

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

INFORME FINAL

BASES DE UN MODELO FUNCIONAL PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL EN COSTA RICA

M.Sc. Max Alberto Soto Jiménez
DIRECTOR

INVESTIGADORES

Dr. Johnny Meño.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

PROYECTO DE LEY PARA UNA DESCENTRALIZACION INTEGRAL EN
COSTA RICA

Dr. Johnny Meoño Segura
Investigador Asociado

14 junio 2010

Contenido

Introducción.....	4
Primero es lo primero: ¿para qué cambiar?.....	10
La reforma al artículo 170 de la Constitución: ¿hará el milagro?	13
El Proyecto de reformas para un nuevo sistema político y una descentralización integral del país.....	22
Un esquema global explicativo de las reformas	27
Breve explicación del articulado	30
Hacia un régimen cuasi-parlamentario. Las relaciones Presidente-Parlamento.....	37
El Presidente y los Vicepresidentes de la República (requiere reforma constitucional)	37
De la revocatoria de mandatos.....	37
De la organización superior del Gobierno (puede lograrse vía Ley).....	38
De la dirección y planificación gubernativas; rendición de cuentas y control político (puede lograrse vía Ley)	40
De los Viceministros (requiere sólo reforma legal).....	43
Los Secretarios Permanentes de ministerios (requiere sólo reforma legal).....	43
Del Parlamento bicameral (requiere reforma constitucional de todo el Título IX)...	44
Los criterios estratégicos para dinamizar el desempeño, y transferir integralmente a las regiones competencias y recursos, de ministerios e instituciones descentralizadas (requiere sólo reforma legal)	46
De la organización superior de las diversas modalidades de entidades descentralizadas nacionales y de las empresas de participación estatal (requiere sólo reforma legal)	49
Obligatoriedad de los planes de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales (requiere sólo reforma legal)	50
De las regiones o provincias; Presidentes-Gobernadores de elección popular y Corporaciones Regionales de Desarrollo. Revocatoria de mandato (requiere reforma constitucional)	51
Instituciones y empresas provinciales y cantonales de servicios públicos (requiere reforma constitucional).....	55
Del Régimen Municipal. Revocatoria de mandatos (requiere reformas constitucionales y legales).....	59
Los planes reguladores del desarrollo cantonal.....	63

Financiamiento del desarrollo regional y cantonal (requiere reformas constitucionales y legales)	64
Establecimiento vía plebiscito de nuevas y temporales contribuciones económicas	68
De la Contraloría General de la República y de las Contralorías Regionales (requiere reformas constitucionales)	69
De la Defensoría de los Habitantes y de su desconcentración territorial (requiere reforma constitucional).....	71
Del Gobierno Metropolitano (requiere reforma constitucional y legal)	71
ANEXO	73

Introducción

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

El lector puede ubicarlo en la página Web del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Facultad del mismo nombre, en la página Web de la Universidad de Costa Rica junto con otros informes de investigaciones nuestras realizadas en dicho Instituto desde el 2002.

El tema no nos es extraño pues lo hemos abordado sistemáticamente desde nuestra incorporación a la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, desde setiembre de 1974. En libros de nuestra autoría, y en documentos oficiales que motivamos en nuestra condición hasta 1984 de Director de la División de Planes y Política Administrativa, luego denominada de Reforma del Estado, hemos proporcionado análisis críticos y novedosos para sus días. Siguen siendo, sin embargo, análisis que aun día son válidos por cuanto hay una falta notoria de análisis semejantes que, reconociendo la importancia estratégica del régimen municipal para la funcionalidad del sistema político democrático de Costa Rica, hayan abordado la temática desde una óptica más global y estratégica como es el de la *descentralización integral* del país con incorporación del ámbito regional o provincial.

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

Nuestro abordaje del tema, sin embargo, ha sido consistentemente fundado en una premisa o tesis muy clara que no ha sido compartida por la mayoría de municipalistas en este país ni por una mayoría de analistas o investigadores de toda disciplina y vinculación institucional que se han resistido a reconocer la importancia para un país -Costa Rica en este caso- de que cualquier descentralización efectiva de poder y competencias así como de recursos hoy centrales o nacionales, debe contemplar para ser plenamente viable, el ámbito regional o provincial pues es el que permitirá que, en una transferencia real y muy integral a las municipalidades, las regiones o provincias no pierdan su sentido o razón de ser como *ámbitos territoriales autocontenidos* que garantizarán que siempre se mantenga una visión unitaria e integral del desarrollo del país, **cosa que no podría lograrse transfiriendo simplemente a 81 gobiernos cantonales.**

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

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

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

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

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

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

Hemos profundizado mucho sobre este tema en todos nuestros escritos, pero hemos sido desoídos. Este esfuerzo presente busca, decíamos, convencer de que aplicando en el diseño de un nuevo modelo político los *antídotos* o *contrapesos* indispensables para superar los problemas de visión y comportamiento individual,

grupales y colectivo de los costarricenses, partidos políticos y gobierno incluidos, sería posible superar esas rigideces históricas de comportamiento sociopolítico y lograr transformaciones realmente significativas e impactantes para el desarrollo integral del país.

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

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

Nos resulta significativo permitir que el lector tome nota de lo que también planteamos oficialmente en el entonces Programa de Reforma del Estado cuando fungimos como Ministros sin Cartera de esta materia en la Administración Calderón Fournier, en el año 1990, de manera que se tenga claro que en este país hay temas en los que se avanza muy poco por falta de estudio profundo y serio, o de reconocimiento de planteamientos que algunos hacen con clarividencia y originalidad teórica-conceptual, sin depender de enfoques o fórmulas exitosas en países altamente desarrollados. El siguiente extracto lo tomamos de nuestro libro del 2001 *Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, publicado por la Editorial Tecnológica de Cartago.

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

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

Direcciones Regionales de otros ministerios y entes autónomos, según cada sector de actividad...; 3.2 Directores regionales y recursos para las regiones: a) se otorgará durante 1990 y se concretará en 1991, una desconcentración o delegación amplia de potestades en materia técnica y administrativa hacia el Director Regional del Ministerio y ente autónomo, de suerte que funja como verdadero representante directo del jerarca del ente y pueda resolver conflictos en cada región...; b) *el crecimiento del gasto de las instituciones se canalizará preferentemente a apoyar operaciones e inversiones en las regiones y no en San José, y en este sentido la Autoridad Presupuestaria dictará regulaciones claras, para concretar las asignaciones presupuestarias año tras año*; 3.3 Fortalecimiento del régimen municipal: a) se propiciará a partir de 1991 el traslado paulatino de responsabilidad y recursos en el suministro de servicios públicos, a las Municipalidades, con base en el Código Municipal y **dando preferencia a la modalidad de empresas locales o intermunicipales**, incluso considerando la transferencia de funcionarios de entes nacionales a gobiernos locales, sin pérdida de beneficios laborales y profesionales; b) igualmente, se activará en 1991 una revisión del régimen político-electoral y financiero de las Municipalidades *que busque acrecentar la calidad de líderes municipales, así como dotarlas de poder de determinación de tributos -lo cual requiere una reforma constitucional- o de allegamiento de mayores recursos para financiar el desarrollo cantonal, sin supeditarse a autorizaciones legislativas, como hoy ocurre...*; 3.4 **Corporaciones Regionales de Desarrollo:** se iniciará también en 1991 un debate nacional sobre el esfuerzo tendiente a **crear en cada región una instancia de decisión, sujeta a políticas y a legislación nacional, pero con carácter jurídico regional y patrimonio propio, autónomo en relación con el Gobierno Nacional**, que se sustente en la experiencia y modelo de Consejos Regionales de Desarrollo, y que ofrezca vías de desarrollo integral que hoy se niegan a través de las formas tradicionales de cómo opera el Estado; 3.5 Consejos Regionales de Desarrollo: se fortalecerá por Decreto Ejecutivo a los Consejos Regionales de Desarrollo, y se instalará durante 1991 un Consejo Interregional como instancia conciliadora de intereses regionales, y que permita la participación ilustrada de los Presidentes de éstos con el Presidente de la República, así como con el Consejo Social y Económico, con miras a acrecentar la integración entre intereses regionales y nacionales en cuanto a prioridades de desarrollo y gasto. Esto se manejará como paso previo a la acción enunciada en el punto 3.4; 3.6 **Financiamiento del Desarrollo Regional:** se buscará y orientará a partir del segundo semestre de 1991, las bases de una estructura muy equilibrada de captación de ingresos para una mayor utilización en cada región de las fuentes de ingreso que sus actividades productivas generen”.

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

Además, el abordaje común o normal del tema es casuístico y aleatorio, sólo pensando nuestros principales actores políticos con capacidad para impulsar tales cambios, en ir despacio y con saltos pequeños. **Por eso es que en materia de la reforma**

constitucional al artículo 170, se pensó sólo en afectar un 10% del Presupuesto Nacional, o sea del Gobierno Central, y nunca del gasto de los entes autónomos nacionales que son los que en conjunto disponen de más de 2/3 del gasto público total para el desarrollo del país, lo cual significa que son los que más bienes y servicios proporcionan a lo largo y ancho del país con entrega específica y directa a los costarricenses de todo nivel social y económico.

Más recientemente se abordó un esfuerzo importante pero muy restringido, para producir **la nueva Ley No. 8828 de junio 2010 que regula únicamente una de las tres grandes modalidades organizativas que los Concejos Municipales tienen en su artículo 13 inciso p. del Código Municipal** para intentar acciones más relevantes, audaces y de mayor impacto para promover el desarrollo local o cantonal sin depender de recursos gubernativos centrales.

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

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

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

Lo actuado en este sentido, sin embargo y ante el inmovilismo de décadas en este campo, nos parece loable. No sabemos qué motivará a los alcaldes y regidores, o a los habitantes de cada cantón, o qué inspiró realmente a los legisladores cuando acordaron estos dos marcos legales. Pero, es importante señalar que en nuestra óptica y reiterando nuestra visión prospectiva de hace más de tres décadas, si antes no había obstáculos legales, menos los hay ahora con estos marcos de nuevo cuño, **pudiendo asumirse que las municipalidades podrán incursionar en los campos de la educación, de la salud, del bienestar social y de la vivienda, inclusive en la actividad bancaria o financiera, si lo desearan. No había límites antes, y menos los hay ahora.** Si lo puede hacer un privado, decíamos –hospitales, escuelas y colegios, organizaciones financieras o de banca, construcción de viviendas-, con mucha más razón un gobierno local.

Tenemos clara la Resolución No. 5445 de junio de 1999 de la Sala Cuarta sobre autonomía municipal, una *joya interpretativa* que estableció claramente que las

municipalidades podían asumir actividades, servicios y regulaciones aun en contraposición a políticas gubernativas nacionales en un sinnúmero de campos, pues la Constitución Política les dio esa condición de autonomía política con respecto al gobierno nacional.

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

El principal problema que consideramos prudente y preventivo insistir ahora, es que la muy reciente Ley No. 8828 ha privilegiado la modalidad de proyección empresarial municipal más complicada, más comprometida, y más sujeta a ciertas vulnerabilidades que podrían parar en iniciativas que por naturaleza podrán comprometer la transparencia y probidad máxima deseables: la realización de actividades productivas en forzoza asociación, pues así lo establece la Ley, con empresarios privados o emprendedores privados, pues la Ley es amplia y contempla deseables incursiones en actividades productivas hasta con grupos de empresarios agropecuarios pequeños y medianos de cada cantón.

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

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

Pasemos entonces, al contenido principal del presente estudio.

Primero es lo primero: ¿para qué cambiar?

El estudio realizado previamente sobre este tema como proyecto de investigación, presentado en su Informe Final en noviembre del 2008, buscó abordar el análisis de la problemática sociopolítica e institucional de Costa Rica bajo un enfoque crítico e integral, es decir, un enfoque que incorpora un conjunto de variables interrelacionadas que normalmente no son tomadas en cuenta por estudios semejantes. *Cultura política, procesos de dirección y planificación públicas, participación social, concertación sociopolítica, organización pública por sectores y regiones, régimen municipal, modelos políticos, modelo de país y de sistema político en la Constitución, gerencia pública, ámbitos del proceso de desarrollo en un país, centralización/descentralización políticas, etc.*, son conceptos que ayudan al analista o al reformador a identificar de manera relativamente sencilla y articulada, el complejo fenómeno de la política como fenómeno social y la proyección del Estado, que caracterizan a un país como Costa Rica.

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

Tomar decisiones de gobierno que materializan políticas públicas y acciones que a su vez deben permitir el cumplimiento eficaz de los cometidos legales de las instituciones o del Estado como tal, es algo que muchos hacen de manera casuística; es decir, sin contextualizar la naturaleza diversificada o interrelacionada de una decisión particular.

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

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

Tomamos debida nota de la recientemente aprobada Ley No. 8801 **LEY GENERAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER**

EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES del 28 de abril 2010, y constatamos la prevalencia de algunas de las debilidades mayores que señalamos en su momento al IFAM ante consulta realizada al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas vía el entonces Director de éste, Dr. Justo Aguilar Fong, con quien iniciamos el proyecto de descentralización integral en el 2007 acordando como se explicó en su momento también, dividir esfuerzos por facilidad para ambos de aplicar enfoques y metodologías muy distintas debido a la formación académica de cada uno, economista el Dr. Aguilar Fong, y politólogo y administrador público el suscrito.

