulnerables” y en un gasto social posible antes que necesario.

Independientemente de la clasificación de la política que se haga para regular y distribuir o redistribuir recursos, en su concepción y promoción deben reforzarse estratégicamente como enfoques aquellos que se

propongan la garantía de derechos, institucionalizando mecanismos que permitan una efectiva promoción, protección y tutela de estas, así como la promoción de mayores condiciones de igualdad de oportunidades, en un doble escenario de carencia que se vincula a la protección de derechos de las personas históricamente excluidas, junto con una amenaza o reducción de los derechos comunes a la población en general.

Un importante reto es que el cumplimiento de los derechos fundamentales está cada vez más vinculado a los intereses económicos, políticos y sociales de los actores más poderosos de la sociedad, incluyendo el Estado. Su satisfacción repercute en el clima político y social, y demanda un cambio en la lógica de gasto estatal por la de inversión social. Es importante que las políticas económicas y los sectores más dinámicos de la economía tengan, entre sus obligaciones, el respeto a los derechos ciudadanos. Deben crearse mecanismos que sancionen el incumplimiento de tales obligaciones, en lugar de relegar tal cumplimiento al ámbito de la conciencia o de la sensibilidad de las personas obligadas a su estricto cumplimiento.

El combate a la exclusión remite tanto a la construcción de una ciudadanía activa como a las condiciones para su ejercicio, ya que los sectores que demandan inclusión no siempre se enfocan a la igualdad social y económica, sino, también, a la igualdad política. Esta es la idea-fuerza que da sustento al presente documento, el cual recoge el pensamiento de un conjunto de ciudadanas y ciudadanos costarricenses en cuanto a líneas de acción prioritarias de consideración nacional en materia de la reforma estatal que el país tiene pendiente, que por lo demás resulta impostergable si se quiere enfrentar de manera efectiva los desafíos de diversa índole que el país enfrenta actualmente.

II. Hacia un Estado costarricense renovado

2.1 Propuestas en el ámbito de la reforma institucional

2.1.1 Sobre la creación de una Ley Orgánica de la Administración Pública

Aunque la *Ley General de la Administración Pública* (LGAP) contiene disposiciones de avanzada sobre la organización, relaciones y mecanismos de coordinación entre el Poder Ejecutivo y la Administración descentralizada, lo cierto es que hace falta una ley orgánica que regule algunos aspectos álgidos de esta relación. En ese sentido, se propone lo siguiente:

- a) **La creación de una Ley Orgánica de la Administración Pública —como complemento a la Ley General de la Administración Pública—** que entre a regular algunos aspectos específicos de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Administración descentralizada.¹
- b) **La Ley Orgánica propuesta deberá establecer los principios generales de organización del Poder Ejecutivo.** Entre ellos, la enumeración de los ministerios que deberían existir y la fijación de sus respectivas competencias.²

1 A manera de ejemplo es válido citar el artículo 27 de la LGAP establece la rectoría sectorial de los Ministros, lo cual no se cumple en la realidad por falta de mecanismos concretos para hacerle operativa.

2 La estructura interna de cada Ministerio deberá ser fijada por reglamentos orgánicos como lo manda la Constitución, pero especialmente para tomar en cuenta la naturaleza propia de las funciones que desempeña cada uno de ellos.

- c) **La Ley Orgánica propuesta contemplaría la fusión de ministerios**, como sigue: los Ministerios de Gobernación, Seguridad y Justicia, para crear el Ministerio del Interior; los Ministerios de Industrias, Agricultura y Comercio Interior, para crear el Ministerio de la Producción. El Ministerio de Hacienda absorbería las funciones del Ministerio de Economía para trabajar hacia una congruencia entre la política económica y fiscal del Estado, con alta especialización en política fiscal y macroeconómica, y la rectoría del sector financiero que el Estado tiene pendiente de instituir.
- d) **Reforzar al Ministerio de Planificación en sus funciones planificadoras y presupuestarias, regresándole la Dirección de Presupuesto Nacional y trasladándole la Dirección de Servicio Civil.**³ En este contexto, sería la instancia responsable de la asignación de los recursos públicos y por ende de la definición de prioridades, y la encargada de negociar con el resto del sector público cómo se emplearán los recursos para atender las necesidades del desarrollo nacional. Cuando hay insuficiencia de recursos, debe corresponderle definir dónde se recorta y dónde no, y cuando hay excedentes, debe asignarlos. También centralizaría las relaciones con la cooperación internacional.
- e) **Dotar al Ministerio de Planificación de un Consejo Económico y Social** que actuaría con una magistratura de influencia, para dar peso político y social a sus decisiones y respaldar su acatamiento por parte de los restantes ministerios.⁴
- f) **Eliminar las presidencias ejecutivas, salvo la del Banco Central**, la cual tendría total autonomía respecto del Poder Ejecutivo. **También, eliminar las juntas directivas de las instituciones descentralizadas**, pues en la práctica no han cumplido con la gestión esperada.
- g) **Reagrupar las instituciones descentralizadas en sectores, bajo la dirección política de un Ministro**, el cual, junto con el Presidente, sería el encargado de fijar las políticas del respectivo sector. Las instituciones descentralizadas serían ejecutoras de políticas y estarían en constante coordinación con el Ministro rector de su área respectiva. En cada institución descentralizada habría un gerente como jerarca administrativo.
- h) **El Consejo de Gobierno sería la reunión del Presidente con los ministros rectores de los distintos sectores.** Paralelamente, se proponen mini consejos semanales, entre los ministros rectores de cada sector y los gerentes de las respectivas instituciones descentralizadas.⁵
- i) **La Autoridad Presupuestaria debe fortalecerse a través de un remozamiento de la normativa que la rige.**⁶ Todas las instituciones públicas deben estar sujetas a sus regulaciones, en especial en casos de emergencia macroeconómica, los cuales deben quedar bien definidos en las leyes. La Autoridad debe poder establecer lineamientos sobre gasto, empleo y salarios, ingreso, financiamiento, compras y gestión de la deuda al menos. Sus lineamientos deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno para fortalecer su vigencia política, y deben ser de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones.

3 El traslado de la Dirección de Presupuesto Nacional a MIDEPLAN fortalecería al Ministerio de Hacienda tanto como a éste, dado que permitiría al primero concentrarse en sus responsabilidades específicas, y habría un órgano especializado MIDEPLAN que definiría la asignación de los recursos.

4 El espíritu de esta propuesta es eliminar centros de poder y procurar la racionalización del gasto público. La conformación y funciones del Consejo propuesto se amplían en sección posterior de este documento.

5 De esa forma, el funcionamiento del aparato estatal sería más ágil, además de existir mecanismos concretos de coordinación y control entre el Poder Ejecutivo y la Administración descentralizada.

6 Este remozamiento de la normativa debe incluir regulaciones que van más allá de lo específico: la Sala Constitucional debería estar obligada a resolver de acuerdo su propia jurisprudencia para evitar fluctuaciones radicales en su criterio sobre temas fiscales; un elemento en la asignación de prioridades es el costo fiscal que la Corte ignora.

2.1.2 Sobre la reforma en materia de Planificación y Presupuestación

El gasto público de cualquier sociedad tiene que estar definido por un sistema integrado de factores que regule adecuadamente los siguientes procesos: a) Planificación; b) Presupuestación; c) Ejecución del gasto; c) Control del gasto. Estos procesos deben ser secuenciales; esto es, a partir de un orden lexicográfico específico, la política pública debe regular el proceso jurídico y técnico respectivo, justamente en ese orden.⁷

Del análisis comparado con las otras legislaciones y sistemas de rendición de cuentas, es posible determinar para el caso de Costa Rica un conjunto de carencias y necesidades en materia de planificación estratégica. Estos vacíos sirven de marco referencial a la elaboración de las siguientes propuestas en materia de planificación y presupuestación para el país:

a) **Se convoca a una cuidadosa revisión de la Ley de Planificación Nacional N.º 5525, de 2 de mayo de 1974 y sus reformas, y referirlas al Plan Nacional de Desarrollo (PND).**⁸ Como algunas pautas básicas de esa reforma se proponen las siguientes:

- **Redimensionar el PND, como una propuesta estratégica de largo plazo, resultante de un pacto nacional en el Parlamento**, ajeno al ciclo político electoral, con aprobación legislativa gravosa (2/3 partes del pleno), que tenga una duración superior a los 4 años de la permanencia del Poder Ejecutivo.⁹ En el apartado sobre Consejo Económico y Social más adelante en este documento, se plantea la expectativa de una planificación nacional a 20 años de plazo.

- **Reestructurar la Política General de Presupuestación del Estado, según lo demanda y permite un sistema de planificación de largo plazo como el propuesto anteriormente.** Como consecuencia, la Ley General del Presupuesto —en lugar de ser resuelta en lo fundamental por criterios coyunturales, por las posibilidades hacendarias o fiscales o, bien, por decisiones de corto plazo de las administraciones específicas— estaría esencialmente influida y determinada por los criterios de planificación estratégica.¹⁰

- **Paralelamente, crear un cuerpo de consejos técnicos (o científicos) de Estado**, los cuales estarán constituidos por un grupo de expertos, de carácter permanente (con nombramientos de 10 años, renovables), que funcionen como entidades asesoras de las políticas estratégicas de Estado en cada uno de los ministerios.¹¹

7 De tal suerte y como primera etapa— la Planificación general del Estado es un requisito medular para el montaje de un sistema general de fiscalización y control de las administraciones públicas. Desde esa perspectiva, la Planificación se plantea, como un pre-requisito para la presupuestación, para una racional ejecución del gasto, para su control y, posteriormente, para un adecuado sistema de rendición de cuentas.

8 Costa Rica presentó algunos avances en materia de planificación y control, a partir de la aprobación de la Ley 8131 o *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, el cual supone un paso adelante al obligar a todas las instituciones que comprende, a someter sus Planes Anuales Operativos (PAO), al Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el problema sigue siendo la actual naturaleza de este Plan, que no constituye una propuesta estratégica de Estado, sino una articulación parcial del Poder Ejecutivo (vía decreto) que tiene una duración de únicamente 4 años, y está amarrada a todos los vicios y fragilidades del ciclo electoral.

9 A diferencia de otros países, que definen Estrategias de Planificación de largo plazo (10-20-30 años) en materia de salud, educación, ciencia y tecnología, estrategia económica, industrial y comercial, y otros temas medulares de Estado, la precariedad y las limitaciones del actual Plan Nacional de Desarrollo costarricense suponen una pseudo-planificación de únicamente 3-4 años que, en la mayoría de los casos, es revocada por el siguiente gobierno y sus nuevos ministros, inclusive en aquellos casos donde existe reelección del partido oficialista.

10 Se parte aquí del axioma de que la **planificación sustantiva** o técnica debe ser un pre-requisito de la **planificación presupuestaria o financiera**. Asimismo, los mecanismos de Evaluación y Fiscalización que el Estado plantee, lo cual afecta directamente el trabajo de entidades como la Contraloría General de la República (CGRC) y otras entidades contraloras o de fiscalización. La función de las entidades contraloras y de fiscalización de la Administración Pública, en especial la Asamblea Legislativa por medio de sus organismos especializados como la CGRC -y otras instituciones que forman partes de este estudio- están, en consecuencia, limitadas a una fiscalización de carácter administrativo financiero, reducida o focalizada al sentido autista de la gestión administrativa en sí mismo, pero que no puede ser medida o confrontada por su probidad técnica, política o estratégica.

11 No existe en Costa Rica ningún organismo técnico adscrito a los ministerios, que funcione como entidad asesora del alto nivel, que pueda garantizar la continuidad de las políticas técnicas de Estado, a pesar de los cambios ministeriales. Instituciones como los consejos técnicos -o científicos- de Estado franceses, caracterizados por un grupo de expertos, de carácter permanente, que fungen como entidades asesoras de las políticas estratégicas de Estado en cada uno de los Ministerios, no tienen ninguna réplica o símil en Costa Rica. La propuesta implica que habría un Consejo de esta naturaleza para Educación, para Salud, para Ciencia y Tecnología, para Materia Hacendaria, etc. Lo formarían exministros, expertos reconocidos en la materia, catedráticos universitarios, etc.

- **Generar** —bajo la asesoría de MIDEPLAN y del Sistema Nacional de Evaluación (SINE)— una reestructuración de los Planes Estratégicos Globales (PEG) de cada ministerio o institución, así como de los correspondientes Planes Anuales Operativos (PAO), a la luz de los lineamientos de largo plazo establecidos por el PND.¹²

- b) **Reestructurar el marco legal del SINE**, y su correlación específica con la *Ley de Nacional de Planificación* y con la normativa que rige el Plan Nacional de Desarrollo, así como con la Ley 8131, *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*.
- c) Aprovechar el proceso de reforma puesto en marcha para fortalecer los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en la fiscalización del quehacer gubernamental. En ese sentido, es esencial establecer mecanismos adicionales de rendimientto de cuentas que permitan a la ciudadanía conocer el desempeño de las instituciones a partir de los principales productos y servicios que brindan.

2.1.3 Sobre la creación de un Consejo Económico Social para Costa Rica

- *Antecedentes*

Como antecedente, es válido notar que esta figura nació originalmente en el constitucionalismo y derecho público europeo (extendiéndose rápidamente a otros países del mundo) y tiende a encauzar la participación de los grupos de presión en órganos consultivos, representativos de los diversos grupos organizados de carácter económico y social, teniendo funciones de consulta, debate, concertación y evaluación, en distintos grados según los países.¹³ Estos consejos están establecidos en la Constitución Política del Estado, como es el caso del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia y el Consejo Económico y Social de Francia; en otros países están establecidos a nivel infraconstitucional como en el caso de los Países Bajos y Luxemburgo. España creó un Consejo Económico Social a partir de la Ley 21 de 1991, así como por una norma de la Constitución Política española.¹⁴

En América Latina ha existido una tendencia a desarrollar las orientaciones europeas tanto de concertación social como de consejos económico-sociales. Estos últimos, sobre todo, en el Cono Sur del continente, en

12 En este sentido, habría que tomar como base los avances analíticos desarrollados por el “Taller de Planeamiento Estratégico” para el SINE, con el financiamiento de la Unidad Ejecutora de un Proyecto BID, y el respectivo “Plan Estratégico 1999-2004”.

13 Estos consejos se han desarrollado dentro de países africanos como Alto Volta, Camerún, Gabón, Mauritania y Togo, con distintas modalidades en diferentes contextos políticos. En algunos países europeos encontramos también las fórmulas de las asambleas económicas como una forma más plena de integración de los grupos de interés sectoriales, ya que tales asambleas se sitúan al lado de la asamblea de representación política clásica. Así, el Parlamento se integra por una cámara representativa de intereses y otra elegida con criterios político-territoriales tradicionales. Es el caso de Yugoslavia, Irlanda y el Lander de Baviera, entre los más destacados. En el caso de Yugoslavia, el Parlamento se integra con cinco cámaras, tres de las cuales están integradas por representantes de organizaciones sindicales, cooperativas y otros organismos pertenecientes a cada una de las ramas de actividad (el Consejo Económico, el Consejo Cultural y Educativo, y el Consejo de Asuntos Sociales y Salud).

En el caso de Irlanda, el Senado tiene una representación con base económica, técnica y cultural. De sus 60 integrantes, 43 son elegidos por los representantes de los diferentes estratos socio-económicos: cultura, industria, agricultura, administración pública y trabajadores; 6 son elegidos por las universidades y 11 son designados por el Primer Ministro. El Senado en el Lander de Baviera está integrado también por 60 miembros: 11 representan a los sindicatos; 11 representan a la economía agrícola y forestal; 5 a la industria y el comercio; 5 a la artesanía, 4 a las corporaciones liberales; los restantes corresponden a municipios y asociaciones de municipios, comunidades religiosas.

14 También es meritorio de señalar el caso de Portugal, país en el cual la democracia fue institucionalizada a partir de la revolución del 25 de abril del 74, en el año 1975 hubo elecciones libres y a partir de entonces se creó el primer órgano llamado Consejo Nacional del Plan, en 1983, que es un año de gran crisis en Portugal, y en Europa, se crea el Consejo Permanente de Concertación Social entre Patronos, Copatronos y Trabajadores. En 1986, Portugal entra en la Comunidad Económica Europea y en 1992, consagra en la Constitución de Portugal el Consejo Económico y Social, constituido a partir del Consejo Permanente de Concertación Social entre Patronos y Trabajadores, adhiriéndose otras instituciones como cooperativas, órdenes profesionales, colegios profesionales, universidades, ambientalistas, órdenes de misericordia, instituciones de solidaridad social y otras; además de algunos representantes de la administración de algunos ministerios. El Presidente del Consejo Económico y Social es elegido por la Asamblea Nacional, por una mayoría de dos tercios de los diputados y normalmente hay un acuerdo entre los principales partidos, cuando el gobierno es de un partido, el Presidente del Consejo es de otro.

Argentina (Herrera, Enrique: Los Consejos económico-sociales. Ed. Eudeba, Argentina, 1972) y en Chile (Consejo Económico y Social, establecido en 1983), aun cuando este último no es representativo en términos objetivos, al menos en la parte correspondiente al sector laboral. Por otra parte, en varios países latinoamericanos se han desarrollado instancias de consulta con los grupos de interés afectados, sobre las decisiones que deben adoptarse por el Parlamento o por el Gobierno.

Para los fines de este documento, resulta relevante retomar el caso de Francia, donde el CES tiene tres especificidades que pueden ser de interés al debate en Costa Rica, como sigue:

- Está integrado por 18 grupos que representan al sector patronal, sindical y el de economías sociales.
- Está articulado con 22 consejos regionales que cuentan con su autonomía.
- Cuenta con un Consejo Nacional que se encarga de los procedimientos de integración regional y los asuntos de interés internacional.

Los Consejos Económico-sociales son entidades que pertenecen al ámbito de la democracia participativa, como complemento a las instituciones y mecanismos de la democracia representativa. En tal sentido, los Consejos no resuelven las demandas de los mecanismos decisorios de Estado (ni la legitimidad originaria de su constitución y función), pero sí contribuyen en forma muy adecuada a solucionar otros perfiles de la legitimidad, tal y como la representativa extendida (*lato sensu*). Esto es, la participación en la definición indirecta de las políticas públicas de sectores productivos, laborales, empresariales, sindicales, etc., que no tienen, necesariamente, participación en los partidos políticos y en sus vehículos de representación pública.

• *Una propuesta para introducir los Consejos Económico-Sociales en el sistema normativo costarricense*

- a) **Dado que la Constitución Política de Costa Rica recoge el mandato, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social, existe el referente necesario para que el país siga el patrón español, e introduzca la figura del Consejo Económico-Social mediante la creación de una norma constitucional, en la línea del Art. 131 de la Constitución española.**¹⁵ La norma por elaborar, entre otros aspectos, deberá definir como sectores integrantes de dicho cuerpo, a los sectores productivos, laborales, empresariales, sindicales y académicos, en tanto referiría su composición y funciones para ser regulada por vía de Ley.
- b) **El órgano así creado, cuya denominación sería la de Consejo Económico y Social, reforzaría la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho.** Al tiempo que cumple con esta función constitucional, el CES costarricense serviría de plataforma institucional permanente para el diálogo y deliberación, en la medida en que se constituiría en el único órgano con representación de un amplio

15 En líneas generales, el texto del proyecto de reforma constitucional contemplaría una disposición en dos incisos, como sigue: "Propuesta de reforma constitucional. Art. XX. 1. El Estado de Costa Rica, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Poder Ejecutivo remitirá a la Asamblea Legislativa un Plan Nacional de Desarrollo desagregado en siete áreas: 1) educación, salud, inversión social y equidad; 2) crecimiento, desarrollo y competitividad; 3) infraestructura, transporte y obras públicas; 4) sistema hacendario, tributario y fiscal; 5) política agrícola, minera y medioambiental; 6) política exterior; 7) respeto a los derechos humanos, y lucha contra cualquier forma de discriminación y; 8) descentralización y gobiernos locales. Este Plan Nacional de Desarrollo, y sus planes sectoriales o temáticos indicados, una vez aprobado por 2/3 partes del Órgano Legislativo, tendrá una validez de 20 años, y, para esos efectos, el Poder Ejecutivo y sus dependencias tomarán consulta –para su formulación y, además para la revisión de su cumplimiento anual– a un Consejo Económico Social con representación de sectores productivos, laborales, empresariales, sindicales y académica, cuya composición y funciones será regulada por Ley.

conjunto de organizaciones y sectores. Por otra parte, una estructura de este Consejo Económico y Social responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar los intereses que les son propios.

- c) **En tal sentido, la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Gobierno en las áreas definidas por la Constitución Política y su concreción mediante el Poder Legislativo en el indicado ámbito material.** Esta participación se materializa, fundamentalmente, en la emisión de informes y dictámenes con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa. El Consejo Económico y Social constituiría, además, un medio de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno. En tal sentido, haría más fluida la relación y colaboración entre aquellos y el Gobierno.
- d) **Como se señaló anteriormente, el CES contará con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gocen de representatividad, así como de otras organizaciones académicas o fuerzas sociales representativas de intereses diversos. Sin embargo, no se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter de órgano consultivo de este, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios.** En razón de esta necesaria autonomía funcional, se le dota de amplias facultades de autoorganización. Se prevé la presencia de expertos que contribuyan a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia. El Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con estas.

Desde el punto de vista orgánico y funcional, el Consejo tendrá los siguientes lineamientos:

- Será un órgano consultivo del Gobierno en las materias que le serían definidas por la norma constitucional.
- Se configura como un ente de Derecho Público de los previstos, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito en forma conjunta al Ministerio de Planificación y al Ministerio de la Presidencia.
- Estará integrado por 21 miembros, incluido su presidente. De ellos, 5 en representación de las organizaciones sindicales, 5 en representación de las organizaciones empresariales; 5 representando al sector académico y profesional, y 6 expertos en las materias competencia del Consejo. Dichos miembros serán propuestos al Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Planificación por los propios sectores representados, en reunión independiente.

2.1.4 La Reforma en materia de Control Público

• *Sobre la Contraloría General de la República*

El entramamiento que actualmente se produce en la Administración Pública, como resultado de la obligación que pesa sobre sus jerarcas de solicitar la autorización del órgano contralor antes de tomar decisiones importantes, por lo demás claramente enmarcadas dentro de las atribuciones constitucionales y legales de la institución respectiva, sirve de marco referencial para las siguientes propuestas:

- a) **Modificar la concepción actual de ejercicio de la fiscalización del gasto público, de forma que la Contraloría ejerza sus controles a posteriori y no a priori, delimitando sus facultades para que el refrendo de los contratos solo pueda ser denegado con base en criterios de legalidad y no en criterios técnicos que son ajenos a su competencia.** Esto, a la luz de que, según la Constitución, las potestades de la Contraloría se circunscriben al control legal-financiero de la Hacienda Pública.¹⁶
- b) **Modificar la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos,** para eliminar la injerencia tanto de los auditores internos como de la propia Contraloría en asuntos meramente administrativos.¹⁷
- c) **Establecer mecanismos selectivos para ejercer la potestad de refrendo de los contratos del Estado,** basados en criterios tales como la importancia y el monto de los contratos sometidos a aprobación.¹⁸
- d) **Establecer mecanismos selectivos para ejercer la potestad fiscalizadora de la Contraloría,** de manera tal que se fiscalicen continuamente aquellas instituciones que manejan importantes cantidades de fondos públicos, tales como el ICE, RECOPE, la CCSS, CONAVI, etc. Respecto de las demás instituciones realizar auditorías al azar.

2.1.5 La Reforma en materia de eficiencia pública

• *Sobre el Régimen de Servicio Civil*

El Régimen de Servicio Civil se ha convertido, en la praxis, en una camisa de fuerza para una Administración Pública eficiente. Diversos aspectos de su Régimen requieren ser reformados para redimensionar sus alcances, sin afectar los fines de interés público que animaron su creación. En ese sentido, las siguientes propuestas:

- a) **Modificar el Régimen de Servicio Civil,** en primer término, para que el criterio de la idoneidad comprobada para ejercer un cargo público no sólo sea un requisito de acceso al Régimen, sino que se exija a lo largo toda la carrera administrativa. Todo funcionario cubierto por el Régimen debería ser sometido a exámenes de competencia funcional cada cinco años, para demostrar que mantiene la condición de idoneidad comprobada. De no aprobar los respectivos exámenes, sería dado de baja.¹⁹
- b) **Eliminar los incentivos laborales por antigüedad.** Los aumentos salariales deberán otorgarse con base en criterios de productividad, medida mediante instrumentos idóneos y en función de las metas anuales establecidas por cada institución pública. Los incentivos estarían asociados al logro o superación de dichas metas.

16 Esta modificación permitiría que los jefes de cada Administración Pública recuperen su función gerencial y asuman plenamente las eventuales responsabilidades por el mal ejercicio de esta. En la praxis, la mayoría de los refrendos de contratos importantes se rechaza o se retarda su aprobación por objeciones de carácter técnico que son completamente ajenas a las potestades constitucionales del ente contralor.

17 Este es uno de los principales problemas que actualmente enfrentan los jefes administrativos, quienes constantemente se ven cuestionados tanto por sus Auditorías Internas como por la propia Contraloría General de la República, al punto que tales instancias en numerosas ocasiones sustituyen a estos funcionarios en sus potestades de gobierno y administración.

18 En la actualidad todos los contratos de la Administración son objeto de refrendo, inclusive los de montos insignificantes, lo cual hace que la Contraloría desperdicie tiempo y recursos en actividades intrascendentes para las finanzas públicas.

19 Las disposiciones del Régimen vigente lo han convertido, en la praxis, en una camisa de fuerza para una Administración Pública eficiente. Las propuestas para su modificación buscan crear condiciones que obliguen a los funcionarios a una capacitación continua, que les habilitaría para ejercer de mejor manera sus labores.

- c) **Modificar los mecanismos de despido de los servidores públicos**, que en la actualidad son rígidos y engorrosos. Para ello, todo el sistema de sanciones y despido debe ser replanteado y establecer, inclusive, la potestad de que la Administración Pública pueda destituir a un trabajador con responsabilidad patronal, de manera razonada, por motivos de oportunidad.²⁰
- d) **Eliminar el mecanismo vigente que permite al jerarca administrativo nombrar a cualquiera de los candidatos incluidos en una terna**. El nombrado deberá ser invariablemente el candidato que obtuvo la mejor calificación.²¹
- e) **Extender los principios del Régimen del Servicio Civil a la Administración descentralizada**, a la luz de lo dispuesto en la Constitución. De esa forma, se evitarían las iniquidades salariales que se producen, por ejemplo, entre profesionales que desempeñan iguales funciones en distintas instituciones públicas.

2.1.6 La Reforma en materia de gestión de las finanzas públicas

Un análisis del contexto nacional de las finanzas públicas y de su asignación presupuestaria plantea un panorama en el que se destaca un gasto público insuficiente²² y progresivo (equidad horizontal) en el país; una carga tributaria baja, que presenta un crecimiento lento, con alta evasión (iniquidad horizontal), y es levemente progresiva. Paralelamente, la deuda pública se presenta como alta y creciente.²³

En lo que refiere a los desafíos de todo tipo que enfrenta el país y las necesidades que se han venido acumulando como resultado de una gestión de las finanzas nacionales marcada por una reducción progresiva del gasto público, así como por una postergación irresponsable de una reforma tributaria, se propone centrar los esfuerzos hacia:

- **una aplicación eficiente, cada vez mayor y más estratégica del gasto público**, aunque sus resultados conlleven un alto costo político para la administración de turno,²⁴
- **una canalización al gasto corriente del aumento del ingreso corriente**, teniendo presente el límite reducido de margen para aumento de la deuda,²⁵

20 El principio constitucional de estabilidad laboral se ha desvirtuado, en la práctica, para transformarse en el de la inamovilidad de funcionarios ineficientes o corruptos.

21 Este mecanismo en la praxis permite nombrar al candidato amigo o políticamente recomendado con solo incluir a esa persona dentro de la terna, aunque no sea el mejor calificado.

22 Es necesario abandonar la retórica irresponsable sobre el gasto público. Todavía hay quienes claman que el gasto público es excesivo y que hay grandes problemas que deben corregirse. Es frecuente en este contexto escuchar hablar de que existen “disparadores del gasto” como las pensiones, que deben ser replanteados, y desperdicio que se expresa en duplicación de funciones entre distintas entidades estatales. Las pensiones han sido reformadas a través de un proceso lento y doloroso, y lo que existe ahora y se debe respetar son los derechos adquiridos de las personas. Disparadores muy importantes, como los fallos laborales que en el pasado crearon círculos encadenados de aumentos salariales, o los Certificados de Abono Tributario, con sus enormes deficiencias teóricas y prácticas, ya no son parte de los retos que tenemos.

23 El endeudamiento se ha liberalizado en extremo, al punto que el mecanismo de colocación de títulos de deuda en el mercado ha permitido deuda cara y de uso sin responsabilidad. Es preciso una política al respecto que responda a reglas sobre el costo y el uso de los recursos, y que contemple el fortalecimiento del uso de la deuda multilateral, pero en el marco de reglas propias sobre costos y objetivos.

24 En el campo de la atención a los grupos vulnerables y de menores ingresos, es lamentable que el avance haya sido poco en los últimos quince años, pues los índices de pobreza no se han reducido a pesar de una gran inversión en los programas asistenciales. La definición de una estrategia en esta materia no es trivial, a pesar de que cada vez se habla más de ello, y su ejecución es inmensamente compleja, dada la articulación de intereses que existe alrededor del sector. Pero es posible que en este campo no se requieran recursos adicionales, sino una programación apropiada para llevarlos a cabo.

25 No se hace referencia en este texto al tema de la gestión de la deuda pública, campo en el cual se requieren ajustes principalmente en el campo de la ingeniería financiera. Conviene analizar también el costo de las distintas fuentes de financiamiento, y en especial la contratación en el mercado privado, que parece ser especialmente onerosa y no posee controles apropiados para una buena utilización de esos recursos.

- **una política de aumento de la inversión pública**, que está en deuda desde hace tiempo y que debe responder a un plan con visión de conjunto (desarrollo, sostenibilidad, estabilidad) y no a demandas aisladas,
- **la búsqueda de nuevos mecanismos para canalizar recursos privados** hacia la inversión, y
- **la puesta en marcha de una reforma tributaria en términos que apuntalen la revitalización del Estado**, para un cumplimiento adecuado de sus funciones, según las determina las disposiciones constitucionales citadas en la sección inicial de este documento.

Sobre el aumento en la inversión pública y la búsqueda de nuevos mecanismos para canalizar recursos privados hacia esta, el país tiene pendiente el cumplimiento de varias tareas. Por un lado, el remozamiento de las entidades responsables de su planificación y ejecución, tanto a nivel global como sectorial, según se propone en otras secciones de este documento, y por otro y de manera simultánea, el fortalecimiento de nuevos mecanismos que propicien la inversión privada en proyectos públicos, prestando especial atención al costo y al tiempo que los proyectos requieren cuando los ejecuta el sector privado. Dos propuestas concretas llevan a recomendar:

- a) **la reivindicación de formas ya exploradas por el país, tales como las concesiones, a la luz de lo que plantea la ley respectiva, la gestión interesada, las titularizaciones, y la venta de activos innecesarios.**²⁶ El Estado no necesita ser dueño de muchos de sus activos, y debe recurrir a los nuevos sistemas disponibles en el mercado (como lo hace con éxito una buena parte del sector privado). Para ello resulta esencial contar con reglas y sistemas de valoración que aseguren eficiencia en la contratación correspondiente;²⁷ y
- b) **el establecimiento de mecanismos eficientes de planificación, ejecución y control y el abandono de posiciones dogmáticas** al momento de dilucidar si es el Estado o lo privado, lo que puede encargarse de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio, de mejor y manera y a menor costo, que es lo que se busca en función del interés público.²⁸

En todo caso, poner los mecanismos antes planteados en funcionamiento toma tiempo, por lo que un próximo gobierno deberá contar con un programa especial de bajo costo y ejecución directa, para los dos primeros años.

26 El deterioro de la infraestructura y la reducida inversión públicas son dos de los cuellos de botella más importantes que restringen el desarrollo nacional. El problema afecta nuestras escuelas, colegios y universidades, tanto como los caminos, carreteras, puertos y aeropuertos. Amenaza también instituciones líderes como el ICE, la CCSS y otras. El Estado y sus instituciones cuentan con un fuerte patrimonio en libros, cuyo valor de mercado es sin duda mucho mayor. Este patrimonio podría aprovecharse mejor si fuese posible crear fideicomisos que sean propietarios de los activos respectivos y recibieran a cambio, pagos por alquileres u otros productos. Estos recursos permitirían financiar las nuevas inversiones, reestructurar la deuda interna y reducir el costo de su servicio, e incluso llevar a cabo inversiones financieras para poder canalizar recursos hacia otros sectores prioritarios, como lo es el financiamiento de proyectos de infraestructura que han sido postergados hasta hoy. Fideicomisos como los propuestos permitirían ofrecer al mercado financiero, nacional e internacional, un producto de alta seguridad para inversionistas institucionales como los fondos de pensiones que verían con buenos ojos este tipo de proyectos, dado que su valor es conocido en el presente y el riesgo muy bajo. Así, no solo se abrirían opciones locales de bajo riesgo a los fondos nacionales de pensiones, sino que se abrirían posibilidades de atraer fondos externos hacia Costa Rica. Sin dejar de considerar que el mecanismo genera deuda, es posible anticipar que la gran escala de estas titularizaciones permitiría obtener mejores condiciones, tanto de parte de los inversionistas como de los intermediarios financieros que participan en su estructuración. Hay diversos modelos legales y financieros que podrían emplearse para ello, y nuestros especialistas están en capacidad de plantear opciones capaces de satisfacer las necesidades y preocupaciones de los distintos grupos afectados por una decisión de esta naturaleza.

27 Existen mecanismos innovadores que les permiten a las instituciones vender algunos de sus activos y alquilarlos, con el propósito de contar, en el presente, con los recursos necesarios para poder cumplir con sus prioridades. En el sector privado este tipo de estrategia ha sido muy exitosa, y les ha permitido a muchas corporaciones, contar con los recursos que requiere y concentrar sus esfuerzos en sus retos primordiales. Así, por ejemplo, algunas instituciones públicas podrían vender sus edificios y alquilarlos para su uso, lo que les permitiría contar con más recursos en el presente. Con el mismo espíritu, el sector privado podría llevar a cabo otras inversiones prioritarias y alquilar sus servicios, sea al gobierno o a los mismos usuarios. Ha habido alguna experiencia en el país, y ya es posible sistematizarla para ponerla en práctica a mayor escala. Se trata de una reconversión de los activos estatales, para que este se deshaga de los que no requiere poseer y se concentre en tener aquellos que son esenciales.

28 Esto, en atención a los aprendizajes derivados de la poca y poco exitosa experiencia acumulada en la materia.

En lo que se refiere a la puesta en marcha de una reforma tributaria, en los términos planteados, el proceso de deliberación que da origen a este documento permitió el análisis y discusión sobre el deber-ser de esta reforma, teniendo como referentes planteamientos aportados por participantes en el proceso. En ese contexto, el siguiente apartado de esta sección recoge la relación de los acuerdos arribados por el grupo como resultado de dicha deliberación, tanto en lo que se refiere a las necesidades en términos de reforma tributaria, como de fortalecimiento de las capacidades aplicativas del Sistema Tributario costarricense.

2.1.7 La Reforma en materia tributaria

• *Imposición sobre la Renta*

Dos grandes líneas maestras deben inspirar la reforma: el tránsito hacia una forma de imposición sobre la renta de carácter global, en sustitución del actual sistema cedular;²⁹ y la migración hacia una forma de imposición sobre la renta total del contribuyente residente, independientemente del lugar donde se genere u obtenga dicha renta, a diferencia del actual modelo territorial y sin perjuicio de algunos matices que puedan considerarse. En ese sentido, se enuncian las siguientes propuestas:

a) **Estructurar la reforma a la imposición sobre la renta en torno a:**

- el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que gravaría a las personas físicas residentes en Costa Rica;³⁰
- el impuesto sobre sociedades, que gravaría a las sociedades y demás personas jurídicas residentes en Costa Rica;³¹ y
- el impuesto sobre la renta de los no residentes, que gravaría la renta de fuente costarricense obtenida por personas físicas y jurídicas no residentes en Costa Rica.³²

b) **Establecer un mecanismo de integración entre el impuesto de renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades, orientado a evitar la doble imposición del dividendo.** En los individuos, la reforma debe incluir el conjunto de las rentas de las personas físicas en una sola base imponible.³³

29 La globalidad puede encontrar algunos matices razonables en dos tipos de rentas: i) las ganancias de capital (salvo las provenientes de venta de acciones, para garantizar un tratamiento similar a los dividendos), visto que son rentas irregulares que se generan a través de varios períodos pero se gravan en un solo, cuando se realizan, podrían estar sometidas a un régimen especial: creación de una base imponible especial con tarifa única; crear una base especial que tributo al tipo promedio de la escala general; dividir la ganancia entre los años de realización y utilizar la fracción anual únicamente para el cálculo del tipo promedio en la escala progresiva; y ii) Para el caso de las rentas del capital de mercado financiero –donde se discute si deben recibir un tratamiento especial, vista la fácil deslocalización de este tipo de rendimiento y pese al costo de equidad que ello implica– pueden estudiarse varias alternativas: base especial a tipo único y definitivo; base especial a un tipo fijo, pero con vínculo a la base general a través de la llamada “exención con progresividad” (si bien se exoneran de la base imponible general, sí se toman en cuenta para fijar el tipo promedio que corresponde pagar al resto de las rentas que se incluyen en dicha base); alguno de los regímenes anteriores limitado a una cierta cuantía, superada, la cual se les daría el tratamiento general.

30 El gravamen de rentas de fuente extranjera para los residentes tiene como fundamento razones de equidad: sin este criterio quien tiene alta capacidad económica puede evitar el impuesto colocando sus fuentes de renta en el extranjero, con pleno apoyo de la ley; esto no lo puede hacer quien percibe rentas del trabajo. Permite también alinear los signos de riqueza de las personas con sus declaraciones de renta, a través de la presunción de incremento injustificado de patrimonio, en que la justificación ya no podría ser la fuente extranjera de la renta.

31 El impuesto de sociedades debe orientarse a una ampliación de la base imponible, para aproximar la utilidad contable-financiera a la utilidad fiscal. Esto debe aderezarse con normativa moderna en materia de precios de transferencia, subcapitalización (sobre préstamos entre sociedades vinculadas). La tarifa debe mantenerse en el 30% actual; no obstante, podría considerarse el modelo de mantener una tarifa baja a nivel de sociedades, centrando la recaudación en los individuos y constituyéndose en una alternativa para promover el ahorro y la reinversión, así como la atracción de la inversión extranjera.

32 El impuesto a la renta de los no residentes debe gravar a los individuos y sociedades no residentes en Costa Rica que generen rentas de fuente costarricense, bajo la siguiente distinción básica: i) los no residentes con establecimiento permanente, que deberían ser gravados en forma similar a las sociedades residentes, con algunas particularidades en virtud de la relación con la sociedad matriz; y los no residentes sin establecimiento permanente, gravados en general sobre las rentas brutas obtenidas y a través del sistema de retención en la fuente. Aquí resulta importante simplificar el actual esquema de tipos impositivos que rige en el “impuesto sobre las remesas al exterior”. Para las entidades *offshore* de los grupos financieros nacionales, sería conveniente eliminar el impuesto especial fijo actualmente existente (US\$300.000 anuales), sustituyéndolo con el régimen general del impuesto de los no residentes. Así, la sociedad *offshore*, al operar efectivamente en Costa Rica, constituiría un establecimiento permanente. Esto podría combinarse con un régimen de tributación consolidada del grupo, en el que la sociedad *offshore* se consolida respecto de su establecimiento permanente en Costa Rica.

33 El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe gravar los siguientes tipos de renta, deducidos los gastos necesarios para producirlas, normalmente relacionados con cada tipo de renta: a) las rentas netas del trabajo dependiente y por pensión, b) las rentas netas del trabajo autónomo y profesional, c) las

- c) **Depurar la base global imponible mediante la deducción de un mínimo exento individual y familiar**, además de alguna proporción de gastos calificados, para luego aplicarle una escala progresiva moderada (por ejemplo, entre el 10% y el 30%), como forma de alcanzar la progresividad.³⁴
- d) **Dotar a la Administración Tributaria de un sistema generalizado de retenciones a cuenta, que provea una poderosa herramienta de control cruzado, así como de un sistema especial de retenciones para los asalariados**, que tome en cuenta las características generales del impuesto para calcular y ajustar el monto mensual por retener, a modo de evitar situaciones finales de devolución e incluso permitir que quienes obtengan rentas exclusivas de salario no declaren al final del período.

• *Imposición general sobre el consumo: el IVA*

El actual Impuesto General sobre las Ventas es un impuesto al valor agregado imperfecto e incompleto. Un IVA moderno, para ser un verdadero impuesto general sobre el consumo, debe gravar tanto los bienes como los servicios. El impuesto costarricense actual sigue un criterio de deducción física, pues se reconoce el crédito fiscal únicamente en el caso de adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración, o, bien, de bienes de capital que se destinen directamente a producir los bienes. Esto adquiere especial dramatismo si recordamos que la economía costarricense ha venido evolucionando rápidamente hacia una economía de servicios. En ese contexto, las reformas propuestas van en las siguientes líneas:

- a) **Gravar como regla general** tanto los bienes como los servicios.
- b) **Sustituir el criterio de deducción física por el de deducción financiera** para la admisibilidad de la aplicación del crédito fiscal.
- c) **Incluir en el sistema de exenciones, una canasta básica de bienes**, fijada en función de lo que un órgano técnico determine que constituye el consumo básico del quintil más bajo de la población. **También debe contemplarse un conjunto de exenciones de bienes y servicios por razones sociales o culturales, en particular, un régimen especial para la agricultura.**
- d) **Exonerar las exportaciones por razones de competitividad**, dado que la importación en el país de destino está gravada con el IVA,³⁵ y
- e) **Regular adecuadamente los aspectos técnicos**, para asegurar una adecuada aplicación de los puntos arriba planteados, en apego a lo dispuesto en la Sexta Directiva de la Unión Europea, que parece obligado en esta materia.

rentas netas empresariales, d) el neto de los dividendos y demás participaciones en beneficios obtenidos del desarrollo de actividades, económicas a través de sociedades y demás personas jurídicas, e) el neto de los intereses provenientes de contratos individuales de préstamo, f) las ganancias de capital realizadas, con mecanismos de indexación del valor de adquisición y de ajuste para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad, por el hecho de que si bien las ganancias se acumulan a través de varios períodos se realizan en uno solo, y g) las subvenciones y demás beneficios que otorguen los entes públicos.

34 Al impuesto resultante se le deben deducir los impuestos soportados en el extranjero para evitar la doble imposición internacional; si se han obtenido dividendos o ganancias de capital en acciones, se debe deducir un monto para corregir la doble imposición que derivaría de pagar a nivel de la sociedad y a nivel personal, superando la situación actual; se deben deducir las retenciones y pagos a cuenta practicadas durante el período: se llega así a la suma a ingresar o a devolver con la declaración.

35 El mecanismo para establecer exenciones debe basarse en la siguiente distinción: en operaciones locales, quien compra insumos gravados para vender bienes o servicios exentos no debe gozar de derecho de crédito (devolución) de los impuestos soportados en las compras; en exportaciones, sí debe gozar de dicho derecho de devolución.

- *Sobre los impuestos con destino específico*

Los impuestos de referencia son aquellos en cuya ley de creación se determina el gasto al que debe ser afectada su recaudación. Esta modalidad de imposición ha sido deslegitimada en Costa Rica por haber estimado la Sala Constitucional que esta violenta el Principio de la Caja Única, el cual permite al legislador presupuestario fijar las prioridades de los gastos, teniendo en cuenta la globalidad de las necesidades por satisfacer.³⁶

El ánimo tras el principio arriba referido es evitar una petrificación que provoque excesos de recursos para una finalidad y defecto de recursos para otras. Sin embargo, este principio no implica que no se puedan afectar algunos ingresos, siempre que se respeten algunas condiciones básicas, como son:

- que no se impida la ordenación general de prioridades, lo cual exige que se debe tratar de un ingreso que no es determinante en el financiamiento del presupuesto,
- que sea posible establecer una previsión aproximada del ingreso y que este guarde correspondencia con el gasto previsto, revirtiendo los excesos de caja única, y
- que exista coherencia entre el tipo de ingreso y el gasto por financiar, de modo que se constituya en un instrumento eficiente y equitativo de la imposición, según el beneficio que la gente percibe de los servicios o bienes públicos financiados.

Si se cumplen estas condiciones, la afectación es válida y forma parte del fundamento mismo del impuesto. Su irrespeto por el legislador presupuestario es inaceptable, pues viola la voluntad popular de aceptar el impuesto si y solo si su producto se destina a un gasto particular. Desde esta perspectiva, se propone:

- **Explorar la creación de nuevos impuestos con destino específico, como mecanismo complementario al financiamiento de la gestión pública**, cuya recaudación esté rigurosamente afectada a gasto público relacionado con la atención de prioridades claramente establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional, todo en un marco de pleno cumplimiento de las condiciones antes planteadas.

2.1.8. La reforma en materia de fortalecimiento de las capacidades aplicativas del Sistema Tributario costarricense

Otro ámbito de la eficiencia estatal en el que resulta urgente avanzar se refiere a las potestades jurídicas de la Administración Tributaria, dado que las debilidades que presenta el aparato estatal en materia de cumplimiento de sus competencias están también relacionadas con las restricciones de diversa índole que enfrentan sus instituciones, las cuales, a su vez, son consecuencia, entre otras cosas, de la incapacidad probada del Estado en el ámbito de una eficaz gestión financiera y fiscal.³⁷ En ese sentido, se consideran pertinentes propuestas de reforma, en dos vertientes: la operativa y la estructural, como sigue:

³⁶ La Sala Constitucional ha oscilado entre dos extremos que violan principios básicos de la tributación y generan resultados indeseables: por una parte, ha sostenido que el destino específico pertenece a la esfera de la legislación presupuestaria, por lo que esta puede variar lo que se estableció en la ley ordinaria que creó el impuesto; por otra, llegó a sostener lo contrario; esto es, que debe respetarse a ultranza dicho destino, con lo que hizo temblar aún más las finanzas del Estado. Hoy en día prevalece la primera interpretación, aunque ambas interpretaciones son cuestionables en tanto es posible afirmar que no todos los destinos específicos son legítimos, ni tampoco que todos deben ser irrespetados por el legislador presupuestario.

³⁷ Las instituciones responsables de la toma de decisiones y de la gestión de las finanzas públicas se han debilitado en los últimos años, como consecuencia de una combinación entre fallos judiciales, insuficiencia de recursos para el cumplimiento de sus funciones, y falta de dirección estratégica. En cuanto a los primeros, sobresalen aquellas disposiciones que restringen las facultades de control macroeconómico por parte de las instancias relacionadas, a lo que debe

Reformas de carácter operativo

- a) **Avanzar hacia la transferencia del cobro ejecutivo de sede judicial a la sede administrativa**, para completar el ciclo de gestión y recaudación en manos de la propia Administración. Esto debe venir acompañado con mejoras en la regulación de las medidas cautelares que puede aplicar la Administración desde el procedimiento de fiscalización, a fin de evitar que cuando se haya agotado la vía administrativa el contribuyente haya distraído sus bienes.
- b) **Ampliar el acceso de la Administración a la información bancaria**, facultad que hoy solo se tiene en casos individuales sujetos a fiscalización, con autorización judicial y cuando hay indicios de un ilícito tributario. Se debería extender el acceso al suministro masivo por los bancos de saldos a una fecha dada, no de los movimientos, para que, mediante procesos informáticos, esto sirva de luz de alerta para enfocar mejor los recursos de fiscalización y detectar inconsistencias entre los incrementos de patrimonio y las declaraciones. De la misma manera, es necesario dar acceso a la Administración Tributaria a la información bursátil.
- c) **Introducir en las sanciones por incumplimiento de deberes formales (deberes de información, de declarar, etc.) mecanismos que permitan ligar la severidad de la sanción con el tamaño del contribuyente**. Así, una opción sería la introducción de un sistema de bandas que fije la sanción entre una multa mínima y una multa máxima, por graduar según varios criterios, en especial el de la capacidad económica del contribuyente; o, bien, un sistema que ligue la reincidencia en el incumplimiento a una sanción como el cierre de negocios, que por sí capta el factor de tamaño del contribuyente *versus* importancia de la sanción.
- d) **Extender la aplicación del sistema de sanciones a todos los tributos**, sin importar por cuál Administración Tributaria son administrados (Municipalidades, por ejemplo), para evitar tener tributos de primera y de segunda categoría.
- e) **Avanzar hacia una mayor precisión en la redacción de los temas sancionadores generales** (principio *non bis in idem*, autoría y participación, régimen sancionador a las personas jurídicas, causas eximentes de responsabilidad, concurso de infracciones, etc.).³⁸
- f) **Introducir algunas reformas en materia del delito de defraudación tributaria**: en especial, su aplicación a los beneficios fiscales y a las maniobras de desviación u ocultación de bienes en la fase de cobro, así como la ampliación del umbral de punibilidad de 200 a 300 salarios base, con el fin de reservar la figura a los casos más graves de incumplimiento.

agregarse el carácter oscilante de las decisiones de la Sala Constitucional, que crea una situación de inseguridad jurídica para la administración financiera estatal. También debe agregarse que la Sala se ha permitido en el pasado, ser insensible a los costos involucrados en la postergación de sus decisiones, por lo que asuntos de alto costo fiscal no han recibido la prioridad que deberían, desde el punto de vista de su costo beneficio social. Sobre la insuficiencia de recursos, destaca la pérdida de capital humano en el sector público, el debilitamiento de la carrera profesional, en especial en el servicio civil, un área que demanda transformaciones urgentes para poder contar con personal idóneo para el desarrollo de las funciones, según se propone anteriormente en este trabajo. La debilidad del equipamiento se ha hecho más evidente por la fragilidad de la informatización gubernamental y el escaso desarrollo del gobierno electrónico.

³⁸ Igualmente, es preciso aclarar que la sanción por inexactitud en la declaración se aplica a las rectificaciones y que se le aplica el régimen de reducción de sanciones a la rectificación espontánea. Debe, asimismo, extenderse la posibilidad de reducir la sanción al caso de la sanción de mora, para evitar desproporcionalidades respecto de la sanción por declaración inexacta.

Reformas de carácter estructural

Los problemas esenciales de la Administración Tributaria pueden sintetizarse en seis aspectos, a saber: la falta de integración Aduanas-Tributación; la ausencia de potestades de la Dirección de la Administración Tributaria en relación con el manejo de recursos humanos, materiales y tecnológicos; el financiamiento insuficiente, ligado a la voluntad política y al “síndrome de austeridad” de ciertas carteras hacendarias; personal que no se contrata ni escala en función de conocimiento específico de la materia tributaria; personal sin la remuneración e incentivos por productividad acorde con la complejidad de una función que, cuando menos, es igual de compleja que la de banca central, Superintendencia de Entidades Financieras o Superintendencia de Valores; y adscripción al Régimen de Servicio Civil, que dificulta el despido por razones de falta de idoneidad en la consecución de objetivos.³⁹

Como propuestas concretas para atender los problemas identificados, se plantean las siguientes:

- a) **La creación de un ente con personería jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Hacienda y dotado de un régimen de autonomía relativa.** Esto vendría a resolver los aspectos de integración Aduanas-Tributación, así como lo relacionado con la atribución de las potestades necesarias para la Administración Tributaria en los ámbitos arriba señalados. Asimismo, puede resolver el punto del financiamiento mediante la asignación de un porcentaje de la recaudación para dar contenido presupuestario al nuevo ente, incluido un porcentaje para incentivos a funcionarios por superación de metas. De resultar excesiva la asignación, el remanente se restituiría a la Caja Única.
- b) **La dotación al nuevo ente de un Régimen de Personal** que prevea la exclusión del Servicio Civil para los funcionarios nuevos, lo que puede lograrse mediante el establecimiento de un régimen especial dentro del propio Estatuto del Servicio Civil.⁴⁰

2.2. Propuestas en el ámbito de la protección a Derechos Humanos fundamentales

2.2.1 *Sobre el Derecho a la Educación*

Por su magnitud, por su complejidad, por su profundo impacto en el desarrollo del país y, más importante aún, en el de sus habitantes, la Educación es quizá el ámbito de acción pública que más claramente demanda políticas de Estado, y es sin duda el que menos debería depender de banderías políticas o ideológicas.

La visión educativa de un país se construye históricamente, y se transforma día tras día en las aulas y en los hogares. El sistema educativo es un enorme organismo en constante evolución, dotado de su propia inercia. Por lo tanto, orientarlo y mejorarlo es un trabajo de generaciones, no de individuos ni de grupos políticos. Es, en consecuencia, una tarea clásica del Estado, en su sentido más amplio.

Abundantes estudios y diagnósticos nacionales e internacionales, han coincidido en señalar los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo costarricense para resultar relevante y eficiente de cara al

39 El punto relacionado con la adscripción al Régimen del Servicio Civil es compartido con el resto de la Administración Pública y no se abunda al respecto por haber sido tratado ya, de manera general, en sección anterior de este documento.

40 Esta reforma debe venir acompañada con un sistema de funcionamiento por objetivos que permita la destitución de funcionarios por su falta de idoneidad técnica en la consecución de tales metas y objetivas y no solo por faltas disciplinarias.

contexto nacional y global actual. No es intención ni propósito de este trabajo volver sobre ellos, sino asumirlos como referentes al momento de plantear las siguientes propuestas de reforma a dicho sistema, que se consideran esenciales en sí mismas y, también, como acciones de requisito para posibilitar la progresiva incorporación de otras más específicas, de todas y todos conocidas, por haber sido, y continuar siendo, objeto de debate nacional. En ese sentido, se propone lo siguiente:

- a) **Reformar la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación**, para integrarlo con personalidades nacionales de reconocido prestigio por sus logros en los campos académico, científico, educativo, cultural o empresarial, y reconocerle a este órgano su responsabilidad y jerarquía en la fijación de las políticas educativas del país. Entre las funciones del Consejo, debe incluirse la definición de las metas educativas de Costa Rica para el mediano y largo plazos.
- b) **Fortalecer la función de rectoría del Ministerio de Educación Pública sobre toda la actividad educativa del país, pública y privada**, y organizar su quehacer en torno a metas y objetivos definidos en forma abierta y transparente.
- c) **Profundizar la descentralización administrativa del Ministerio**, otorgando mayores potestades y responsabilidades a las direcciones regionales, complementadas con mecanismos de rendición de cuentas ante la jerarquía del Ministerio y ante la sociedad civil.
- d) **Establecer un sistema sólido y coherente de incentivos dentro de la carrera docente asociado a evaluación del desempeño**, de tal manera que aquellos educadores que desarrollen su labor con excelencia reciban retribuciones, oportunidades y responsabilidades acordes con su esfuerzo.
- e) **Establecer mecanismos que permitan sancionar y separar de sus funciones**, a partir de una adecuada evaluación y siguiendo el debido proceso, a aquellos educadores que desempeñen pobremente su trabajo, o cuya conducta personal no sea edificante para los estudiantes.
- f) **Concentrar las inversiones, al menos por cuatro años, en:** a) mejorar las condiciones de estudio de los educandos y de trabajo de los educadores, en términos de la infraestructura de las instalaciones educativas –incluyendo la construcción de colegios en los numerosos distritos que todavía carecen de ellos– la dotación de mobiliario y equipo, y el suministro de materiales didácticos actualizados y de calidad; y b) la actualización del personal docente, los contenidos y métodos de la educación técnica o vocacional, en función de las demandas reales del mercado laboral, es una tarea especialmente urgente.
- g) **Crear mecanismos que faciliten la participación de la comunidad en el mantenimiento y la gestión de las instituciones educativas.** Las Juntas de Educación, en particular, requieren procedimientos claros y precisos, específicamente diseñados para ellas, que les permitan invertir sus recursos y desempeñar sus funciones, sin temor a caer al margen de la ley. Ello debe ser acompañado por mecanismos de rendición de cuentas ante los gobiernos locales, los concejos de distrito y los padres y madres de familia.
- h) **Continuar los esfuerzos de ampliación de la cobertura educativa, en particular en el tercero y cuarto ciclos**, fortaleciendo los programas de equidad de acceso (transporte, becas, telesecundaria) y asegurando la relevancia de los programas académicos para los y las estudiantes, en términos de desarrollo de habilidades para la convivencia ciudadana y el trabajo.

- i) **Diversificar la oferta educativa a partir del cuarto ciclo así como ajustar los contenidos académicos en función de la región en que se encuentre cada centro educativo**, para asegurar un encadenamiento adecuado entre los procesos socio-educativos y el mundo de lo productivo.
- j) **Incrementar la asignación presupuestaria a la educación por encima del 6% del PIB exigido por la Constitución Política**, para dar contenido económico a las acciones planteadas y a otras ya señaladas en documentos de terceros.

2.2.2 Sobre el Derecho a las prestaciones de Salud⁴¹

El Sector Salud comprende al Ministerio de Salud (MS), que tiene a cargo la Rectoría; la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que se encarga de la atención médica; el Instituto Nacional de Seguros (INS), y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). El MS se ha visto severamente debilitado, tanto en el cumplimiento de sus funciones propias como en el ejercicio de la Rectoría, por falta de recursos profesionales, técnicos, informáticos y financieros. La CCSS, por su parte, es muy fuerte en lo financiero, pero su administración ha mostrado importantes debilidades, y su red de servicios de atención médica, en proceso de desconcentración, no tiene un funcionamiento sistémico. El INS, en sus obligaciones relacionadas con la administración de seguros de riesgos del trabajo y en la prestación de servicios médicos y de rehabilitación, funciona disgregado del resto del Sector. Y el AyA sigue su propio camino, con múltiples incumplimientos, tanto en el abastecimiento de agua potable como en la disposición de aguas servidas.

La falta de un enfoque sistémico de la salud, la enfermedad, la discapacidad y la prestación de servicios, las fragilidades que presenta el Sector de referencia y la necesidad de salvaguardar derechos ciudadanos fundamentales, entre los que destacan los seguros sociales, sirven de sustento a las propuestas de reforma del Sector y sus instituciones, que se enuncian a continuación:

- *Sobre el Ministerio de Salud como rector del sector*
- a) **Incrementar la dotación de recursos financieros y humanos, a la luz de un proceso de planificación-presupuestación** como el propuesto en sección anterior de este documento para toda la Administración Pública, de forma que pueda cumplir a cabalidad con sus funciones propias, con el proceso de reestructuración y con el ejercicio de la Rectoría.
 - b) **Mantener vigente la Ley General de Salud N.º 5395 del 30 de octubre de 1973 y sus reformas** (dejar en suspenso la propuesta de modificación que está en discusión en la Asamblea Legislativa); y mantener también vigente la Ley Orgánica del Ministerio de Salud N.º 5412 del 8 de noviembre de 1973 y sus reformas.
 - c) **Crear la Dirección General de Servicios Médicos dependiente del Despacho del Ministro, al mismo nivel que la Dirección General de Salud**, y asignarle la dirección estratégica, supervisión y control de los servicios de atención médica de todo el país. Entre ambas direcciones generales se planeará, programará, coordinará, dirigirá, supervisará y controlará el Sistema Nacional de Salud universal, equitativo, solidario, desconcentrado, integrado y basado en la estrategia de atención primaria.⁴²

41 Como Anexo a este documento se acompaña una síntesis de antecedentes sobre el desarrollo histórico del Sistema de Salud en el país

42 Bajo la cabeza del Ministerio de Salud, es decir, del Despacho del Ministro y las Direcciones Generales, lógicamente irá el cuerpo: en la Dirección General de Salud, las divisiones nacionales de Promoción de la Salud y de Vigilancia de la Salud y, en la Dirección General de Servicios Médicos, las divisiones nacionales de Prevención, Atención Médica y Rehabilitación. Dependiente directamente del Viceministro, la red nacional de dirección estratégica, supervisión y control de gestión, así como la división de construcciones y equipamiento. Todo esto, sin menoscabo de la función y poderes del Ministro de Salud.

- *Sobre la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)*
 - a) **Modificar su naturaleza para asignarle exclusivamente la de Banco (Caja) encargado de la administración y gobierno de los seguros sociales**, de conformidad con lo establecido por el artículo 73 de la Constitución Política y por su Ley Constitutiva N.º 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas. Conservará su nombre de Caja Costarricense de Seguro Social.
 - b) **Dotarla de una gerencia de perfil financiero y someterla a los controles de la SUGEF.**
 - c) **Mantener dentro de la estructura de la CCSS, como un departamento especializado, la administración del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**, sujeto a la jerarquía de la CCSS y al control de la SUPEN.
 - d) **Mantener la vigencia de las potestades constitucionales de la CCSS (independencia de administración y gobierno) y de sus deberes:** el financiamiento de los servicios relacionados con los seguros sociales de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario.
 - e) **Separar de la CCSS, la red de atención médica y asignar su dirección estratégica, supervisión y control a la Dirección General de Servicios Médicos**, dependiente del Despacho del Ministro de Salud, manteniendo el proceso de desconcentración ordenado por la Ley N.º 7852 del 30 de noviembre de 1998. Tanto la Dirección General de Servicios Médicos como la red de atención médica, serán financiadas por la CCSS.
 - f) **Separar al CENDEISSS de la estructura de la CCSS, y asignar su dirección estratégica, supervisión y control a la Rectoría del Sector Salud.** El financiamiento del CENDEISSS correrá a cargo de la CCSS.
- *Sobre el Instituto Nacional de Seguros (INS)*
 - a) **Trasladar a la CCSS la administración y gobierno de los Seguros de Riesgos y Enfermedades del Trabajo** y mantener vigente el resto de la Ley Constitutiva del INS N.º 12 del 30 de octubre de 1924 y sus reformas.
 - b) **Trasladar la dirección estratégica, supervisión y control de los servicios de prevención, atención médica y rehabilitación del INS a la Dirección General de Servicios Médicos dependiente del Despacho del Ministro de Salud**, e integrarlos al proceso de desconcentración ordenado por la Ley N.º 7852 del 30 de noviembre de 1998. El financiamiento de los servicios citados, de conformidad con lo planteado en el punto a) anterior, quedará a cargo de la CCSS.
 - c) Una vez realizados los cambios anteriores, el INS quedaría fuera del Sector Salud.
- *Sobre el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA)*
 - a) **Reivindicarlo y fortalecerlo como integrante clave del Sector Salud**, involucrándolo activamente en los planes y programas estratégicos de la Dirección General de Salud.
 - b) **En lo posible, procurar el financiamiento mediante préstamos “blandos” de la CCSS**, de sus obras relacionadas con suministro de agua potable y disposición de aguas servidas, según lo contempla el artículo 41 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

2.2.3 Sobre el Derecho a un Medio Ambiente Sostenible y a un Entorno Habitable

- *Sobre la sostenibilidad de nuestro Medio Ambiente*

Por la excepcional riqueza biológica de sus ecosistemas, y por las oportunidades de desarrollo que estos ofrecen, Costa Rica está obligada a permanecer en la vanguardia internacional en lo que se refiere a su conservación y administración. El país ha hecho progresos significativos en ese campo, sobre todo en lo que concierne a la conservación de los bosques y la biodiversidad terrestre. Sin embargo, existen graves rezagos en la protección del recurso hídrico y la biodiversidad marina, así como en el ámbito de la institucionalidad competente y su financiamiento. Ese es el contexto que da fundamento a las siguientes propuestas de acción nacional:

- Aprobar la Ley del Recurso Hídrico, con los ajustes necesarios para una mejor atención de lo relativo al agua subterránea, y con mecanismos administrativos, que no impliquen una burocratización paralizante en la gestión del recurso.** Esta Ley debe adoptar la perspectiva de que el agua en Costa Rica es, en efecto, un recurso abundante, y que las prioridades más altas son conservar su calidad y asegurar su disponibilidad y su aprovechamiento sostenible para múltiples usos.
- Resolver la grave amenaza de contaminación a los mantos acuíferos que representa la ausencia de sistemas de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas servidas.** La solución de este problema requiere inversiones cuantiosas y regulaciones estrictas, pero el valor del recurso amenazado y el carácter prácticamente irreversible de su eventual contaminación, justifican los mayores esfuerzos.
- Emprender políticas y programas que contemplen acciones preventivas y correctivas enérgicas para evitar la contaminación de los acuíferos** originada en el abuso de plaguicidas y en la mala disposición de aguas y desechos industriales.
- Ampliar las áreas marinas protegidas, con especial atención a aquellas, como el Golfo Dulce, que tienen particular importancia ambiental** para el refugio y la reproducción de especies. La protección efectiva del patrimonio marino de Costa Rica requiere esfuerzos de investigación y vigilancia mucho mayores que los que el país ha hecho hasta la fecha.
- Resolver de los problemas de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC),** ya sea permitiéndole conservar una mayor proporción de los ingresos que él mismo capta, o bien asignándole recursos suficientes por la vía presupuestaria.
- Dotar a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)** de los recursos financieros, materiales y humanos necesarios y sostenidos, para posibilitar el adecuado desempeño de sus importantes labores, y evitar que se constituya en un factor de incertidumbre y atraso en la realización de proyectos de inversión.
- Dar trámite, previa revisión y modificación sustancial, al proyecto de Ley General de Residuos,** actualmente en la corriente legislativa bajo el expediente N.º 15.897, el cual fue presentado por 19 diputados de diversos partidos políticos.⁴³

⁴³ Este proyecto de ley requiere reformas sustanciales orientadas a darles un carácter más práctico y definitivo a sus disposiciones.