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

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

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

Los factores clave sobre los cuales considera este investigador que es fundamental confrontar al país para saber si éste está bien con el actual sistema político e institucional, o si demanda una transformación significativa del mismo, son los que enunciamos abajo; y, a partir de estos, no son cualesquiera transformaciones lanzadas al desgaire y sin rigurosidad, sino aquéllas sólidas e integrales como las que el referido estudio de diciembre del 2008 en el IICE proporcionó para erigirse en bases sólidas y trascendentales sobre los alcances de un *nuevo modelo político* cuya discusión nacional anteceda la iniciativa más irreflexiva de saltar, antes de consensuar tal modelo político e institucional, a la eventual convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Veamos.

Si el país quiere:

1. más y mejor **representación política**, lo cual significa una más amplia gama de puestos electivos de escogencia directa, no de listas de partidos, por parte de distintos segmentos poblacionales, y estructurados aquellos en más de una única cámara

legislativa y en más de un único nivel o ámbito nacional en beneficio de ámbitos territoriales menores (la provincia o región, el cantón, el distrito);

2. una mayor y más efectiva **participación ciudadana**, lo cual implica ampliar las posibilidades de elección de esas nuevas estructuras legislativas y ejecutivas con amplias potestades decisorias y manejo de recursos presupuestarios para que el costarricense pueda entonces incidir de distintas pero complementarias maneras en el desarrollo socioeconómico y ambiental de los pueblos en distintos ámbitos de proyección territorial en que esas estructuras gubernativas diferenciadas actuarán, de manera que los ciudadanos puedan tener varios espacios alternativos a los cuales recurrir vía participación en planes y decisiones para su desarrollo integral, mas también en exigencia de cuentas concretas y claras para obtener satisfacción a muchas de sus necesidades y **poder revocar el mandato de Presidente y Parlamentarios si ello conviene a los mejores intereses de la mayoría de pueblo**;

3. mejores y más democráticos partidos políticos, ampliados con otras agrupaciones cívicas que puedan postular representantes a puestos electivos en cada nivel o ámbito bajo condiciones de rigurosa distinción entre su accionar cívico-social y los partidos políticos estructurados como tales;

4. más y más activos grupos de interés

5. más y mejores contrapesos efectivos para una mayor gobernabilidad del país;

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

1. seguir dependiendo del juicio de un único individuo en el Poder Central, o de 57 diputados para legislar, o de la fuerza avasallante y a menudo caudillista de unos pocos líderes de los partidos nacionales, y de una tecnocracia que determina en conjunto y arbitrariamente para todo el país los destinos de la población de cada provincia o región, y cantón y asentamiento humano

2. seguir sin activar los mejores atributos de sus poblaciones para hacer mejor las cosas y hasta tributar mucho más siempre y cuando tengan poder de decisión y control más directo sobre tales esfuerzos y recursos adicionales a los que hoy pagan, o esconden, del Gobierno e instituciones centrales,

3. mantener un sistema donde el centralismo político e institucional y el clientelismo partidista siga propiciando condiciones crecientes de improbidad y corrupción;

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

1. se avance hacia un cuasi parlamentarismo (*a la tica*, según se planteará más adelante)

2. se avance hacia un cuasi federalismo (también *a la tica*), incluidos aspectos tributarios en todos sus aspectos en donde más de un 50% del gasto público total pueda ser decidido y administrado por gobiernos provinciales o regionales, así como municipales y distritales, bajo claros y concretos supuestos de que producirán un mayor rédito socioeconómico y político, y en donde se considere la solución integral del problema del financiamiento del déficit fiscal con visión de conjunto nacional

3. se avance hacia una concomitante modernización del sistema electoral y partidista para garantizar mejores opciones de representación y participación políticas al ciudadano

4. se flexibilice y dinamice de manera amplia –desregulando- la gestión institucional, sobre la presunción de que una descentralización responsable y transparente bajo una directa participación, escrutinio y poder real del ciudadano sobre sus gobernantes, disminuirá el riesgo de corrupción así como confrontará mejor los antivalores de nuestra cultura política que nos siguen malamente distinguiendo como colectivo social.

El proyecto presente propone la normativa que permitiría materializar en el ámbito constitucional en algunos aspectos, y legal en otros, ese *nuevo modelo político institucional* que pueda dinamizar de manera incuestionable las virtudes del régimen democrático de gobierno al que los costarricenses acudieron desde 1824, pero en particular desde 1949, para buscar la instauración efectiva, plena, del modelo-país solidario y de bienestar vía los derechos de los Habitantes extraordinaria, lúcida y visionariamente contemplados en la Constitución Política de 1949.

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

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

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

Esa reforma constitucional del artículo 170, implicó un giro trascendental en la forma ordinaria en que los costarricenses, y sobre todo los políticos y sus partidos, históricamente habían desdeñado al régimen municipal, ya que la misma implicó una inflexión al menos formal en cuanto al centralismo y presidencialismo que asfixian al país de toda una vida.

Pero, precisamente por ser formal, o sea solamente enunciativa de un deseable cambio constitucional, no fue concretada en la praxis sino ocho años después de la reforma constitucional, o sea en abril del 2010.

Se trató de una típica enunciación de buenos deseos en el mejor estilo nacional, cuya materialización se postergó para la eventual emisión de una Ley que viniera a determinar cuáles competencias específicas serían trasladadas a las municipalidades y asociadas a cuáles recursos concretos, todo sujeto siempre a iniciativa de un presidente de la República y a la voluntad de 57 legisladores nacionales.

Utilicemos las cifras y base de datos oficiales del Presupuesto de Ingresos Corrientes de la República proporcionados por la Contraloría de la República en su Memoria Anual 2009, correspondientes al año 2009. Se aclara que anticipamos un crecimiento anual de dichos Ingresos Ordinarios de unos 500 mil millones de colones, tal y como ha sido la tendencia en los últimos cinco años (ver Anexo, Cuadro 2).

Para el séptimo año, el monto de ingresos corrientes del Presupuesto de la República podría llegar a unos 6.000 millones de millones de colones, o sea a poco

menos de dos veces y media más del presupuesto de ingresos del 2009. En aquel momento en que se concretaría el 10% de transferencia total, se estaría aproximadamente ante unos 600 mil millones de colones de presupuestos municipales producto de esta transferencia total constitucionalmente ordenada. El cálculo del monto presupuestario propio de las municipalidades en su crecimiento vegetativo, según tendencias registradas en los últimos años y proyecciones nuestras sobre la base del dato de Total General de Ingresos para dicho régimen municipal en la Memoria Anual 2009 de la misma Contraloría (Tabla Liquidación de Ingresos y Egresos de las Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones, página 257), ascendería a unos 645.000 millones de colones. Agregando las transferencias referidas por valor de unos 600 mil millones, se llevaría el total del ingreso y gasto municipal a más de 1.200 millones de millones de colones en el año 2018.

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

En noviembre del 2008, el gasto público total municipal con respecto al Presupuesto de la República fue de cerca de un 7%. Pero con respecto al total de gasto público en manos de toda la Administración Pública de ámbito nacional –o sea, incluyendo el conjunto de entes descentralizados y empresas públicas-, seguía siendo aproximadamente menos de un 2%, lo cual contrasta notablemente con las cifras mucho más altas alcanzadas en los países latinoamericanos según se registró en el Capítulo 3 de aquel Informe Final del 2008 aquí referido.

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

Por razones que de seguido analizamos, resulta inevitable pensar que una gran proporción de esas transferencias presupuestarias y de competencias con cargo al Presupuesto de la República implicarán, y en realidad exigirán, que las municipalidades absorban simultáneamente las obligaciones financieras derivadas de los sueldos y cargas de funcionarios, infraestructuras y equipamiento hoy en manos de ministerios, los cuales es de esperar que en muy alto porcentaje pasarán a manos municipales como parte de las competencias asociadas.

No es que habrá una gran disponibilidad de “recursos frescos” para hacer nuevas cosas. Al menos, es nuestra previsión. Pero, habrá que esperar aun más en este año 2010 para conocer qué propondrá MIDEPLAN para sustentar esa primera transferencia del 1.5% para el año 2011, ya que corresponde a este Ministerio como ha sido dicho previamente, la responsabilidad de determinar cuáles competencias se transferirán y, entonces sí, cuáles recursos. Si se opta por recursos frescos para que las municipalidades asuman “competencias” de mantenimiento de infraestructura –como podría ser en establecimientos educativos, instalaciones sanitarias y senderos en parques forestales, caminos vecinales y puentes-, no habrá ciertamente transferencia de funcionarios hoy ministeriales, situación que de todos modos la Ley 8801 no previó o anticipó con algún nivel identificable de detalle y claridad.

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

La Ley debió también haber previsto o definido, razonable y responsablemente, la presunción y condiciones estratégicas y funcionales de que, en manos municipales, esas competencias y las actividades y bienes y servicios de ellas derivadas hoy en manos de ministerios y órganos desconcentrados de éstos, deberían ser prestadas en condiciones de mayor “eficacia y productividad”. Pero esto ni ha sido estudiado ni demostrado, ni siquiera en el contexto de esta Ley No. 8801, la cual más bien supedita – como era de esperarse- toda transferencia específica a nuevas leyes, y más bien condiciona esas eventuales transferencias a criterios externos impuestos subjetivamente por una “autoridad presupuestaria”, que suponemos se refiere al Ministerio de Hacienda como tal o a la Autoridad Presupuestaria que tiene fundamento en la Ley No. 8131 del 2001. Dice el artículo 13 de la Ley No. 8801:

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

Si nos atenemos a esta enunciación, habría que suponer que la transferencia a realizar será sólo de fondos frescos o líquidos, no de personal. Habrá que esperar entonces a ver cómo el Gobierno, concretamente MIDEPLAN, sorteará el problema del creciente déficit fiscal para transferir los más o menos 50 mil millones previstos para el 2011.

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

El referido artículo 13 arriba citado, encierra un supuesto operativo que arroja una dudosa validez o viabilidad administrativa al objetivo superior de transferir competencias y recursos para que sean “mejor administrados” por las municipalidades. Piénsese en que las transferencias pretendidas se harán directamente a las Corporaciones Municipales como las conocemos hoy día, con todas sus debilidades y disfuncionalidades institucionales y operativas que las convierten en objeto de dudas y subestimación por parte de los ciudadanos y de los mismos políticos de quienes, precisamente, depende cualquier decisión sobre las nuevas leyes de *transferencias específicas* según la Ley de Transferencias No. 8801.¹

¹ El autor de este trabajo ha planteado el tema desde hace muchos años. Aunque reconoce que muy poco ha podido lograr por falta de recursos técnicos para asumir los estudios pertinentes, sí lo ha planteado desde el primer Plan Global de Reforma Administrativo producido por OFIPLAN en 1976, y en su libro *Teorías Administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, de 1988, y luego en los diversos

Además, queda en la Ley la supeditación a *recomendaciones de la autoridad presupuestaria, que les permita cumplir sus obligaciones y las disposiciones de esta Ley*, típico de nuestros legisladores que aprueban textos legales sin entregar la competencia amplia correspondida por una responsabilidad precisa de los nuevos *administradores* de manera que haya plena discrecionalidad por parte de los gobiernos municipales para ejecutar los nuevos recursos. A como está redactada la Ley, es de esperar que esa “autoridad presupuestaria” sea entendida como el Ministro de Hacienda, quien establecería condiciones de cómo invertir y en qué, para efectuar las transferencias anuales. Es cierto que la Ley dispone que MIDEPLAN como tal definirá cuáles transferencias de cuáles competencias se harán año con año, y en este sentido también este Ministerio tiene amplias potestades de *tutela* para determinar en qué condiciones se harán las transferencias aun a contrapelo o en contraposición a los “mejores y más razonables” términos y prioridades que las municipalidades podrían justificar o querer adoptar.

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

Los recursos a transferir parecen voluminosos, pero están atados a competencias en marcha y a destinos específicos según se ha anticipado atrás. No hay mucho espacio para *festinar* más allá de lo que han sido nuestras propias elucubraciones en el estudio anterior del 2008, en cuanto a lo que el régimen municipal sí podía hacer aun antes de esa nueva Ley, con visión y liderazgo, con fundamento en el actual Código Municipal y en unas pocas leyes superiores aquí analizadas en su vinculación conexiva y potenciadora del “excelente gobierno”.

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

1. La transferencia planteada en la reforma constitucional y confirmada en esta Ley No. 8801, fundamentalmente se refiere al régimen municipal y a las diversas formas asociativas que el Código Municipal les permite, pero **no contempla de ninguna**

planes de reforma del Estado que él pudo respaldar en gobiernos sucesivos hasta el de Calderón Fournier (1990-94) en el entonces Plan de Reforma del Estado. Siendo Ministro de la Reforma del Estado, activamos un estudio con personal de su Despacho sobre descentralización en que se buscaba proporcionar la evidencia de esos criterios de eficacia y productividad, pero en 1991 tuvo que retirarse del Gabinete por razones varias, en marzo de 1991. El estudio continuó en manos de funcionarios que trabajaron bajo sus órdenes, y acabó produciéndose en octubre de 1991 bajo el patrocinio del IFAM pero sin proporcionar los criterios de fondo que buscábamos. El estudio, así, no satisfizo los objetivos que pretendíamos, pero el marco teórico y referencial que entonces se plasmó en el Programa de Reforma del Estado bajo nuestra responsabilidad en esa Administración Calderón Fournier, sigue siendo un marco sumamente válido para asumir y sustentar ese estudio de fondo.

manera lo que es el ámbito mayor de región o provincia en cuanto a la necesaria estructuración de un nivel de cuasi-gobierno mayor al cantonal, aunque en su artículo 3 de Principios, menciona el concepto de “integración regional”.

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

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

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

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

Esto no se incorporó, y más bien queda –como se dijo arriba- bajo el total arbitrio de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda o Autoridad Presupuestaria el decidir literalmente para cada *competencia*, bajo cuáles parámetros circunstanciales la transferencia estará delimitada por cuáles criterios sobre contratación de personal adicional o nuevo o bajo cuáles condiciones institucionales u organizativas de prestación cantonal de servicios o bienes hoy nacionales. **El asunto puede volverse muy arbitrario y aleatorio en manos de MIDEPLAN** si no existe en este Ministerio,

y no tenemos la evidencia de que exista, la requerida capacidad tecnocrática para analizar, entender e intervenir en la determinación de cuáles competencias transferir y bajo qué condiciones de mayor eficacia y productividad.

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

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

3. Escribimos en el Informe Final de diciembre 2008 que, para llevar a cabo el proceso de transferencia, la Ley debería ser taxativa en cuanto a cuáles competencias concretas en manos del Poder Ejecutivo y sus instituciones serían trasladadas, en qué términos y plazos. Esto debía implicar, en el espíritu en que se profundizó en el Capítulo VIII de aquel Informe Final, competencias y recursos en manos de ministerios –los cuales manejan apenas una tercera parte del total del gasto público y de competencias estatales-, e incorporar en tal proceso a los entes autónomos ya regionalizados, que son casi todos, aunque teníamos claro que la reforma al artículo 170 constitucional sólo se refirió al presupuesto del Gobierno Central.

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

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

5. **La transferencia de competencias se debía dar, dijimos en aquel Informe del 2008, preferentemente vía los establecimientos públicos o empresas comerciales e industriales, que el artículo 13 inciso p. del actual Código Municipal prevé.** ¿Por qué? Porque si algo había que incorporar en semejante estrategia de transferencias, era la certeza de que la misma no se daría a las Corporaciones Municipales como se les conoce hoy día, pues muchos en el país coinciden en que muchas de ellas son corruptas, ineptas, clientelares, etc. ¿Quién, así, sobre todo el actual Poder Ejecutivo y legisladores de todo partido político, iba a querer exponerse tan oficiosamente ante educadores, médicos y demás profesionales del sector público que serían afectados por tal medida (o sea, todos los técnicos y profesionales del sector público que operan hoy día en las regiones de desarrollo), padres de familia, colegios profesionales, cámaras y sindicatos, etc.?

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

Esto, allanaría el camino para que los actuales profesionales no municipales que trabajan con el Gobierno y sus instituciones en las regiones, no se vean en el futuro inmediato pasando de funcionarios nacionales a *municipales*, sino adquiriendo un nuevo estatus laboral como funcionarios de novedosas y dinámicas organizaciones cantonales de servicio, autónomas en su desempeño y con independencia para establecer sus propios parámetros y estándares de empleo, de carrera administrativa y en todo campo.

Esta situación particular, no se contempló en la Ley 8801, y quedará entonces a discreción o imaginación de MIDEPLAN o de las mismas municipalidades, valorarlo y utilizarlo como un factor de mayor confianza y credibilidad en el proceso de transferencias que iniciaría en el 2001.

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

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

que ser un MIDEPLAN fortalecido más allá de las funciones pirotécnicas que le han sido asignadas hoy a contrapelo de su propia Ley No. 5525 de 1974. Podría igualmente emularse iniciativas de otros países que han sido relativamente exitosos en procesos recientes de descentralización, como Colombia con su Ministerio de la Descentralización.

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

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

7. Escribimos en aquel Informe Final, también, que si la Ley era clara y terminante en cuanto a competencias y plazos, era de esperar que la misma sería ejecutada con diligencia o eficacia aun si su tutela se ponía en manos del Poder Ejecutivo. De otra manera, sería deseable que una Contraloría General de la República pudiera constituirse, a través de una dependencia especialmente creada para estos efectos, en ese organismo tutelar del proceso y en apoyo estricto y continuo a la Asamblea Legislativa –su Comisión de Asuntos Municipales fortalecida- para lograr la eficacia de la eventual Ley y del proceso asociado. MIDEPLAN y el mismo IFAM habrían sido los organismos ejecutivos contraparte a los cuales la Contraloría, en ese deseable nuevo y temporal rol de apoyo a la Asamblea Legislativa, demandaría cuentas sobre el total conjunto de acciones necesarias según un oportuno calendario o programación de movimientos que el Poder Ejecutivo vía estos dos organismos, tendría que comprometer ante la Asamblea al inicio del proceso. **Nada de esto se dio en la nueva Ley**, y queda por ver cómo el Gobierno de la República en esta nueva Administración se las agenciará para reglamentar y asegurar plena ejecución de aquella Ley, tal y como reza sin confusión alguna el artículo constitucional 140 inciso 3.

8. Dijimos en el 2008 también, que el órgano superior que había de liderar este proceso por parte del Poder Ejecutivo, debería ver clarificada con sustento en la LGAP el alcance de su competencia de DIRECCION GUBERNATIVA en materia de descentralización. No habría necesidad entonces de supeditarlo todo a una “coordinación interinstitucional” que en condiciones normales no se da en este país, sino a una dirección gubernativa del proceso. **La decisión legislativa de asignar tal misión a MIDEPLAN, hemos dicho párrafos atrás que fue correcta, no así lo también manifestado en el párrafo anterior** en cuanto a no tomar nota preventiva

sobre las debilidades tecnocráticas de este Ministerio, acumuladas consistente y continuamente durante los últimos 25 años.

9. Escribimos preventivamente también que el monto total de recursos a transferir, debía considerar el eventual traslado de masas de funcionarios de ministerios y entes autónomos a trabajar con cada municipalidad o con empresas de éstas según lo sugerido con base en el artículo 13 inciso p. del Código Municipal, lo cual contaría presupuestariamente como parte de ese 10% a transferir. Esa transferencia de recursos humanos hoy empleados de ministerios y entes autónomos en cada región, **dotaría a las municipalidades de personal capaz y experimentado** en un sinnúmero de campos que hoy éstas no manejan. El balance entre funcionarios así transferidos y una partida presupuestaria líquida o fresca para permitirles funcionar en el ámbito municipal o cantonal, sería necesario entenderlo y diseñarlo para darle mayor viabilidad a la iniciativa, pues la nueva Ley no previó ni dispuso nada sobre este asunto.

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

10. Advertimos también en el 2008, que en materia de participación ciudadana en este proceso, no debía el país copiar experiencias de otros países en esta materia, pues el mundo entero está lleno de fracasos en este tan predicado pero poco aplicado enfoque de “participación ciudadana”. Participar en materia presupuestaria es cosa de especialistas, no de ciudadanos sin visión ni formación universitaria. La participación ciudadana funcional, debe ser en el proceso de planificación, y eventualmente si se someten los planes a plebiscito cantonal.

Creer, sin embargo, que incorporando el concepto de presupuestos participativos se avanzará mucho, es un equívoco de sus promotores pues ni siquiera ha habido claridad en el país ni a nivel de académicos y menos de praxis institucional, de lo que implica la noción de “presupuesto por programas”. Esto es peligroso, decíamos en el 2008, consignarlo en una Ley sobre todo asumiendo que es fácil imitar experiencias que en muy pocos países se practican bien. Si algo parecido a esto se consigna y se aprueba, será otra formalidad más como con casi toda la Ley de Planificación de 1974 y tantas otras excelentes que han sido promulgadas sólo para exhibirlas internacionalmente, pero no para cumplirlas.

Sin embargo, la Ley 8801 introduce un Capítulo IV y en particular un artículo 15 en el que creemos se logra un predicado viable para una participación efectiva y práctica de los habitantes del Cantón en una discusión no puntual de proyectos y presupuestos municipales con respecto a los nuevos recursos cada año transferidos a partir del 2011. No veríamos limitación para que cada Alcalde someta la totalidad del presupuesto municipal a tal valoración global, siempre y cuando se ilustre correcta y sensatamente a los habitantes sobre cómo entender y valorar tales conjuntos de proyectos y presupuestos municipales.

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

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

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

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

El Proyecto de reformas para un nuevo sistema político y una descentralización integral del país

Considerandos aparte, pues están claramente contemplados en el Informe Final de diciembre 2008 así como en la sección precedente *Primero es lo primero: ¿para qué cambiar?*, es importante reiterar que dentro de los modelos políticos vistos en el Capítulo II de dicho Informe Final, sobresalen dos que se anticipó proporcionan mayores condiciones para una más amplia representación y participación políticas en un sistema democrático, que lo que proporciona hoy día nuestro entumido sistema presidencialista y centralizado.

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

La discusión en modo alguno se agota aquí. Es un punto de partida que toma en cuenta la necesidad nacional en cuanto a romper con una cultura política realmente limitativa de un mejor destino para los costarricenses. Es un ejercicio de diseño normativo que pretende convencer de la importancia estratégica para sustentar, en un modelo previamente discutido y acordado por todos los individuos y grupos que participen en su análisis, cualquier intento futuro de transformación integral del país para posibilitar luego el establecimiento de una Asamblea Constituyente. **Primero el modelo, es lo que planteábamos; después, el cambio de Constitución y leyes.** O, dicho a modo popular: primero la carreta, luego los bueyes.

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

Las posibilidades de discusión y de genuina concertación nacional de visiones e intereses colectivos seguramente serán mayores si se sigue este *método estratégico* en el que los costarricenses no se enfrascarían en discusiones estériles, prolongadas y desgarradoras en el contexto de una Asamblea Constituyente convocada y en operación, como muchos parecen demandar.

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

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

Como punto de partida, el Anexo 1 devela las astronómicas cifras de ingresos y gasto público que hoy caracterizan *el universo de gasto público* del Gobierno Central – el mal llamado Presupuesto de la República que contempla Gobierno Central, los otros dos Poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría de la República y Defensoría de los Habitantes- como pretende la reforma al Artículo 170 de la Constitución. No incorporamos una tabla del gasto conjunto de las instituciones descentralizadas o autónomas nacidas al amparo del Artículo 188 constitucional en sus distintas denominaciones clasificatorias, así como propiamente las empresas públicas y las municipalidades mismas. Pero, **sabemos que dichos recursos o gasto disponible de este conjunto de entes autónomos se eleva a más del doble de aquél, y más aún si se toma nota de que las empresas estatales financieras como los bancos comerciales son instituciones públicas cuyos objetivos legales no han dejado de ser, a pesar de reformas económicas en los últimos veinte años, instrumentales al desarrollo solidario y equitativo del país, aunque en la praxis actúen como bancos privados en busca de las máximas utilidades posibles.**

La propuesta normativa que sigue, pretende producir un impacto concreto sobre nuevos criterios de generación de ingresos públicos, nuevos criterios de

reasignación y asignación a una nueva red de configuración del ejercicio del poder político y de la acción institucional en los ámbitos nacional, de regiones o provincias de desarrollo, de cantones y distritos, y lógicamente en la dimensión en que las *instituciones resultantes* operarán como tales en la prestación directa de bienes y servicios concretos al habitante de este país. **Y todo esto, bajo la tesis de que el ciudadano tendrá más participación política y mejor representación en las nuevas estructuras jerarquizadas de poder**, con lo cual el sistema democrático será más funcional y eficaz, y permitirá una mejor resolución de los derechos del habitante garantizados como modelo-país en la Constitución Política remozada que en este trabajo se propone.

Decíamos en el Informe Final del 2008, que era importante tener presente la realidad inconfundible que vive el país por centralizado y presidencialista: piénsese en cualquier comunidad nacional, principalmente rural, como Turrialba, o Guatuso, o Siquirres, Peñas Blancas y Paso Canoas o San Vito. Piénsese en ciudades como Puntarenas, San José, Santa Cruz, Limón, y toda otra ciudad de cierto tamaño poblacional. Piénsese en pueblos todavía más pequeños e incommunicados con las principales ciudades y pueblos en cada rincón del país.

Piénsese en la actual condición de desarrollo relativo que exhiben, y piénsese de inmediato de qué y quiénes depende superarlo a la altura de las legítimas expectativas de las diferentes poblaciones. **No toma mayor esfuerzo responder: el desarrollo de cada comunidad rural o urbana, en cualquier parte del país, depende estricta y mayormente de que el Presidente de la República de turno** quiera y pueda tomar las decisiones propias, y enrumbar las de sus ministros de Gobierno, que de manera directa y concreta produzcan el impacto requerido para superar los males e inequidades de todas y cada una de esas poblaciones y pueblos. ¿Es esto razonable, y puede llegar alguna vez a ser efectivo?