- *Sobre la creación de un Entorno Habitable*

Entre muchos, este documento rescata dos retos gigantescos que afectan con la preservación en algunos casos, y la construcción en otros, de un entorno habitable en la Costa Rica de hoy. Uno de ellos se refiere a la condición de la infraestructura y del desarrollo urbanístico del país; y el otro, al de la seguridad de los y las habitantes. Ambos, temas en sí mismos que, por lo demás, también presentan puntos significativos de influencia recíproca.

En lo que se refiere a infraestructura, de partida su abordaje nos enfrenta con el tema del financiamiento. Actualmente, la inversión que el país tiene pendiente en infraestructura vial o de cualquier otro tipo, presenta retrasos importantes relacionados con obstáculos financieros causados tanto por decisiones de los entes financieros internacionales y estatales, como de definición política del destino del gasto público, el cual ha sido cada vez menor en la inversión de infraestructura. Hoy en día, país invierte el 6% del PIB en Educación, 12% en Salud y 1% en Obras Públicas. Con esta composición del gasto, no puede pretenderse una inversión importante, como la que actualmente requerimos en infraestructura.

Desde el ministerio de Hacienda se imponen agendas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y a las municipalidades, que se traducen en la postergación de inversiones en infraestructura que son fundamentales para incrementar la habitabilidad del entorno humano; todo, en aras de la realización de otras obras que si bien son importantes para el Estado, resultan ajenas al tema.

En ese contexto, a continuación se presentan propuestas para el accionar estatal en materia de infraestructura, ordenadas en cuatro categorías: propuestas generales para la gestión estatal en materia de infraestructura; propuestas específicas relacionadas con los problemas de financiación de la inversión en infraestructura; propuestas concretas en relación con la priorización de diversos proyectos que se estiman centrales para los fines propios de este trabajo; y propuestas relacionadas con la necesidad urgente de repensar toda inversión en infraestructura de carreteras y aeropuertos, desde un Enfoque de Seguridad Vial.

Propuestas generales para la gestión estatal en materia de infraestructura vial

- a) **Costa Rica debe asumir un papel más fuerte en la iniciativa del Plan Puebla-Panamá**, que tiene a su cargo actualmente, para aprovechar los beneficios de la iniciativa en el mejoramiento de la infraestructura vial nacional.
- b) **Los directores de los consejos adscritos al MOPT (CETAC, CONAVI, COSEVI, CTP) deben asegurar una ejecución óptima del presupuesto que se les asigne**, so pena de atribuirles responsabilidades que conlleven sanciones administrativas asociadas con un desempeño no satisfactorio o negligente de sus competencias y funciones.⁴⁴
- c) **Debe establecerse una relación formal entre el CONAVI y el LANAMME**, de forma que las propuestas que presenta el CONAVI requieran el visto bueno de dicho laboratorio para efectos de calidad de materiales y en el componente de seguridad vial; todo, de acuerdo con los estándares establecidos en el Plan Puebla Panamá. Un paso concreto en ese sentido trataría la modificación de la Ley de constitución del CONAVI, a fin de que se le asigne al LANAMME un asiento en la Junta Directiva de dicho Consejo, con voz y voto.

44 Al respecto, vease lo que se propone en otras secciones de este documento para incentivos y sanciones relacionadas con el desempeño del funcionario público.

Propuestas relacionadas con el financiamiento

- a) **En el plano internacional, negociar con los entes internacionales financiadores**, tales como el Fondo Monetario Internacional y el BID, para introducir modificaciones en algunas de las prácticas relacionadas con el financiamiento de proyectos de infraestructura. Dos aspectos concretos por modificar serían:
- que el tema de construcción de carreteras, puentes, puertos y aeropuertos no se trate como endeudamiento de país, y como tal se refleje como un gasto en el déficit del Gobierno, sino que se analice como una inversión que afecta el aumento de los activos de cada nación. De esa forma, se permitiría un mayor flujo de dineros para infraestructura sin que se alterase la cuenta de Gastos;⁴⁵ y
 - la exigencia que actualmente se hace a los gobiernos locales de contar con un aval del Gobierno Central para tramitar sus préstamos, lo cual entraba altamente los desembolsos y limita la independencia que las municipalidades requieren para su gestión.
- b) **En el plano nacional, tomar las disposiciones de Política de Estado necesarias para asegurar que el Ministerio de Hacienda gire al MOPT y a las municipalidades, la totalidad de los dineros que recauda de los impuestos con destino específico relacionados.** Actualmente, ni el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) ni las municipalidades obtienen esos fondos de manera completa ya que Hacienda no entrega la totalidad de los fondos recaudados.⁴⁶
- c) **También en el plano de lo nacional, impulsar la aprobación del proyecto de reforma a la Ley de Concesiones actualmente en la corriente legislativa.** Esto permitiría retomar la incorporación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura, bajo la coordinación y supervisión del Consejo Nacional de Concesiones y de la Contraloría General de la República; esta última, con funciones redefinidas para estos aspectos.⁴⁷ En todo caso, el Estado deberá cuidar por la preservación de un balance en la inversión pública-privada en materia de infraestructura, y por ende asignar al MOPT el presupuesto suficiente para mantener un ritmo de inversión en infraestructura que no dependa exclusivamente de la empresa privada.

Propuestas relacionadas con la priorización de proyectos

• *En cuanto a infraestructura terrestre*

- a) **La sectorización del Transporte Público.** El plan de sectorización tiene más de una década de pensamiento y análisis. Su realización permitirá: a) que ingresen al casco urbano una cantidad significativamente menor de autobuses; y b) la reducción sustancial de la contaminación ambiental y vehicular en el casco urbano.⁴⁸

45 Este tema es de interés para todos los países latinoamericanos y ya ha sido planteado en Reuniones de Ministros de Transportes de la Región desde el año 2003, por lo que un planteamiento bien liderado por parte de Costa Rica ante la comunidad financiera, podría generar respuestas y reacciones interesantes.

46 El Ministerio de Hacienda debe estar obligado a girar, a tiempo, todo el dinero recaudado con el propósito específico de construir o mantener la red vial. Esto incluye tanto al MOPT como a las municipalidades, los que según el documento “Décimo Informe sobre el Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Gestión de la Infraestructura Vial. Documento Preliminar”, desde el año 2002 fueron dotadas de presupuesto por vía de ley, pero no han podido acceder a ejecutarlo en toda su extensión. Actualmente, ni el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) ni las municipalidades obtienen esos fondos de manera completa ya que Hacienda no entrega la totalidad de los fondos recaudados.

47 Esta solución no ha logrado despegar por dos razones fundamentales: por un lado, las amarras que ha impuesto Contraloría a la Secretaría de Concesiones han permitido que sea la Contraloría y no la Secretaría la que decida las condiciones del juego de la inversión. Esto, además de engorroso, genera incertidumbre y retrasa innecesariamente el desarrollo de los proyectos que requiere el país. (Caldera y San José - San Ramón). La otra razón del “no despegue” de las concesiones en manos privadas ha sido el de la percepción generalizada de que las concesiones han sido sinónimos de “negociaciones oscuras”, o que implican una entrega en manos privadas, de acciones que deberían ser propias del Estado, percepción que se ha alimentado además por la falta de claridad en el desarrollo de los contratos.

48 La sectorización constituye el paso más importante para rescatar la ciudad y agilizar el transporte de pasajeros en autobús, así como el tráfico vehicular de los pasajeros que se transportan en sus vehículos. Aunado a esto, el tema de sectorizar las rutas de autobuses podrá apoyar de manera sostenible el rescate de las principales ciudades y el desarrollo del tema de urbanismo en San José.

Para iniciar el proyecto, se propone la ruta de Pavas-San José, que ya cuenta con el análisis de pasajeros, infraestructura requerida y los acuerdos de los empresarios de buses que sirven esa ruta. Para implementarse, la propuesta requiere completarse con: i) una ampliación de la calle marginal en la ruta Sabana Este-Sabana Oeste (ya existen en el MOPT los planos y el cartel de licitación); y ii) la concesión de las inversiones que requieren las paradas de intercambio de pasajeros. Aspectos de consideración obligatoria en la concreción de esta propuesta refieren a:

- el manejo legal y político de las concesiones existentes para las rutas de autobuses. Es indispensable que al renovarse los contratos de rutas de autobuses que vencen en diciembre 2005, su renovación contemple una cláusula de compromiso con el plan de sectorización. Las renovaciones de cada concesión deberán hacerse con mucho cuidado, verificando que los contratos permitan al Estado fusionar y entregar rutas a una sola empresa o conjunto de ellas, sin tener que pasar por procesos de indemnización.

- la negociación con las municipalidades para que la inversión que implica la construcción de las bahías y estaciones de intercambio, cuyos montos no son significativos, sean asumidos por los gobiernos locales, bajo modalidad de concesión que estos mismos podrían administrar.

- b) **La puesta en marcha del Tren Metropolitano.** Esta iniciativa se ha desarrollado en la ruta Heredia-Curridabat, en una primera etapa y continúa hasta Cartago, en su segunda etapa. El proyecto cuenta con un estudio de factibilidad que atesta a su viabilidad en esa ruta, con un ramal de desvío hacia la estación del Pacífico y una parada fundamental en el parque Morazán, y en la UCR. La Secretaría de Concesiones tiene a cargo esta contratación.
- c) **Completar los anillos periféricos.** Este desarrollo haría innecesario atravesar el casco urbano para trasladarse de un polo a otro, dotando así a la Gran Área Metropolitana, de vías periféricas completas, que descongestionarían el casco urbano y contribuirían al proyecto de repoblación de la ciudad, de manera ordenada.
- d) **La concesión de la ruta San José-Limón.** El Plan Puebla Panamá contempla el desarrollo de esta carretera dentro de las rutas que deben construirse para unir la red vial centroamericana, lo que permite contar con los fondos que el BID haya alocado para estos fines, al momento de enfrentar su construcción.

• *En cuanto a Infraestructura Aeroportuaria*

- a) **Inversión continua en el mejoramiento y mantenimiento de los aeródromos locales,** para lo cual es preciso garantizar que el CETAC invierta en ello los dineros que le ingresan como contraparte del contrato de gestión interesada.
- b) **La construcción de la nueva terminal de Liberia,** según los planos que ya han sido contratados y que estaban para entrega en el 2005, con miras a iniciar la construcción en el año 2006.
- c) **Diseño del nuevo aeropuerto que Costa Rica deberá tener en operación para el año 2015.** Ya existen resoluciones en el CETAC para que se inicien los estudios sobre la mejor locación para este proyecto; así como asignación de fondos por vía legal al CETAC destinados para iniciar el proceso de diseño y salida a licitación de su construcción.

- *En cuanto a infraestructura portuaria*

Se propone como medida urgente, analizar la viabilidad que continuará teniendo el puerto de Moín en el mediano plazo, en vista de que el diseño y la construcción de los buques que transportan carga, por ejemplo: banano, está modificándose significativamente, lo cual podría impedir el atracado a nuestros puertos de estos nuevos navíos.

Propuestas relacionadas con infraestructura y seguridad ciudadana

- *En cuanto a la red vial*

Los accidentes de tránsito son, actualmente, la primera causa por muertes violentas del país. Se calcula que el gasto en atención de accidentes de tránsito a cargo de la CCSS, ronda el 2,3% del PIB, sea casi cuatro veces el presupuesto actual del país en Ciencia y Tecnología.

A pesar de lo anterior, es posible afirmar que el actual diseño y construcción de infraestructura vial no se corresponde con un enfoque de seguridad vial; las obras se diseñan en donde resulte menor la inversión sin atender al componente de seguridad. Se construyen carreteras y caminos sin aceras ni carriles de aceleración; se permite el desarrollo comercial o urbanístico a lo largo de las carreteras, sin carriles de acceso; no se tiene comprensión de que los puentes peatonales son tan fundamentales para la movilización segura de las personas, como lo son las carreteras que se construyen, por doquier, sin esa previsión.

Se ha demostrado que la única manera de atacar el problema es invirtiendo en prevención; para ello Costa Rica cuenta desde el año 98 con un Plan Nacional de Seguridad Vial, que ha demostrado, con datos duros, la costo-eficiencia de la inversión que representa.⁴⁹

Desde esa perspectiva, lo procedente es proponer que la prevención de accidentes de tránsito continúe siendo de alta prioridad para el MOPT y las municipalidades (Consejo de Seguridad Vial, Consejo Nacional de Vialidad y Policía de Tránsito). Como medidas concretas por tomar para avanzar en ese sentido, se plantean algunas propuestas en el ámbito de la modificación a la Ley del COSEVI, así como de normalización por vía reglamentaria de la incorporación del enfoque de Seguridad Vial por parte del CONAVI, en todo lo referente al diseño y mantenimiento de la red vial. Además, la implementación de los mecanismos necesarios para fortalecer la coordinación con las otras instituciones competentes en materia de seguridad. Las propuestas específicas apuntan a lo siguiente:

- Modificar la Ley de Constitución del Consejo de Seguridad Vial**, a fin de que los directores de Educación Vial, Transportes, Consejo de Transporte Público e Ingeniería de Tránsito participen en dicho cuerpo en calidad de asesores, con voz pero sin voto.⁵⁰
- Priorizar la automatización del sistema de Semáforos en la Gran Área Metropolitana, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Vial.** La licitación respectiva consta de dos etapas, la primera de las

49 Este plan diseñado por el CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL, se ha desarrollado de manera exitosa para un resultado de disminución sostenida del número de muertes en las carreteras a partir del año 2002. Costa Rica fue reconocida, en el año 2004 en el foro de la Organización de las Naciones Unidas, por el éxito obtenido en la disminución de muertes y en la tasa de mortalidad relacionada con accidentes de tránsito.

50 Actualmente, estos directores participan con voz y voto de la toma de decisiones que les afectarán directamente, lo cual impide que se tomen las decisiones y que se corrijan los errores de manera objetiva. La mecánica propicia que el presidente de turno del Consejo se convierta en compañero de sus propios subalternos, lo cual es realmente inconveniente para la toma de decisiones que atañen a este cuerpo.

cuales se encuentra en curso al momento de elaboración de este documento. La segunda etapa, sea sacar el cartel de licitación para la adjudicación del nuevo sistema, está pendiente.⁵¹

- c) **Por vía decreto o mediante reforma a la Ley del CONAVI (rutas nacionales) y mediante acuerdo de los Concejos Municipales (rutas cantonales), normar la prohibición de diseño y construcción de redes viales que carezcan de aceras y puentes peatonales;** y se procure –en la medida de las posibilidades de topografía y presupuesto– la construcción de carriles para bicicletas en aquellas zonas en donde este medio de transporte es básico para la población.⁵²
- d) **Construir los puentes peatonales dentro y fuera de la GAM,** dispositivos que se han identificado como urgentes y que implican una inversión moderada de recursos. Su ubicación y diseño ya están definidos, pero presentan retrasos de ejecución de hasta 10 años, por trabas administrativas.
- e) **Asignar al COSEVI la responsabilidad por el mantenimiento** de: a) las vallas, los espaldones, y los puentes peatonales, dotándole de un mayor presupuesto para que pueda actuar en ese sentido; y b) de las señales de tránsito, con fondos de su propio presupuesto.
- f) **Prohibir los desarrollos comerciales o urbanísticos al margen de las autopistas, sin la previsión de un carril de ingreso paralelo.** La construcción de estaciones de gasolina, restaurantes, etc. deberá realizarse al margen del carril de acceso, y no directamente sobre el borde de la autopista respectiva.
- g) **Realizar auditorías de seguridad vial en las carreteras, a cargo del LANAMME,** con el fin de evaluar el cumplimiento de parámetros previamente establecidos por vía de ley, so pena de responsabilizar a los diseñadores por incumplimiento de deberes, y a los constructores, por incumplimiento contractual, en caso de detectarse situaciones contrarias a lo dispuesto.⁵³

- *En cuanto a la Red Aeroportuaria*

En términos generales, la seguridad aérea está basada en la infraestructura de los aeropuertos y la vigilancia que se ejerce sobre los operadores aéreos. En esa línea se propone lo siguiente:

- **Tomar las medidas administrativas, técnicas y presupuestarias necesarias para asegurar que el país mantenga la Categoría 1 que le restituyó la FAA en el 2001.** Esto depende en gran medida de la vigilancia y las decisiones de inversión que ejerza el Consejo Técnico de Aviación Civil. Algunos aspectos concretos por cuidar son los siguientes:

-Asegurarse de que mantenga un *staff* técnico robusto. En un país pequeño con muy poca inversión en el tema aeronáutico no hay un mercado real para técnicos en aviación en todas sus ramas. Para ello se debe asegurar el pago de salarios competitivos con el sector, a fin de que los empleados con fortalezas técnicas no quieran emigrar hacia el sector privado que es precisamente el sector que deberían fiscalizar.

- Tener presente y responder adecuadamente a las auditorías que realiza la OACI de manera periódica, dado que ningún país puede darse el lujo de inobservar aquellas medidas que le sean advertidas.

51 Al año 2004 el CONAVI contaba con los fondos necesarios para culminar este proceso, pero por falta de ejecución estos deberán ser presupuestados de nuevo a fin de que se permita el gasto en el período fiscal fijado para su ejecución.

52 Ejemplos concretos de rutas con estos requerimientos son: Ruta 32 (Limón-Guápiles) Interamericana Norte (Cañas-Liberia, Liberia-Santa Cruz.) Pérez Zeledón, Costanera (Orotina - Tárcoles.) (Tramo Jacó-Playa Herradura).

53 Los parámetros para evaluación incluirían, entre otros, los siguientes aspectos: bahías para autobuses, carriles de ascenso, puentes peatonales, señales (locación y estado), vallas y aceras.

Finalmente, en lo que refiere al desarrollo urbanístico del país, es absolutamente indispensable evitar las “ocurrencias” en este tema. Existen incontables documentos con proyectos y propuestas de solución, científicamente fundamentadas. Las principales recomendaciones planteadas en estos trabajos orientan hacia un crecimiento de ciudades compactas, densificando el uso del terreno por metro cuadrado con la idea de: i) evitar la presión que actualmente existe de la población hacia la periferia; ii) proteger la naturaleza a través de la planificación, evitando la dispersión de las ciudades; y iii) promover el ahorro del Estado en las inversiones de luz y alcantarillado, las cuales deben realizarse de forma localizada y no extensiva.

Al respecto, este documento asume y respalda una propuesta existente en la agenda del país, que consideramos engloba, todo lo que se ha analizado en relación con este tema. Esta iniciativa ya cuenta con el respaldo de un convenio entre Costa Rica y la Unión Europea,⁵⁴ para coordinar e impulsar los pilares fundamentales del urbanismo, en las siguientes líneas:

- 1) Infraestructura en carreteras y transporte.
- 2) Alcantarillado.
- 3) Vivienda.
- 4) Seguridad ciudadana.
- 5) Diseño de las ciudades con componentes viales tanto para peatones como para automóviles.
- 6) Repoblamiento de las ciudades (aumento de densidad).

El desarrollo completo de estos pilares y la superación de sus obstáculos se encuentra bajo la administración de la oficina del Ministerio de la Vivienda, denominada “Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana”. En ese contexto se propone que:

- a) **El tema del urbanismo le sea asignado como responsabilidad directa del Ministerio de la Vivienda**, de tal forma que el músculo ejecutor no esté en el INVU, sino que tenga sede con rango ministerial. Este ministerio deberá coordinar con todas las instituciones involucradas la implementación de aquellas políticas de urbanismo que ya se han sugerido en el país.⁵⁵
- b) **El próximo gobierno le dé absoluto respaldo al Convenio antes referido**, y tome las disposiciones necesarias para asegurar que los ministerios e instituciones relacionadas le den contenido dentro de los presupuestos y programas.
- c) **El INVU mantenga su estatus de tramitador de permisos de construcción.**

Esta sección del documento concluye enfatizando en la necesidad de una declaratoria pública que asigne la más alta prioridad nacional al tema de inversión en infraestructura –incluida la seguridad vial y aeroportuaria– y en urbanismo, en los términos en que aquí han sido planteados. Una mesa de trabajo convocada por el Poder Ejecutivo y con participación de representantes de la Sala Constitucional y de la Contraloría General de la República, podría resultar un foro adecuado para presentar y analizar las necesidades de inversión en este ámbito, y definir aquellos –no más de cuatro– de mayor relevancia para el interés público, en los cuales centrar el esfuerzo nacional, en una primera etapa.

54 Para ese propósito véase: PRU-GAM Planificación Regional y Urbana de la GAM. ALA-2002-001-068. Eduardo Brenes Mata.

55 Este foro está convencido de que la sectorización, el TREN, los anillos periféricos y la automatización de semáforos son pilares fundamentales en el desarrollo del componente urbano de las ciudades.

2.2.4 El Derecho a la Seguridad Ciudadana en otros ámbitos

El tema de la seguridad se cita constantemente como justificación del origen del Estado. Así, garantizar la seguridad continúa siendo una de las tareas de gobierno que más expectativas despierta entre el público.

La seguridad presiona al Estado desde dos ángulos: una dimensión externa de defensa nacional, y otra interna de seguridad ciudadana. Desde la primera, lo que interesará será la capacidad del país para superar cualquier amenaza proveniente de hechos originados más allá de sus fronteras; en cambio, la segunda se vuelca sobre la temática del “control interno”, pues el Estado es el administrador de la única violencia social legítima.

La Constitución Política costarricense es demasiado omisa en un tema tan relevante. No obstante, en relación con el tema de defensa nacional contiene algunas referencias, ignora, por completo, la noción de seguridad ciudadana; siendo tributaria de la de “orden público”, que no es lo mismo.

En América Latina el concepto de “seguridad ciudadana” ha sido identificado con el fascismo. En democracias tan frágiles (pseudodemocracias), el argumento de la seguridad nacional ha sido utilizado para patrocinar, desde el Estado, crímenes de lesa humanidad.⁵⁶ Esta tensión entre seguridad y derechos humanos obliga a una articulación que impida el desequilibrio de la balanza, en tanto las agencias de seguridad del Estado presentan grandes carencias para lograrlo. En ese contexto, antes de formular algunas propuestas, se considera pertinente postular diez ideas-fuerza que pueden dar sustento a una reflexión nacional en este ámbito, con participación de expertos en el ramo. Son las siguientes:

- a. ¿Es necesario crear una normativa constitucional adecuada sobre seguridad y justicia? La seguridad ciudadana parte de la protección de las personas y no de la hegemonía de las autoridades, reflejada en la noción de orden público.
- b. ¿Es legítimo poner sobre la mesa la discusión sobre la seguridad del país? Frente a la ausencia absoluta de una política de defensa nacional, ¿debiera existir alguna? La falta de un trabajo consciente, en este ámbito, ¿estará favoreciendo que las ideas sobre “seguridad nacional” se construyan a partir de instancias menos democráticas, y que hoy día, los y las costarricenses hayan incrementado su xenofobia, atribuyendo a personas inmigrantes una cierta amenaza a la estabilidad nacional.
- c. ¿Qué tipo de Policía necesita Costa Rica? Esto se encuentra completamente abandonado. Se hace necesario crear un perfil profesional de los y las agentes policiales. Si bien, la adopción del Estatuto Policial representó un avance, lo cierto es que se carece de perfiles operativos, físicos y psicológicos, sobre estos y estas servidores públicos. ¿Por qué esto no termina de consolidarse? Se podría afirmar, en parte, que la razón estriba en que crear los perfiles profesionales, y obligarse en virtud de ellos, disminuye la facultad de disposición de los nombramientos por parte de las autoridades superiores.⁵⁷

56 Pero esto no es exclusivo de la región. Algo similar ocurrió con la conceptualización del “derecho a la seguridad” en el nazismo; o con los argumentos para justificar Guantánamo, donde las democracias patrocinadoras no encajarían, desde el principio, en el mismo tipo de críticas. Tal vez se podría afirmar que la contraposición seguridad-derechos resultará problemática en cualquier campo.

57 Este punto es ampliable con reflexiones que apunten a valorar: a) la deseabilidad de una policía comunitaria; b) el posible rol de las municipalidades en el tema de seguridad; c) la descentralización de los cuerpos policiales, como medio para acercarlos a la ciudadanía; y d) el traslado de la administración de estas policías a las comunidades, como medio de allegar recursos adicionales a un cuerpo que los requiere urgentemente.

- d. ¿Cuál es el significado político de la participación ciudadana en el tema de la seguridad? A este respecto deben colocarse límites muy claros, para evitar el riesgo de terminar con cuerpos de ciudadanos y ciudadanas armados. La colaboración de la comunidad deberá mantenerse siempre dentro de los límites de apoyo complementario, no como integrantes de las operaciones.⁵⁸
- e. El fenómeno denominado “privatización” de la seguridad, ¿tendría que ser abordado por las políticas de Gobierno? Esto, ante una realidad marcada por la necesidad y el mercado como fuerzas que han generado una serie de decisiones implícitas sobre el alcance y la función de un Estado que, asfixiado por su fragilidad, no ha tenido más remedio que celebrar el surgimiento de iniciativas privadas que lo “sustituyen”, o por lo menos, le quitan trabajo de encima, indebidamente.
- f. El precio social que se paga ante la privatización de la seguridad, es una doble tendencia a la corporativización y a la segregación. La primera, porque surgen grupos particulares con capacidad operativa, al lado de la Fuerza Pública. Estos grupos carecen de entrenamiento adecuado y de formación democrática. La Ley reguladora de las compañías de seguridad privada es completamente insuficiente. ¿Quiere Costa Rica mantener esta delegación de funciones estatales? ¿Es inevitable?

La segunda, porque la segregación es inevitable ante barrios y desarrollos habitacionales que cierran el paso a las personas visitantes, o inhabilitan el carácter anónimo del movimiento público, mediante prácticas de bloqueo, registro y paso.

- g. Las agencias gubernamentales tienen que resistir también el impacto de la prensa. La noticia violenta vende tanto como la invocación de la violencia estructural. Existen investigaciones que prueban fehacientemente que los diputados y las diputadas son vulnerables a este influjo de las noticias.

En ese contexto, ¿puede un gobierno responsable mantener una posición servil frente a la presión de la prensa por incrementar prisión y penas? El Estado debe tener una clara estrategia para tratar este asunto, creando también instancias verdaderamente educativas para la población. Costa Rica ha multiplicado las penas y ha incrementado su porcentaje de años prisión por habitante, durante la última década; y esto ha demostrado ser una medida insuficiente para solucionar el problema.

- h. Costa Rica tiene largos años sin experimentar una reforma penitenciaria que actualice el sistema a las nuevas necesidades. La tendencia, los últimos años, ha sido construir prisiones. Por aquí también ha rondado la solución fácil de la privatización. ¿Habrán voluntad política para cambiar las cosas y humanizar el sistema carcelario? Las mismas personas que incrementaron las penas tienen hoy un incentivo para tomar esta lucha.
- i. El tema de la prevención de la violencia ha pasado a la arqueología política. Resulta doloroso confrontar estas realidades con los porcentajes de subejecución presupuestaria, en materia social. Un ámbito de inserción urgente e inmediata es el tema de la drogadicción en las comunidades populares. El proyecto de seguridad comunitaria, desarrollado por el Ministerio de Seguridad Pública, podría servir de base para una iniciativa interinstitucional, pero esto significa hacer crecer la Fuerza Pública en otro tipo de profesionales en Ciencias Sociales, algo en lo que todavía es bastante débil.

⁵⁸ Esto implica, también, la valoración sobre el significado del crecimiento de los cuerpos de seguridad privada, la colocación de “agujas” en los barrios, la proliferación de las cercas eléctricas, y el conjunto de medidas que las familias costarricenses tienen que tomar para garantizar seguridad en la construcción de sus viviendas (rejillas, cochera, portón, tapia, alarma, etc.) representan un porcentaje significativo del costo total de la vivienda.

- j. En materia de prevención, la coordinación entre las distintas agencias estatales resulta una cuestión particularmente crítica. Costa Rica carece de un sistema adecuado para medir la criminalidad, el personal policial requiere de capacitación para esto. Faltan mejores y más estudios sociológicos que sirvan de apoyo para diseñar una política sobre el manejo social de la violencia. ¿Habría voluntad política para invertir en esto?

En tanto un debate especializado, con amplia participación social ocurre y produce resultados, se considera contar con los elementos suficientes para fundamentar ciertas líneas de acción, a manera de propuestas concretas, como sigue:

- a) **Elaborar y poner a funcionar los perfiles profesionales de la Policía Nacional.** Esto aplica para la admisión de nuevos y nuevas agentes, promoción del personal actual y depuración del Ministerio. Aunque parezca irónico, saber leer y escribir resultan capacidades fundamentales, para evitar la pérdida de eficacia por incapacidad de incorporar los informes a la red de prevención o de justicia. Muchos de los informes que la policía pasa actualmente a los tribunales resultan inocuos al estar mal confeccionados. Se podría establecer la meta de un incremento de 10% anual de policías que cumplan a cabalidad con los perfiles profesionales.
- b) **Descentralizar la Policía de una manera real.** Hasta ahora el acercamiento entre policía y ciudadanía no ha podido culminar. El programa de seguridad comunitaria del Ministerio de Seguridad en realidad no tiene policías, sino que constituye una especie actividad complementaria para el trabajo con la sociedad civil. El sistema general se autodenomina “Policía de proximidad”, pero los mismos funcionarios y funcionarias del Ministerio reportan que las autoridades superiores no son conocidas en las comandancias. El objeto de la descentralización debiera ser doble: acercar la Policía a sus clientes, y allegar recursos materiales inmediatos. Se sugeriría empezar con algunos proyectos pilotos, tal vez utilizando las municipalidades más organizadas, y luego proceder por imitación.
- c) **Crear un sistema de información adecuado, en asocio con el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia,** donde se puedan identificar cuestiones como a) el número de causas que tiene una persona, b) con las personas multiinfractoras, privadas de libertad, los datos correctos sobre el vencimiento de la pena, c) órdenes de detención, etc.
- d) **Profundizar los valiosos esfuerzos que el Ministerio de Seguridad ha realizado en materia de actividad policial y enfoques de género y de derechos humanos de las personas menores de edad.** Esto implica, entre otros aspectos, el proyectar una labor sostenida para aumentar el número de uniformadas, generar uniformados y uniformadas profesionales en Ciencias Sociales, e institucionalizar un espacio curricular para desarrollar estas temáticas en la Academia Policial.
- e) **Fortalecer las instancias de coordinación entre el Departamento de Investigaciones Especializadas, la Policía Antidrogas y la Policía de Fronteras,** a fin de generar nuevas capacidades en la lucha contra las bandas y asociaciones para el crimen, generando un informe anual con recomendaciones concretas para ser aplicadas por el resto de la Administración Pública.
- f) **Potenciar las relaciones de cooperación y coordinación existentes entre las Unidades Especializadas del Ministerio de Seguridad Pública y las Fiscalías en Violencia Doméstica y Delitos Sexuales,** para lograr una protección efectiva de la vida y los derechos fundamentales de las personas víctimas de

estas problemáticas en general y de aquellas bajo medidas de protección especial, en particular mujeres y personas menores de edad.

2.2.5 *El Derecho a la inclusión social*

- *Antecedentes*

Hasta hace poco se visualizaba el crecimiento económico como sinónimo de desarrollo. Hoy día, está claro que no es cualquier tipo de crecimiento económico el que contribuye a reducir de manera sostenible la pobreza, a cerrar las brechas sociales y generar bienestar. En nuestro país, los años de crecimiento del producto interno bruto -PIB- a finales de los años noventas no redujeron la línea de pobreza y coincidieron más bien con un proceso de concentración de la riqueza.