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

Podría aceptarse filosófica y teóricamente que, aunque el régimen parlamentario propio de naciones europeas desarrolladas emerge como el mejor y más adecuado para una democracia madura, representativa y sostenible, existe también la duda que albergamos como autores, en cuanto a que Costa Rica está muy *poco madura* para dar ese gran salto, precisamente por la presencia condicionante de una cultura política que atenta contra las reglas de juego elementales de tal modelo en su *modalidad europea*.

Habría un gran riesgo de que se entronice el caos electoral por manejos individualistas y recelos interpersonales entre aspirantes a Presidente de la República. Podría darse, así, la instauración de algo semejante a lo que ha ocurrido históricamente en Italia, pero sin tener Costa Rica el contrapeso que sí existe en ese país en el sentido de que allí, aún cuando la alternabilidad política fugaz en el Gobierno ha sido sintomática desde la Segunda Guerra Mundial con gobiernos que pocas veces han

durado más de tres años seguidos cuando mucho y a contrapelo de lo que ocurre en el resto de Europa, hay en ese país todo un régimen descentralizado de prestación de servicios estatales a nivel de regiones, cantones y comunidades que compensa de manera efectiva cualquier inestabilidad a nivel nacional de Gobierno y Parlamento. Esa inestabilidad de estructuras nacionales afecta en forma mínima el desempeño social y de la economía en esos niveles territoriales inferiores.

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

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

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

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

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

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

En este ámbito nacional, la estructura legislativa debe evolucionar hacia una de índole *cuasiparlamentaria* que permita una notable ampliación de las posibilidades de

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

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

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

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

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

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

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

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

Un esquema global explicativo de las reformas

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

Conceptos políticos	Organicidad	Funcionalidad
<p><u>Revocatoria de mandato</u></p> <p>-Presidente pide razonadamente al TSE referendo para revocar mandato de una Cámara o de ambas</p> <p>-200 mil firmas de electores lo pueden solicitar también</p> <p>-TSE convoca referendo 1 mes después de validada solicitud. Si hay revocatoria, hay elecciones 2 meses después, y nueva Cámara o Parlamento toma posesión 1 mes después</p> <p>-Parlamento vota por $\frac{3}{4}$ partes de votos totales (ambas Cámaras) y TSE convoca a referendo</p> <p>-200 mil firmas de electores también lo validan</p> <p>-TSE convoca referendo un mes después de validar solicitud</p> <p>-Si hay revocatoria, se convoca elecciones presidenciales 2 meses después</p> <p>-Nuevo Presidente asume un mes después</p> <p>-Podrá haber un máximo de dos referendos en un mismo período gubernativo</p> <p>-Órgano electo después de una</p>	<p style="text-align: center;"><u>Parlamento</u></p> <p style="text-align: center;">Senado Cámara</p> <p style="text-align: center;">Representantes</p> <p><u>28 miembros</u> <u>162 miembros</u></p> <p>(4 por Prov. (2 por Cantón)</p> <p>o Región)</p>	<p>-Reelección hasta 3 veces, períodos de 5 años</p> <p>-Se mantienen atribuciones de Art. 121 CP, sólo que Senado toma iniciativa y vota y Cámara vota en segundas. Si hay diferendo, votan ambas Cámaras juntas y deciden.</p> <p>-Senado tiene preeminencia sobre leyes nacionales; Cámara sobre leyes subnacionales. - Ambas tienen poder de veto sobre cada una.</p>

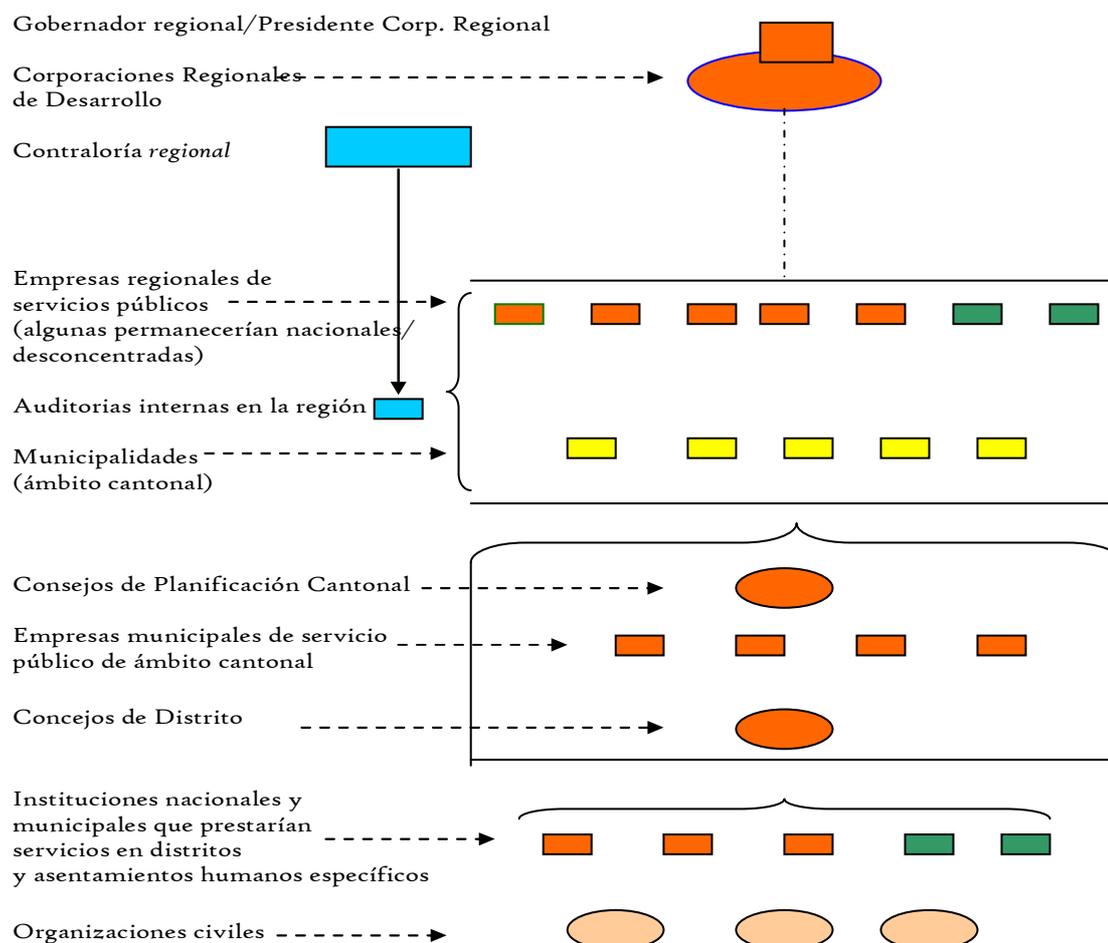
<p>revocatoria, gobernará/legislará período completo de 5 años y elecciones para el otro permanecerán en fecha normal</p>																				
<p>-Organización superior del Gobierno</p>	<p>Presidente Vicepresidentes 1 y 2 Ministros Planif. y Presid.</p> <p><u>Consejo Económico y Social</u></p> <p>-Consejo Nacional de Desarrollo Regional</p> <p>-Consejo Consultivo Nacional</p> <p><u>Comisión Económica</u> Sólo ministros rectores con un Vicepresid.</p> <p><u>Comisión Social</u> Sólo ministros rectores con un Vicepresidente</p>	<p>-Reelección continua o alterna 2 veces, 5 años de mandato</p> <p>-Un Consejo Económico y Social para integrar políticas previo a reuniones Gabinete</p> <p>-Presidente con Presidentes-Gobernadores provinciales/regionales para articular estrategias y políticas, y para compensar desbalances presupuestarios entre regiones</p> <p>-Presidente con cúpulas de sociedad civil y empresarial, para concertar</p> <p>-Dos comisiones con sólo ministros rectores bajo coordinación de un Vicepresidente; Ministro de Ambiente se sienta en ambas</p>																		
	<p>Sectores bajo Ministros Rectores</p> <table border="0" data-bbox="614 1272 970 1458"> <tr> <td><u>Agric</u></td> <td><u>Pobreza</u></td> <td><u>Ambiente</u></td> </tr> <tr> <td>MAG</td> <td>MTSS</td> <td>MINAET</td> </tr> <tr> <td>Cnp Ida</td> <td>Imas Pani</td> <td>Ice Recop</td> </tr> <tr> <td>Senara</td> <td>Mep MSalud</td> <td>Senara</td> </tr> <tr> <td>Inta</td> <td>Ina Invu</td> <td>Invu AyA</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Mivah</td> <td></td> </tr> </table> <p>-Consejos Sectoriales</p> <p>-Comisiones Consultivas</p>	<u>Agric</u>	<u>Pobreza</u>	<u>Ambiente</u>	MAG	MTSS	MINAET	Cnp Ida	Imas Pani	Ice Recop	Senara	Mep MSalud	Senara	Inta	Ina Invu	Invu AyA		Mivah		<p>-Ministros son rectores políticos de instituciones autónomas y programas de otros ministerios y entes que deben estar bajo su dirección política según materia y competencia legal</p> <p>-Directrices formales transmitirán políticas gubernativas</p> <p>-Habrá órganos consultivos para una concertación constante de políticas y acciones, con gerentes de entes del Sector y con grupos de interés del mismo</p> <p>-Ministerios adquieren naturaleza normativa y planificadora y transfieren prestación de servicios a entes autónomos y a regiones; entes autónomos transfieren competencias reguladoras a ministerios y prestaciones de servicios a regiones</p> <p>-Cambia sustancialmente</p>
<u>Agric</u>	<u>Pobreza</u>	<u>Ambiente</u>																		
MAG	MTSS	MINAET																		
Cnp Ida	Imas Pani	Ice Recop																		
Senara	Mep MSalud	Senara																		
Inta	Ina Invu	Invu AyA																		
	Mivah																			

		<p>estructura interna de ministerios, se despolitizan éstos con Secretario Permanente y prohibición de participación política-partidista de funcionarios inclusive después de jornada laboral</p> <p>-Cambia radicalmente la captación y asignación de ingresos tributarios, a favor de las regiones o provincias, cantones y distritos</p>
<p>-La revocatoria de mandato se reproduce también para Presidentes-Gobernadores de las regiones o provincias, de elección popular hasta por tres períodos consecutivos o alternos de cinco años. Será únicamente por referendo activado por Asamblea General de Corporación Regional de Desarrollo y administrado por el TSE. Electores pueden solicitarlo también</p> <p>-Se aplica dicha revocatoria también a Alcaldes y Concejos Municipales. Ambos órganos pueden demandar el referendo, y los electores del cantón también. El TSE los administra.</p> <p>-Se establece toda una nueva y radical distribución de la recaudación y asignación tributaria en beneficio de una real transferencia de poder y capacidad de acción a gobiernos subnacionales</p>	<p>-Regiones o provincias como ámbitos cuasi-gubernativos</p>	<p>.Lo regional se explica abajo, con detalle</p>
<p>-Se crea un Gobierno Metropolitano sobre la base de la actual Municipalidad de San José</p>	<p>-Un único y verdadero gobierno metropolitano con todas las potestades que hoy se dispersan en ministerios, entes autónomos, empresas estatales y numerosos órganos desconcentrados cuya articulación real y eficaz resulta materialmente imposible aun aplicando nuestro <i>concepto</i> fundamental de dirección política unitaria e integral por el Poder Ejecutivo, en el espíritu y letra de lo que plantea la LGAP en sus arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100 y los ajustes de fondo que proponemos en este texto</p>	<p>- El Presidente y sus ministros deben dedicarse a gobernar y administrar los recursos y procesos globales del país a un nivel estratégico. No deben ocuparse de asuntos de administración diaria o de rutina para resolver los problemas de San José, porque con ello descuidan al resto del país.</p> <p>Debe haber un único organismo responsable y jerarcas unipersonalmente identificables y competentes, para administrar el Área Metropolitana con eficacia plena</p>

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

Esto significa reconocer que esta **dimensión horizontal**, por relevante y revolucionaria que parezca, siempre permanece en el ámbito nacional, donde de un presidente y 57 legisladores se pasa a un presidente con reelección y períodos de cinco años y un Parlamento de dos Cámaras con 188 legisladores del ámbito provincial o regional, y cantonal. Siempre a tono con nuestra prédica de décadas, pasemos ahora a visualizar lo que corresponderá en nuestro planteamiento, a la organización del poder político e institucional en la **dimensión vertical** de un sistema político.

Esquematzación de la nueva institucionalidad regional que permitirá más representación, participación y eficacia sociopolítica



Breve explicación del articulado

Al lector y estudioso de este tema seguramente le será provechoso, aparte de la anterior esquematización orgánica, dar una lectura rápida y también muy resumida de la

totalidad del articulado del presente proyecto de reformas de un nuevo sistema político cuasi-parlamentario y cuasi-federal.

Tómese debida nota, asimismo, de que como hemos insistido durante décadas, cualquier modelo de nuevo sistema político tiene que reconocer los factores persistentes de cultura política de origen colonial que han impedido gobernar y administrar el país con los extraordinarios parámetros jurídicos incorporados en nuestro sistema constitucional y legal, pues no se ha logrado realizar esa conexión ya rutinaria en los países altamente desarrollados entre norma jurídica y comportamiento sociopolítico real de individuos, grupos e instituciones.