En el orden de prioridades, en las últimas dos décadas se ha colocado el crecimiento económico como condición primera para el desarrollo humano, bajo el supuesto del llamado enfoque del derrame o el “goteo”, según el cual las oportunidades llegarán a los pobres en la forma de empleo y trabajo una vez que la empresa privada logre una mayor acumulación. Dicho en sencillo, la teoría del derrame lo que propone es que “primero hay que ayudar a los que más tienen para que acumulen más, para así ayudar a los pobres”. Dentro de esta lógica, la consecuencia es clara, la prioridad es apoyar la acumulación de quienes más tienen, lo demás se supone que viene por añadidura. Pero no sucedió lo que se esperaba. En nuestro país se triplicaron las exportaciones y más que se duplicó la inversión extranjera directa, pero ello produjo un crecimiento económico con relativamente pocos nuevos empleos de calidad. La mitad de los empleos creados en el país entre 1990 y el 2003 son empleos informales, y su tasa de crecimiento es mayor que la del empleo formal.

Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para generar mayores niveles de bienestar, es insuficiente, porque no existe una relación fija entre crecimiento económico, distribución de la riqueza y bienestar. En un contexto de desigualdad –y de creciente desigualdad como el costarricense– las oportunidades y los beneficios del crecimiento económico se reparten desigualmente.

Así, una función sustantiva del Estado es corregir las exclusiones que produce el mercado. La pobreza se enfrenta con políticas de desarrollo incluyentes. Ello supone erradicar la visión de la pobreza como un “efecto residual” del desarrollo, natural e inevitable. Es fundamental superar el enfoque de la atención de la población en condiciones de pobreza basada en instituciones marginales y periféricas, así como en planes desfinanciados y fuera del curso principal de la política pública. La atención de la población en condiciones de pobreza a través de la inclusión social, debe ser un objetivo claro y decidido de todas las instituciones públicas, desde el Instituto Nacional de Aprendizaje hasta los bancos del Estado. Es preciso evitar que el Estado continúe siendo un factor de exclusión y de reproducción de la pobreza y de la desigualdad.

La pobreza es éticamente inaceptable. En Costa Rica, cerca de 50.000 hogares viven en condiciones de miseria extrema. Atender estos hogares y proponerse la eliminación inmediata de la pobreza extrema, es un imperativo ético.

Como requisitos básicos para una estrategia exitosa, se señalaron los siguientes:

- La formulación de un proyecto-país, donde una de las funciones esenciales del Estado sería la búsqueda de la inclusión social mediante políticas democratizadoras (voz para los que menos tienen) y redistributivas.

- Políticas de Estado en el combate a la pobreza, que eviten la discontinuación de la estrategia cada cuatro años, asociada al cambio de administración. Elementos fundamentales de esta política son:
 - Ética en la función pública. Fin a la política clientelista.
 - Modernización de las instituciones sociales.
 - Financiamiento apropiado y oportuno para la inversión social y no sujeto a las prioridades que determine el Ministro de Hacienda del momento.
 - Evaluación de la política social por la sociedad civil. Observatorio civil.
 - Estrategia proactiva: no dejar nada al azar o solo al mecanismo del mercado.

Esta es la perspectiva desde la cual se formulan las siguientes propuestas en materia de políticas públicas relacionadas con la integración social del país, y la inclusión de la población en condiciones particulares de desventaja y vulnerabilidad social.

a) **Vinculación de la política económica con la política social.** La política social no puede verse como un resultado de la política económica, que se negocia con organismos financieros internacionales. Por ello, desde un inicio debe formularse una visión de proyecto país. En función de ello, las autoridades del área social del Gobierno en conjunto con las autoridades del área económica deben negociar conjuntamente con los representantes de los organismos financieros internacionales, particularmente el FMI y el Banco Mundial.

Algunas políticas que deben coordinarse entre las autoridades de las áreas social y económica, serían las siguientes:

- Equilibrios macroeconómicos razonables y que no atenten contra la paz social del país.
- Diseño y adopción, como objetivo central de la política económica, de una política de trabajo y empleo. Es fundamental abandonar la práctica en este campo de que “la política es no tener política”.
- Implementación de un programa de banca de desarrollo. Crédito y asistencia técnica.
- Política de salarios reales que no se deterioren, no decrecientes.
- Programa de encadenamientos con empresas exportadoras de alta tecnología, lo que supone el desarrollo de políticas microeconómicas para las micro y las pyme.
- Financiamiento de los programas sociales. Asegurar un 8% del PIB para educación y recursos suficientes para salud y FODESAF. El uso racional de estos recursos se asegurará mediante las medidas que se proponen más adelante.
- Adicionalmente, se propone establecer como meta llevar en nuestro país, en un plazo de 20 años, a una situación de cero pobreza extrema.⁵⁹

b) **Políticas para el mejoramiento de la gestión de los programas:** Un área común a los programas sociales, que requiere atención urgente por parte de una nueva administración de gobierno, con el fin de mejorar la eficacia de todos los programas sociales, refiere a la necesidad de implementar el siguiente conjunto de políticas y acciones institucionales:

⁵⁹ Según estimaciones de CEPAL, se requieren en promedio \$54.000 por hogar, por mes, para colocar a los cerca de 50.000 hogares en miseria extrema, por encima de la línea de extrema pobreza. El costo total por año sería de 48 millones de dólares (cerca de 25.000 millones de colones). *En revisión las cifras.*

- Revisión de las funciones de las instituciones sociales y de los trámites institucionales con el propósito de evitar la duplicidad de funciones y el trámite excesivo en la oferta de servicios. Como parte de ello, se debería coordinar lo relativo a la descentralización de las oficinas en forma integral y coherente.
- Actualización del mapa de la pobreza, por cantón, con el propósito que sirva de guía a los programas sociales, tanto focalizados como universales.
- Transversalización del Sistema de Identificación de Población Objetivo (SIPO), con el propósito de que sirva como mecanismo confiable para la selección de beneficiarios de los distintos programas sociales.
- Implementación de un registro unificado de beneficiarios de los programas sociales.
- Desarrollo de sistemas informáticos y de actualización de equipos, con el propósito de potenciar la acción y la eficiencia de los programas.
- Establecimiento a lo interno del sector social, de la práctica de la “gerencia por resultados”, así como el cumplimiento al principio de rendición de cuentas, con base en el logro de metas asociadas al mejoramiento de indicadores sociales previamente acordados.
- Creación de un Sistema Nacional de Auditorías de Calidad en los programas, a fin de exigir estándares mínimos de calidad. Este mecanismo de evaluación deberá ser externo a las instituciones ejecutoras de los programas y consistente con las mejores prácticas institucionales.

c) **Políticas para el fortalecimiento de los programas sociales.** Los programas sociales específicos para la inclusión de las familias en pobreza pueden clasificarse en dos tipos: universales, que ofrecen servicios a toda la población, y focalizados que deberían recibir solo los pobres.

En lo que refiere a las Políticas universales, las propuestas que se plantean responden a los siguientes objetivos:

- **Mejorar la calidad de los servicios sociales universales: educación y salud.** Su principal desafío es la calidad del servicio ofrecido, situación que se explica por las restricciones fiscales de los años ochentas. En todo caso, estos programas aportan casi el 75% del ingreso social que reciben las familias pobres del país.
- **Aumentar la escolaridad en la secundaria, particularmente la diversificada.** Es imprescindible reducir las brechas entre la educación pública y la privada, y entre la educación urbana y la rural.
- **Implementar, de forma decidida y sin demoras, la Ley de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.** En particular, establecer mecanismos que vinculen el crédito (el Fondo de Garantías –9.000 millones de colones–), la asistencia técnica y el desarrollo de tecnologías productivas. En el sector rural, se debe facilitar el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra.
- **Diseñar y establecer una política para promover los “encadenamientos productivos” y cadenas de valor.** Esto pasa por definir una política de fomento de la producción y realizar una reingeniería programática, jurídica e institucional del sector público vinculado a la producción –MEIC, Sector Agropecuario,

Comex-Procomer, Ministerio de Trabajo, Instituto Costarricense de Turismo— así como por articular las políticas y el quehacer del Ministerio de Ciencia y Tecnología a las políticas y quehacer del aparato institucional de apoyo a la producción.

- Diseñar e implementar un Plan de Acciones Afirmativas para cerrar las brechas entre mujeres y hombres en diversos campos: los salarios, los ingresos, el acceso a créditos, la titulación de tierras, el acceso a la tecnología, etc.

- d) **Programas específicos para la inclusión social.** El desafío es la recuperación de las oportunidades de estudio y empleo decente para las personas excluidas del sistema educativo, particularmente en los años ochentas. Esto plantea la urgencia de establecer **un programa nacional de capacitación e inserción laboral que asegure oportunidades de capacitación técnica a personas que actualmente no tienen bachillerato y cuyas condiciones laborables solo les permiten acceder a empleos informales.**

El programa propuesto puede sustentarse en la estructura del Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (creado por decreto ejecutivo, en octubre del 2000), y desarrollarse con énfasis en las regiones del país con mayores niveles de pobreza (Chorotega y la Brunca), así como con las poblaciones más fuertemente afectadas por el desempleo y la precariedad laboral (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, etc.). Su ejecución aprovecharía la infraestructura de este Sistema e incluiría “elementos específicos” requeridos cuando se trabaja con grupos vulnerables.⁶⁰ Se debe prever la participación de Procomer y de Cinde, en los órganos de planificación y toma de decisiones del Sistema.

Otros programas y estrategias de acción sectoriales o institucionales relacionadas, deberán ocuparse de los siguientes aspectos:

- **Creación de empleos rurales**, en coordinación con las Municipalidades y Consejos de Desarrollo Regional.
 - **Equidad en la educación:** mediante el fortalecimiento y la ampliación de los programas de comedores escolares, transporte estudiantil, becas escolares, bono educativo, escuelas de atención preferencial.
 - **Universalización del Régimen no contributivo de pensiones**, para aquellas personas que están en situación de vejez.
 - **Atención integral a la niñez y adolescencia** en mayores condiciones de vulnerabilidad, como lo son los niños y las niñas de la calle con problemas de drogadicción o abandono.
 - **Reducción de precarios** mediante un programa de infraestructura de servicios básicos dirigidos a los precarios existentes y de reubicación de familias, cuando sea necesario.
- e) **Temas y políticas estructurales.** Desde una mirada que trasciende lo programático, se postulan propuestas de carácter más estructural, en ámbitos estratégicos para la integración social. Tales propuestas son como sigue:

⁶⁰ Tales elementos comprenden: la concientización de la población meta acerca de que capacitarse para la inserción laboral significará un cambio en sus vidas, la búsqueda en las comunidades de las personas para el programa, el otorgamiento de ayudas económicas para hacer viable y sostenible que estas personas se incorporen a la capacitación, práctica en las empresas como parte del proceso de capacitación, y el seguimiento del avance de estas personas en el programa.

- **Establecer una Autoridad Social**, con el objetivo de crear las condiciones financieras y vigilar el cumplimiento de las metas sociales establecidas. Una de sus funciones habría de abordar la simplificación y aplicación efectiva, de los trámites planteados por la institucionalidad, para el acceso a diversos beneficios por parte de las poblaciones destinatarias.
- **Impulsar una ley que promueva la corresponsabilidad en las tareas domésticas y familiares**, en la que se prevea la provisión público-privada de servicios de cuidado diurno de niños y niñas, de personas adultas mayores y de personas con enfermedades crónicas.
- **Transformar al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de “Estado paralelo pobre, para los pobres” en un mecanismo de “focalización para la inclusión social”**, por medio de mecanismos como el de las “transferencias condicionadas” adecuadamente aplicado a las posibilidades que ofrece el contexto institucional económico y social del país. El IMAS deberá conservar una línea de atención asistencial a sectores de la población que requieren apoyo de forma inmediata y permanente.
- **Constituir un consejo asesor para el FODESAF, con participación de la sociedad civil**. Su propósito sería la vigilancia y evaluación de los fondos, con el fin de evitar el clientelismo y la corrupción en el uso de los fondos para los pobres, incluida la erradicación del compadrazgo político como práctica asociada a la selección de los beneficiarios.

III. Algunas reflexiones finales que resultan necesarias

Es el propósito de este apartado dejar por sentado, como telón de fondo de la reforma estatal que se propone, algunas consideraciones hechas por el Grupo autor de este documento, sobre ciertos temas que han estado presentes en distintos momentos del proceso de deliberación que dio origen a las propuestas recogidas en este documento; y que se consideran supuestos *sine qua non* para la concreción de estas. Estos temas son: la ética como requisito en la función pública; la apertura de telecomunicaciones y seguros y su regulación en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América; y el punto de partida desde el cual promover el acuerdo nacional necesario, para sacar el país adelante. Al respecto, lo siguiente:

- *En relación con la ética en la función pública*

La ética es una disciplina filosófica cuyo objetivo consiste en estudiar la moral, como un ente real, concreto, vivido por un pueblo o persona. La ética interesa desde el punto de vista del desempeño de la sociedad en la realización de su fin primordial, cual es la promoción del bien común.

La ética postula principios aceptados por la sociedad costarricense que deben constituirse en obligaciones incontestables para las personas que asuman cargos públicos. Esos principios deben considerar al menos los siguientes aspectos:

- Expresarse con libertad sobre la situación social y económica del país, mediante la oportuna y periódica rendición de cuentas a la sociedad costarricense en medios de comunicación masivos y alternativos.
- Hacer un uso racional y eficiente de los recursos públicos y no en función de grupos sociales determinados por el favorecimiento a partidos políticos.

- No utilizar los programas sociales y de infraestructura para hacer proselitismo político o beneficiarse en lo personal con esos programas, ya sea económicamente o desde el punto de vista político.
- No ejercer influencias políticas para favorecimiento propio o de empresas o grupos de personas, ya sea en forma económica o política.
- Dar información oportuna y amplia cuando se le cuestiona por algún motivo.
- Fortalecer un mecanismo público e independiente del Gobierno Central o descentralizado para la atención de denuncias por prácticas corruptas en la función pública.

Se considera necesario que se establezcan al menos estos principios, porque de su cumplimiento depende que el país no malgaste recursos que se estarían canalizando hacia fines no deseables o previstos en las leyes.

El Presidente de la República y todos los ministros, gerentes, subgerentes y auditores internos de instituciones descentralizadas, deberán jurar el respeto a estos principios.

Quienes juren por estos principios, deberán estar dispuestos a renunciar de inmediato cuando hayan faltado a alguno de estos. También a separarse temporalmente del puesto, mientras se realiza la investigación del caso, cuando existan suficientes evidencias que hagan sospechar en forma clara de que estos se violaron.

• *En relación con el TLC y el marco regulatorio para la apertura de telecomunicaciones y seguros*

Por muchos años, Costa Rica ha tenido dos monopolios estatales que han resultado beneficiosos para el desarrollo económico y social del país. Las telecomunicaciones, que se han extendido a lo largo y ancho del país, con tarifas relativamente reducidas respecto a los países latinoamericanos, y que además han contribuido con el desarrollo de una cobertura de casi el 100% de energía. Por otra parte, los seguros comerciales, a través del INS, han generado un crecimiento sostenido de esa actividad. No obstante, son sectores que requieren transformaciones para adecuarlos más a la presente etapa de la globalización.

Por otra parte, Costa Rica ha firmado un tratado de libre comercio con los países centroamericanos, los EE. UU. y la República Dominicana, que prevé su ejecución a partir del 1.º de enero del 2006. Como parte de los acuerdos adquiridos, se estableció que Costa Rica definiera previamente las entidades de supervisión de los sectores de telecomunicaciones y seguros, al mismo tiempo que se fortaleciera el ICE y el INS, con el propósito de enfrentar la competencia de empresas privadas.

No obstante, aún no se han definido si se ha aprobado una ley que establezca la supervisión de los sectores mencionados. De conformidad con lo anterior, se propone que antes de que se inicie la ejecución del TLC, se realicen las siguientes acciones por parte del Estado costarricense:

- Se apruebe y se desarrolle en las instancias supervisoras de los sectores de las telecomunicaciones y de seguros.
- Se emitan las leyes que fortalezcan el ICE y el INS, sobre la base que conviene a los intereses del país que estas dos instituciones sigan prestando servicios a los costarricenses y no dejar los sectores referidos en manos de empresas extranjeras, en forma exclusiva.

- Aprobadas las instancias supervisoras, ampliar el periodo previsto en el Tratado para que se inicie la apertura en las telecomunicaciones y los seguros para asegurar una participación apropiada de las empresas nacionales en los mercados locales y eventualmente internacionales.

• *En relación con el punto de partida para sacar el país adelante.*

Es nuestro convencimiento de que como punto de partida para el logro de un acuerdo nacional básico que nos permita definir y avanzar el proyecto de país que queremos y necesitamos, las siguientes ideas-fuerza han de prevalecer:

1. **La Democracia**, con todos los defectos que se le puedan señalar, es la única forma viable actual de avanzar en las transformaciones que necesitamos, por la vía pacífica.
2. **La polarización social extrema no constituye una forma válida para replantear el país.**
3. **A la par de la Democracia, la inversión en el desarrollo en general, y el tema social** en particular, serán los ejes centrales de toda acción.
4. **El proyecto-país debe incluir una clara actitud y función del Estado en su rol como mediador** entre el interés de los menos y las necesidades de los más.
5. **Lo anterior plantea la necesidad de reformas legales** que permitan redefinir la gestión del financiamiento público, la disminución de entramientos contralores a priori del gasto público, la modificación del régimen del Servicio Civil, y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición pública de cuentas, y
6. **Que es necesario, cuanto antes, dar lugar preferente a esa planificación estratégica y definición de indicadores** que permitan monitorear la eficiencia, eficacia y efectividad de todas y cada una de las acciones del Estado, incluyendo las modificaciones a los ambientes inmediato y remoto, con el fin de aprovechar al máximo las relaciones positivas entre oportunidades y amenazas.

Anexo

Resumen de antecedentes sobre el Sistema de Salud costarricense

Dr. Vladimir Carazo

1. **Orígenes:** En relación con la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el tratamiento de los enfermos y la rehabilitación de las personas con discapacidad, en Costa Rica empezaron los esfuerzos estatales con el decreto de creación del Ministerio de Salud, emitido por el Jefe de Estado, don Bruno Carranza, en 1870. A inicios del siglo XX se fundó el Departamento Sanitario Escolar y en 1922 la Oficina de Higiene y Salud Pública, seguida por la Ley N.º 72 sobre Protección de la Salud Pública que asignó al Estado la dirección nacional de los servicios de salud y a las municipalidades la responsabilidad de su atención local.

En 1924 se creó el Instituto Nacional de Seguros (INS) para monopolizar en el Estado y administrar los seguros comerciales el que, poco después, también se hizo cargo de administrar seguros por riesgos del trabajo. En 1927, la Oficina de Higiene y Salud Pública se transformó en la Secretaría de Estado en el Despacho de Salubridad Pública y Protección Social, y en 1943 se promulgó el Código Sanitario de Costa Rica que hizo recaer en el Secretario de Estado la “suprema Dirección de los Servicios de Higiene y Asistencia de la República, así como la centralización o coordinación de todas las actividades nacionales, municipales y particulares de Sanidad Pública y Protección Social”.

Entre 1941 y 1943 se creó la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para administrar y gobernar los seguros sociales en las áreas de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario. En 1949 se promulgó un nuevo Código Sanitario y se transformó la Secretaría en Ministerio de Salubridad Pública y Protección Social, creando en el Despacho del Ministro dos direcciones: la de Salubridad, a cargo de la coordinación nacional de todas las actividades de sanidad pública, y la de Asistencia Médico-Social, apoyada en un Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social, como responsable de la planificación, coordinación, dirección técnica, distribución de recursos financieros y fiscalización económica de las instituciones de asistencia médica sostenidas o subvencionadas por el Estado, y de los servicios de protección social a su cuidado, así como de la vigilancia técnica de instituciones análogas mantenidas con fondos particulares.

De 1950 a 1970, el Ministerio de Salud se mantuvo con pocos cambios, y el INS y la CCSS crecieron; por situaciones puramente coyunturales, además de administrar seguros, incursionaron en un campo que no era el suyo: el difícil arte de crear y administrar establecimientos para el tratamiento de los enfermos y la rehabilitación de los discapacitados.

2. **Consolidación:** A partir de 1970, se inició una transformación profunda en la prestación estatal de servicios dirigidos a salud y a enfermedad, con los cambios estructurales y funcionales impuestos por la *Ley General de Salud*, la *Ley Orgánica del Ministerio de Salud*, la *Ley de Traspaso de Hospitales* (de las Juntas de Protección Social a la CCSS), la *Ley de Planificación Nacional*, la *Ley General de la Administración Pública*, la definición del Sector Salud y su rectoría como responsabilidad del Ministerio de Salud y la formulación conjunta, Ministerio-CCSS, del Plan Nacional de Salud. A estos cambios se agregó, a partir de 1980, la integración de servicios entre el Ministerio de Salud y la CCSS, el planteamiento de un Sistema Nacional de Salud universal, desconcentrado y basado en la Atención Primaria y el desarrollo de sistemas locales de salud con la responsabilidad de la atención a escala local.

3. **Desenlace:** A partir de 1990, el debilitamiento progresivo del Ministerio de Salud y el proceso de modernización de la CCSS, ahora a cargo de toda la atención, desbordaron el Sistema Nacional de Salud. La creación en la CCSS de múltiples gerencias, con poderes extralimitados, se salió de control, y la puesta en práctica de la Ley N.º 7852 para la “desconcentración” de los establecimientos de salud, agregó una dificultad más. A todo ello se sumó una sociedad confusa, gobiernos débiles, un Estado mal definido dividido en “sectores” disociados, cuya conformación no siempre concuerda con las necesidades y un territorio nacional dividido en provincias, regiones y áreas que tampoco concuerdan entre sí. El problema ha llegado a un punto crítico con los escándalos relacionados con la alta jerarquía de la CCSS, las faltas de coordinación en el diagnóstico y tratamiento del cáncer, la deuda que el Estado mantiene con la CCSS, la inmensa evasión de pago de algunos empleadores y el incendio en el Hospital Dr. Calderón Guardia, en el que fallecieron 19 personas y quedaron al descubierto múltiples debilidades de la CCSS y de todo el Sector. Esta crisis es la que llama a replantear el juego y sus reglas, rompiendo bolsones de poder y garantizando, por un lado, la atención médica universal, equitativa y solidaria y, por otro, una verdadera Política de Promoción de la Salud.

Integrantes del círculo deliberativo

- Rubén Hernández, abogado especialista en Derecho Constitucional.
- Karla González, Exviceministra de Obras Públicas y Transportes.
- Silvia Lara, Ex Presidenta Ejecutiva del IMAS, consultora internacional.
- Fernando Herrero, economista especialista en gestión y finanzas públicas, Ex ministro de Hacienda.
- Vladimir Carazo, doctor en medicina y cirugía, consultor OPS-OMS.
- Gilda Pacheco, abogada especialista en derechos humanos y género.
- Carlos Francisco Echeverría, Ex ministro de Cultura.
- Jaime Ordóñez, abogado y politólogo, consultor en gobernabilidad.
- Manuel Rojas, Politólogo, consultor internacional.
- Adrián Torrealba, abogado especialista en Derecho Tributario.
- Gonzalo Elizondo, abogado especialista en derechos humanos, consultor internacional.
- Helio Fallas, Economista Ex ministro de Vivienda, consultor internacional.
- Milena Grillo (coordinación), especialista en violencia social y familiar consultora de organismos internacionales, Directora de Fundación Paniamor.

**Círculo deliberativo sobre
Descentralización**

28 ideas para fortalecer la Democracia,
el desarrollo local y el municipio costarricense

Coordinador:
Jorge Mora

Círculo deliberativo sobre Descentralización

28 ideas para fortalecer la Democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense

I. Presentación

El origen de las propuestas. Las propuestas sobre el tema de la descentralización presentadas en este documento son el producto obtenido luego de numerosas sesiones de trabajo deliberativo, llevado a cabo por un grupo de ciudadanos y ciudadanas comprometidos, desde diversos campos de la vida nacional, con el impulso del desarrollo local, el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía civil, política y social por parte de todos los integrantes de la sociedad costarricense.

Interesados en ofrecer una contribución al debate nacional, en un momento en el cual el país se apresta a seleccionar a las principales autoridades políticas de la nación, los miembros del “Círculo Deliberativo Sobre Descentralización” comparten este conjunto de iniciativas orientadas a buscar rutas positivas para transitar hacia la revitalización institucional del país, al mejoramiento de la eficiencia de la acción estatal, a la apertura de espacios democráticos para la participación ciudadana, a la renovación de la cultura política –mediante el énfasis en la creación de condiciones para el ejercicio de los derechos y los deberes ciudadanos–, y a la búsqueda de la integración y la cohesión de la sociedad costarricense en un marco de desarrollo económico, sostenibilidad y equidad.

La revitalización del sistema institucional. El desarrollo de este trabajo se lleva a cabo en un momento en el cual el progresivo deterioro sufrido por el Estado costarricense –cuya expresión más destacada es la creciente pérdida de credibilidad por parte de las principales instituciones democráticas y de la confianza de los ciudadanos en ellas–, se ha extendido por todo el sistema institucional del país. El sentimiento de necesidades y demandas no atendidas y de aspiraciones no alcanzadas, así como las dificultades enfrentadas por numerosos grupos de la población para contar con las capacidades requeridas para llevar una vida digna e integrarse plenamente en la comunidad local y nacional, repercuten en la pérdida de liderazgo y legitimidad

por parte de los diversos componentes del sistema político nacional. Por otra parte, las exigencias surgidas con el proceso de integración económica, política y cultural de la sociedad contemporánea y la importancia de generar condiciones para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos surgidos con este proceso, y con el origen de la denominada como la sociedad del conocimiento, ponen en evidencia la necesidad de buscar nuevas formas de organización institucional, que permitan elevar la capacidad de respuesta ante las demandas y requerimientos del desarrollo de la producción y la búsqueda del bienestar de la población. El Estado centralista prevaleciente en el país ha dado muestras claras de las limitaciones con que cuenta para dar respuestas efectivas a las demandas del desarrollo, en un entorno más dinámico, complejo, desigual y competitivo.

El sistema de representación política, asimismo, sufre las consecuencias del creciente malestar ciudadano, sobre todo en relación con los vehículos tradicionales mediante los que se produce el ejercicio de la representación. El surgimiento de los partidos políticos locales y provinciales, entidades con un significativo potencial para aportar al fortalecimiento de la democracia local, conformadas por ciudadanos y ciudadanas de diversos cantones y provincias del país, abocados a la búsqueda de nuevas formas de representación e interesados en la creación de formaciones políticas que les permitan participar en la toma de decisiones y que den respuestas efectivas a las demandas del desarrollo local, se convierten en espacios muy relevantes para propiciar la participación ciudadana y la descentralización de los propios procesos políticos.

El desarrollo de diversas iniciativas orientadas al impulso de la descentralización y el desarrollo local, ha contado con el respaldo de varios organismos de integración y cooperación internacional, el cual ha resultado fundamental para lograr avances, a pesar de la existencia de un marco institucional desfavorable a la descentralización. Entre las entidades cuya cooperación en estos esfuerzos adquiere mucha relevancia se encuentran la Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica (DEMUCA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea, The Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo que, precisamente, promueve la apertura de los círculos de deliberación en los cuales se generan estas propuestas de descentralización.

La descentralización. Entendemos la descentralización como el proceso mediante el cual se incrementan, de manera paulatina, las competencias y potestades de los gobiernos locales, se fortalece el poder local y la participación ciudadana, y se le da preponderancia al desarrollo local, en un marco de políticas públicas y de disposiciones jurídicas que favorecen el impulso de las diversas iniciativas generadas desde los espacios locales.

Las propuestas. Tomando en cuenta las persistentes debilidades enfrentadas por numerosos gobiernos locales en el país, la necesidad de distinguir aquellas responsabilidades del Estado costarricense en las cuales su acción descentralizada permite una mayor efectividad en su funcionamiento y mayor calidad en la prestación de sus servicios; la relevancia del avance económico local para extender la incorporación de la población a los beneficios del desarrollo económico y social; y la importancia de la cercanía de los ciudadanos al Estado, como una forma de elevar la rendición de cuentas, el control social y el ejercicio de los deberes y los derechos ciudadanos, las propuestas se encauzan hacia cuatro áreas simultáneas de acción: la *gestión local*, la *descentralización*, la *participación ciudadana* y la *cultura política*. De esta manera, se propone fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, estimular la participación ciudadana y ampliar la democracia local, propiciar las reformas jurídicas y políticas requeridas para la paulatina descentralización de aquellas potestades y funciones estatales en las cuales resulte favorable para el país su traslado y promover el progresivo paso de las competencias, y los recursos necesarios para su desempeño, a las entidades estatales subnacionales.

En el documento se expone una periodización sobre el sinuoso camino seguido por la descentralización en el país. Es muy relevante constatar los avances y retrocesos vividos por los gobiernos locales en cuanto a su posición en el desarrollo socioeconómico y político de Costa Rica y los vaivenes que se presentan en diferentes momentos históricos en cuanto a sus competencias y los recursos con que cuentan para constituirse en verdaderos órganos de poder local. Esta periodización muestra, asimismo, la prolongada preocupación sobre el tema del gobierno local y sobre su fortalecimiento. De la misma forma, expresa la necesidad de una definición más clara y del establecimiento de los instrumentos que permitan avanzar en el mejoramiento de la eficiencia en la gestión del Estado y la apertura de espacios a la participación ciudadana, por la vía de la descentralización.

El aspecto central del documento lo constituyen las propuestas, elaboradas de manera muy concreta, señalando en cada una de ellas la justificación para su presentación, sus objetivos y una breve descripción, los responsables de su ejecución y la temporalidad requerida para su formulación definitiva. Con esto se pretende determinar, de manera precisa, los alcances de las proposiciones y tratar de delinear los mecanismos efectivos para ponerlas en práctica, en el caso de que sean aceptadas y consideradas como una opción válida para impulsar el fortalecimiento institucional y democrático de la sociedad costarricense. Para los proponentes la sola discusión pública, rigurosa y abierta, sobre el tema de la descentralización del Estado, a la cual se pretende contribuir con estas propuestas, es de enorme relevancia en la búsqueda de los acuerdos nacionales requeridos para revitalizar el desarrollo socioeconómico y la democracia en nuestro país.

II. Periodización histórica de la descentralización en Costa Rica¹

El proceso histórico de construcción de la institucionalidad del Estado y sus interrelaciones con la organización de la sociedad civil en Costa Rica, se ha desarrollado dentro tendencias fuertemente centralizadoras. En este contexto, la dinámica de innovación para la descentralización y el fortalecimiento del funcionamiento de las municipalidades ha sido lenta, a través de cambios graduales. Los hitos de reforma tienen relación con demandas no satisfechas, insatisfacción ante las formas de gobernabilidad o en la separación de la relación entre la sociedad civil y la estructura del Estado, pactos entre grupos de la sociedad costarricense como medio de concretar matices consensuados, lo cual integra diversas corrientes de pensamiento y enfoques para organizar el desarrollo, formas de participación en la vida cívica y las relaciones de poder y de búsqueda de identidades (o de formas de convivencia y legitimación de relaciones hegemónicas) sin rupturas violentas. Los resultados se cristalizan con frecuencia en modificaciones plasmadas en la normativa legal, o en planes de desarrollo nacional y sectorial que no llegan a ejecutarse.

2.1 Creación de institucionalidad y control de los ayuntamientos (Siglo XIX y primera mitad siglo XX)

El período colonial

- El cabildo colonial funcionó como institución municipal, los alcaldes y regidores eran elegidos por los vecinos (en el marco de una élite muy cohesionada); el Cabildo de Cartago cubría prácticamente todo el país, seguido en importancia de los de Esparza y Cubujuquí. Legislaban sobre aprovisionamiento de medios de subsistencia, adjudicación de tierras, fijación de precios, cobro de canon por uso de tierras e impuestos comerciales. Los alcaldes administraban justicia.

1 Véase: Araya, Carlos y Albarracín, Priscila (1986) *Historia del Régimen Municipal en Costa Rica*. Costa Rica: IFAM-EUNED.

- Antes de la independencia, la tradición organizativa se articuló principalmente en torno a escuelas e iglesias, grupos asociativos para la siembra y la cosecha (mano vuelta), la construcción de viviendas.

Formación del Estado (1821-1871)

- En medio de la gravitación de poderes regionales, la vida política nacional se forja desde los municipios, aunque dentro de un proceso de centralización paulatina en el Estado, promovida por los grupos hegemónicos surgidos de la economía de exportación cafetalera y de los pactos sociales. Con criterios de participación popular y dentro de una mentalidad municipalista, se realizó la Primera Constituyente (1821), el Pacto Fundamental Interino (Pacto de Concordia).
- Luego de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (Constitución de 1825) se exacerbaron las pugnas regionales, seguidas de represiones y de la abolición de municipios en pueblos pequeños. Los ayuntamientos tenían funciones importantes que facilitaron una consolidación temprana del régimen municipal, con base en el desarrollo de legislación municipal (1828): educación, vigilancia, seguridad, salubridad, administración e inversión de fondos, construcción de casas y asilos. La municipalidad fue clave en la conformación de la propiedad territorial y en el traslado de las tierras públicas a propiedad privada, asociada con la expansión cafetalera y el control de bienes eclesiásticos.
- Durante el siglo XIX (Braulio Carrillo, 1835-1837) se establecieron disposiciones y reglamentos para crear juntas cantonales: organizaciones cívico-populares de sanidad, de partidos, de caridad,² que debían colaborar con el Gobierno y la población. Pero también, dentro de una práctica centralista del Poder Ejecutivo durante un período corto suprime los municipios e instauro su autoridad y vigilancia a través del jefe político.
- Al restablecerse las libertades municipales, las funciones de los jefes políticos se transfieren a los presidentes municipales, surge la figura del ejecutivo municipal y se establece su autonomía del poder central (Constitución de 1844). Por otra parte, a mediados de siglo surgen los “médicos del pueblo” (1852), las sociedades de artesanos, la creación por decreto de juntas de socorro y sociedades mutualistas (apoyadas por la Iglesia). Con la Constitución de 1848 se establece la actual división político-administrativa en provincias, cantones y distritos, correspondiendo un municipio por cantón; sin embargo, por disposición presidencial (elevada a rango constitucional) se establece una municipalidad por cabecera de provincia, lo cual frena el desarrollo del régimen municipal hasta finales de siglo. En 1885 aparecen las Juntas de Educación, electas por las municipalidades y en algunos casos las municipalidades se preocuparon por fiscalizar las escuelas y obligar a los padres a enviar a sus hijos a las escuelas.
- Las **Ordenanzas Municipales** de 1867 (y de 1862 y 1859) integran las normas que rigen a los municipios, reglamentan la organización y funcionamiento, establecen las atribuciones de las gobernaciones provinciales (con derecho a vetar las decisiones municipales) y los jefes políticos cantonales (primera autoridad del cantón), como representantes del Poder Ejecutivo, con lo cual se debilita la autonomía de los ayuntamientos y se establecen criterios poco favorables a su participación ampliada. Estas ordenanzas se mantienen como legado histórico hasta 1970 cuando se aprobó el Código Municipal; se anulan expresamente por inconstitucionales (Voto 4469, 8-10-97). Desde la Constitución de 1949 se planteaba la autonomía municipal (Art. 170) y la figura del ejecutivo municipal (Art. 169).

² “...en cada una se nombrarán señoras de probidad y buena disposición de servicio a la humanidad” En: Mora Agüero, Cayetano. (1991). *Las juntas progresistas. Organización comunal autónoma costarricense, 1921-1980*. Costa Rica: Fundación Ebert.

Reformas liberales y cambios sociales

- En un marco de liberalismo -primera mitad siglo XX³- se impulsaron medidas reformistas sociales (1920, con participación de la Fundación Rockefeller), se crearon las Juntas Sanitarias Patrióticas,⁴ nombradas por las municipalidades. Estas se transforman en Juntas Patrióticas Progresistas para abordar problemas comunales (1928): son nombradas por el Poder Legislativo, ad-honórem, con gastos de representación y objetivos político estratégicos; no obstante la ampliación de funciones (cumplimiento de leyes, normas a la moral, el orden público, el progreso de las comunidades), la participación se restringe a tres ciudadanos y son sometidas a controles del Gobierno.
- El marco legal minimiza el régimen municipal y subordina su autonomía, en el ámbito local la participación política es asumida por élites. No obstante, la efervescencia social de las décadas de los 30 y 40, los municipios no tienen fuerza para una acción cohesionadora. La Ley de Organización Municipal (1909), junto a las *Ordenanzas Municipales* y la *Ley de Hacienda Municipal* (1923) regulan su funcionamiento: los concejales se eligen cada dos años; el jefe político asiste con voz a las sesiones y junto con los gobernadores de provincia tienen importantes atribuciones financieras, aunque los fondos son endeblés, se concentran en tres campos: a) saneamiento y acueductos, b) alumbrado y electrificación, c) vías de comunicación.
- El Gobierno, presidido por el doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, impulsa la aprobación legislativa, con un amplio respaldo popular y de la jerarquía eclesiástica y el Partido Vanguardia Popular, de una serie de reformas en la seguridad social, la legislación laboral y la educación superior (Pacto de las Garantías Sociales), pero el régimen municipal no cambia sustantivamente, sino hasta la Constitución de 1949.

2.2 Descentralización institucional-centralización e intervención del Estado (1948-1980)

- El nuevo modelo de desarrollo social, institucional y territorial es acompañado por instituciones descentralizadas o semiautónomas con funciones especializadas (nacionalización bancaria y creación del ICE y del INVU; Ley del ITCO (hoy IDA); creación del SNAA (hoy AyA); *Ley de Planificación Urbana*; *Ley General de Salud*; *Ley de Asignaciones Familiares*; *Zona Marítimo Terrestre*; creación de CODESA), que luego son intervenidas por el Poder Ejecutivo, mediante el nombramiento de presidentes ejecutivos como figuras máximas e integrantes de juntas directivas. Con la *Ley de Planificación Urbana* se reconoce la competencia a las municipalidades de planificar y controlar su territorio. Esta acción, junto con el traslado de los recursos provenientes del impuesto territorial, cuya recaudación la efectuaba el Ministerio de Hacienda, son las dos primeras iniciativas encaminadas a fortalecer las municipalidades después de la aprobación del capítulo doce de la Constitución Política del 48.
- Como resultado de la Guerra Civil de 1948 se restringió el accionar de las juntas progresistas, pero estas se fortalecieron en la década de los años cincuenta y mantuvieron relaciones solidarias con movilizaciones sociales campesinas por el acceso a la tierra, ambientales y de trabajadores bananeros, con el amparo de la Federación Nacional de Juntas Progresistas. En respuesta a estos procesos y con la finalidad de promover desde el Estado el desarrollo de las comunidades, se crea, en 1967, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y se impulsa la creación de las asociaciones de desarrollo

³ Alterado por acontecimientos tales como la Primera Guerra Mundial (1914-1918); la crisis económica de 1930 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

⁴ “integradas por personas que patrióticamente y ad-honórem, contribuyan con sus luces y entusiasmo perseverante a mejorar, aun cuando sea poco. Con el consejo de Médicos del Pueblo, curas y maestros y bajo las indicaciones de la Facultad de Medicina las condiciones de salubridad de ciudades y aldeas.” (Supra, 1991: 25).

comunal, que tienen su mayor auge en la década de los años setentas, apoyadas con recursos externos para fortalecer planes de desarrollo y planificación regional, enfrentar el descontento social, centralizar, promover, orientar y coordinar los programas institucionales de desarrollo comunal.⁵ En la década de los setentas se crea la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), como resultado de las orientaciones surgidas con la denominada Reunión de Punta del Este, Uruguay. Con esta oficina gubernamental nace la primera propuesta de regionalización del país, durante el gobierno de D. Daniel Oduber, y se inicia un período de profunda intervención del Estado (Estado empresario), influido por las experiencias desarrolladas en este sentido por Venezuela y México.

- Las reformas jurídicas municipales y su papel en el desarrollo local se retardan, hasta la aprobación del Código Municipal de 1970, donde se sustituye la figura del jefe político por la del ejecutivo municipal, y se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en 1971; las instituciones especializadas mantienen sus competencias. No obstante, en la Constitución de 1949 se introduce la autonomía como nuevo régimen administrativo de las corporaciones municipales y la elección de regidores cada cuatro años. En algunos municipios operan juntas administradores de servicios públicos. Los espacios de encuentro intermunicipal promueven el mejoramiento del régimen municipal, pero muchas de ellas no se concretan, como es el caso de las elecciones locales independientes.

2.3 Ajuste estructural y reforma del Estado (1980-1990)

- Con la crisis económica de los años ochentas, en el marco del ajuste estructural y del nuevo orden económico internacional, se plantean propuestas para reformar el Estado (1989 COREC I –Administración Arias Sánchez– y 1990 COREC II –Administración Calderón Fournier–), la discusión sobre el rol del Estado y la ingobernabilidad persisten en el tiempo, se procede a la venta de las empresas estatales de CODESA y se introducen una serie de reformas fiscales. El tratamiento de lo regional y la descentralización, la cuestión territorial y el fortalecimiento municipal, forman parte de los planes de desarrollo y están presentes en las discusiones nacionales (Reforma del Art. 170),⁶ pero este impulso se desvanece y las instituciones públicas centralizadas siguen creciendo; la atención de la demanda social desde el ámbito local y la concertación son débiles. Se empieza a fortalecer el sector ambiental y el desarrollo sostenible como ámbito estratégico nacional y centroamericano (1982 Código Minería; 1983 SENARA; 1986 MIRENEM; 1989- CCAD) y se impulsa la apertura de algunos espacios de participación social y de cogestión local en el área de la gestión ambiental.

2.4 Descentralización y reforma del Estado: hacia el nuevo milenio (1994-2005)

- Con motivo de la celebración del VII Congreso de Municipalidades, se crea la CORIM (Comisión de Reforma Integral del Régimen Municipal). Como resultado de ese congreso y de los anteriores, esta comisión recoge las iniciativas y propone varias reformas que motivan, a mediados de los años noventas, el inicio de la discusión sobre la reforma del régimen municipal, perfilándose nuevos aires de revitalización municipal. Entre las principales decisiones adoptadas se encuentran la aprobación de la *Ley del Impuesto sobre bienes inmuebles* (1995, N.o7509)⁷ y del Código Municipal (1998, Ley 7794), con las cuales se intenta reforzar la autonomía municipal, así como la introducción de la elección directa de los alcaldes y

5 Mora, Cayetano (1989) *La organización comunal y DINADECO, 1964-1987*. Costa Rica: ICES

6 Art. 170 de la Constitución: las corporaciones municipales son autónomas, se establece el 10% del presupuesto ordinario de la República a las municipalidades, con una asignación progresiva.

7 IFAM (2005) *Impuesto sobre bienes inmuebles: evolución, resultados y perspectivas*. 1995-2005. Costa Rica

la eliminación de la figura del ejecutivo municipal y la incorporación del mecanismo de reelección inmediata. Además, se difieren las elecciones de una parte del gobierno municipal, debido a que los regidores son elegidos en la misma fecha del presidente de la República y los diputados y el alcalde, los intendentes, los síndicos y los integrantes de los concejos de distrito se eligen en diciembre del mismo año electoral. Se elimina el tutelaje de ARESEP a las municipalidades y se fortalecen los concejos de distrito, otorgándoles funciones de vigilancia y colaboración. Entre otras potestades que se otorgan a las municipalidades, están las de crear empresas mixtas municipales y la posibilidad de emitir bonos para financiar obras. En este período se trasladan, también, las partidas específicas a las municipalidades y se concede un rol protagónico a los concejos de distrito en la distribución y uso de estos recursos. Sin embargo, en los últimos años, ante la situación económica existente en el país, el Estado decide suspender la entrega de los recursos, desmotivando con ello la participación de estos órganos submunicipales. Para el año 2000 se aprueba la Ley 8114, mediante la cual se dota a las municipalidades de un porcentaje del impuesto a la gasolina para la reparación y construcción de los caminos vecinales, los recursos de esta ley, a pesar de las presiones y acciones efectuadas ante la Sala Constitucional, no han sido trasladados en su totalidad y se han establecido varios requisitos a las municipalidades para su uso. En el año 2001 se aprueba la reforma al artículo 170, mediante la cual se autoriza al Gobierno a trasladar un monto no inferior al 10% de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades. No obstante, estos recursos están supeditados a la aprobación de una ley que regule las competencias ser trasladadas a las municipalidades; el proyecto fue presentado, pero recientemente se archivó en la Asamblea Legislativa.

- En las estrategias de participación ciudadana, si bien se ha fortalecido la participación de la sociedad civil con la creación de órganos tales como la Junta Cantonal de Protección a la Infancia y el Comité Cantonal de la Juventud, las instituciones mantienen el tutelaje desde las instituciones públicas (Triángulo de Solidaridad); con apoyos limitados a entidades independientes tales como la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO) y la Unión de Gobiernos Locales (UNGL). Sin embargo, persiste una acción sectorial fragmentada para la gestión participativa local y regional, lo cual tiene origen en la proliferación de leyes desintegradas que promueven la constitución de organismos propios, por ejemplo, los consejos ambientales (*Ley Vida Silvestre* 1992, *Ley Ambiental* 1995, *Ley de Biodiversidad* 1998), los consejos de cuencas (*Ley de Suelos*, 1998); comités de aguas, salud, emergencias, de mujeres y otros, sin tener un referente organizativo integrador en las municipalidades.

III. Propuestas

Un aspecto esencial del conjunto de propuestas formuladas por el Círculo Deliberativo sobre Descentralización, es su elaboración definitiva en los plazos establecidos en este documento y el carácter participativo que se requiere para la generación de decisiones nacionales, donde se incorporen los puntos de vista de los diversos actores sociales afectados o interesados en los temas relacionados con cada una de ellas. El señalamiento preciso de los responsables de la formulación de las propuestas definitivas pretende contribuir a la concreción de los procesos que conduzcan a la efectiva toma de decisiones, por parte de las entidades a las cuales corresponde el cumplimiento de esta responsabilidad. En los diversos temas de la descentralización resulta fundamental la consulta y la asesoría al menos de los integrantes del Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana (UNGL/CONADECO/IFAM/FUNDEMUCA/GTZ) y a los gobiernos locales y sus organismos de coordinación regional o provincial.

3.1 Propuestas sobre gestión local

3.1.1 Modernización institucional

Justificación: Gran parte de la crisis que afronta el Régimen Municipal radica en el deterioro de la estructura administrativa y técnica. El impulso de un *modelo gerencial municipal* permitiría mejorar la recaudación y ejecución presupuestaria, así como la elaboración de políticas públicas de distinta naturaleza. Es necesario generar eficiencia interna en las municipalidades para efectos de trasladarle en el futuro nuevas competencias. Parte del deterioro institucional ha sido consecuencia del clientelismo, el cual impide que los individuos con mayor capacitación técnica y con las competencias requeridas, ocupen los distintos cargos o plazas en los gobiernos locales.

Objetivos: contar con un modelo de gestión municipal, administrativo y técnico, por ser implementado por las Municipalidades.

Descripción

- a) Se elaborará un modelo que describa los distintos procesos administrativos y operativos de las municipalidades (reingeniería de procesos).
- b) Se diseñará un sistema de cómputo cuyas licencias se facilitarían a las municipalidades.
- c) Se diseñará un manual de funciones, escala salarial, Reglamento Interno de Trabajo, y mecanismos de contratación de personal.
- d) Por medio de un crédito blando, se financiará la elaboración de ambas herramientas.
- e) Se elaborará un programa de capacitación que abarque las distintas áreas administrativas y técnicas.

Este modelo estará a la disposición de las municipalidades del país, las cuales contratarán de manera directa los distintos programas.

Responsables: IFAM, UNGL, CGR.

Temporalidad: 4 años.

3.1.2 Programa de financiamiento municipal

Justificación: La mayor parte de municipalidades que desean implementar programas para modernizar su gestión, no cuentan con recursos para hacerlo. Es un círculo vicioso, ya que su propia ineficiencia administrativa y operativa les impide contar con suficientes recursos a ser destinados para dicho propósito. La adecuada inversión de estos empréstitos permitirá generar recursos frescos para atender la deuda, para prestar servicios de manera eficiente y ejecutar programas u obras que las comunidades requieran.

Objetivos: contar con líneas de crédito destinadas a financiar el proceso de modernización de las municipalidades.

Descripción:

- a) Se gestionará, a través de organismos internacionales y del sistema financiero nacional e internacional, recursos que puedan ser amortizados a largo plazo, y a bajas tasas de interés.
- b) Se definirán destinos específicos para la inversión de dichos recursos, entre los cuales se encuentran: ejecución de procesos de reestructuración y modernización; adquisición de equipos; capacitación al personal; implementación de herramientas y programas, tales como catastro, avalúos, Plan de Desarrollo Cantonal, Plan Regulador, entre otros.

Responsable: IFAM.

Temporalidad: 4 años.

3.1.3 Medidor de gestión

Justificación: existen grandes diferencias entre los niveles de eficiencia y transparencia de las municipalidades. Esto afecta tanto el bienestar de las comunidades, como la intención de establecer mecanismos de descentralización o transferencia de competencias. Es necesario diferenciar las municipalidades en términos de la calidad de la gestión para efectos de promover o apoyar a las que experimenten mayor atraso o dificultad; y para trasladar mayores competencias a aquellas que estén en capacidad de absorberlas.

Objetivo: Crear un instrumento para la medición de la calidad de la gestión municipal, orientado a promover el fortalecimiento de la gestión institucional y a crear las condiciones requeridas para el traslado de competencias a los gobiernos locales.

Descripción

- a) Se establecerán cuatro categorías, de la 1 a la 4. Los parámetros de gestión serán los siguientes (acumulación de puntaje): 1. Financieros, 2. Ejecución presupuestaria, 3. Administrativos, 4. Políticas Públicas, 5. Rendición de cuentas, 6. Control Interno.
- b) Parámetros financieros: Catastro municipal, morosidad, valoración de propiedades, actualización de tasas.
- c) Parámetros de ejecución: Porcentaje de superávit libre, proporciones entre los rubros presupuestarios administrativos (programa 1), y los de servicios e inversiones (programas 2 y 3).
- d) Parámetros administrativos: contar con un manual de funciones, carrera administrativa, escala salarial actualizada, contrataciones de personal por concursos, unidades administrativas y técnicas básicas (recursos humanos, legal, planificación, proveeduría, contraloría de servicios, ambiental, oficina de la mujer, obras públicas, urbanismo, cultura, financiero), sistemas y equipos informáticos.
- e) Políticas públicas: contar con un Plan Regulador y un Plan de Desarrollo Cantonal.
- f) Rendición de cuentas: contar con un mecanismo de rendición de cuentas (propuesta aparte) que incluya como mínimo un informe semestral a la comunidad.

g) Control Interno: establecer un porcentaje de cumplimiento.

Responsables: IFAM, Contraloría General de la República (CGR).

Temporalidad: 2 años.

3.1.4 Mecanismos de contratación intermunicipales

Justificación: si bien existe homogeneidad entre las necesidades o estructuras administrativas y operativas de las municipalidades, la escala y ubicación de los cantones imponen diferencias entre los requerimientos internos de las instituciones. Esta realidad sugiere la posibilidad de que las municipalidades puedan unirse para efectos de contratar servicios, o adquirir equipo, entre otros, de manera conjunta, abaratando y generando eficiencia en estos procesos.

Objetivo: establecer los mecanismos legales que permitan a las municipalidades contratar personal, bienes y servicios de manera conjunta

Descripción

- a) Determinar los conflictos o requisitos legales que impiden a las municipalidades contratar de manera conjunta.
- b) Elaborar las reformas legales que permitan a las municipalidades contratar de manera conjunta.

Responsables: IFAM, Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa, Consejo Técnico de Concesión de Obra Pública.

Temporalidad: 3 años.

3.1.5. Bianualidad presupuestaria

Justificación: el esquema de presupuestación anual que funciona en la actualidad es inconveniente, ya que dificulta el proceso de planificación al ser el período tan corto. De igual manera, plantea problemas de ejecución, producto de la lentitud y complejidad de los mecanismos de contratación. Contar con aprobación presupuestaria, efectuar las licitaciones correspondientes y ejecutar el contrato, requiere de un mayor tiempo, imposibilitando, en muchos casos, completar todo el proceso antes de la finalización del año.

Objetivo: ampliar a dos años el período presupuestario a las municipalidades.

Descripción: reformar las leyes y reglamentos existentes, para efectos de ampliar a dos años el período presupuestario. Los presupuestos municipales los aprobaría la Contraloría General de la República cada dos años y su ejecución se extendería por igual tiempo.

Responsables: Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 2 años.

3.1.5 Fortalecimiento del control interno

Justificación: muchos problemas de eficiencia y corrupción presentes en los gobiernos municipales son generados por una inadecuada aplicación de los sistemas de control interno. Si bien existe una ley que obliga a las municipalidades a generar transparencia y eficiencia en la gestión, muchas irrespetan o incumplen las recomendaciones hechas por las unidades de auditoría interna o por la propia Contraloría General de la República. La misma comunidad desconoce, muchas veces, las obligaciones que en esta materia tiene la institución.

Objetivo: fortalecer la aplicación de la *Ley de Control Interno* en las Municipalidades.

Descripción

- a) Capacitar a las municipalidades y a las organizaciones comunales en el manejo de la *Ley de Control Interno*.
- b) Establecer sanciones administrativas adicionales, en caso de que las administraciones no cumplan con las recomendaciones elaboradas por las auditorías internas, en plazo determinado.

Responsables: Contraloría General de la República, auditorías municipales.

Temporalidad: 2 años.

3.1.6 Modernización de la gerencia municipal

Justificación: hay que reconocer que varias municipalidades han llevado a cabo procesos de transformación a lo interno de sus administraciones, buscando una mejora en la eficiencia y eficacia con la cual prestar los servicios municipales. Sin embargo, la gran mayoría de municipalidades, por diversas razones técnicas, financieras o políticas, continúa aplicando prácticas administrativas muy desactualizadas. Esto produce una desconfianza creciente en la ciudadanía y falta de apoyo a la municipalidad, traducida en el no pago de los servicios o impuestos, reproduciendo un círculo vicioso donde no se cuenta con los recursos para mejorar los servicios y la administración. Consecuentemente, se empeora la calidad de vida del vecino o la vecina del cantón. Sin pretender lograr que con un nuevo modelo de gerencia se resuelva el problema, se busca darle opciones a las municipalidades aplicables según su presupuesto.

Objetivo: diseñar e implementar la modernización de un nuevo modelo gerencial municipal.

Descripción

- a) Basado en la experiencia que hasta la fecha se tiene en la gestión municipal el propósito es introducirle innovaciones al modelo que lo transformen tanto a lo interno de la administración como a lo externo de la municipalidad.
- b) El nuevo modelo gerencial municipal debiera contemplar tres tipos de municipios, los pequeños, medianos y grandes (se excluye la Municipalidad de San José).

- c) Para el caso de los municipios pequeños, tomando en cuenta las experiencias hasta ahora llevadas a cabo, se propone diseñar un modelo gerencial mancomunado, donde se compartan costos en servicios, gestión de cobro, planificación y administración.
- d) Se procura impulsar una nueva gerencia, que pase de una administración tradicional por funciones a una administración por procesos, que sea flexible, abierta y multifuncional.
- e) El diseño o los diseños una vez aprobado (s) se deberían llevar a la práctica en por lo menos una municipalidad de cada tipo, incluyendo uno mancomunado.
- f) Conformar un comité con representación de los alcaldes y las alcaldesas para orientar este trabajo.

Responsable: IFAM, Unión Nacional de Gobiernos Locales y municipalidades.

Temporalidad: 1 año.

3.2 Propuestas sobre descentralización

3.2.1 Lineamientos generales para la descentralización del Estado

Justificación: con frecuencia se habla de descentralización, pero lo cierto es que no hay criterios depurados sobre el proceso que debe seguirse para lograrla, ni sobre los elementos por tomar en cuenta para implementarla. Tener claro un procedimiento como el que se identifica, facilitará la toma de las decisiones requeridas y hará que el proceso sea mucho más responsable, lo que en definitiva redundará en beneficio del avance del proceso mismo, ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que ante la falta de definición, no se avance en los cambios necesarios para su desarrollo, como ha ocurrido hasta la actualidad.

Objetivo: contar con una herramienta que facilite el proceso de toma de decisiones para la descentralización.

Descripción: identificar los lineamientos generales que faciliten el proceso descentralización, con base en las siguientes consideraciones:

- a) Descentralizar no es un dogma. Deberá de analizarse de forma individual que conviene y que no conviene descentralizar, tanto desde el punto de vista de las condiciones del Estado, en general, como el de las municipalidades.
- b) El órgano encargado de realizar el análisis para transferir una competencia, será el Ministerio de Planificación a pedido de cualquier institución pública, municipalidad o del IFAM. El análisis deberá incluir: i) capacidad de gestión de las municipalidades de las categorías 1 y 2; ii) análisis económico (eficiencia en la prestación o ejecución de la competencia); iii) plazo para ejecutar la transferencia.
- c) La descentralización no es un mecanismo para solventar o resolver la situación financiera de las municipalidades, su interés es hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos.
- d) Madurando la democracia local: el proceso descentralizador debe promover la participación ciudadana y la cooperación entre los diferentes niveles locales (distrito / cantón / barrio / caserío).

- e) Calidad de vida: el proceso de descentralización debe generar un mejorar calidad de vida al vecino del cantón, debe contribuir a superar la pobreza en los cantones.
- f) Descentralizar la descentralización: los servicios que prestan ahora y en el futuro las municipalidades no necesariamente deben ser brindados por los gobiernos locales, pueden buscar como fomentar una redistribución de los ingresos haciendo participar a la empresa privada u otras organizaciones, como las cooperativas, las asociaciones de desarrollo comunal y las asociaciones solidaristas e inclusive los sindicatos.
- g) Descentralizar las actividades posibles: la descentralización debe darse en aquellos servicios que a escala local o municipal se hagan de mejor calidad y a un precio razonable (con eficiencia y eficacia).
- h) Subsidiaridad: el Estado debe apoyar financieramente a municipalidades con limitaciones financieras y estructurales en la prestación de sus actividades propias.
- i) Gradualidad del proceso: la descentralización es un plan de largo plazo; por lo tanto, debe ser gradual, integral y sostenible.
- j) Primero una, luego la siguiente: no trasladar una actividad a una municipalidad hasta tanto no haya pasado un lapso prudente para evaluar su desempeño, para trasladar la siguiente actividad.
- k) Descentralizando en mancomunidades: ante la disparidad de las capacidades municipalidades, debe buscarse por un lado la integración de territorios, las economías de escala, la complementariedad y la solidaridad entre gobiernos locales, estimulando el traslado de competencias a municipios mancomunados.
- l) Transparencia: un eje transversal del proceso de descentralización debe ser la transparencia con la cual se acuerden y se establezcan las reglas para el traslado de las competencias, la forma en la cual se llevará a cabo y los mecanismos para la supervisión. Este proceso no debe prestarse para agendas ocultas o procesos engañosos que perjudiquen a la ciudadanía o beneficien a grupos económicos particulares.
- m) Publicidad: el proceso por desarrollar debe ser ampliamente divulgado entre el sector público, la ciudadanía y las municipalidades, con el fin de enterarlos del esfuerzo y de los resultados.
- n) Competencias concurrentes: debiera contemplarse como parte de la estrategia tener competencias concurrentes a escala nacional y local, por ejemplo la Policía de Tránsito.
- o) Política de Estado: la descentralización no debe guiarse por el interés individual de un ministerio o institución autónoma, en particular; debe formar parte de una política de Estado, la cual, una vez adoptada, no debe permitirse al interior de las instituciones públicas acciones o mecanismos que dilaten, retrasen o contrarresten el cumplimiento de esta meta.
- p) Leyes y decretos: para que el proceso se consolide, deben fijarse procedimientos legales por medio de leyes específicas o decretos ejecutivos, dependiendo del nivel de actividades de las que se trate.
- q) Toda transferencia de competencia debe acompañarse del traslado de los recursos requeridos para su cumplimiento.

Responsable: IFAM, MIDEPLAN, UNGL y gobiernos locales.

Temporalidad: 1 año.

3.2.2 Creación de la Comisión Legislativa Permanente de Asuntos Municipales y Desarrollo Local

Justificación: la gran mayoría de reformas que se requieren para fortalecer el poder local son de carácter jurídico y, por lo tanto, es en la Asamblea Legislativa donde deben discutirse y aprobarse estas. Actualmente, hay formuladas diversas iniciativas de ley o de reforma de ley en esta dirección, pero están dispersas entre las distintas comisiones legislativas (entre otras, Gobierno y Administración, Económicos, Jurídicos y Hacendarios), lo que ha impedido que sean analizadas y tramitadas integral, coherente y eficientemente. Si se aprueba la comisión permanente que se propone, todas las iniciativas se discutirán en un mismo escenario, y ello, con toda seguridad, redundará en una mayor posibilidad de aprobación legal.

Objetivo: modificar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, con la finalidad de crear una comisión permanente dedicada al estudio de los asuntos municipales y el desarrollo local.

Descripción: redactar y aprobar un proyecto de ley que permita modificar dicho Reglamento, con la finalidad de que se constituya esa Comisión, para así garantizar que exista un escenario propio para que se discutan todas las iniciativas de reformas legales que garantizan el fortalecimiento del Poder Local y la Descentralización.

Responsable: IFAM (Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana), Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 1 año.

3.2.3 Autonomía tributaria de los gobiernos locales

Justificación: en Costa Rica las municipalidades administran el 1,1% de la totalidad del gasto público, del cual ellas generan el 80%. Queda así evidenciado que depende de ellas la generación de los recursos para financiar su gestión. Adicionalmente, la principal fuente de financiamiento deriva del cobro de impuestos, tasas y servicios. En la medida en que las municipalidades tengan la posibilidad de disponer únicamente de las tasas, se limita sustancialmente su capacidad de gestión en materia financiera.

Objetivo: proveer a las municipalidades de un mecanismo para establecer sus propios tributos.

Descripción: redactar y aprobar un proyecto de ley que permita a las municipalidades diseñar y establecer sus propios impuestos, modificando lo establecido en la Constitución Política.

Responsables: IFAM, Foro de Desarrollo local y Participación Ciudadana, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 1 año.

3.2.4 Autonomía tarifaria municipal

Justificación: de igual manera que con la autonomía tributaria, se debe permitir a las municipalidades la capacidad de definir los montos que por tarifas y tasas de sus servicios podrán cobrar. La sostenibilidad y calidad del servicio público depende de que el monto cobrado por su prestación sea acorde a la realidad y no es correcto que se dificulte la actualización de esos montos, como ocurre en la actualidad.

Objetivo: modificar la forma en que actualmente se aprueban las tarifas y tasas por los servicios públicos que prestan las municipalidades, otorgando a estas la competencia de establecerlas.

Descripción: redactar un proyecto de ley que permita a los gobiernos locales, calcular y definir las tarifas y tasas que corresponde cobrar por los servicios públicos que prestan. La Contraloría General de la República tendrá competencia de revisar, a posteriori, la legalidad y sustento de las tarifas aprobadas, pudiendo modificarlas en caso de que estas no se ajusten a los procedimientos y supuestos respectivos.

Responsable: IFAM, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 2 años.

3.2.5 Fortalecimiento de la planificación municipal y regional dentro del Sistema Nacional de Planificación

Justificación: la planificación actual no considera la participación activa de las municipalidades ni de sus federaciones regionales en los procesos y eso permite que los recursos públicos que administra el Gobierno Central sean invertidos, sin que exista coherencia con los planteamientos locales y regionales. Si todas las estructuras del Estado participaran en la planificación del país como un todo, se lograría mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública y ello impactará positivamente en el desarrollo local, regional y nacional.

Objetivo: promover reformas legales en el proceso de planificación, de manera que en el Plan Nacional de Desarrollo se incorporen los planes de carácter regional y se dé participación activa en su formulación a los gobiernos locales y a sus estructuras regionales.

Descripción: redactar y aprobar un proyecto de ley que permita la participación activa de los gobiernos locales y de sus estructuras federativas regionales, en los procesos de Planificación Nacional, en conjunto con las instituciones del Gobierno Central.

Responsables: IFAM, MIDEPLAN, CGR, UNGL, FUNDEMUCA, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 3 años.

3.2.6 Transferencia de Competencias y Recursos para el proceso de Descentralización

Justificación: en los años recientes, la transformación que más expectativas generó en cuanto al avance de la descentralización, fue la reforma del Art. 170 de nuestra constitución, ya que se decía que esta suponía el esfuerzo más importante para garantizar la descentralización del Estado. Sin embargo, la realidad ha sido muy diferente, y luego de 4 años de aprobada la reforma, a las municipalidades no ha ingresado ni un solo colón producto de esta. Eso hace indispensable que se formule una nueva propuesta de reforma y que en esta ocasión se haga con una visión integral y realista que permita alcanzar los resultados esperados.

Objetivo: lograr una propuesta de reforma constitucional que permita modificar nuevamente el Art. 170 de la Constitución Política, para que no sea un simple enunciado, sino una disposición real y efectiva que garantice el proceso de descentralización.