En el diseño normativo que proporcionamos en este resumen y en el proyecto de reformas en sí, hemos sido cuidadosos de reconocer y confrontar correcta e integralmente a manera de conceptos, normas y mecanismos, todos esos factores que nos impiden saltar al primer mundo de naciones desarrolladas teniendo un régimen constitucional de primera, y un comportamiento real de tercera. Veamos.

Artículos	Objeto	Organicidad
1 y 2	Poder Ejecutivo (Presidente y Vicepresidentes) Prohibición a Ministros de proselitismo en períodos de reelección presidencial	-Reelección continua o alterna de dos períodos de 5 años cada uno -Vicepresidentes serán coordinadores políticos de pequeños Gabinetes
3 y 4	Revocatoria de mandato del Presidente, por referendo	-Iniciativa de Parlamento o de 200 mil firmas de electores -TSE organiza referendo -Presidente revocado no podrá postularse de nuevo sino en un período posterior. Vicepresidentes sí pueden postularse de inmediato si el partido los propone
7	Revocatoria de mandato del Parlamento o de una de sus Cámaras Sólo dos referendos en un mismo período gubernativo (sobre ambos órganos)	-Iniciativa del Presidente o de 200 mil firmas de electores -TSE organiza referendo -Parlamentarios sí pueden postularse de inmediato -Elecciones generales programadas, se mantienen para el órgano no revocado
8	Organización superior del Gobierno	-Habrá un Consejo Económico y Social con el Presidente, Vicepresidentes y Ministros de Planificación y Presidencia
9 y 10	Comisiones Económica y Social	-Pequeños gabinetes con ministros solamente, cada una coordinada por un Vicepresidente
11, 12 y 13	Sectores de actividad gubernativa bajo dirección política unipersonal de cada ministro	-Los ministros asumen como rectores políticos de instituciones y programas de éstas y de ministerios que deben estar bajo su ámbito competencial según materia
14	Consejo Nacional Consultivo del Presidente	-Presidente se reúne una vez al

		mes obligadamente con representantes de cúpulas sociales y empresariales nacionales, para concertar desempeño y resultados deseados
15	Consejos Sectoriales con Gerentes de entes del Sector y con otros ministros Comisiones Consultivas	-Ministros se reúnen una vez al mes con jefes de entes autónomos (se elimina régimen de presidencias ejecutivas) y con colegas ministros con programas o actividades de su incumbencia política, para concertar visiones y acciones -Ministros se reúnen una vez al mes con representantes de los grupos de interés del sector, para concertar
16, 17 y 18	Dirección superior sobre entes autónomos Ordenamiento de la actividad de ministerios y entes por sectores de actividad y en su proyección regional Definición de Políticas Gubernativas o Públicas	-Presidente sobre el total conjunto de ministerios o de entes autónomos -Ministros sobre grupos de entes y programas de estos y ministerios, y sobre sectores en las regiones -Obligación de ejercer esa dirección vía directrices escritas
19 y 20	Plan Nacional de Desarrollo Órgano central de planificación	-Partirá de derechos Habitantes en CP y leyes como visión de largo plazo -Contraloría República y defensoría Habitantes deben asegurar que así sea -PND obligatorio para toda institución pública de nivel nacional -Obligación presidencial de nombrar Ministro de Planificación y Presupuesto
21	Obligación de partidos políticos de reconocer modelo-país en CP y leyes	-Propuestas electorales parten de mismo marco normativo superior y se diferenciarán en las políticas que propongan -TSE anulará participación de partidos que no contemplen esto
22, 23 y 24	Incumplimiento parcial o total por Presidente y Gabinete. Rendición de cuentas y control político	-Parlamento podrá censurar y destituir a todo el Gabinete y a ministros particulares por incumplimiento notorio de CP y leyes. Informes obligados de Contraloría y Defensoría sobre casos
25	Comparecencia mensual del Presidente al Parlamento	-Presidente da cuentas de su gestión cada mes
27, 28 y 29	Secretarios Permanentes en Ministerios	-Serán nuevos jefes superiores administrativos del personal del Ministerio, y responderá ante Ministro y Viceministros
30	Prohibición de participación electoral a	-Todo funcionario podrá

	funcionarios públicos	asesorar técnicamente a todo partido que lo solicite formalmente
31 y 32	Parlamento bicameral Reelección continua por 5 años, máximo 3 períodos	-Senado con 28 representantes, cuatro por cada provincia o región -Cámara de Representantes con 162, dos por cada cantón
33, 34, 35 y 36	Competencias de ambas Cámaras en producción de leyes nacionales y subnacionales	-Iniciativas de cada una, refrendo por la otra Cámara Replanteamiento de artículo 121 de actual CP
37, 38, 39 y 40	Control político anual	-Presupuesto Nacional reflejará acciones de ministerios y vinculaciones clave con entes autónomos, y todo ello con PND de sustento -Parlamento discutirá durante un mes continuo, informe anual del Presidente y ministros sectoriales
41 y 42	Ministerios e instituciones tienen que ajustar organización interna a leyes suyas y a aquéllas de ámbito sectorial	-Se garantiza que instituciones se organicen para cumplir con sus leyes de creación y otras que les asignan competencias, en vez de omitirlas y organizarse aleatoriamente
43, 44, 45 y 46	Reorganización total y descentralización de ministerios y entes autónomos	-Ley de descentralización integral: 2 años después de estas reformas; 2 años para completarla plenamente -Se mantienen sistemas nacionales en pensiones y carrera administrativa de recursos humanos
47 y 48	Simplificación administrativa, ventanillas únicas por sector de actividad	-Se simplifican trámites y procedimientos, y unifican criterios, dentro de los seis meses posteriores a estas reformas, bajo Comisión Nacional de Desregulación, con sanciones previstas por incumplimiento
49	Revisión de la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978	-Se busca simplificar esta Ley eliminando o flexibilizando criterios engorrosos de actos, nulidades y procedimientos
59, 51	Evaluación parlamentaria de instituciones antes de crear nuevas	-Mecanismo de evaluación de entes nuevos cada dos años, y luego cada 4 años, y de todas las demás instituciones, para establecer penalizaciones y revertir leyes, si corresponde
52, 52 y 54	Juntas Directivas de entes autónomos	-Se eliminan presidencias ejecutivas, se fortalecen juntas directivas y gerencias generales con mérito tecnocrático
55, 56 y 57	Régimen de planificación gubernativa	-Plan Nacional y Sectoriales obligatorios. Nuevo Ministerio de Planificación y Presupuesto:

		nuevo Ministerio de Hacienda e Ingresos
58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64	Creación figura Presidente-Gobernador de elección popular 5 años con reelección por 3 períodos Creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo Revocatoria de mandato	-Presidente-Gobernador preside dicha Corporación -Nacen como organismos de derecho público, autónomos y de tutela todo el aparato institucional de cada región -La Asamblea General puede decidir la justificación de un referendo para revocar mandato por faltas graves del Gobernador, y el TSE lo administra -Un 15% de electores provinciales o regionales también pueden solicitarlo
65, 66, 67 y 68	Rentas propias de Corporaciones, capacidad de endeudamiento y canalización de rentas nacionales	-Corporación puede endeudarse con fundamento en Plan de Desarrollo Regional -Corporación será receptora y canalizadora dentro de la región, de toda fuente de ingresos hoy nacionales
69	Referendos para establecer tributos o financiamientos temporales en regiones, y compensaciones entre regiones y cantones menos pudientes	-Un Consejo Nacional de desarrollo Regional que reúne a Presidentes Gobernadores con el Presidente de la República, define compensaciones entre regiones -La Asamblea General de la Corporación decide compensaciones entre cantones -Referendos para establecer tributos regionales extraordinarios o financiamiento temporal para obras específicas
70 y 71	Construcción de obras regionales	-Corporación evitará asumir obras por cuenta propia
72, 73, 74 y 75	Consejo Nacional de Desarrollo Regional Informe anual de labores en cada Región	-Consejo Nacional de Desarrollo Regional se reúne con Gabinete nacional cada 3 meses
76, 77, 78 y 79	Criterios de creación de instituciones regionales Consejos Directivos articulados con una gerencia regional de carrera	-Dentro de los 3 años de vigencia de estas reformas, direcciones regionales de ministerios y entes autónomos se convierten en instituciones regionales, configuradas éstas de manera que integren a las que hoy constituyen partes de un sector de actividad
80, 81, 82 y 83	Direcciones Regionales de Ministerios y entes autónomos que permanezcan, serán altamente desconcentradas hasta asentamientos humanos	-Direcciones Regionales se desconcentran integralmente hacia agencias cantonales, distritales y establecimientos en asentamientos humanos propiamente, con gran independencia de acción todas

		estas agencias más operativas
84	Consejos de Distrito	-Adquieren papel tutelar y administrador de establecimientos en asentamientos humanos en toda aquella competencia o materia en que haya descentralización o desconcentración plenas
85, 86 y 87	Municipalidades	Veto sobre instituciones <i>cantonalizadas</i>
87	Reestructuración integral de municipalidades	-Reelección de Alcaldes y regidores por períodos de 5 años, los primeros dos veces y los segundos hasta tres veces -Prohibición a funcionarios municipales de participar con partidos políticos o aceptar cargos electivos o de designación política -Revocatoria anticipada de mandato de Alcaldes y regidores -Asamblea General de Corporación Regional puede acordar realización de referendo de revocatoria de mandato de Alcaldes -Creación del cargo de ministros o secretarios municipales -Limitación para asumir nuevas competencias como parte de su estructura interna (sólo vía nuevas empresas municipales autónomas) -Presupuesto a 5 años plazo, sin sujeción a autorización de Contraloría Regional -Libertad para asumir competencias sin autorización previa de Contraloría Regional
88, 89, 91 y 91	Planes reguladores del desarrollo cantonal	-Junta Cantonal de Planificación como instancia de apelación entre actores cantonales. Municipalidad con poder de decisión -Plan Regulador se asimila al Plan de Desarrollo del Cantón -Se garantiza amplia participación de los Habitantes del Cantón
92 y 93	Financiamiento del desarrollo regional	-Se establece autonomía municipal para decidir impuestos, y éstas y Corporaciones Regionales, solicitar financiamiento para inversiones, todo supeditado a plebiscito y contra Planes de desarrollo o de inversión
94	Tabla Tributaria	-Base referencial obligada para reasignación de ingresos por tributación entre niveles de

		Gobierno. Todos los impuestos actuales se afectan
95	Criterios y mecanismos de distribución de impuestos	-Se ordena cómo, a partir de situación actual, la Ley definirá las modalidades y mecanismos para transferir según Tabla Tributaria
96 y 97	Abordaje de cómo determinar fuentes y vinculaciones actuales de rubros de ingresos y gastos par transferir a ciencia cierta a ámbitos subnacionales	-Contraloría de la República con apoyo obligado de Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, realiza estudio de fondo de origen y destino de actuales rubros de ingresos y gastos en el país
98, 99, 100 y 101	Plebiscito para aprobar nuevas y temporales contribuciones económicas	-Se regula lo pertinente a la celebración de plebiscitos municipales para recaudar financiamiento temporal para obras de desarrollo
102, 103, 104 y 105	Contralorías y Defensorías Regionales	-Se modela lo que deberán ser ambos organismos en las regiones de desarrollo con plena independencia funcional y técnica pero articulados a los organismos centrales nacionales

Hasta aquí, este resumen ejecutivo del articulado que sigue.

Pase el lector ahora, a considerar la normativa concreta que proponemos. **El modelo normado, es sociopolítico** como hemos insistido en nuestros trabajos precedentes y en este presente. Hay reformas que ameritan cambios constitucionales, y otras sólo legales. **En el conjunto, se diseña un sistema normativo concatenado en ambos niveles.**

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

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

Veamos, pues, el conjunto de reformas constitucionales y legales que proponemos.

Hacia un régimen cuasi-parlamentario. Las relaciones Presidente-Parlamento.

El Presidente y los Vicepresidentes de la República (requiere reforma constitucional)

Artículo 1. El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores. Habrá dos Vicepresidentes que se desempeñarán como *coordinadores políticos* en nombre y bajo instrucciones del Presidente, de los consejos económico y social enunciados en el artículo 7, abajo.

Los Vicepresidentes reemplazarán al Presidente en su ausencia absoluta, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los dos Vicepresidentes para que lo sustituya.

Artículo 2. El Presidente y Vicepresidentes serán nombrados por un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos de manera continua o alterna una única vez. Si es para reelección continua, el Presidente podrá hacerse acompañar a la nueva elección por los mismos dos Vicepresidentes o nominar a uno o a dos nuevos sin tener que justificarlo ni consultarlo al partido político que lo postuló la primera vez. Si es una postulación posterior, se someterá a la vía ordinaria que la legislación define a los partidos políticos.

Salvo estos tres jefes, queda prohibido a los ministros, en caso de reelección presidencial, realizar labores proselitistas a favor del Presidente y Vicepresidentes, y el Tribunal Supremo de Elecciones vigilará dicho comportamiento y la publicidad ordinaria de las instituciones, la cual cesará totalmente por el período electoral.