Descripción: redactar y aprobar un proyecto de reforma constitucional, que modifique el actual Art. 170 de la Constitución Política, eliminando su transitorio y las referencias al presupuesto ordinario y al Poder Ejecutivo, de tal manera que se incorporen tanto las instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo como las instituciones autónomas. Para complementar esta reforma, se deberá aprobar una LEY DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, la cual incorporará algunos de los “Lineamientos Generales para la Descentralización del Estado”, identificados en la propuesta 3.2.1 anterior.

Responsables: IFAM, Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 3 años.

3.2.7 Transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos municipales

Justificación: pese a que son pocas las disposiciones legales que suponen una transferencia de recursos del Gobierno Central hacia las municipalidades, estas en la realidad no se cumplen, lo que agrava la situación de muchos servicios públicos que se deben brindar con esos recursos. Es indispensable que las leyes existentes se cumplan a cabalidad y que los cantones puedan invertir los recursos en los servicios y las obras que son su responsabilidad ejecutar.

Objetivo: establecer un procedimiento efectivo y oportuno, amparado en las leyes de presupuestos públicos y de control interno, para garantizar que los recursos actualmente definidos en distintas disposiciones legales, lleguen efectivamente a los gobiernos locales.

Descripción: establecer un procedimiento para el giro oportuno de los recursos económicos que pertenecen a los gobiernos locales, sustentado en el principio de legalidad y la rendición de cuentas, ambos amparados constitucionalmente, para garantizar que los funcionarios responsables de trasladar recursos a los gobiernos locales cumplan con su obligación, entendiendo que esto se trata de un derecho fundamental de la ciudadanía, que para esos efectos se ve representada por su propia municipalidad (por ejemplo, Ley N.º 8114 y *Ley de Partidas Específicas*).

Responsables: IFAM, CGR, Ministerio de Hacienda.

Temporalidad: 1 año.

3.2.8 Facultad municipal de disposición patrimonial

Justificación: dentro de las limitaciones actuales que sufren las municipalidades, se encuentra la situación según la cual para disponer de sus activos requieren de una autorización legislativa, lo que dificulta el desarrollo del territorio, puesto que complica el vínculo del gobierno local con otras instituciones afincadas en el cantón. Las autorizaciones deben permitirse, siempre que sean en favor de organizaciones sociales, comunales o institucionales, que brinden servicios o apoyos de interés colectivo.

Descripción: presentar un proyecto de ley o apoyar en caso de que ya exista alguno, para modificar las disposiciones constitucionales del artículo 174, de manera que no se requiera autorización legislativa para disponer de los bienes y activos pertenecientes a los gobiernos locales.

Objetivo: conceder a los gobiernos locales la facultad legal de disponer de sus activos.

Responsable: IFAM, Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 1 año.

3.2.9 Planificación integral del territorio

Justificación: tradicionalmente, la planificación nacional ha estado concentrada en las instituciones del Gobierno Central y eso genera que muchas de las visiones y necesidades regionales y cantonales no sean tomadas en cuenta, al grado de que el desarrollo nacional permanece concentrado en la Región Central del país. La planificación integral del territorio permitirá una mejor distribución y una mayor coherencia y equidad de los procesos de desarrollo nacional.

Objetivo: mejorar los procedimientos de planificación nacional, incorporando conceptos y estructuras regionales y locales.

Descripción: promover iniciativas de ley para regular un procedimiento obligatorio, para que todos los cantones del país cuenten con un plan de ordenamiento de su territorio (plan regulador), que defina claramente las condiciones en que se podrá desarrollar y utilizar el territorio. Tales planes deberán incorporar conceptos de “coherencia regional”, de manera que no existan contradicciones de fondo con las regulaciones entre cantones vecinos. Las instituciones del Gobierno Central (ministerios e instituciones autónomas) no invertirán recursos públicos en nuevas obras de infraestructura ni se autorizaran proyectos privados con recursos públicos en aquellos cantones que no cuenten con estos planes.

Responsables: IFAM, MIDEPLAN, INVU.

Temporalidad: 3 años.

3.2.10 Creación de sinergias institucionales para el desarrollo local

Justificación: si se pretende crear una cultura de integración en el ámbito local con la participación de todos los actores interesados en la descentralización y la participación ciudadana, es indispensable que también en el Estado exista una sola institución comprometida con esa visión y con ese proceso. Actualmente, IFAM y DINADECO están vinculados por sus competencias con estos temas, pero no existe ningún tipo de estrategia de articulación entre ambas instituciones, pese a que los sectores que ambas atienden si están trabajando en forma coordinada. La creación del Instituto para la Descentralización y la Participación Ciudadana pretende que se integren políticas, recursos y esfuerzos institucionales y con ello lograr un mayor y mejor impacto a escala local, tanto en la parte institucional como de los sectores sociales.

Objetivo: constituir una nueva institución que esté acorde a las necesidades actuales del proceso de descentralización y fortalecimiento de la participación ciudadana.

Descripción: impulsar un proyecto de ley que determine la transformación y convergencia del IFAM y DINADECO, dando origen a una nueva institución para la promoción y el fortalecimiento del poder local y la participación ciudadana, que conduzca al desarrollo efectivo de los territorios y sus comunidades. Su

estructura será la de una institución autónoma; su presidente ejecutivo tendrá un asiento en el Consejo de Gobierno, con el rango de ministro sin cartera. Su junta directiva incorporará un alcalde designado por la UNGL, un representante de CONADECO, un representante de la Unión de Cámaras, un representante de CONARE y dos del Poder Ejecutivo.

Responsables: IFAM, DINADECO, Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, MIDEPLAN, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 2 años.

3.2.11 Tribunales municipales y unidades de resolución alternativa de conflictos

Justificación: para nadie es un secreto que los procesos judiciales son cada vez más lentos y engorrosos; la economía procesal, de la cual se habla con mucha frecuencia, no es una realidad en nuestro sistema judicial. Las municipalidades enfrentan muchos problemas con los vecinos que desobedecen las órdenes o disposiciones emanadas de la administración municipal. Las llamadas Ordenanzas Municipales son violadas una y otra vez, sin que se logre respetar la autoridad local y cuando se logra imponer es luego de un proceso muy largo y costoso para el régimen municipal. Cuando se habla de que no hay un sistema municipal, es porque no se cuenta con una instancia judicial que complemente el Poder Legislativo en ese caso interpretado por el concejo municipal y el Poder Ejecutivo, representado por el alcalde electo popularmente. Con un poder judicial municipal, se vendría a fortalecer el gobierno local, se podría hablar de una verdadera autonomía no solamente financiera, administrativa, política, sino, también, judicial.

Objetivo: crear dentro de la jurisdicción cantonal tribunales especializados en aspectos municipales y unidades de resolución alternativa de conflictos en las municipalidades.

Descripción

- a) Elaborar una propuesta de ley que modifique la Constitución Política para permitir que los cantones o municipios cuenten con juzgados municipales.
- b) Estos juzgados dependerían del sistema judicial costarricense.
- c) Los juicios serían todos orales, pensando en la economía procesal.
- d) Existirían tres instancias, la administrativa que se agota en la municipalidad, en la judicial habría dos, una en el juzgado municipal y una instancia única de apelación ante un tribunal superior municipal, con tres jueces.
- e) El nombramiento de jueces se haría con los procedimientos de la Corte Suprema de Justicia.
- f) ¿Que verían estos juzgados? Pues toda la materia relacionada con aspectos tales como permisos de construcción, patentes, conflictos vecinales por invasión de propiedad, por la instalación de cercas sin respetar los límites de propiedad, invasión de tierras, la evasión de impuestos, no pago de los servicios, temas relacionados con la administración de la zona marítimo-terrestre, con la violación a los planes reguladores aprobados en los municipios, el único caso familia que se vería en los tribunales municipales serían los de violencia doméstica.

g) Como parte del proceso a escala administrativo-municipal, se instauraría una unidad para la resolución alternativa de conflictos como un instrumento de uso cotidiano en las municipalidades.

h) Se mantendrían reservadas las materias penal, civil, familia, ambiental.

Responsables: IFAM, UNGL, Ministerio de Justicia, Corte Suprema de Justicia.

Temporalidad: 3 años.

3.2.12 Elaboración de una propuesta de reordenamiento territorial

Justificación: la actual división territorial de Costa Rica data de 1909. Dentro de cinco años cumplirá un siglo y nadie puede negar que los cambios sufridos por el país con la introducción de carreteras, el aumento de la población, la extensión de servicios públicos a todo el territorio nacional y la apertura de puertos y aeropuertos en algunas regiones contribuyen a un cambio en la composición del territorio que amerita el iniciar un proceso de reordenamiento de nuestra tierra, pensando en el fortalecimiento autonómico de varios de los territorios, expresamente, el caso de la zona norte de Alajuela o de la zona sur, donde han crecido polos de desarrollo que presentan dos situaciones en donde existe un cantón con un mayor desarrollo relativo (San Carlos y Pérez Zeledón) y otros cantones donde hay un deterioro social cada vez más acentuado. La estrategia seguida por varios países, dirigida a ir creando polos de desarrollo, ha dado resultados efectivos; por lo tanto, una de las deficiencias de nuestra división territorial es que ha acrecentado las diferencias territoriales y se requiere de un cambio sustancial si hay el deseo de democratizar las oportunidades en estos territorios. Si bien este es un tema del cual los políticos, en especial los diputados, no quieren hablar por las llamadas cuotas provinciales de diputados, es hora de someterlo a la discusión nacional y desterrar esas viejas concepciones para darles paso a nuevas visiones y oportunidades a los ciudadanos de estos territorios. No debemos esperar otro siglo para ello.

Objetivo: elaborar un proyecto de reordenamiento político y administrativo del país, con la finalidad de darle mayor coherencia a la administración pública y una mejor distribución de las oportunidades de desarrollo en los diversos territorios del país.

Descripción

- a) Convocar a un debate nacional relacionado con la necesidad de reordenar el territorio.
- b) Levantar un inventario sobre las diferentes propuestas elaboradas alrededor de este tema.
- c) Elaborar una propuesta de reordenamiento del territorio con base en las sugerencias del debate nacional y de las diferentes alternativas existentes.
- d) Una vez elaborada la propuesta, convocar a un debate nacional, dividido en tres partes: uno, a escala nacional, donde participen los ministerios y las instituciones autónomas; un segundo ámbito, donde participen los partidos políticos, y el tercero, en el ámbito cantonal, donde se intercambien opiniones sobre la nueva división territorial, sobre los beneficios o desventajas que esta medida les traería, incorporando en estos debates, de manera prioritaria, a los cantones que resulten afectados, de manera directa, con la propuesta.

- e) Elaborar y presentar propuesta de ley con el nuevo ordenamiento territorial.
- f) La propuesta de reordenamiento debería incluir como mínimo un replanteamiento de la conformación de las provincias, tomando en cuenta la distribución de los recursos naturales, las condiciones geográficas, políticas y socioeconómicas y la prestación de los servicios públicos.

Responsables: Estado de la Nación, CONARE.

Temporalidad: 5 años.

3.3 Propuestas sobre participación ciudadana

3.3.1 Reglamento para el funcionamiento efectivo de los Concejos de Distrito

Justificación: el fortalecimiento de la democracia local requiere de la ampliación de los espacios de participación comunal o de crear las condiciones requeridas para el buen funcionamiento de los espacios de participación ciudadana existentes en la legislación. Los Concejos de Distrito constituyen el ámbito más cercano de debate público y toma de decisiones con que cuentan los vecinos de las localidades costarricenses; sin embargo, la ausencia de reglamentación sobre su funcionamiento, les ha impedido desarrollar todo su potencial como mecanismo de participación democrática y de impulso al desarrollo local.

Objetivos

- a) Fortalecer la democracia local mediante la ampliación los espacios de participación de la población en la vida política y el desarrollo de las comunidades.
- b) Definir procedimientos orientados a facilitar el funcionamiento de los Concejos de Distrito y la participación de las asociaciones de desarrollo de la comunidad, otras asociaciones y organizaciones sociales y las empresas locales.

Descripción: El reglamento para el funcionamiento de los Concejos de distrito establecerá, de manera precisa, los mecanismos mediante los cuales ejercerán las potestades asignadas a estos por el Código Municipal. Asimismo, definirá las formas por medio de las cuales se impulsará la articulación de las asociaciones de desarrollo comunal, otras asociaciones y organizaciones sociales y las empresas de la localidad con los Concejos de Distrito. También, deberá establecer, como mínimo, una cuota del 25% del programa 3 del presupuesto municipal, por ser asignado a los proyectos aprobados mediante la figura de los Concejos de Distritos Ampliados.

Temporalidad: 2 años.

Responsables: IFAM, Asamblea Legislativa.

3.3.2 Definición de procedimientos e instrumentos para la aplicación de Presupuestos Municipales Participativos (PMP).

Justificación: considerando la importancia de involucrar a la población en la toma de decisiones estratégicas para impulsar el desarrollo local, la importancia de definir en conjunto las prioridades en la inversión pública local y los problemas sociales existentes en muchas comunidades del país, la coestión

gobierno local / población –en aquellos gobiernos locales en los que existan condiciones apropiadas para su aplicación–, para el manejo del rubro de las inversiones del presupuesto municipal o del gobierno nacional en el cantón, resulta de enorme importancia para el fortalecimiento de la participación ciudadana. La identificación de las prioridades comunales y la compatibilización con las necesidades cantonales y regionales, permite enfrentar la solución de problemas vinculados con el desarrollo urbano y rural, el transporte, la atención de la salud, el tiempo libre, la educación y la cultura. La propuesta procura reorientar los recursos hacia la solución de los problemas más sentidos por la población, hacer una asignación más transparente de los recursos, promover el control social sobre la ejecución, incrementar la recaudación, ampliar la equidad fiscal y la eliminación paulatina de las prevalecientes prácticas de clientelismo político.

Objetivos

- a) Fortalecer la ciudadanía y la participación de los habitantes de las comunidades en el desarrollo local mediante la toma de decisiones, en conjunto con el gobierno local, sobre la definición de las prioridades de inversión pública en los distritos y en su cantón.
- b) Orientar las inversiones hacia las necesidades y demandas más sentidas por la comunidad, en el marco de los recursos presupuestarios existentes y la viabilidad técnica de las inversiones definidas con mayor prioridad.
- c) Asignar de manera más transparente los recursos locales, promoviendo el control social sobre la ejecución, el incremento de la recaudación y la eliminación de las prácticas de clientelismo político prevalecientes alrededor de la asignación de las inversiones públicas.

Descripción: se introducirá una reforma al Código Municipal para incorporar la figura de los Presupuestos Municipales Participativos (PMP) y se elaborará un reglamento en el cual se definen las condiciones requeridas para que un gobierno local que así lo solicite pueda tener acceso a esta modalidad de asignación del presupuesto de inversiones en su cantón.

Responsables: IFAM, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 3 años.

3.3.3 Ampliación de los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito local

Justificación: un aspecto esencial en la búsqueda del fortalecimiento de la democracia local es contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales a la comunidad. Más que cumplir con un acto formal, la rendición de cuentas adquiere relevancia cuando se le vincula con la ejecución presupuestaria y con el grado de cumplimiento de las metas fijadas en el plan de desarrollo local formulado, de manera participativa, por el gobierno municipal. Asimismo, su ejecución tiene sentido cuando los miembros de la comunidad, de manera individual o por medio de sus organizaciones, cumplen con sus derechos ciudadanos y pueden hacer consultas, observaciones y ejercer el control efectivo sobre las acciones llevadas a cabo en particular por el alcalde y el gobierno local en su conjunto. Por este motivo, resulta imprescindible formular una reglamentación más amplia sobre el proceso de rendición de cuentas en el ámbito municipal, de tal manera que se reoriente su aplicación hacia la creación de un control más efectivo de la población sobre las actuaciones de sus representantes.

Objetivos

- a) Precisar los aspectos que deben ser incluidos en los procesos de rendición de cuentas en el ámbito municipal y los procedimientos que deben emplearse para lograr el efectivo control social por parte de la comunidad.
- b) Promover la participación de los habitantes de los diversos cantones del país, de manera individual u organizada en el análisis de los informes sobre el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo y el uso de los recursos públicos, rendidos por el gobierno local.

Descripción: elaborar un reglamento de carácter integral sobre la rendición de cuentas en el ámbito municipal, que contemple, de manera precisa, el cumplimiento de las metas fijadas en el plan de desarrollo cantonal, el uso apropiado de los recursos públicos y los procedimientos mediante los cuales se cumplirá el efectivo análisis de los informes y el control social sobre las actuaciones del gobierno local por parte de la comunidad.

Temporalidad: 1 año.

Responsables: IFAM.

3.3.4 Formulación de planes participativos de desarrollo local

Justificación: el impulso de la democracia, la ciudadanía integral y el desarrollo económico local requieren del uso de instrumentos de gestión local que permitan elevar la eficiencia en el cumplimiento de las funciones de las municipalidades y que abran espacios efectivos de participación a la población en la toma de decisiones, la ejecución de las acciones y la evaluación de estos procesos. La elaboración de planes cantonales, con participación de la comunidad, es una experiencia probada que, de extenderse a la mayor parte de los cantones del país, contribuirá a elevar la eficacia de los gobiernos locales y a promover la participación ciudadana en el ámbito local.

Objetivos

- a) Establecer un modelo de planificación local participativa y definir los procedimientos para su aplicación en los gobiernos locales de todo el país.
- b) Fortalecer la participación ciudadana mediante la incorporación de los habitantes de los diversos cantones del país, de manera individual u organizada, en la formulación de los planes de desarrollo, en la ejecución de las acciones y en la evaluación de los resultados.
- c) Establecer la necesidad de contar con planes de desarrollo cantonales como una condición para la asignación de recursos gubernamentales a los cantones o gobiernos locales del país.

Descripción: elaborar un modelo de planificación cantonal participativo, los procedimientos requeridos para su aplicación, las iniciativas para la asesoría y la capacitación de los gobiernos locales para el uso de este instrumento de gestión local y elaborar un reglamento de carácter integral que contemple los mecanismos por medio de los cuales opera la condicionalidad para la asignación de los recursos gubernamentales a los municipios y cantones, dependiendo de que cuenten con los planes de desarrollo cantonal.

Responsables: IFAM.

Temporalidad: 1 año.

3.4 Propuestas sobre cultura política

3.4.1 Unificación de la elección de todas las autoridades municipales, en un proceso a medio período de las elecciones nacionales

Justificación: una de las causas que se argumentan para justificar las debilidades que se identifican en el sector municipal, es la ingobernabilidad existente, producto del actual sistema de elección de autoridades municipales en diferentes momentos. Al unificar el proceso de elección, se busca que quienes resulten electos respondan mayoritariamente a una misma visión de desarrollo cantonal y que esto se traduzca en una mayor capacidad de gestión política en la municipalidad. Además de ello, si separamos ese proceso electoral del nacional, se logrará que la ciudadanía al escoger a sus autoridades locales no tenga la distracción política de la lucha por la presidencia de la República o por las diputaciones, con lo cual se esperaría que se haga una elección local más responsable, consciente y comprometida, en donde los atributos y trayectoria de los distintos candidatos sean ampliamente valorados. Finalmente, si las elecciones se realizan a medio período, esto permitirá que el proceso se lleve a cabo en una forma más independiente y menos influida por los intereses nacionales, con lo cual se renueva la elección y se promueve una mayor participación del ciudadano como elector local. Con ello, la actual disposición legal que procura un voto programático para la designación del alcalde, se verá fortalecida, ya que será la mejor forma en que la ciudadanía podrá avalar o no tales propuestas.

Objetivo: fortalecer el mecanismo de elección popular para puestos públicos en el ámbito local.

Responsables: IFAM, Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, Tribunal Supremo de Elecciones, Asamblea Legislativa.

Temporalidad: 1 año.

Descripción: impulsar la aprobación de un proyecto de ley que unifica la elección de todas las autoridades municipales y se defina que dicha elección será a medio período, en relación con las elecciones nacionales, en las que se elige al presidente de la República y a los integrantes del Poder Legislativo.

3.4.2 Fortalecimiento de las figuras del alcalde y los vicealcaldes y el Concejo Municipal

Justificación: con la reforma del Código Municipal de 1998, se fortalece la democracia costarricense al elegir por votación popular a los alcaldes; con ello también se da estabilidad al puesto del alcalde y a la estructura administrativa del gobierno local. Estas reformas llevan de una u otra forma a reforzar la figura del alcalde fuerte y del concejo municipal, en el primer caso por cuanto no es sujeto de despido antojadizo como lo fue en el pasado. Adicionalmente, con la idea del voto programático (el ciudadano vota por el programa propuesto por los candidatos a alcalde) que se consolida con el inciso a) del artículo 13 del Código Municipal al consignar como una atribución del Concejo Municipal, “fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido”. Con lo anterior se les coarta la posibilidad a los concejales de incorporar las necesidades identificadas por él dentro del programa de gobierno local. Sin embargo, la Procuraduría General de la República ha

establecido que el superior jerárquico del alcalde es el Concejo Municipal, lo que se traduce en la existencia de dos órganos fuertes compartiendo el poder. De acuerdo con el espíritu de la reforma del Código Municipal, de mantener la presidencia municipal en manos de un regidor, se introduce la premisa del equilibrio de poder en el Concejo Municipal, el resultado práctico es un conflicto de poder entre ambas figuras, que hace depender de la madurez del alcalde y de la presidencia del concejo, la cual cambia cada dos años, el equilibrio de poder buscado. La idea de contar con dos suplentes de alcalde es buena, pero se encuentra vacía de contenido, por cuanto los alcaldes suplentes únicamente entran a ocupar el cargo en ausencia del titular. El objetivo es no tener en un limbo a estos funcionarios electos y abrir la posibilidad de que puedan ocupar cargos gerenciales. De igual manera, el Concejo Municipal debe asumir un mayor protagonismo en el establecimiento de políticas y la adopción de directrices orientadas al establecimiento de los planes de desarrollo cantonal. Por ello es que se propone un cambio político en dos direcciones: la primera, que el alcalde presida el Concejo Municipal y la segunda darle una mayor representación de los regidores. Esta segunda propuesta está encaminada a la ampliación de la esfera de atención de los regidores, en otras palabras, además de la representación territorial, también se busca la representación de sectores económicos y sociales de mayor impacto en el cantón o en los distritos e incluso, con el fin de fortalecer el área sectorial, se propone crear secretarías municipales especializadas según las áreas, cuya coordinación se encuentre en manos de los regidores propietarios. El otro tema es eliminar las suplencias de los regidores municipales, porque no son funcionales.

Objetivo: fortalecer las figuras del alcalde, los alcaldes suplentes y el Concejo Municipal como una forma de robustecer el poder y el desarrollo locales.

Descripción

- a) Reformar el Código Municipal para que el alcalde sea quien presida el Concejo Municipal.
- b) Autorizar, mediante una reforma al Código Municipal, a los alcaldes suplentes a ocupar cargos gerenciales en las municipalidades a) medianas y grandes; b) en municipalidades cuyos presupuestos superen los mil millones de colones), y c) siempre y cuando cuenten con presupuesto para ello.
- c) Reformar el Código Municipal y el Código Electoral para eliminar las suplencias de los regidores.
- d) Reformar el Código Municipal, con el fin de que la representación de los regidores no solamente sea de tipo territorial sino que representen a sectores económicos y sociales del cantón o los distritos y que a la vez se permita crear secretarías en lugar de las comisiones de trabajo cuya coordinación esté en manos de los regidores.
- e) Autorizar el pago de una dieta a los regidores que presidan las secretarías municipales en las áreas de interés del cantón.

Responsables: IFAM, Unión Nacional de Gobiernos Locales, municipalidades.

Temporalidad: 3 años.

3.4.3 Establecimiento de un código de ética en la función pública local

Justificación: a pesar de que en Costa Rica existe gran cantidad de leyes que enmarcan el comportamiento de los servidores públicos, dentro de conceptos éticos claramente establecidos, es lo cierto que se hace

necesario y conveniente que cada municipalidad elabore y adopte su propio código de ética que regule la función pública local, incorporando las disposiciones legales aplicables y las particularidades que cada gobierno local considere pertinentes.

Objetivo: promover que cada municipalidad elabore y adopte un código de ética para el desempeño de la función pública local.

Descripción: elaborar una regulación de carácter ético, con base en las diferentes normativas legales que regulan la función pública y que cubra las actuaciones, tanto de las autoridades como de los funcionarios de la municipalidad. Sería recomendable que tal disposición sea validada mediante una consulta a la sociedad civil organizada de cada cantón.

Temporalidad: 2 años.

Responsables: Gobiernos locales, IFAM, UNGL, Defensoría de los Habitantes, Transparencia Internacional.

3.4.4 Programa integral de formación ciudadana

Justificación: un aspecto esencial para el desarrollo de una ciudadanía activa y el fortalecimiento de la democracia local es la formación de la población, con especial énfasis de los niños y los jóvenes, en el conocimiento de los derechos y los deberes ciudadanos. El contacto directo con los problemas de la comunidad y su contribución voluntaria y comprometida a su solución, es una manera efectiva de lograr la identificación de la población con su comunidad.

Objetivos

- a) Promover la formación de los niños y los jóvenes en el cumplimiento de los derechos y los deberes ciudadanos y su participación en la vida de la comunidad.
- b) Contribuir con la formación ciudadana de los habitantes de los diversos cantones del país.

Descripción

El Programa Integral de Formación Ciudadana se compone de tres iniciativas interrelacionadas:

- c) El desarrollo del Servicio Social Comunal, por medio del cual los estudiantes del ciclo educativo diversificado contribuyen a la realización de obras comunales, definidas en conjunto entre el MEP y los gobiernos locales.
- d) La modificación del currículo educativo en ese mismo nivel, de tal forma que se introduzca los temas de los derechos y los deberes ciudadanos, ciudadanía activa y democracia y comunidad y gobierno local.
- e) El impulso de diversas actividades formativas en las comunidades, sobre estos mismos temas, con participación abierta a todos los habitantes del cantón.

Temporalidad: 3 años.

Responsables: Ministerio de Educación Pública / universidades e instituciones de educación superior no universitarias / Defensoría de los Habitantes / Municipalidades.

3.4.4 Deuda política adelantada a partidos políticos cantonales y a coaliciones políticas provinciales

Justificación: la formación de partidos políticos cantonales fortalece la representación política y la democracia local. La participación electoral de estas formaciones políticas se lleva a cabo en una situación de desventaja en relación con las propuestas electorales de los partidos nacionales que cuentan con financiamiento estatal. Las modificaciones jurídicas requeridas para hacer partícipes a las agrupaciones cantonales y a las coaliciones partidarias provinciales, en correspondencia con el caudal de votos recibido en el torneo electoral inmediatamente anterior, contribuirá al fortalecimiento de la participación ciudadana y ofrecerá una respuesta institucional a la nueva realidad política del país.

Objetivos: fortalecer la democracia local, haciendo partícipes de la deuda política adelantada a los partidos políticos cantonales y a las coaliciones provinciales.

Descripción: se elaborarán las modificaciones jurídicas requeridas para hacer partícipes del pago de la deuda política adelantada a los partidos políticos cantonales y a las coaliciones provinciales, de acuerdo con la proporción de votos obtenidos en las elecciones inmediatamente anteriores a la elección en la cual se ponga en práctica esta decisión.

Temporalidad: 2 años.

Responsables: Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones.

IV. Anexos

Anexo 1: Relación entre presupuestos municipales e indicadores de desarrollo social cantonales

El cuadro que a continuación se presenta demuestra que en las 10 municipalidades con mayor presupuesto, fundamentalmente encontramos cantones ubicados con un indicador de desarrollo social (IDS) ubicado entre el 1 y el 2. La única excepción es San Carlos, que está ubicado con un IDS de 4, lo cual es explicable por tratarse del cantón con mayor extensión territorial del país, lo que implica una dificultad objetiva para generar un desarrollo integral en todo su territorio.

Municipalidad	Área km²	% Poblac. urbana	Ubicación grupo IDS	Monto Presupuesto	Población	Relación Presupuesto población
San José	44,62	100,0	2	16.985	336.829	50.426
Alajuela	388.43	55,4	2	4.714	242.769	19.417
Cartago	287.77	78,0	2	3.423	143.274	23.891
Escazú	34.49	89,2	1	2.500	57.113	43.772
Heredia	282.60	94,8	1	2.446	113.189	21.609
Goicoechea	31.50	97,4	2	2.030	126.541	16.042
Desamparados	118.26	88,0	2	2.000	211.043	9.476
Belén	12.15	97,2	1	1.916	21,447	89.336
San Carlos	3347.98	24,8	4	1.683	140.929	11.942
Montes de Oca	15.16	95,7	1	1.545	54.071	28.573

El siguiente cuadro muestra a las 10 Municipalidades con menor presupuesto. Es interesante evidenciar como la mayoría de ellas cuentan con un IDS ubicado entre 3 y 5, lo que evidencia condiciones adversas de desarrollo cantonal. Las excepciones son los cantones de Alvarado y Alfaro Ruiz, pertenecientes a la Región Central del país, con un desarrollo agrícola importante, lo que supone condiciones favorables para sus habitantes, aunque estas no necesariamente se reflejen en los presupuestos de sus gobiernos locales.

Municipalidad	Área km ²	% Poblac. urbana	Ubicación grupo IDS	Monto Presupuesto	Población	Relación Presupuesto población
Guatuso	758.32	9,9	5	184	14.235	12.925
Alfaro Ruiz	155.13	24,5	2	183	11.787	15.525
Hojancha	261.42	24,8	3	178	6.999	25.432
León Cortés	120.80	11,5	5	177	12.720	13.911
Alvarado	81.06	18,5	2	149	13.266	11.231
Jiménez	286.43	45,3	3	123	15.210	8.086
Turrubares	415.29	15,8	3	114	5.266	21.648
San Mateo	125.90	21,7	3	109	5.725	19.039
Acosta	342.24	22,0	4	93	20.192	4.605
Dota	400.22	20,9	4	45	7.074	6.361

La información presentada en ambos cuadros muestra que aquellos cantones en los cuales sus gobiernos locales cuentan con un mayor presupuesto relativo, tienen, asimismo, un mayor indicador de desarrollo social. Por el contrario, en los cantones en los cuales se presentan los IDS más deficientes, es donde sus municipalidades tienen un presupuesto más bajo.

Anexo 2: Leyes para regular desde cada sector o institución la participación ciudadana

- Para la planificación y participación en el sector ambiental en la *Ley Orgánica del Ambiente* (1995, 7554, Art. 7,8 y 9) se establecen Consejos Regionales Ambientales, a los cuales se les amplían funciones con la *Ley Forestal* I1996, 7575, Art. 12). Seguido del texto de la *Ley de Biodiversidad* (1998, Ley N.o 7788, Art. 29) en el cual se les denomina Consejos Regionales de Áreas de Conservación, para ejecutar políticas ambientales, de vida silvestre, forestales y de conservación de áreas protegidas, con funciones –entre otras– de aprobar concesiones y contratos “no esenciales” en el área protegida. El representante del SINAC es el Secretario Ejecutivo.⁸ Por su parte, las municipalidades, a través de representantes de las ligas de municipalidades, participan en estos consejos.
- En la *Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos* (1998, N.o 7770, Arts. 34-35), originada en el sector agropecuario, se proponen Comités de Áreas, por cuencas, subcuencas o microcuencas, donde el MAG es el organismo rector. Sin embargo, el MINAE es el ente que otorga concesiones de aguas, planes de manejo de bosques y suelos, reglamenta usos y vertidos de aguas residuales. Para los distritos de riego, se indica una acción conjunta MAG-SENARA en la recuperación de suelos. Este comité está integrado principalmente por funcionarios públicos: MAG, MINAE, INVU, Academia Nacional de Ciencias,

⁸ En la práctica este es un mecanismo de control institucional.

Consejo Regional Ambiental, un representante de cada municipalidad y técnicos de las organizaciones de productores. Para el funcionamiento y manejo de fondos, opera con la *Ley de Desarrollo de la Comunidad* (1967, Ley DINADECO N.o 3859 y Reglamento), dentro de territorios determinados.⁹ La *Ley de Suelos* no menciona ninguna vinculación con los Centros Agrícolas Cantonales (CAC) que eran las organizaciones de base del sector agropecuario, pero que buscaron su autonomía relativa y siguen funcionando en muchas localidades. Si bien SENARA está integrada al sector agropecuario, las concesiones de aguas que administran las organizaciones de usuarios de cada proyecto de riego son otorgadas por la Oficina de Aguas del MINAE, según la Ley de Aguas (Ley N.o 276, de 1942).

- En el sector hídrico se conforman las asociaciones administradoras de acueductos rurales¹⁰ (ASADAS) para operar, mantener y administrar sistemas de acueductos y alcantarillado, amparados en la ley constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA, Ley 2726, reformas N.o 6622, 198; operan mediante decreto ejecutivo-MINSA N.o 29100-S, 2000). Participan en la construcción y mantenimiento de infraestructura, administran recursos y tarifas, tienen permisos de concesión. Para su personería jurídica se rigen por la *Ley de Asociaciones* (1939, N.o 4583, reformada en 1979, Ley N.o 5116 y en 1977, Ley N.o 6020).
- Las municipalidades gozan de autonomía reglamentaria en asuntos locales. Tienen competencias ambientales en relación con el ordenamiento territorial y la gestión ambiental, para lo cual establecen oficinas o unidades de gestión ambiental. Muchas de ellas también administran el agua a través de comisiones municipales específicas (Código Municipal, N.o 7794).
- En el nuevo proyecto de Ley del Recurso Hídrico (N.o 14585, *Gaceta* N.o 4, 2004), el órgano rector es el MINAE y propone una Dirección Nacional del Recurso Hídrico, como órgano desconcentrado. Establece unidades territoriales de cuencas hidrográficas y consejos de cuencas, financiados por el canon ambiental de vertidos. Indica que las sociedades de usuarios que administran aguas deben pasar a ser ASADAS.
- En el sector social, como parte del proceso de desconcentración de la CCSS, las Juntas de Salud se constituyeron como instancias de participación de patronos y organizaciones sociales (Ley 7853, 1998; Reglamento Juntas de Salud, CCSS 2004). Están en proceso reformas para que estas asociaciones se rijan mediante la Ley de DINADECO.
- En el marco del Plan Nacional de Desarrollo se constituyeron los Consejos de Desarrollo Regional Social (COSORES), recientemente integrados con los otros consejos sectoriales a la planificación regional (Decreto N.o 31768, 2004) con la gestión de MIDEPLAN. No integran claramente la participación de las municipalidades y organizaciones comunales. Resulta más bien en un proceso para enlazar a las instituciones públicas en la elaboración de planes estratégicos de inversiones regionales.

9 El fin de DINADECO es fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización comunal (asociaciones integrales y específicas), para que esta participe en el plan nacional de desarrollo, además coordina la acción interinstitucional.

10 Muchas de ellas se encuentran en zonas periurbanas.

Integrantes del Círculo deliberativo sobre descentralización

Jorge Mora Alfaro (coordinador). Sociólogo. Presidente del Consejo del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior de Costa Rica (SINAES). Profesor del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Comunitario de la Universidad Nacional (UNA) y del curso en desarrollo rural del Proyecto FODEPAL (FAO/UPM/AECI). Fue profesor, secretario general, vicerrector académico y rector en la UNA (1995-2000) y profesor en la Universidad de Costa Rica (UCR).

Juan José Echeverría Alfaro. Abogado y Notario Público, Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA). Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) del año 2002 a la fecha.

María Antonieta Camacho Soto. Tiene un doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad de East Anglia, Inglaterra, donde también realizó una especialización en Desarrollo Rural; una maestría en Sociología Rural y una licenciatura en Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica. Es profesora en la Escuela de Planificación y Promoción Social y en la Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Nacional (UNA). Coordina el programa “Cambio Social, Biodiversidad y Sostenibilidad” (CAMBIOS) y es miembro del Consejo Científico del Programa de Investigación y Gestión del Agua (PRIGA). Su actividad profesional se realiza en diversas ramas de la gestión socio-ambiental participativa, desarrollo local y regional.

Olman Rojas Rojas. Politólogo y administrador de negocios. Coordinador del Componente de Fortalecimiento Municipal dentro del Programa de Regularización de Catastro y Registro, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue presidente y director ejecutivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Adrián Chinchilla Miranda. Economista, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, y empresario. Fue alcalde del cantón de Escazú durante el período 1998-2003. Como alcalde de Escazú, impulsó procesos de modernización, que permitieron transformar al gobierno local, ubicándolo dentro del grupo de municipalidades de mayor proyección y crecimiento en el país.

Carlos E. Carranza Villalobos. Politólogo, sociólogo y administrador de empresas con énfasis en Gerencia. Es profesor e investigador en la Universidad de Costa Rica (UCR) y en la Universidad Nacional (UNA). Profesor invitado en diferentes países. Fue director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP-UCR), vicerrector y director de la escuela de Sociología en la UNA. Tiene numerosos trabajos publicados en áreas, tales como reforma del Estado, partidos políticos, planificación regional, banca y desarrollo, modelos organizativos y política exterior.

**Círculo deliberativo sobre
Rendición de cuentas**

“Hacia una cultura de rendición de cuentas:
Un deber que se honra y un derecho que se reclama”

Coordinadora:
Sandra Pizsk

Círculo deliberativo sobre Rendición de cuentas

“Hacia una cultura de rendición de cuentas:
_____ Un deber que se honra y un derecho que se reclama”

I. Contexto

1. Rendición de cuentas y cultura política: Un compromiso de convivencia democrática

Una aproximación al tema de la rendición de cuentas exige algunas consideraciones previas que permitan ubicarse en el contexto social hacia el cual se dirigen las propuestas que se presentan en este documento.

Ello, por cuanto la adopción de un sistema de rendición de cuentas es algo más que una disposición jurídica o administrativa, o que una reforma política: se trata de un compromiso y una forma de convivencia entre los miembros de la sociedad.

Comenzamos así por afirmar que a pesar de la existencia de principios constitucionales muy explícitos –como el que establece que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad–, en nuestro país, la cultura del ejercicio del poder ha tendido a privilegiar una ecuación invertida de la relación entre habitantes y funcionarios. Según esta práctica –sustentada en mecanismos más informales que formales–, el trato ciudadano, tanto colectivo como personalizado, se caracteriza por una disminución de la importancia que se les concede al compromiso, a la palabra o incluso a la gestión obligada.

El comportamiento en esta relación –especialmente cuando se trata de funcionarios de jerarquía– ha sido la de considerar como favor lo que constituye un derecho de los habitantes. Estos últimos, por su parte, tienden a visualizar la situación de la misma forma, y a aceptarla. (*Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1999-2000*, Capítulo I).

Parte de la misma dinámica, es la resistencia a aceptar el control como elemento consubstancial del régimen democrático y la costumbre, de impregnar de discrecionalidad, las actuaciones que se adoptan en el ejercicio de funciones públicas. Todo esto se complementa con un sistema educativo que no ha puesto el énfasis en la promoción y la apropiación de los derechos fundamentales; y que ha sido débil en la formación de ciudadanos que los ejerzan plenamente.

Cabe señalar que tal proceder entra en contradicción con la gran cantidad de normativa, promesas y compromisos adquiridos por el Estado, que desarrollan el discurso de la transparencia, la publicidad de actuaciones y la rendición de cuentas. Sin duda, ese antagonismo tiene un efecto directo sobre la creciente pérdida de confianza de la población en el régimen institucional.

No obstante los avances que recientemente se han introducido en la normativa –en especial la reforma al artículo 11 de la Constitución Política–, la tarea pendiente requiere de un esfuerzo que trascienda lo jurídico y se ubique en el campo de una nueva cultura política.

Es por ello que las recomendaciones contenidas en este trabajo parten, en primer lugar, de que es necesario superar el enfoque punitivo que ha caracterizado la rendición de cuentas. Para ello, el papel de la educación y de la formación en valores es trascendental y debe acompañar cualquier proceso de reforma en esta materia.

2. Los principios fundamentales: de lo punitivo a la práctica cotidiana

Los responsables de la rendición de cuentas

Un sistema de rendición de cuentas a la vez que reivindica la posición de los habitantes como titulares del poder, también establece responsabilidades para los obligados a rendirlas, lo que se constituye, en sí mismo, en garantía para la población en su conjunto. Sobre el particular, la Sala Constitucional ha dicho entre otras cosas, lo siguiente:

En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos– están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional artículo 11 de la Constitución Política: (Sala Constitucional, Voto 2120-03).

Cabe considerar, sin embargo, que las administraciones públicas no son los únicos sujetos pasivos del principio de publicidad. El mismo voto de Sala Constitucional ha señalado que “las personas privadas que ejercen de forma permanente o transitoria una potestad o competencia pública en virtud de habilitación legal o contractual (*munera publica*), tales como los concesionarios de servicios u obras públicas, los gestores interesados, los notarios, contadores públicos, ingenieros, arquitectos, topógrafos, etc. pueden, eventualmente,

convertirse en sujetos pasivos cuando manejan o poseen información –documentos– de un claro interés público”(Sala Constitucional, Voto 2120-03)).

Asimismo, se discute en doctrina que también deberían rendir cuentas todos aquellos sujetos que cumplan una función de intermediación social, como podrían ser los partidos políticos, los sindicatos y los medios de comunicación colectiva.

Consecuente con lo anterior, las propuestas contenidas en este documento parten de un criterio amplio de rendición de cuentas que abarca no solamente a la administración pública, sino a todos los actores sociales –públicos o privados– que directa o indirectamente cumplen una función de interés social.

La disposición constitucional

La reciente modificación al artículo 11 de la Constitución Política estableció la obligación de instaurar un sistema de rendición de cuentas entre la Administración Pública en sentido amplio, lo que implica la necesaria existencia de una interrelación e interdependencia normativa e institucional. Asimismo, la norma establece otros atributos esenciales del sistema como su carácter universal al cubrir a todas las instituciones del sector público. También resalta la decisión de incorporar la satisfacción de derechos fundamentales y las políticas sustanciales de planificación como parámetros de evaluación de la gestión pública además de los conceptos de evaluación de resultados y responsabilidad personal de los funcionarios.

Es criterio del grupo de trabajo que la exigencia de observar el principio de reserva de ley, establecido para regular el desarrollo de potestades administrativas propias del sistema rendición de cuentas, cede ante la preeminencia y el rango constitucional de los principios de rendición de cuentas, transparencia y publicidad de actuaciones. Ello nos lleva a concluir que no es necesario esperar a la aprobación de una ley específica sobre rendición de cuentas para implementar marcos normativos aplicables a la materia.

El equilibrio entre lo defensivo y lo constructivo

Otro asunto importante tiene que ver con la función defensiva y la función constructiva de la rendición de cuentas. La primera se refiere a la tendencia a controlar el ejercicio del poder “ex-ante”; es decir, a través de controles previos que tienen a convertir en menos ágil la actuación administrativa. El otro tipo privilegia los controles “ex-post”, con evaluación de resultados y mecanismos de premios y castigos al establecer la responsabilidad personal del funcionario. El documento que se presenta a continuación privilegia estos últimos, en el entendido de que deben primar criterios de razonabilidad en la determinación de los mecanismos aplicables a cada situación.

Por otra parte, las recomendaciones del documento contienen lineamientos orientados a evitar el uso perverso de la rendición de cuentas. Ello, en el tanto dicha práctica no solo distorsiona su propósito, sino que paraliza las funciones administrativas y aumenta la desconfianza en el sistema.

El derecho de los ciudadanos

El derecho de acceso a la información constituye uno de los pilares, sino el más importante, de la rendición de cuentas. No se trata solo de garantizar de manera absoluta el acceso a la información de interés público, sino, también, de trabajar para que los datos que se consulten tengan información que sea de utilidad para los habitantes al momento de querer ejercer control e incidir en los procesos de formulación y

evaluación de políticas públicas. Todo ello obliga a trabajar en el establecimiento de redes y protocolos de información diseñados de manera uniforme y que contengan datos que permitan a los habitantes apropiarse de su poder como titulares del poder público.

Los principios

El enfoque de rendición de cuentas que se pretende construir a partir de las recomendaciones que se hacen en los siguientes apartados, se asienta tanto en principios de carácter social y cultural como en disposiciones políticas y administrativas. Estamos convencidos de que el éxito de cualquier reforma en esta materia, debe trabajarse a partir de los dos enfoques, el cuales, sin duda alguna, son complementarios.

Los principios sociales y culturales

- Debe superar el enfoque punitivo para convertirse en una práctica responsable y permanente.
- Se debe asentar en la educación y el fomento de valores.

Los principios políticos y administrativos

- Es un proceso de dos vías: el Estado está obligado a rendir cuentas y los ciudadanos deben demandar ese derecho y estar preparados para utilizarlo.
- Es de carácter obligatorio.
- Debe prevenir el abuso del poder político y estimular la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.
- Se realiza a partir de ciertas capacidades, expectativas y objetivos de desempeño.
- Es necesario un marco regulatorio.
- Es necesario evitar el uso perverso o abusivo de la rendición de cuentas.
- Abarca a todos los poderes del Estado y todos los funcionarios, independientemente de su jerarquía. A todas las organizaciones públicas o privadas que reciban o administren recursos públicos. A los intermediarios sociales en su condición de actores determinantes en el quehacer social.
- Se constituye en eje transversal de todo el sistema político e institucional.

3. Rendición de cuentas y educación: hacia la construcción de una ciudadanía activa

La rendición de cuentas, como componente medular del ejercicio democrático, no tiene un fin en sí mismo, sino en tanto contribuye a mejorar las instituciones y el desempeño social en beneficio de la colectividad. Por ello solo tiene sentido si provoca cambios positivos, en los individuos y en la sociedad, si permite construir una mejor democracia.

La rendición de cuentas como práctica social

Este concepto sustantivo de la rendición de cuentas permite pasar de visiones burocráticas y procedimentales a un concepto más profundo, más complejo y más difícil de materializar. Supone no solamente un marco jurídico, sino el desarrollo de una práctica social y cultural sustentada en un conjunto de valores y una visión de la sociedad. Esto es lo que explica el papel crucial que juega la escuela en la promoción de la rendición de cuentas y, en general, de la ciudadanía responsable.

Tal concepto de rendición de cuentas supone el cumplimiento de un ciclo integral compuesto por al menos tres momentos:

- Hacer accesible la información a los ciudadanos.
- Generar las condiciones para asegurar su comprensión y su uso.
- Garantizar que la ciudadanía pueda darle “significación” a esa información. Esto es, que para cada sujeto individual y colectivo, esta información se convierta en un camino efectivo para acercarse más al cumplimiento de sus aspiraciones y a su desarrollo en plenitud.

La educación como eje central de la estrategia de desarrollo

Imposible es asegurar los dos últimos momentos sin la participación efectiva de la educación, espacio en el cual se construyen las capacidades para comprender, utilizar en forma efectiva y, finalmente, convertir la información en un dato significativo para sujetos históricos concretos. Sin la participación de la escuela no es posible el ejercicio pleno de este derecho de la ciudadanía. El peligro resultante es que, ante la ausencia de esta capacidad de la ciudadanía, la rendición de cuentas se convierta en un formalismo más, que finalmente, por intrascendente, profundice el desencanto en relación con la democracia y sus instituciones.

La educación debe jugar un papel central en la estrategia de desarrollo del país y debe orientarse, entre otras prioridades, a la formación de una ciudadanía activa y responsable.

Valoración social

Hoy en Costa Rica esta tarea educativa –y otras fundamentales– suponen el mejoramiento de todo el sistema, proceso que debe involucrar efectivamente a los actores mencionados. Solo una educación de calidad puede formar ciudadanos autónomos y analíticos, requisitos para manejar y tornar significativa la información recibida.

Para ello, sus actores –educadores, padres de familia, estudiantes, autoridades educativas, especialistas– deben gozar de alta valoración social y reconocimiento, objetivo que debe traducirse en una estrategia integral que comprometa al conjunto de la sociedad.

Revisión del concepto de rendición de cuentas

Las circunstancias actuales del país exigen revisar el concepto de rendición de cuentas de forma que se supere la visión restrictiva que lo asocia casi solamente con procesos excepcionales que aparecen en momentos en que se constatan faltas.

Se debe avanzar hacia una visión más constructiva que considere la rendición de cuentas como una parte esencial del ejercicio de la democracia, la cual compromete tanto al funcionario público como a los propios ciudadanos.

La educación para la ciudadanía que promueva la rendición de cuentas en su doble dimensión de deber que se honra y derecho que se reclama, debe convertirse en una prioridad en el establecimiento de políticas educativas, diseño de acciones formativas, preparación de materiales, cooperación entre países, entre otras tareas.

Esta dimensión solo podrá desarrollarse a partir de vivencias concretas de los estudiantes, por lo cual deben propiciarse:

- Experiencias de rendición de cuentas al interior de las propias instituciones, con base en prioridades concertadas y teniendo en cuenta las condiciones con que se cuenta, los procesos desarrollados, la intervención de todos los actores responsables y los resultados.
- Experiencias que vinculen el proyecto institucional con el proyecto de la comunidad y la región. Solo así podrá desarrollarse el sentido de responsabilidad que nace de la pertenencia a un sujeto colectivo mayor. Este es un componente central de la conciencia democrática.
- Lo anterior debe situarse en un marco nacional debidamente construido, con los compromisos correspondientes, para el seguimiento del sistema educativo.

4. Estructura del documento

Las propuestas están organizadas en cuatro apartados. El primero de ellos se refiere al Derecho de acceso a la información pública desde el ámbito de las instituciones, el manejo de los recursos públicos, los intermediarios sociales y el papel de los medios de comunicación. El segundo contiene propuestas sobre los poderes del Estado. El tercero se refiere a la Gestión institucional y los problemas de origen para la rendición de cuentas y el cuarto a la Participación Ciudadana.

Cada uno de ellos contiene propuestas concretas de tipo político, jurídico o administrativo. Además, se indican las medidas jurídicas o administrativas que se requerirían para su implementación.

Es necesario mencionar que si bien los planteamientos de fondo contaron con el acuerdo de todos los miembros, algunas de las recomendaciones no fueron resueltas en forma consensuada. En esos casos, se optó por consignar el criterio de la mayoría.

II. El derecho de acceso a la información

Antecedentes

La rendición de cuentas no es posible sin la existencia de las debidas garantías para asegurar el derecho de acceso a la información.

La información pública oportuna, de calidad y de fácil manejo, tanto para las instituciones como para los individuos –quienes son en última instancia, los actores principales del proceso– abre un mayor espacio para la participación política y el control ciudadano de la gestión pública, y asegura que los habitantes cuenten con los insumos necesarios para participar en los mecanismos de toma de decisiones y en el debate público.

En Costa Rica existen múltiples instrumentos jurídicos que establecen garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información.¹

Desde el punto de vista de las instituciones, la Constitución Política, en los artículos 27 y 30, se refiere a la libertad de petición ante cualquier entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución, así como al libre acceso a los departamentos administrativos. Asimismo, la Sala Constitucional ha señalado que (...) “no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes” (Sala Constitucional, Voto 2120-03).

A pesar de que este derecho encuentra amparo constitucional, y ha sido reiteradamente respaldado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en la práctica persisten problemas de acceso, procesamiento y divulgación de la información; de uso y debilidad en las capacidades de análisis, así como de utilización efectiva por parte del ciudadano. Por ello, las recomendaciones contenidas en este apartado procuran complementar –desde el punto de vista de las instituciones que cumplen un papel de liderazgo en la materia o que tienen un rol específico en este campo–, la aspiración esbozada en el apartado sobre educación, para la construcción de una ciudadanía activa, capaz de darle uso y “significación” a la información.

Dentro de la misma línea y acogiendo el principio amplio de rendición de cuentas, se hacen recomendaciones para los organismos públicos o privados que manejan, administran o reciben recursos públicos, para los medios de comunicación y los intermediarios sociales.

1 Entre las numerosas disposiciones internacionales sobre esta materia, se pueden señalar la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; la Carta Democrática Interamericana; resoluciones de la OEA que vinculan ese derecho con el fortalecimiento de la democracia; informes y pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir de los Informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (verbigracia la opinión consultiva N.º OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria, que condujo a la Sala Constitucional a declarar que los pronunciamientos de la Corte resultarán vinculantes ante consultas efectuadas por Costa Rica). Existen también disposiciones legales que regulan diferentes aspectos del derecho de acceso a la información, como la *Ley General de Administración Pública*, la *Ley de Policía*, la *Ley del Sistema Nacional de Archivos*, la *Ley de Jurisdicción Constitucional*, la *Ley de Administración Financiera*, la *Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos*, la *Ley Orgánica del Banco Central*, la *Ley General de Control Interno*, la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, y la *Ley Constitutiva de la CCSS*. Finalmente, se cuenta también con importante jurisprudencia de la Sala Constitucional como el voto N.º 2120-03, según el cual los entes públicos están llamados a ser verdaderas casas de cristal cuyo interior puedan fiscalizar todos los administrados, y su deber de establecer canales fluidos de comunicación con los ciudadanos y los medios de comunicación.

I. Las instituciones públicas

1. Contraloría General de la República

Antecedentes

La importancia de la Contraloría General de la República en el tema de la información y la rendición de cuentas se deriva de la rectoría que ejerce en el sistema de fiscalización de la hacienda pública. Su condición de institución encargada de dictar lineamientos, solicitar y analizar la información del resto del sector público, le otorgan una condición de liderazgo en la materia. En este campo persisten problemas sobre la calidad de la información y la escasa incidencia del ciudadano sobre la gestión del Gobierno, debido a que, en general, se desconocen los aspectos sustanciales de su desempeño.

Recomendaciones:

1. Mejorar la calidad de la información que resulta de los procesos de control interno y fiscalización superior. Esta información es el insumo principal de cualquier sistema de información ciudadana sobre el desempeño institucional.
2. La preparación de informes a la Asamblea Legislativa deben ser adecuados para el control político y la toma de decisiones de ese poder de la República.
3. Promover una relación de mayor presencia de la Contraloría como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, tanto en materia presupuestaria como en otros ámbitos del control político. Dentro de este contexto, es conveniente el acatamiento de recomendaciones de la Contraloría sobre proyectos anticorrupción, tomando en consideración que algunos de ellos recargan a la institución de funciones innecesarias y distractoras que, lejos de contribuir al combate del problema, terminan por ocupar el tiempo de los funcionarios de la institución en asuntos irrelevantes que poco contribuyen al objetivo final.
4. Es necesario diseñar y publicar información específica sobre el destino de los impuestos, de manera que el ciudadano conozca el uso de los recursos que paga al erario público. Esta información cobra mayor relevancia cuando se trata de impuestos con destino específico que con frecuencia son utilizados en forma distinta a la disposición original de ley.
5. Consolidar el modelo de fiscalización por resultados.

Requerimientos: Ninguna de estas recomendaciones requiere modificación legal.

2. Defensoría de los Habitantes

Antecedentes

La Defensoría de los Habitantes ha iniciado un esfuerzo para la integración de una red de transparencia que a la fecha cuenta con 21 instituciones públicas. Este esfuerzo se realiza bajo la potestad de magistratura de influencia de la institución, consecuentemente no tiene carácter obligatorio.

Por otra parte, cada una de esas instituciones desarrolla su página con la información y el formato que la misma institución decide incluir, por lo cual es necesario diseñar parámetros homogéneos, que permitan la comparación entre datos, que sea de comprensión para los ciudadanos (sean estos comunicadores sociales o no), que permita conocer el cumplimiento de objetivos y se refiera a los temas prioritarios en materia de transparencia institucional. Todo ello para que no se repita la experiencia de informes de gran tamaño que son incomprensibles para la mayor parte de la población. Los objetivos de esta red serían:

- Convertirse en la ventana de transparencia económica del Estado.
- Brindar libre acceso a información sobre la gestión estatal.
- Fomentar una cultura de transparencia.
- Promover una mayor fiscalización de la ciudadanía respecto al Estado en su conjunto.
- Reducir riesgos de corrupción.
- Democratizar las decisiones del Gobierno mediante una mayor y mejor participación de la ciudadanía.

Recomendaciones

1. Recomendar que la Defensoría de los Habitantes asuma la rectoría en materia de transparencia institucional para asegurar el cumplimiento del derecho a la información.
2. Se recomienda fortalecer las acciones que se desarrollan en torno a la Red de Transparencia. Dado que la Defensoría desarrolla sus funciones en el ámbito de la magistratura de influencia, se hace necesario establecer los acuerdos institucionales correspondientes para llevar a buen término esta labor incorporando de manera obligatoria a toda las instituciones del Estado, incluyendo a las municipalidades.
3. Se recomienda el diseño de “protocolos de información pública ciudadana”, con el propósito de armonizar las diferencias que se observan entre la información de las distintas instituciones, en relación con su calidad, contenido, tamaño, lenguaje y formato a fin de que sea posible la realización de análisis comparativos sobre el desembolso, el destino y la ejecución y el seguimiento de los recursos.
4. Se recomienda avanzar hacia sistemas de información disponibles para aquellas personas que no tengan acceso a Internet.
5. Se recomienda que las contralorías de servicio tengan una relación funcional con la Defensoría de los Habitantes, similar a la que tienen las auditorías internas con la Contraloría General de la República

Requerimientos: Es necesario valorar los contenidos de la Ley de la Defensoría de los Habitantes 7319 en torno al tema de la rectoría. La relación funcional de las contralorías requiere de una modificación legal, actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa. El resto de las recomendaciones son de carácter técnico y de coordinación interinstitucional.

3. Sala Constitucional

Antecedentes

La Sala Constitucional ha desarrollado una amplia jurisprudencia en materia de acceso a la información, de la cual se desprende un pleno ejercicio de este derecho, mediante contenidos tales como el acceso a departamentos administrativos, acceso a archivos, registros y expedientes (físicos y digitales), el derecho de cada habitante de conocer los datos que sobre él tienen las instituciones, el derecho a solicitar la corrección de datos personales si estos están incorrectos, el derecho de pedir certificaciones sobre cualquier asunto. Asimismo se han establecido límites relacionados con el derecho a la confidencialidad (información médica de las personas, etc.), los derechos de propiedad intelectual: (recetas, etc.) y los secretos de Estado. No obstante lo anterior, existe un marcado desconocimiento de dicha jurisprudencia tanto por parte de los funcionarios como de los mismos usuarios, lo cual da lugar a una clara limitación en el derecho de acceso a la información.

Recomendaciones

1. Impulsar la divulgación de la jurisprudencia de la Sala relacionada con el acceso a la información pública, la cual es de acatamiento obligatorio para los funcionarios.
2. Desarrollar mecanismos de capacitación y sensibilización sobre el contenido y acatamiento obligatorio de las disposiciones de Sala Constitucional a los funcionarios públicos.

Requerimientos: Las recomendaciones son de carácter institucional y de coordinación. No se requiere de reformas legales.

4. Dirección General de Archivos

Antecedentes

A pesar de existir una Ley de Archivo emitida en 1990, no todas las instituciones tienen políticas y prácticas adecuadas en materia de archivo o han acatado la normativa. Por otra parte, persiste la práctica de “apropiación” de los archivos por parte de los jefes institucionales al término de la gestión, lo cual aumenta las dificultades de disponibilidad de información pública.

Recomendaciones

1. Es necesario fortalecer la Dirección Nacional de Archivos y otorgarle la jerarquía institucional, que le corresponde como fuente de información ágil, completa y oportuna.

Además, es necesario buscar los mecanismos apropiados para hacer cumplir las sanciones establecidas por la *Ley General de Archivos* ante las instituciones y los funcionarios que no cumplen con los lineamientos establecidos.

2. Se recomienda revisar la *Ley del Sistema Nacional de Archivos*, en lo que corresponde a los entes regulados por el Sistema, de manera que otros organismos que administran, reciben o ejecutan recursos

públicos estén sometidos a regulaciones similares. Lo anterior, acorde con la Sentencia 2120 del 2003 de Sala Constitucional, citada en párrafos anteriores, sobre la amplitud del derecho de acceso de información administrativa.

Requerimientos: Se requiere una modificación al artículo 2 de la *Ley del Sistema Nacional de Archivos*.

5. Imprenta Nacional

La página web que publica diariamente el diario *La Gaceta* solo permite revisar la publicación del propio día y no de ediciones anteriores, a pesar de ser información pública. Para poder revisar versiones anteriores, se debe pagar una cuota mensual. Al respecto, el Registro Nacional hizo una investigación y recomendó permitir la revisión de ediciones anteriores sin realizar pago alguno. No obstante, la Imprenta Nacional interpuso un recurso de apelación y a la fecha de este informe no se ha procedido conforme la recomendación.

Recomendaciones

1. Siendo el diario oficial *La Gaceta* fuente de las resoluciones de interés para trámites de toda naturaleza así como de conocimiento sobre la acción del Estado, su cobro constituye una limitante injustificada. Por lo anterior, es necesario facilitar el acceso gratuito a la edición digital de todos los números del diario oficial *La Gaceta*.

Requerimientos: No se requieren modificaciones legales.

II. Las entidades públicas o privadas que reciben, ejecutan o administran recursos públicos

Antecedentes

Dentro de esta categoría se incluye a los partidos políticos (en atención al monto recibido por la ley que establece la contribución estatal), los concesionarios de obra, y a las empresas que venden productos o servicios (en ambos casos será necesario determinar parámetros específicos en cuanto a monto y tipo de obra), las fundaciones, los entes autorizados de vivienda, a las organizaciones que desarrollan colectas públicas y a cualquier otro tipo de organización con características similares.

Tanto la Defensoría de los Habitantes (mediante la red de transparencia) como la Contraloría General de la República han iniciado esfuerzos en este campo; sin embargo, actualmente no se tiene información sistematizada y comparable sobre el monto y los bienes y servicios que el Estado compra al sector privado ni sobre el cumplimiento de objetivos, que pueda ser constatada por los usuarios.

Recomendaciones

1. Se reitera la recomendación para que la Defensoría de los Habitantes asuma la rectoría en el campo de la transparencia institucional.

2. Dadas las particularidades de este tipo de organismos, será necesario desarrollar instrumentos y parámetros de distinta naturaleza acordes con los principales indicadores de información que se requieren en cada grupo de actividad. En todo caso, la información deberá ser selectiva, concisa, comparable y amigable a los usuarios.
3. En el caso particular de los partidos políticos, se recomienda incluir información sobre las cuentas corrientes tanto en los bancos estatales como privados.
4. En el caso de los bancos del Sistema Bancario Nacional, se recomienda incluir información sobre créditos de imposible recuperación.

Requerimientos: No se requieren modificaciones legales.

III. Los intermediarios sociales

Dentro de esta categoría se incluyen los medios de comunicación, sindicatos, cámaras, y otros cuya incidencia en el desarrollo de la sociedad es determinante.

Siendo estas actividades independientes del Estado, es necesario instar a los diferentes organismos para que desarrollen sus portales de transparencia dirigidos a los usuarios.

Requerimientos: No se requieren modificaciones legales.

IV. Los medios de comunicación

Antecedentes

Este apartado se divide en dos partes:

- a. Sobre la regulación del derecho de acceso a la información.
- b. Sobre la responsabilidad de los medios ante la ciudadanía.

En torno al primer punto, se discute en el ámbito nacional sobre la necesidad de establecer una regulación básica en materia de derecho de acceso a la información. Hay dos corrientes en torno al procedimiento: la primera parte del hecho de que si bien existe una clara y extensa jurisprudencia de la Sala Constitucional, ello no es suficiente para satisfacer las condiciones necesarias para el ejercicio de este derecho. Se considera que la carencia de normativa mínima y la definición de pautas por parte de la Sala Constitucional ha generado algunos problemas, entre ellos el hecho de que sus resoluciones son de carácter casuístico. Asimismo, se argumenta que la ausencia de normativa obliga a una recurrente interpretación de la jurisprudencia lo que introduce algún grado de inseguridad jurídica.

La segunda postura argumenta que en Costa Rica existen demasiadas leyes y que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido suficiente para llenar este vacío. Algunas de las propuestas se ubican en la posibilidad de recargar la función de garante a una institución ya creada como la Defensoría de los Habitantes, o bien mediante la creación de un ente administrativo nuevo.

En lo que respecta a la responsabilidad de los medios, existen algunas coincidencias a pesar de la diferencia de posiciones relacionadas con el tema de la democratización y la transparencia de la información. En primer lugar, la no intromisión del Estado establecida por toda la doctrina internacional. En segundo lugar, sobre la diferencia entre las necesidades de información del ciudadano y las de la prensa, la cual no necesariamente interpreta en todo momento las aspiraciones de los ciudadanos. En tercer lugar, la necesidad de buscar mecanismos que coadyuven a garantizar el comportamiento ético de los medios y el cumplimiento del derecho de acceso a la información a favor de la ciudadanía. En este sentido, se han valorado dos figuras cuya experiencia en otros ámbitos está dando resultados satisfactorios: el Defensor del Lector y los Observatorios de Medios.

Recomendaciones

1. Sobre la regulación del derecho de acceso a la información:

Se recomienda impulsar una regulación mínima que permita establecer procedimientos específicos, y estandarizar los mecanismos de acceso en las diferentes entidades y respecto a la gran variedad de información en poder de esas entidades, de manera que el acceso a la información pueda ser ágil, fácil y lo más oportuna posible, de suerte que la complejidad de los procedimientos no inhiba a los individuos de ejercer el derecho de acceso a la información.