De la revocatoria de mandatos

Artículo 3. Por iniciativa popular o del Parlamento, pero en todo caso mediante referendo, el Presidente podrá ser removido de su cargo antes de culminar el período para el que fue electo. La remoción incluirá a los dos Vicepresidentes.

Artículo 4. Los términos para su remoción anticipada, serán los mismos que para su elección. Se requerirá un 40% o más de los votos del número total de sufragios válidamente emitidos. La convocatoria al referendo podrá activarse por el Parlamento si se logra una votación de $\frac{3}{4}$ partes de los legisladores de ambas Cámaras votando concurrentemente en una sesión conjunta, convocada al respeto por cualquiera de las dos Cámaras por no menos de $\frac{3}{4}$ de los legisladores de la Cámara proponente.

Los ciudadanos pueden solicitar un referendo de esta naturaleza directamente, si se reúnen doscientas mil firmas válidas.

El Tribunal Supremo de Elecciones organizará el correspondiente referendo en los mismos términos de las elecciones presidenciales, el cual se realizará dentro del mes siguiente a la confirmación de la validez del referendo por parte del mismo Tribunal, sea ante confirmación de la votación parlamentaria respectiva o por la presentación a aquél de las doscientas mil firmas válidas. En caso de que el referendo les revoque el mandato, el Presidente y Vicepresidentes se mantendrán ejerciendo hasta que se designen y asuman las nuevas Autoridades.

Artículo 5. El Presidente que sea revocado por este medio, no podrá postularse de nuevo sino hasta un período gubernativo completo posterior. Cualquiera de los dos Vicepresidentes revocados, sí podrá ser postulado para Presidente de inmediato por el respectivo partido político.

Artículo 6. Las nuevas elecciones se realizarán dentro de los dos meses siguientes al referendo en caso de darse la revocatoria de mandato, y la toma de posesión del nuevo Presidente y Vicepresidentes será dentro del mes siguiente a dichas nuevas elecciones nacionales.

Artículo 7. El Presidente de la República podrá de la misma manera, impugnar al Parlamento o a cualquiera de sus dos Cámaras en caso de contradicciones o confrontaciones que le impidan pasar leyes esenciales para su Gobierno o gobernar en el mayor interés colectivo y constitucional. Bastará su requerimiento escrito y justificado ante el Tribunal Supremo de Elecciones para convocar un referendo de revocatoria del período previsto de dicho Parlamento en su conjunto o cualquiera de sus dos Cámaras, o bien 200 mil firmas de ciudadanos electores.

El referendo se hará un mes después de verificada su validez por el Tribunal Supremo de Elecciones. Se requerirá el mismo 40% o más de los votos de todos los electores debidamente registrados para que se proceda a la disolución inmediata del órgano cuestionado. En caso de darse esta coyuntura, se convocará a nuevas elecciones dentro de los dos meses siguientes. Los nuevos parlamentarios tomarán posesión de sus cargos un mes después de su elección. Durante estos meses de interregno el Presidente gobernará sin posibilidad de proponer nueva legislación, pero el Parlamento podrá votar leyes que estuvieren pendientes antes de la convocatoria a referendo.

Los parlamentarios pueden postularse nuevamente siempre y cuando sus partidos los ratifiquen y propongan. En caso de que la votación no alcance el 40% para la revocatoria, el Parlamento o Cámara cuestionada resumirá de inmediato y finalizará su período de cinco años.

Podrán darse únicamente dos referendos de revocatoria en un mismo período gubernativo de cinco años, o sea del Presidente sobre el Parlamento o de éste sobre el Presidente.

En caso de revocatoria de mandato de cualquiera de ambos órganos superiores, quien o quienes sean electos producto de las nuevas elecciones durarán en su mandato cinco años, y el órgano que hubiere convocado el referendo finalizará el período regular para el cual fue electo.

Habrán en consecuencia elecciones generales de Presidente, o bien del Parlamento o de la Cámara que hubiere permanecido en su mandato, en la fecha acordada de elecciones presidenciales.

De la organización superior del Gobierno (puede lograrse vía Ley)

Artículo 8. El Gobierno se organizará permanentemente en un Consejo Económico y Social integrado por el Presidente, los dos Vicepresidentes y los Ministros de la Presidencia y de Planificación Nacional y Presupuesto. Dicho órgano será asesor del Presidente en su labor de conducción integral del aparato institucional nacional sujeto a su dirección política superior, y se reunirá por lo menos dos veces por mes.

Artículo 9. Adscritas a este Consejo, habrá una Comisión Económica o pequeño gabinete económico, coordinado por uno de los dos Vicepresidentes, en la que se reunirán los ministros en su condición de directores políticos de sectores económicos y de infraestructura según Decreto Ejecutivo debidamente motivado o fundamentado por el Presidente y los dos ministros referidos.

Habrá otra Comisión Social o pequeño gabinete social coordinado por el otro Vicepresidente, en la que se reunirán los ministros de los sectores sociales según el Decreto Ejecutivo previamente referido.

El Ministro de Ambiente, en su caso, se sentará en ambas Comisiones de manera que la temática ambiental que es tan transversal e implica a la mayoría de sectores de actividad, sea tema obligado de la agenda ordinaria de dichas Comisiones.

Ambas Comisiones serán antesala obligada de las reuniones del Gabinete, las cuales se harán no menos de dos veces al mes.

Artículo 10. Las dos Comisiones aquí referidas, tendrán como misión fundamental discutir y articular en un todo coherente e integral la política gubernativa en lo social, lo económico y lo ambiental, de manera que se logre producir en todo momento una concepción global y estratégica de la acción de largo, mediano y corto plazo del desarrollo del país según los derechos de los Habitantes definidos en esta Constitución Política así como las pautas de conducción gubernativa y rendición de cuentas en ésta enunciadas, de manera que se logre en la práctica un desempeño unitario e integral del gobierno y sus instituciones.

Artículo 11. Cada ministro será responsable por el desempeño del conjunto de instituciones, actividades y programas que convergen –según ordenamiento racional y legalmente fundamentado que hagan el Presidente, el Ministro de Planificación Nacional y el de la Presidencia vía Decreto Ejecutivo- en la consecución de objetivos de Gobierno superiores a los de cada ministerio e institución autónoma, según el campo o sector de actividad bajo la dirección política de cada ministro.

Artículo 12. Se constituye de esta manera el ámbito organizativo de los sectores de actividad institucional, los cuales adquieren una existencia orgánica y funcional propia y permanente, debiendo el ministro respectivo responder políticamente ante el Presidente, el país y el mismo Parlamento así como ante los organismos fiscalizadores externos al Gobierno, por el desempeño y resultados de tales instituciones en conjunto e individualmente.

Artículo 13. Las instituciones pueden tener asignaciones legales de actividades que no responden directamente a su razón de ser pero las administran por razones de división del trabajo y especialización, y por ello pueden estar sujetas a la dirección política de varios ministros en beneficio de poblaciones-objetivo comunes u homólogas según el campo mayor del ministro competencialmente responsable de acuerdo a su Cartera o, en el caso de ministros sin Cartera, las competencias que le asigne el Presidente siempre y cuando no sean competencias asignadas a Carteras existentes.

Artículo 14. Habrá, asimismo, un Consejo Nacional Consultivo del Presidente de la República, que se reuniría como mínimo una vez al mes o extraordinariamente cuando el Presidente y el Consejo como tal lo acuerden.

Estará integrado por representantes de las cúpulas nacionales de las principales organizaciones empresariales, gremiales y sociales vinculadas a los procesos de desarrollo económico, ambiental y social del país.

Artículo 15. Habrá al menos una Comisión Consultiva que cada Ministro Rector de Sector activará y reunirá un mínimo de una vez al mes, con representación de los principales grupos de interés del ramo. Su fin es contribuir en los análisis de situación y en la búsqueda de las mejores soluciones de políticas gubernativas y programas de acción.

De la misma manera, cada Ministro deberá contar con un Consejo Sectorial con los gerentes de entes autónomos del Sector y otros ministros con programas objeto de su dirección política, para analizar y concertar visiones y aportes de todos hacia los objetivos legales y gubernativos de índole sectorial. Deberá dicho Consejo reunirse al menos una vez por mes.

De la dirección y planificación gubernativas; rendición de cuentas y control político (puede lograrse vía Ley)

Artículo 16. Se entenderá que el Presidente y cada ministro ejercerán dirección política superior sobre la Administración central y descentralizada, el Presidente como tal sobre el total conjunto de ellas y cada ministro sobre aquellas instituciones, actividades y programas que convergen en su ramo o sector de actividad, sean en conjunto o a cada una según los requerimientos gubernativos para lograr concierto.

Artículo 17. Se reconocerá lo establecido en artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública en cuanto a la competencia de dirección. Se deberá, para todo propósito oficial gubernativo, entender por políticas gubernativas la definición de esas metas y tipos de medios a dictar vía directrices formales, las cuales tendrán que motivarse o fundamentarse plenamente en el ordenamiento legal vigente y preciso, entendiéndose en la Constitución Política y leyes pertinentes tanto generales o por materia como orgánicas de instituciones, so riesgo de ser recusables de oficio por los entes dirigidos si se omite dicha motivación legal.

Artículo 18. Los tipos de medios se entenderán como los recursos presupuestarios, humanos, infraestructurales, de equipamiento y tecnológicos de que disponen las instituciones para cumplir con sus misiones legales, a ser orientados en su utilización global según sectores de actividad y su proyección regional de acuerdo a las metas derivadas del ordenamiento legal específico y mayor de cada institución; no podrá darse sobre ellos por parte del Ministro pertinente, una orientación a nivel de actos concretos propios de cada institución.

Artículo 19. La Ley de Planificación Nacional deberá entenderse en todos sus extremos como instrumento estratégico para clarificar y materializar el espíritu y letra consignados del modelo-país solidario y de bienestar según la Constitución Política. Será este marco normativo superior referido en artículo 17, el que inspire y delimite el carácter global de largo, mediano corto plazos del Plan Nacional así como de sus consecuentes y obligados planes de sectores de actividad en su proyección territorial o regional en lo que corresponda, y los procedimientos de ajuste formal de los mismos.

La Contraloría de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Parlamento y los Habitantes como tales, tienen derecho de poder verificar y valorar la pertinencia y

justificación de tales planes y sus ajustes, sobre todo aquellos vinculados orgánicamente a los aspectos contenidos en Constitución y leyes de la República, de manera que ni partidos políticos ni los Habitantes aleguen en ningún momento que desconocen el modelo-país hacia el cual deben converger los esfuerzos gubernativos, electorales, fiscalizadores y ciudadanos en general para garantizar el pleno reconocimiento de cuáles son los derechos de los Habitantes, individualmente y como sistema, al cual supeditar todo esfuerzo de diseño y ejecución de políticas gubernativas y de mecanismos operativos para realizarlas.

Artículo 20. La Ley de Planificación Nacional referida, reconocerá la naturaleza protagónica y movilizadora de todo el Sistema de Planificación que debe ejercitar el órgano central, las características explícitas del sistema resultante, con plena referencia a los ámbitos de sectores de actividad y de regiones de desarrollo, de manera que no queden ambigüedades en cuanto al sistema país que, de la capital política nacional hasta cada asentamiento o caserío a lo largo y ancho del país, debe prevalecer como objeto de organización institucional para garantizar que el país funcione como un sistema integrado y unitario, no importa cuántos ámbitos o niveles gubernativos y modalidades de organización institucional se adopten posteriormente.

No podrá bajo ninguna circunstancia, no nombrarse Ministro en tal Cartera, ni podrá ser la misma recargada en ningún otro Ministro.

(Los siguientes artículos requieren reforma constitucional)

Artículo 21. Los partidos políticos están obligados a partir en sus diagnósticos y propuestas electorales de estrategias, políticas, prioridades y programas de acción, del reconocimiento del sistema de derechos de los Habitantes en la Constitución y en las leyes vigentes, con clara y concreta referencia a éstas, así como al sistema de conducción gubernativa y de rendición de cuentas y fiscalización claramente configurados en este mismo ordenamiento jurídico.

Deben de tal manera pronunciarse de manera obligada en qué medida se viene cumpliendo ese ordenamiento jurídico superior, para lo cual deben reconocer lo que realiza el Gobierno de turno en este sentido con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo tanto en términos de su análisis crítico como del planteamiento de las propuestas de estrategias y políticas pertinentes y discernibles que permitirán según cada partido, un mejor cumplimiento de aquellos derechos superiores, de manera que el elector tenga claras sus opciones de voto.

El incumplimiento parcial o total de estos Principios por un partido en sus propuestas electorales, a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones cuando se presenten los partidos a solicitar su autorización de participar, justificará la prohibición de presentar candidatos a ningún puesto electivo de ámbito nacional, regional, cantonal y distrital en esas elecciones.

Artículo 22. Por su lado, el incumplimiento parcial o total por parte del Presidente de la República y de su Gabinete de este marco constitucional y jurídico en el espíritu del artículo 140 incisos 3 y 8 de la Constitución Política vigente, con fundamento en evidencia o dictámenes independientes pero simultáneos de la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes solicitados por una comisión especial nombrada por la Cámara de Representantes para indagar tal eventualidad o situación o bien ante iniciativa sólidamente fundamentada de cualquiera de ambos organismos,

podrá dar lugar a una censura parlamentaria por ambas Cámaras que, siendo de $\frac{3}{4}$ del total de los legisladores en sesiones separadas, acarreará la destitución inmediata del Gabinete en su total conjunto, sin posibilidad de ser restituido ninguno de ellos por el Presidente de la República en su puesto anterior.