Se recomiendan los siguientes contenidos:

1.1 Deben definir claramente las restricciones posibles al acceso a la información, de acuerdo con la Constitución, la jurisprudencia de la Sala Constitucional, los tratados internacionales ratificados por Costa Rica y la doctrina internacional, de manera que estas disposiciones no puedan quedar a la discrecionalidad de los funcionarios o a interpretaciones legales tardías. Las restricciones posibles deben partir de los siguientes principios:

- La negativa debe estar relacionada con la consecución de un propósito legítimo establecido por ley.
- La revelación de la información solicitada podría lesionar la consecución de ese propósito.
- El daño infligido al interés público por la no consecución de ese propósito debe ser mayor al ocasionado por no divulgar la información solicitada.

1.2. Evitar la manipulación de la información por parte de los entes públicos, con el fin de beneficiar o perjudicar a unos u otros medios de comunicación.

1.3. No exigir al solicitante un interés directo en la información.

1.4. Recomendar la conveniencia de proteger funcionarios que actúan de buena fe al dar a conocer cierta información para evitar o denunciar actos de corrupción o la comisión de un delito.

1.5. Establecer sanciones a los funcionarios o autoridades que nieguen la información de interés público solicitada. En estos casos, el Estado tiene la carga de la prueba; es decir, justificar las razones por las cuales no se facilita la información.

1.6. Descentralizar la información de manera que su acceso no se vea limitado por una excesiva centralización de esta, y se pueda ejercer el derecho, con iguales garantías y facilidades, desde cualquier parte de la República.

Requerimientos: Se requiere la promulgación de una *Ley de Acceso a la Información*. Se hace notar que en la Asamblea Legislativa existen varios proyectos en trámite.

4.2 Sobre la responsabilidad de los medios ante la ciudadanía

Antecedentes

Como se señaló anteriormente, las propuestas que se hacen en este apartado son acordes con la doctrina internacional referente a la no intromisión del Estado en lo que respecta a los medios de comunicación. De igual forma, es necesario acogerse a los principios establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras convenciones en torno al derecho a ser informado. El artículo 19) de la Declaración Universal establece que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión todo individuo”. (...) “Del artículo 19 (de la Declaración Universal) se desprende que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien –ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad– tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial”.²

Recomendaciones

1. Instar a los medios de comunicación para que adopten la figura del Defensor del Lector. Esta es una figura nombrada por los mismos medios pero con garantías de autonomía. Existe desde finales de la década de los sesentas y medios de varios países (España, Colombia, Brasil) la han adoptado. En Costa Rica el tema se ha discutido en varios foros.
2. Instar a las universidades públicas a través de CONARE a la formación de un observatorio de medios, cuyo propósito sea, entre otros:
 - Monitorear la información publicada en medios.
 - Evaluar el cumplimiento de criterios éticos en los medios.
 - Elaborar y publicar de estudios sobre el comportamiento y las tendencias de la información publicada por los medios.

Requerimientos: No se requieren modificaciones legales.

Se hace notar que en la Asamblea Legislativa existe un proyecto de ley que insta a los medios de comunicación a adoptar la figura del Defensor del Lector.

² Carpizo Jorge y Villanueva Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información y Organización Ciudadana*.

III. Los poderes del Estado

Antecedentes

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 11 constitucional establece que todos los poderes del Estado y todos los funcionarios públicos, independientemente de su jerarquía o de la forma en que hayan sido elegidos, designados o nombrados, tienen la obligación de rendir cuentas.

La Sala Constitucional, por su parte, ha señalado “que los artículos 9, 10, 121, 140, 152, de la Constitución Política, entre otros, claramente asignan funciones especializadas a diferentes órganos –poderes– del Gobierno, y han diseñado un sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esa perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país” (voto N.º 4091-94).

Dentro de esa línea de pensamiento, más que una división de poderes en Costa Rica, lo que existe es una separación de funciones, en la cual la independencia de cada uno de ellos no es absoluta.

Las recomendaciones que se incorporan en este apartado, incluyen de manera explícita a todos los poderes de la República, y a todos los funcionarios públicos, tomando en consideración el origen de su mandato, las funciones propias de cada uno de ellos y, de manera particular, el respeto a la independencia en materia jurisdiccional del Poder Judicial. Se ha procurado, además, que las recomendaciones en su totalidad conserven un apropiado equilibrio de la fiscalización recíproca que debe existir entre los poderes del Estado.

Por otra parte se aborda el tema de la inmunidad de los miembros de los Supremos Poderes que se ampara en los artículos 110 y 121 constitucionales, así como en las disposiciones reglamentarias de la Asamblea Legislativa. Se parte de que esta inmunidad, concebida en forma total, limita las posibilidades de rendición de cuentas y propicia condiciones para el abuso del poder político por lo que se propone una restricción de la inmunidad, conservando las garantías necesarias para el cumplimiento de los deberes de la función.

I. El Poder Legislativo

1. Sobre la presentación de informes anuales

1.1. Se recomienda que el Presidente de la Asamblea Legislativa presente un informe escrito anual de rendición de cuentas ante el Plenario Legislativo, el cual deberá ser difundido de la manera más amplia posible entre los habitantes.

Este planteamiento requiere una reforma constitucional al artículo 121 así como una modificación al Reglamento Legislativo.

1.2. Se recomienda que las fracciones parlamentarias representadas en la Asamblea Legislativa presenten un informe anual de rendición de cuentas ante los habitantes, el cual deberá propiciar una interacción directa entre estas y los electores. Algunas vías posibles son las previstas por el ordenamiento que establece el proyecto de Ley de Iniciativa Popular, o cualesquiera otros canales institucionalizados de participación.

Este planteamiento requiere de una reforma constitucional al artículo 121. De igual forma requiere una reforma legal a la Ley de Iniciativa popular (12799).

2. Sobre el control parlamentario

Las Comisiones Especiales de Investigación.

2.1. Se recomienda variar el mecanismo de integración de las Comisiones Especiales de Investigación para que aquellas que indagan asuntos relacionados con la Administración en funciones, estén conformadas mayoritariamente por diputados de oposición.

Para ello se requiere una modificación al Reglamento Legislativo, artículo 91.

2.2. Se recomienda el establecimiento de plazos razonables y específicos para el conocimiento y votación de dictamen, acordes con la vigencia y oportunidad del objeto que origina la investigación. En cualquier caso, deberán ser aprobados o improbados dentro del mismo periodo constitucional en que se originaron.

Para ello se requiere una modificación al Reglamento Legislativo Artículo 96 bis.

2.3. Se recomienda que los dictámenes de las Comisiones Especiales de Investigación no requieran votación en el Plenario Legislativo, y sean aprobados o improbados por la Comisión respectiva.

Para ello se requiere una Reforma Constitucional al artículo 121.

Sobre la censura

2.4. Se recomienda ampliar la cobertura de la interpelación y la censura a presidentes ejecutivos o jefes equivalentes.

Para ello se requiere una reforma constitucional al artículo 121 inciso 24.

2.5. Se recomienda establecer dentro de la Constitución Política la finalidad de la censura, a saber, la revocatoria de mandato del funcionario censurado. Dicha petición de censura no podrá incluir a más de un ministro (o presidente ejecutivo) y deberá concretar los motivos en que se funde. En ningún caso podrá repetirse una moción por los mismos motivos de la anterior.

Para ello se requiere una reforma constitucional al artículo 121, inciso 24, así como una reforma al Reglamento Legislativo en su artículo 188.

2.6. Se recomienda establecer la prohibición de que cuando un funcionario haya sido censurado, pueda ocupar cargos públicos durante el mismo periodo constitucional en que se produjo la destitución.

Para ello se requiere una Reforma Constitucional al artículo 121 inciso 24.

3. Sobre el nombramiento de los contralores y defensores de los Habitantes

3.1 Se recomienda el voto de mayoría calificada del Plenario Legislativo.

Para ello se requiere una Reforma Constitucional al artículo 121, inciso 12.

II. El Poder Ejecutivo

1. Sobre el análisis del mensaje presidencial

Se recomienda rescatar el carácter de rendición de cuentas que prevé el artículo 139 de la Constitución Política. Para ello se recomienda normar la asistencia del Presidente de la República en los días posteriores al primero de mayo con el propósito de entablar una discusión directa y reglada entre este y las fracciones parlamentarias

Para ello se requiere de una reforma al Reglamento Legislativo en su Artículo 193.

2. Sobre la comparecencia del Presidente de la República

Se recomienda establecer la figura de la comparecencia (periódica) del Presidente de la República ante el Plenario de la Asamblea Legislativa. Durante estas sesiones se desarrollará un debate previamente reglado.

Para ello se requiere una: Reforma Constitucional a los artículos 139 y 121, así como una modificación al Reglamento legislativo a fin de introducir la disposición.

III. El Poder Judicial

1. Sobre la presentación de informes anuales

Se recomienda que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia presente un informe escrito anual de rendición de cuentas sobre la gestión administrativa del Poder Judicial ante el Plenario Legislativo. Este deberá ser difundido de la manera más amplia posible.

Para ello se requiere de una reforma constitucional al artículo 162.

IV. La inmunidad de los miembros de los poderes del Estado

1. Sobre la figura de la inmunidad

Se recomienda que la inmunidad que protege a los miembros de los estos poderes sea efectiva únicamente cuando se trate de delitos relacionados con la función pública. No así, cuando se trate de delitos comunes, en cuyo caso el procedimiento será igual a los establecidos por las normas y procedimientos ordinarios.

Se requiere: Reforma constitucional artículos 110 y 121, incisos 9 y 10; Reforma al Reglamento Legislativo, artículos 189, 190, 191 y 192.

2. Sobre la prescripción

Se recomienda que el fuero de improcedibilidad penal suspenda la prescripción de las acciones de índole judicial que procedan contra el funcionario cuestionado. Estas podrán iniciarse o continuarse al término de su mandato.

Se requiere: Reforma constitucional al artículo 110; Reglamento Legislativo, artículos 189, 190, 191, 192.

3. Sobre la inmunidad para el Defensor de los Habitantes y el Fiscal General

Se recomienda ampliar la cobertura de la inmunidad, descrita en el apartado anterior, al Defensor de los Habitantes y al Fiscal General.

Se requiere: Reforma constitucional.

IV. La gestión institucional y los problemas de origen

Antecedentes

A pesar de que en los últimos años se ha promulgado una gran cantidad de legislación dirigida a prevenir la corrupción y a estimular la rendición de cuentas, persisten algunos “problemas de origen” que, de no ser resueltos, dificultan la puesta en marcha de las reformas necesarias en esta materia. Esta situación se da especialmente en tres campos del quehacer estatal:

- Las Leyes de Presupuesto de la República.
- El diseño de la Ley y su posibilidad de aplicación.
- Las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil.

1. Los Presupuestos de la República

Antecedentes

En Costa Rica, las funciones de elaboración y aprobación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República están claramente deslindadas. No obstante, persisten en el Ejecutivo conocidos problemas derivados de la falta de coordinación entre los entes involucrados en la elaboración presupuestaria. Asimismo, en la Asamblea Legislativa se dan prácticas que posibilitan la modificación de partidas al margen de las disposiciones establecidas en materia presupuestaria, lo cual distorsiona el marco referencial y los principios de programación anual establecidos por ley (Ley 8131 de *Administración Financiera y Presupuestos Públicos*).

Debe recordarse además, que dos tercios del gasto público son aprobados en la Contraloría sin intervención del Parlamento, lo cual implica que la rendición de cuentas a través de los representantes populares en este amplio segmento es prácticamente inexistente.

Recomendaciones

1. Se recomienda analizar la fusión de los Consejos Económico y Social, de manera que exista una clara coordinación entre los entes financieros y la política social. Ello, por cuanto las asignaciones y la programación de las instituciones sociales están sujetas a modificaciones, derivadas de los requerimientos macroeconómicos, que dificultan el cumplimiento de objetivos y consecuentemente la rendición de cuentas sobre resultados.
2. Propiciar la creación de una Autoridad Social con funciones de definición, asignación de recursos y seguimiento de la política social que actúe como contraparte de la Autoridad Presupuestaria.
3. Se recomienda analizar las disposiciones de la Ley de Control de las Partidas Específicas al Presupuesto Nacional (conocida como *Ley de Transferencias*) en lo que respecta a los mecanismos para introducir modificaciones durante el trámite parlamentario por cuanto a pesar de las disposiciones de esta (Transitorio 2), la práctica no ha sido consecuente.

(Se hace notar que existe un pronunciamiento de Sala Constitucional respecto de las facultades parlamentarias en esta materia que debe ser tomado en consideración para estos efectos (Sentencia N.º 2000-11037).

4. Procurar una mayor vinculación entre las instituciones especializadas en materia presupuestaria, especialmente de la Contraloría, durante la tramitación de los proyectos de presupuesto.
5. Establecer la normativa correspondiente para que los presupuestos de las instituciones autónomas sean conocidos por la Asamblea Legislativa

Requerimientos: Algunas de las recomendaciones anteriores, requieren reformas legales o constitucionales, a saber lo referente a la Autoridad Social y la Ley de Control de las Partidas Presupuestarias, así como lo que compete a los presupuestos de las autónomas.

2. El diseño de la Ley y su posibilidad de aplicación

Antecedentes

Las consideraciones alrededor de este tema trascienden el ámbito de una reforma política o jurídica, para situarse, más bien, en el campo de la reflexión ética, que debe emprender la sociedad costarricense en su aspiración hacia el fortalecimiento de la democracia.

Ubicados en el tema de la rendición de cuentas y de la credibilidad de los habitantes en sus instituciones, como condiciones fundamentales para la preservación y fortalecimiento del sistema político, es indispensable hacer referencia a lo que algunos han llamado “la democracia de papel”, o bien, la creciente distancia entre el contrato establecido por ley y lo que es posible hacer en la práctica. Es dentro de este contexto, que observamos, con preocupación, la insistente costumbre del legislador, en formular leyes cuya aplicación real está total o parcialmente alejada de las condiciones necesarias para su correcta implementación y ejecución. En otras palabras, la rendición de cuentas sobre las obligaciones contraídas legalmente, se tendrían que efectuar sobre la base de un marco regulatorio que desde su nacimiento se ha diseñado sin posibilidades de cumplimiento.

Si bien es aceptable la tesis de que algunas de estas disposiciones jurídicas constituyen un avance ideológico que abre brecha entre la situación actual y la situación ideal o deseada, ello no es justificable en otros casos en los que, por satisfacer demandas específicas o temporales, se legisla sin el respaldo presupuestario, institucional o sociológico necesarios. Lo anterior alerta sobre la necesidad de dotar al sistema parlamentario de las herramientas requeridas para operar con un mayor realismo o al menos con elementos de gradualidad y transparencia en la formación de la ley.

Recomendaciones

1. Se propone que la Asamblea Legislativa, con el apoyo de la Defensoría de los Habitantes en su condición de ente responsable de velar por el cumplimiento de la ley, lidere un proyecto de análisis gradual de la legislación en condiciones de imposibilidad material de aplicación y formule las correcciones y ajustes necesarios.

Requerimientos: No se requiere reforma legal.

3. El Servicio Civil y los “premios y castigos”.

Antecedentes

El principio de los “premios y castigos” ha sido aceptado como una consecuencia lógica del sistema de rendición de cuentas. Así, la derivación que se establece del desempeño de los funcionarios se concreta en procesos administrativos, civiles o penales que definen las sanciones o los incentivos correspondientes, indistintamente de la jerarquía del funcionario en cuestión.

Los planteamientos que se hacen en este apartado complementan las recomendaciones hechas en el Capítulo sobre los Poderes del Estado, en aspectos como el control político, la censura y la inmunidad que protege a los jefes de los supremos poderes y a los funcionarios de elección popular.

La situación actual del Estatuto del Servicio Civil representa una limitación al objetivo de eficiencia que establece el artículo 11 constitucional sobre rendición de cuentas, en tanto que limita las posibilidades de la administración para establecer parámetros de “premio o castigo” acordes con el desempeño de los funcionarios de cualquier nivel jerárquico.

Recomendaciones

1. Se recomienda la eliminación de la inmunidad ante la rendición de cuentas de los funcionarios de carrera a fin de que el régimen estatutario cubra a todos los funcionarios públicos, sin distingo alguno entre Gobierno Central, descentralizado o desconcentrado.
2. Se recomienda desconcentrar la gestión de recursos humanos de forma total de manera que se puedan realizar los procedimientos disciplinarios, incluyendo la imposición de sanciones.
3. Se recomienda modificar las facultades del Tribunal de Servicio.
4. Se recomienda establecer la responsabilidad personal de los jefes administrativos, sin importar su rango.

Requerimientos: Se requiere modificación legal al Estatuto de Servicio Civil.

V. Participación ciudadana

Antecedentes

La rendición de cuentas es un proceso de doble vía: el Estado está obligado a rendir cuentas y los ciudadanos deben demandar ese derecho y además estar preparados para utilizarlo. El común denominador de esta relación se basa en el hecho de que quien no conoce sus derechos no está preparado para reclamarlos.

Es desde esa perspectiva que la organización ciudadana en la rendición de cuentas debe apuntar, por una parte, a la exigencia de instrumentos de transparencia sobre la gestión pública, y por otra, al fortalecimiento de formas de organización que, desde la sociedad civil, hagan posible su incidencia democrática en la rendición de cuentas.

Tal y como se ha mencionado en las recomendaciones anteriores, el derecho de acceso a la información es posiblemente el elemento más importante para esa incidencia democrática. Asimismo, el uso y la apropiación de dicha información constituyen la pieza fundamental que le da complemento. Ello ha sido tratado en el apartado sobre la educación.

En Costa Rica se han desarrollado, desde el Estado, importantes mecanismos de participación, como son las audiencias públicas, las contralorías de servicios, los comités de vecinos y muchos otros que de una u otra forma contribuyen al ejercicio de la rendición de cuentas. No obstante lo anterior, algunos estudios demuestran que “la percepción mayoritaria entre la ciudadanía es que sus planteamientos no son tomados en cuenta o son incumplidos por el gobierno”.³

1. Sobre los mecanismos de diálogo

Antecedentes

La construcción de un sistema de rendición de cuentas requiere de una serie de acuerdos de carácter nacional que solo podrán lograrse mediante acuerdos que trasciendan los actuales mecanismos de negociación política. Ello se corrobora al observar que diferentes intentos para promover la eficiencia y transparencia en la administración pública, han quedado inconclusos por dificultades de negociación.

Las recientes experiencias obtenidas de la Concertación Social (1997-98), del “Combo” (2001), así como del fenómeno del abstencionismo, de la nueva conformación político-electoral del país, y la participación de los sectores sociales, constituyen elementos que deben ser tomados en cuenta en el diseño de una propuesta de esta naturaleza.

Recomendaciones

Es necesario desarrollar instrumentos asociados al diálogo y a la consecución de acuerdos para la rendición de cuentas y definir claramente los parámetros de negociación.

- Las partes deben contar con idéntica información sobre los temas por tratar y deben garantizar total transparencia.

³ Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, 2001, pag. 345.

- Deben definir los objetivos y las posibilidades de acuerdo.
- Deben establecer plazos al diálogo.
- Deben reconocer que el diálogo –por importante que sea– no es un objetivo en sí mismo.

Requerimientos: No se requieren modificaciones legales.

2. Sobre instrumentos de carácter nacional

Las juntas directivas de las instituciones autónomas:

Antecedentes

Las juntas directivas de las instituciones autónomas deben conformarse acorde con criterios de eficiencia, representación y rendición de cuentas. Por ello, se considera necesario modificar las condiciones de representación actualmente establecidas y además introducir claras disposiciones respecto del conflicto de intereses.

Recomendaciones

1. Las juntas directivas de las instituciones autónomas y otras similares deben estar conformadas mediante una amplia representación de los distintos sectores de la población, independientemente de su filiación político-partidista.

Requerimientos: Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley 4646 (conocida como 4/3) y otras leyes similares sobre juntas directivas.

Los servicios públicos

Recomendaciones

1. Las instituciones relacionadas con fijación de tarifas y servicios públicos, como Aresep y las municipalidades deben poner a disposición de la ciudadanía los estudios de costos que respaldan sus decisiones en forma clara y accesible, incluyendo lo que respecta a la calidad de estos.
2. Asimismo establecer modalidades sencillas de difusión de los estudios técnicos y hacerlos públicos en forma activa.
3. Las audiencias públicas deben ser realizadas en momentos y lugares accesibles a la población y deben ser convocadas mediante una amplia difusión a través de los medios nacionales y locales.

Requerimientos: No requiere modificación legal.

3. Sobre instrumentos de carácter local

3.1 Ley de Desarrollo de la Comunidad

Recomendaciones:

1. La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco, N.º 3859) estableció, originalmente, amplias condiciones para propiciar un fortalecimiento de la participación comunitaria. No obstante, en los últimos años esta institución ha disminuido su presencia en la esfera institucional.

Además, a la creación de las Asociaciones de Desarrollo se ha sumado gran cantidad de nuevas instancias locales (comités de salud de la CCSS, Juntas de Educación, etc.) promovidas por el Estado. Esta situación plantea una dispersión de esfuerzos para los ciudadanos, que debería ser analizado, con el fin de racionalizar y hacer efectiva la participación en la esfera local.

Requerimientos: Análisis de los alcances de la Ley 3859.

3.2 Los espacios de participación previstos por el Código Municipal

Recomendaciones

Es necesario fortalecer los espacios de participación, como las audiencias, mediante una amplia publicidad en las convocatorias. Debe procurarse además que estas sean realizadas en momentos y lugares accesibles a la población. Por otra parte, es importante utilizar otra vías de información, además de *La Gaceta* para la publicación de los asuntos que se someterán a consulta popular.

Requerimientos: No se requiere modificación legal.

3.3 Las sesiones de Concejo Municipal

Si bien el Código Electoral establece que las sesiones de Concejo son públicas, se deja al Reglamento Interno la intervención y formalidad de los particulares en estas. Por lo anterior, se recomienda señalar expresamente que todas sesiones de Consejo son públicas independientemente de la materia por tratar, ello especialmente para fomentar mecanismos tendientes al diseño y control de los presupuestos.

Requerimientos: Reforma al Código Electoral artículos 41 y 50.

VI. Conclusiones:

La rendición de cuentas no es sustituto de la integridad de las personas. No obstante, la integridad por sí misma, no es tampoco garantía de prácticas adecuadas en el complejo engranaje de las administraciones modernas. Es por ello que como se señaló al inicio, cualquier reforma en este campo, debe tomar en cuenta los diversos parámetros que dan origen a la situación que se quiere corregir.

Las propuestas que se plantean en este documento contienen recomendaciones de muy variada naturaleza: desde el fortalecimiento del sistema educativo como elemento central de la propuesta, hasta la modificación de asuntos –en apariencia irrelevantes– en el tema institucional. Todos y cada uno de ellos constituye parte de todo un engranaje que da forma al sistema de rendición de cuentas que fue descrito al inicio de este trabajo. Siendo realistas, sin embargo, es menester hacer un esfuerzo de jerarquización, que tenga como prioritario aquello que sea posible en el corto plazo y que además, contribuya –gradualmente– a eliminar obstáculos.

Las recomendaciones sobre reformas constitucionales:

Muchas de las recomendaciones expuestas en este documento han sido parcial o totalmente discutidas en el país desde hace varios años. Es más, algunas de ellas han estado en las instancias de toma de decisiones, especialmente la Asamblea Legislativa, durante mucho tiempo. Es por ello que para alimentar las discusiones que deberían generarse alrededor de las propuestas contenidas en este documento, conviene hacer acopio de la valiosa información que existe en los expedientes respectivos, en los cuales se ha consignado no solo el criterio de los legisladores de turno, sino, también, el de expertos en cada una de las materias.

Desde hace varios años, Costa Rica atraviesa por condiciones muy difíciles en materia de toma de decisiones. Una revisión de los temas en “agenda” de los últimos años, permite ver cómo una parte importante de los temas puntuales son recurrentes. En la Asamblea Legislativa, la orden del día se carga de los mismos proyectos en una y otra legislatura, sin que al menos se sometan a votación. Ello remite a que el tema de las reformas constitucionales deba verse con un criterio realista en términos de tiempo.

Uno de esos casos es el que tiene que ver con la figura de la Censura y otras en materia de Control Político que aparecen en el Capítulo sobre los Poderes del Estado.

Sobre ese asunto en particular, es recomendable rescatar y someter a nuevos análisis, las discusiones generadas alrededor del Proyecto de “Reforma al Sistema Político Costarricense para alcanzar mayor responsabilidad y gobernabilidad democráticas” (Expediente 14588). Ello, por cuanto se reconoce que si bien este esfuerzo no alcanzó la aprobación necesaria, en su trámite se consignó el criterio de destacados políticos y profesionales en la materia, que podrían servir de base para rescatar aquellos asuntos que tienen viabilidad en lo que compete a rendición de cuentas. De hecho, durante los análisis efectuados para este documento, dicho expediente –conjuntamente con otros proyectos presentados anteriormente sobre las mismas materias–, constituyó un punto de referencia importante para la elaboración de algunas de las recomendaciones que se hacen en ese capítulo.

Una situación similar sucede con las propuestas referentes al tema de la inmunidad de los Miembros de los Supremos Poderes, en donde, la Asamblea ha recabado los criterios y sugerencias necesarios para asumir una posición (Reforma al artículo 110 de la Constitución Política, Expediente 11889). Se hace notar que en esta materia se asumieron compromisos por parte de todos los partidos políticos durante la campaña electoral

del 2002. Es por ello que la aprobación de esta reforma –de particular importancia en materia de rendición de cuentas–, podría constituirse en uno de los primeros pasos hacia el modelo que se busca.

Algunos de los temas en materia de control entre los poderes se han resuelto en el documento mediante propuestas de Reforma Reglamentaria. Si bien ello requiere de mayoría calificada, el trámite es mucho más sencillo. De ahí que se recomendaría dar inicio a las discusiones que se pueden resolver por esta vía.

Las recomendaciones de reforma legal

Algunas de las recomendaciones sobre reforma legal que se consignan en el documento encuentran –al igual que en el caso anterior– propuestas similares en la corriente legislativa. Correspondería, en estos casos, procurar una racionalización de dichas propuestas mediante estudios comparativos y, además, introducir los elementos sobre rendición de cuentas que resultaron de este trabajo. En este caso, se hace notar que la tendencia encontrada en la mayoría de los proyectos sobre la materia da énfasis a un modelo de rendición de cuentas más punitivo que, constructivo, que en nuestro criterio, debe ser variado.

Las recomendaciones de reforma institucional

Gran parte del documento está referido a reformas institucionales que no requieren de disposiciones legales y que, de ser consideradas, podrían llevarse a la práctica en forma directa por las instituciones correspondientes. Obviamente, niveles de complejidad que hacen que unas de ellas sean de fácil aplicación en tanto otras, requieran de decisiones políticas o financieras importantes.

Dentro del segundo grupo, encontramos las recomendaciones que versan sobre la coordinación entre los entes encargados de la formulación presupuestaria y la posible creación de una autoridad social. Dado que existen en el país suficientes análisis sobre esta materia, sería conveniente hacer una recopilación de estos y presentarlos a los encargados de la toma de decisiones.

Algo similar sucede con el tema del diseño de la ley y su aplicación. No requiriendo reformas de tipo legal, un asunto de tanta trascendencia como este podría dar comienzo mediante la decisión política de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, en coordinación con otros entes como la Procuraduría y la Defensoría de los Habitantes.

Dentro del primer grupo de recomendaciones “menores”, pero no menos importantes, se sitúan las referentes al fortalecimiento de la Dirección de Archivos Nacionales y las disposiciones respecto de la difusión de las convocatorias a audiencias públicas nacionales y locales, así como la gratuidad de los números de *La Gaceta*. De especial interés sería el inicio de la divulgación de la jurisprudencia de Sala Constitucional relacionada con el acceso a la información, la cual, como se ha señalado, es obligatoria para los funcionarios. De la misma forma el desarrollo de mecanismos de capacitación y sensibilización sobre esta jurisprudencia podría marcar cambios positivos en un corto plazo. Las redes de transparencia institucional no requieren tampoco de modificaciones legales, al ser que la experiencia en otros países ha demostrado la validez de este tipo de instrumentos.

Integrantes del Grupo de Rendición de Cuentas

Sandra Pisz (Coordinadora)

Politóloga. Exviceministra de Planificación Nacional y Política Económica, exviceministra de Economía, diputada, defensora de los Habitantes. Consultora de organismos internacionales.

Carlos Arguedas

Abogado. Exmagistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Max Alberto Esquivel

Licenciado en Derecho con una Especialidad en Derecho Público. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Defensor Adjunto de los Habitantes. Profesor e investigador universitario en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Tiene varias publicaciones. Consultor

Laura Martínez

Licenciada en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Periodismo. Máster en Derechos Humanos UNED. Directora del Semanario UNIVERSIDAD. Premios: 9 reconocimientos entre los que destacan el Premio “Jorge Vargas Gené”, el Premio Libre Expresión Social (2 ocasiones de manera consecutiva).

Mención Honorífica Premio Nacional “Ángela Acuña Braun”.

Fernando Zeledón Torres

Magíster Scientoae en Sociología por la Universidad de Costa Rica.

Profesor Asociado de la Escuela de Ciencias Políticas desde 1989.

Investigador Invitado del Centro de Investigaciones Históricas de América Central –CIAHC–, 2005. Tiene varias publicaciones.

Sonia Marta Mora

Doctora en Filología. Exrectora de la UNA. Expresidenta de Conare. Vicepresidenta de la Organización Interamericana Universitaria.

Ana Cecilia Escalante

Socióloga y Administradora Pública. Catedrática Universidad de Costa Rica. Consultora Nacional e Internacional.

Sandra Urbina

Abogada. Directora de Asuntos Jurídicos del Minae. Asesora Parlamentaria. Directora de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

Guillermo Monge

Ingeniero Civil con Maestría en Ciencias Políticas.

Consultor de organismos nacionales e internacionales.

Ricardo Zamora

Periodista. Director *Eco News* y *Noticias Columbia*. Se ha desempeñado como Jefe de Producción de Radio Nacional y fue productor del Programa “Raíces”. Tiene reconocimientos Nacionales del Ministerio de Cultura por el rescate del folklor nacional e internacionales y fue ganador del premio Marconi a la producción radiofónica.

Carlos Eduardo León Ureña

Politólogo y Magíster Artis en Administración Pública. Asesor en la Defensoría de los Habitantes. Investigador.

El proceso “**Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica**”, coordinado por el PNUD y FLACSO, convocó a un grupo amplio de ciudadanos y ciudadanas costarricenses -por su condición personal- para desarrollar un proceso de discusión amplio y pluralista alrededor de cuatro temas que sirvieron como puntos de partida. El proceso instaló “Círculos deliberativos”, entendidos como espacios para la discusión y la formulación de propuestas en relación a los cuatro ejes temáticos prioritarios: representación y partidos políticos; el papel del Estado; la cuestión de la descentralización y, finalmente, la rendición de cuentas.

Los temas reflejan aspectos que distintos sectores de la sociedad, políticos, organizaciones sociales y académicos han identificado como prioridades del debate nacional en torno a los desafíos de la gobernabilidad democrática del país. Todos ellos están integrados en un conjunto armónico que indica la necesidad de avanzar hacia la definición de un Estado cuya expresión institucional es coherente con sus metas de desarrollo humano, que está sustentado en un sistema político con remozadas capacidades representativas y que se ha propuesto fortalecer sus mecanismos de rendición de cuentas

horizontales y verticales al mismo tiempo que gestiona una política pública descentralizada, sensible a las expectativas de la democracia local y consciente de las graves asimetrías del desarrollo humano evidentes con particular agudeza en las regiones más deprimidas del país. En síntesis, el propósito ha sido promover un debate de costarricenses y entre costarricenses para definir los rasgos mínimos de un Estado mejor: más democrático, más eficiente, más transparente y más descentralizado.

Las instituciones que han convocado el proceso “**Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica**” están comprometidas con la apertura y mantenimiento de espacios de debate, de generación de conocimiento y de propuesta. Animados por los principios de reconocimiento del valor de la diversidad en la promoción del bien colectivo, hacemos nuestro el plantamiento de Norberto Bobbio: “La libertad de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mejor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y finalmente, la democratización de la sociedad civil amplia e integra la democracia política”.



Este documento se terminó de imprimir
en el mes de noviembre, 2005.
En los talleres litográficos de
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664
La edición consta de
2.000 ejemplares.