Artículo 23. Cada ministro deberá acudir al Congreso cuando una comisión de la Cámara o del Senado lo convoque en cualquier momento a rendir cuentas del desempeño de su sector en su total conjunto o de alguna institución o actividad en particular, o inclusive de su propia Cartera. Dependiendo de la importancia del asunto, la comisión podrá realizar la comparecencia en el plenario de la Cámara respectiva, con solo solicitar su inclusión en la agenda de sesiones pertinente.

Estará obligado todo Ministro a demostrar cuáles directrices de ordenamiento de la actividad de uno o varios entes, han establecido las metas y tipos de medios según se ha establecido en este texto legal, y cómo han respondido tales entes para cumplir de manera articulada con los objetivos sectoriales que a cada ministro le corresponde garantizar que se cumplan de acuerdo con los derechos de los Habitantes en la Constitución Política y las leyes generales, específicas y orgánicas que los reglamentan. En este sentido deberá explicar exhaustivamente cuál ha sido la orientación e impacto de las actividades emprendidas y de los recursos presupuestarios asignados o ejecutados por todas las instituciones del sector hacia la solución plena de los derechos de los Habitantes bajo su tutela política e institucional.

Artículo 24. La respectiva Comisión, sea de la Cámara de Representantes o del Senado, podrá acordar sobre la base objetiva de tales informes ministeriales la realización de una moción de censura al ministro. En cualquiera de ambas posibilidades, el Ministro será removido de su cargo si la votación es de $\frac{3}{4}$ partes del total de legisladores de la Cámara o del Senado, actuando separadamente. No podrá ser reinstalado por el Presidente en un cargo de semejante rango durante el resto del período gubernativo.

La respectiva Comisión o plenario de ambos foros, recabará de manera obligada, aunque lo aplicará discrecionalmente una vez producido, el criterio o dictamen técnico tanto de la Contraloría General de la República como de la Defensoría de los Habitantes para considerarlos en la indagación o proceso indagatorio que decida asumir con respecto a cualquier ministro cuando haya de por medio una moción de censura específica.

Artículo 25. El Presidente de la República deberá también comparecer ante ambas cámaras conjuntas, al menos una vez por mes, sea a explicar iniciativas o situaciones gubernativas de su interés o a responder preguntas de los legisladores sobre iniciativas de nueva legislación o sobre el grado de ejecución de las leyes vigentes y su impacto en el desarrollo del país.

Podrá hacerse acompañar de los ministros vinculados al tema o problema sobre el que hablará o será cuestionado. Deberá, además, acudir cada vez que cualquiera de las dos cámaras lo solicite acordándolo por mayoría simple, y tanto los requerimientos de información o explicaciones como sus iniciativas de exposición o motivación de temas, tendrán que delimitarse en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo formalmente promulgado.

Igual deberán hacer los ministros cuando acudan por cuenta propia a rendir cuentas o explicar iniciativas de su ramo o sector.

De los Viceministros (requiere sólo reforma legal)

Artículo 26. Habrá tantos Viceministros como requerimientos programáticos estratégicos o actividades relativamente autocontenidas haya en el respectivo Ministerio, de acuerdo a su complejidad funcional y técnica y según decisión presidencial. Cada Viceministro, y el Ministro también, contarán con no más de diez funcionarios de confianza en su total conjunto, y dispondrán del personal técnico y administrativo de carrera del Ministerio para ejecutar las labores ordinarias de éste, coordinando en todo momento y de manera obligada, los actos pertinentes con el Secretario Permanente del Ministerio.

Los Secretarios Permanentes de ministerios (requiere sólo reforma legal)

Artículo 27. Se instaura el cargo de Secretario Permanente en todo ministerio, con autoridad jerárquica sobre todo el personal técnico-administrativo.

Artículo 28. Será designado por concurso público organizado por la Dirección General del Servicio Civil a través de organismos o empresas profusamente capacitadas y referenciadas, dándose preferencia en la selección final a quienes sean funcionarios de carrera del Ministerio respectivo, en segundo lugar de la Administración Central, en tercero de la Administración Descentralizada, o bien del sector privado. Una comisión especial de profesionales del Gobierno Central de nivel de dirección superior de no menos de diez miembros, será organizada para cada concurso por el Director del Servicio Civil y realizará la selección definitiva.

Artículo 29. El Secretario Permanente será el superior jerárquico del personal de carrera del Ministerio, y responderá al Ministro y Viceministros como subordinado jerárquico, pudiendo ser removido sólo por causa grave de acuerdo a la legislación laboral pertinente y producto de un debido proceso a cargo de la Dirección de Servicio Civil.

Será el Secretario Permanente la instancia de apelación administrativa inmediata del personal de carrera del Ministerio ante órdenes o instrucciones ministeriales o viceministeriales arbitrarias, o que alteren de manera evidente la naturaleza de sus funciones reglamentarias, o bien que causen perjuicio al desempeño eficaz del empleado, de su unidad administrativa o de la institución como tal, o bien al usuario o usuarios en general en el contexto del marco legal del Ministerio.

Será también dicho Secretario Permanente el garante institucional de que las funciones y normativas técnicas y administrativas que regulan y orientan el desempeño ministerial, se cumplan a cabalidad por todos, debiendo dar cuenta ante el Ministro y Viceministros por tal desempeño, y aplicará las sanciones disciplinarias y correctivas que correspondan.

Deberá vigilar asimismo, que los funcionarios del Ministerio guarden el más estricto apego a un comportamiento intachable dentro y fuera del trabajo, así como a un sentido del deber y lealtad para con la función pública y los usuarios, y no para agrupación o partido político alguno.

Artículo 30. Para hacer posible lo anterior, el funcionario público de todo nivel y posición queda autorizado y obligado a desahogar consultas técnicas a todo partido político que se lo solicite formalmente vía el jerarca administrativo superior del ente, sobre todo para el momento de elaboración de sus propuestas electorales por dichos partidos. El funcionario queda autorizado a emitir criterios propios a manera de sugerencias intelectuales suyas, sin sufrir represalias por ello siempre y cuando lo haga

por escrito con copia al Secretario Permanente. En el caso de entes autónomos o regionales y municipales, el funcionario dará cuenta al jerarca superior.

Se prohíbe así y se reforma la legislación en sentido contrario, incluido el Código Electoral, en cuanto al trabajo o dedicación activista unilateral a favor de ningún partido político por parte de funcionarios públicos, inclusive fuera de la jornada oficial de trabajo.

Ningún funcionario de carrera, con la excepción de profesores de las universidades estatales, no así el personal administrativo de éstas o docentes en posiciones administrativas o de jerarquía administrativa temporal, podrá aceptar postulación a puestos electivos o a cargos políticos de elección popular o de designación presidencial. En consecuencia, quedan prohibidas las licencias con o sin goce de sueldo de esos funcionarios con miras a desempeñar cargos políticos durante cualquier período de tiempo.

Cada ministro y el conjunto de viceministros, contará en cada ministerio con un máximo de diez funcionarios de su absoluta confianza personal, y podrán ser nombrados y removidos a discreción del jerarca.

Del Parlamento bicameral (requiere reforma constitucional de todo el Título IX en lo concerniente a los siguientes artículos)

Artículo 31. Los parlamentarios o miembros del Parlamento tendrán el derecho de reelección hasta por tres períodos sucesivos o alternos de cinco años cada período, siempre y cuando sean postulados en cada comicio por un partido formalmente inscrito. La noción de período se aplicará a períodos incompletos si ello es consecuencia de revocatoria de mandatos.

Artículo 32. El Parlamento estará formado de dos Cámaras: una de Representantes, constituida por un legislador por cada cantón a ser electo directa y uninominalmente por postulación de los respectivos partidos políticos formalmente inscritos en el ámbito cantonal o provincial, y un Senado constituido por cuatro legisladores por provincia o región también electos de manera uninominal a postulación por los partidos formalmente inscritos a escala nacional.

Artículo 33. La Cámara de Representantes podrá aprobar en primera instancia y por mayoría simple, proyectos de Ley de ámbito nacional para consideración y aprobación posterior del Senado. En caso de desaprobación por parte de éste, el Senado podrá proponer en el lapso de un mes calendario un proyecto o texto alternativo a la Cámara, la cual podrá aprobarlo o rechazarlo por la misma mayoría simple. En caso de rechazarlo la Cámara, podrá el Senado resellar su versión de la Ley pero esta vez por $\frac{3}{4}$ partes o más de los Senadores, en cuyo caso será remitida al Presidente de la República para su ejecución. Si no logran $\frac{3}{4}$ partes de votos del Senado, entonces imperará la Ley aprobada por la Cámara de Representantes. En caso de veto presidencial, podrá la Cámara resellarla por la misma mayoría calificada.

Artículo 34. Paralelamente, aprobará dicha Cámara de Representantes leyes del ámbito de cantones y provincias o regiones, las cuales deberán ser ratificadas por el Senado por mayoría simple para considerarse leyes a ejecutar por el respectivo Presidente-Gobernador provincial. En caso de improbación por el Senado, éste podrá en el lapso de un mes calendario votar por mayoría simple un texto ajustado o sustitutivo y proponerlo a la Cámara de Representantes, la cual deberá votarlo y, en caso de rechazo por mayoría

simple, podrá proceder a votar su ley original de nuevo para remitirla directamente al Presidente- Gobernador provincial para su publicación y ejecución.

Artículo 35. Dicho Senado, a su vez, sólo podrá presentar y aprobar leyes del ámbito nacional, las cuales requerirán de la ratificación de la Cámara de Representantes también por mayoría simple. De ser rechazadas por ésta, se procederá de igual manera que en el caso inverso: la Cámara podrá proponer un nuevo texto en el lapso de un mes calendario, votarlo por mayoría simple y remitirlo al Senado, el cual podrá considerarlo y aprobarlo, o bien rechazarlo y votar nuevamente su proyecto original y remitir la nueva Ley al Presidente para su publicación y ejecución.

Artículo 36. El Parlamento en sus dos Cámaras se organizará por comisiones que correspondan a la organización sectorial dictada por el Poder Ejecutivo vía Decreto Ejecutivo, sin menoscabo de otras comisiones no vinculadas a dicha organización sectorial.

Se entenderá el actual artículo 121 de la Constitución Política sobre atribuciones de la Asamblea Legislativa, modificado en los siguientes aspectos:

1. Todas las atribuciones en él contenidas, salvo las variaciones aquí contempladas, serán de recibo o de primera iniciativa para conocer, tramitar y decidir, del Senado; la Cámara de Representantes conocerá posterior a una decisión del Senado, exactamente los mismos asuntos y votará sobre ellos. En caso de resultados diferentes, se realizarán reuniones conjuntas de ambas Cámaras según acuerdo de sus Directores y se tomará el voto de ambas, y el asunto se dilucidará por mayoría simple del total conjunto.
2. El Senado conocerá en exclusiva y someterá a validación de la Cámara de Representantes, la cual podrá aprobar o rechazar sus escogencias hasta por dos veces consecutivas por mayoría simple, en cuyo caso el Senado decidirá la tercera vez por sí solo sin considerar a ninguno de los dos candidatos rechazados previamente, los siguientes nombramientos:
 - a. Magistrados Propietarios y Suplentes de la Corte Suprema de Justicia
 - b. El Contralor y Subcontralor de la República
 - c. El Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes, por períodos de cinco años prorrogable una única vez de manera continua
3. El Parlamento, siguiendo la norma dictada en el numeral 1. de este mismo artículo, establecerá los impuestos nacionales y podrá establecerlos para ámbitos territoriales menores cuando ello convenga al mejor interés del bienestar y solidaridad nacionales debidamente justificados, lo cual podrá hacer sin menoscabo de la competencia otorgada a esos ámbitos gubernativos subnacionales para establecer los suyos propios según los procesos referendarios normados en artículos posteriores.

Artículo 37. Los Parlamentarios que ejerzan como interlocutores sectoriales, podrán pedir las cuentas que requieran a los Ministros rectores en cualquier momento de la marcha de las labores ordinarias del Ministerio e instituciones respectivas. Serán quienes asuman en Comisión o en Plenario, la coordinación y representatividad de su fracción en cuanto a los cuestionamientos o análisis sobre la labor ministerial, sea casuísticamente o sobre la base de los informes anuales o parciales que cada Ministro deba presentar a la Asamblea o bien con fundamento en informes de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes.

Artículo 38. El Parlamento, reunidas las dos Cámaras, conocerá anualmente los Informes del Presidente de la República, y recibirá por escrito los informes anuales de los ministros rectores de sector. Dedicará hasta un mes posterior al 1° de mayo a analizar y pronunciarse en Comisiones y en Plenario sobre los alcances del grado de cumplimiento o incumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los respectivos planes sectoriales de desarrollo.

Para ello, cada Ministro rector de sector deberá remitir a la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa, al inicio de cada Administración el plan de desarrollo del sector, y comunicar formalmente los ajustes que le imponga.

Artículo 39. La aprobación por parte del Parlamento del Presupuesto de la República cada año, primero por el Senado y luego por la Cámara de Representantes en el sentido definido en artículo 36.1, también requerirá que dicho proyecto de Presupuesto conforme lo remita el Ministerio de Planificación y Presupuesto, refleje con detalle causal cómo se insertan en él, primero las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo para cada ministerio o para el conjunto de éstos, y segundo, cómo se articulan en dicho Presupuesto las prioridades globales definidas para las diversas instituciones descentralizadas de cada sector. Ello permitirá que los parlamentarios y los Habitantes puedan verificar el grado de integralidad y unidad de visión y acción tanto sectorial como en su proyección regional, que cada ministro está efectivamente impulsando vía metas sectoriales y tipos de medios globalmente reflejados en dicho Presupuesto Nacional.

Todo ello debe hacerse con referencia específica a los derechos constitucionales de los Habitantes, de manera que sea viable para las Comisiones legislativas respectivas el analizar y entender cómo el Gobierno de la República busca alcanzar objetivos institucionales que rebasan el ámbito de acción directa de cada Ministerio como tal.

Artículo 40. El Parlamento deberá tener en la Contraloría General de la República y en la Defensoría de los Habitantes, a los organismos especializados que podrán controlar y evaluar situaciones de la Administración Pública para conocimiento de dicha Asamblea con un nivel de profundidad técnica y administrativa tanto sobre el Proyecto de Presupuesto Nacional aquí referido como sobre la ejecución de labores o bien sobre la base de los respectivos informes anuales presidencial y de ministros rectores.

Esto lo harán estos organismos de oficio como corresponde a su labor fiscalizadora sobre la ejecución presupuestaria y la defensa de los derechos de los Habitantes, o bien a solicitud de cualquiera de las Comisiones parlamentarias o del Plenario mismo de cualquiera de ambas Cámaras.

Los criterios estratégicos para dinamizar el desempeño, y transferir integralmente a las regiones competencias y recursos, de ministerios e instituciones descentralizadas

(requiere sólo reforma legal)

Artículo 41. Los Ministerios e instituciones descentralizadas nacionales deberán contar con una organización administrativa que en todos sus niveles refleje una relación de causalidad entre los objetivos y funciones legales institucionales y las direcciones, departamentos y unidades administrativas subordinadas, de manera que haya una correlación realista y obligada entre ambos conceptos y estén en todo momento las

instituciones organizadas para cumplir con fidelidad y eficacia con sus mandatos legales.

Además, deberán atender también los objetivos o actividades del respectivo Sector o sectores de actividad según leyes específicas o por materia que así lo establecen, de manera que su organización interna también refleje claramente las exigencias del ordenamiento legal existente conexas de los derechos de los Habitantes en términos de población-objetivo común y aquella que es convergente con otras instituciones, y en términos de las actividades que siendo administradas por una institución deban ser objeto de dirección política por otro u otros ministros.

Artículo 42. Para asegurar esto, el órgano central de planificación nacional dispondrá de una unidad altamente especializada que asesorará en la materia, dictará las políticas de adecuación y homologación organizativa y administrativa, y autorizará los reglamentos internos que afecten dicha estructura administrativa de tales instituciones y sus posteriores ajustes al igual que con respecto a los sistemas y criterios globales sobre administración de salarios y de empleo público que procuren una sistematización, homologación y racionalización en los sistemas de reclutamiento, selección y remuneración que garanticen una mejor carrera administrativa comprometida con los más altos valores constitucionales y legales del servicio público.

Artículo 43. Los Ministerios dispondrán en el contexto de estas reformas, de un plazo de dos años improrrogables a partir de una Ley que deberá promulgarse al respecto dentro del segundo año de vigencia de éstas, para materializar la transferencia a las instituciones descentralizadas o bien a las instituciones regionales y cantonales correspondientes, en los términos y campos que se definan para cada caso y de acuerdo a los criterios que se establezcan en esa Ley, de todos aquellos recursos humanos, equipos, bienes muebles e inmuebles que no correspondan a una competencia básicamente reguladora, de manera que los Ministerios mantengan solamente una vocación reguladora, no prestadora de servicios y de bienes, salvo casos excepcionales que serán contemplados en esa nueva Ley.

Artículo 44. Las instituciones descentralizadas por su lado, quedan como se ha dicho previamente, sujetas a dirección política del Presidente en su total conjunto y de cada Ministro o de varios de estos según la actividad legal asociada, de manera que operen como parte orgánica y funcional de un sistema interinstitucional que permita hacer llegar los bienes y servicios complementarios o concurrentes a poblaciones-objetivo homogéneas, sin fragmentaciones o distorsiones que afecten el disfrute pleno de sus derechos constitucionales.

Los recursos presupuestarios asociados a tales funciones o competencias trasladadas, serán igualmente transferidos en los mismos plazos. En la medida necesaria y concreta ello reformará en lo pertinente las actuales leyes orgánicas o generales en la materia. Esto se hará con fundamento en los estudios ordenados en artículo 97, abajo.

Artículo 45. Todos los ministerios e instituciones descentralizadas nacionales, salvo los casos de excepción justificados en la Ley, mantendrán únicamente de sus actuales estructuras y recursos presupuestarios, la administración directa de las estructuras y recursos asociados a sus operaciones en oficinas centrales. Los restantes recursos, hoy dispuestos en cada región de desarrollo o provincia, constituirán el patrimonio de inicio de actividades de las empresas provinciales y cantonales enunciadas abajo.

Artículo 46. Sin embargo, los aspectos relacionados con regímenes de pensiones y otros semejantes, igual que carrera administrativa y lo relativo a la recaudación misma de impuestos y tarifas por bienes y servicios, continuarán manejándose tal y como hoy se hace por los órganos y dependencias nacionales respectivas de manera que no se afecten derechos adquiridos en áreas tan sensibles y vitales para el funcionario de carrera administrativa. Por Reglamento de la nueva Ley se dispondrán criterios, mecanismos y procedimientos distintos según las circunstancias particulares de cada situación, sin perder nunca de vista esa adquirida estabilidad en manos de organismos y regímenes de cobertura nacional.

Artículo 47. El conjunto de ministerios y sus órganos desconcentrados, al igual que el conjunto de instituciones autónomas y empresas de participación estatal, al igual que las municipalidades y sus empresas cantonales o intercantonales, serán obligadas por la Ley referida en artículo 43 anterior a dejar sin efecto inmediato a partir de la vigencia de la misma, todas las regulaciones internas que norman sus actos y procedimientos administrativos y técnicos, así como las regulaciones que afectan la forma en que el usuario o usuarios están obligados a prestar o a demandar sus servicios ante la institución o ante terceros, para proceder a definir dentro de los siguientes seis meses un nuevo ordenamiento regulatorio más expedito, actualizado, eliminando trámites, pasos y requisitos innecesarios, y garantizando la indispensable articulación de procesos y procedimientos concomitantes o complementarios en manos de otros entes vinculados de un mismo Sector o de otros.

El criterio reordenador será el de simplificar y unificar trámites al usuario privilegiando el criterio de *ventanillas únicas* realmente operativas y funcionales para tipos de usuarios homogéneos, o sea por sector de actividad y en su entrega territorial a los Habitantes titulares de derechos.

Se señalarán en esa Ley, las excepciones que de rigor impliquen aspectos de seguridad nacional o pública con respecto a procedimientos y tramitación de documentos oficiales, para no afectar la marcha mínima de los servicios públicos en punto a las demandas ciudadanas que seguirán dándose día tras día.

Artículo 48. Esto lo harán las instituciones en obligada comunicación y asesoramiento con una Comisión Nacional de Desregulación, de tiempo completo y debidamente remunerados sus miembros, que se creará y funcionará por un año adscrita al Ministerio de Planificación Nacional y Presupuestos.

Cada institución dará cuentas claras a dicha Comisión a través del Ministerio referido, de qué reglamentos o normas están vigentes al momento de dicha Ley, cómo serán simplificados, y con qué consecuencias previstas para un mejor y más expedito servicio sin menoscabo de los necesarios controles internos que aseguren que lo actuado llevará a buen fin y se hará con apego a una ética funcionaria transparente y confiable.

En caso de no cumplir con el plazo de seis meses aquí definido en el contexto de la Ley, los funcionarios responsables asignados por el Jerarca a esa tarea serán suspendidos sin salario por 3 meses y el Jerarca separado de su cargo sin posibilidad de restitución en el mismo, trátase de un ministro o de una Junta Directiva de institución autónoma, o bien del Gerente de éstas si los hechos así lo señalan y justifican a juicio de la Junta Directiva. La Comisión será la encargada de informar y precisar ante el Presidente de la República y los Ministros, quiénes incumplieron. Su informe será determinativo e inapelable.

Artículo 49. Igual y paralela revisión se hará durante el mismo período de la Ley referida en artículo 42 con respecto a la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978, a cargo de una comisión de alto nivel con tres abogados institucionales especialistas en la misma, tres jefes o directores de alto nivel preferiblemente especialistas en la disciplina de administración pública y con larga experiencia pública, y con el asesoramiento externo de por lo menos tres especialistas en derecho administrativo con amplia experiencia también en análisis de situaciones de realidad administrativa.

Nota del investigador. Esto se plantea así por cuanto es esta Ley la que a nuestro juicio ha entronizado conceptos sobre actos, nulidades y procedimientos que han venido a distorsionar la aplicación de muchas otras leyes, sobre toda aquella en contratación administrativa, y a bloquear la discrecionalidad administrativa de todo jerarca y jefe público. Dicha Ley obliga inclusive a la Contraloría General de la República a impugnar actos o situaciones específicas que deberían ser subsanables posteriormente a la adjudicación definitiva de un contrato.

Artículo 50. El Parlamento no procederá a crear instituciones nuevas sin una profunda y técnica evaluación de gestión, resultados y costos pertinentes al desempeño de la institución o grupo de instituciones, y sobre todo del sector, de donde está emergiendo la función a ser creada.

Artículo 51. Asimismo, dicho Parlamento queda obligado a realizar u ordenar evaluaciones cada dos años de lo actuado por cada nueva institución durante los primeros seis años, y luego cada cuatro años según la fecha de creación de la institución. También lo hará con toda otra institución sobre una programación permanente por sectores de actividad con una regularidad que permita verificar el grado de cumplimiento con sus objetivos legales y de cara al estado de situación de los derechos de los Habitantes en cuanto a avances y logros reales.

Ello lo hará con apoyo obligado de la Contraloría de la República con miras a determinar el estado de situación, el avance o dificultades existentes, y tomar las acciones pertinentes para corregir la situación o establecer responsabilidades políticas, pudiendo llegar a la eliminación de la Ley que hubiere dado lugar al nacimiento de la institución o bien a ajustes practicados por ella misma a cualquier Ley pertinente.

El inadecuado o inefectivo desempeño de ministerios o entes autónomos dará lugar a censuras parlamentarias a ministros responsables según lo dispuesto en este mismo texto, con las consecuencias previstas.

De la organización superior de las diversas modalidades de entidades descentralizadas nacionales y de las empresas de participación estatal (requiere sólo reforma legal)

Artículo 52. Las Juntas Directivas de las instituciones autónomas nacionales, estarán constituidas de la siguiente manera y se regirán por los siguientes criterios a partir de estas reformas constitucionales:

a. El Poder Ejecutivo del ramo o sector, designará a los siguientes representantes de la siguiente manera, con el detalle de los grupos o asociaciones de la sociedad civil a ser definidos en el Reglamento de la Ley No. 5525 según reformas exigidas por el presente texto:

i) dos representantes profesionales que laboren en el ámbito del Poder Ejecutivo o Administración Central, de comprobada experiencia y capacidad en los tipos de actividades que el ente maneja;

ii) dos representantes del más alto nivel profesional de los empleados del respectivo ente, escogidos por éstos en asamblea general de asociados no convocada por sindicato o gremio alguno sino por la misma Junta Directiva o Gerencia, según determine el Reglamento referido;

iii) dos representantes escogidos por las cámaras o asociaciones empresariales más vinculadas con la actividad de la Institución, designados en asamblea general de cada asociación o cámara;

iv) dos representantes de las asociaciones de la sociedad civil y de usuarios o consumidores más vinculados con la actividad del ente, escogidos también en asamblea general de asociados. El período de su nombramiento será por cinco años, pudiendo ser reelegidos por sus respectivas cámaras o asociaciones por un período más, de manera continua.

b. Además, el Ministro del ramo designará un *representante comisarial* suyo, quien participará en las sesiones de Junta Directiva con voz y sin voto. Podrá revisar de oficio todos los actos y archivos del ente, y podrá comunicarse libremente con cualquier funcionario de éste, en procura de una constante indagación sobre la marcha global y específica del ente, tanto para sugerir asuntos en Junta Directiva como para realimentar al Ministro sobre lo mismo, particularmente para motivar o sustentar mejor sus eventuales directrices políticas a la Junta Directiva.

Artículo 53. El Gerente General y el Subgerente o Subgerentes serán escogidos por concurso público por dicha Junta para un período de 5 años, prorrogables a decisión de la Junta. Se considerará de manera prioritaria, a funcionarios del ente que demuestren su plena idoneidad, capacidad y lealtad para con la Institución, sin vinculaciones partidistas ni gremiales de acuerdo con el perfil definido por la Junta Directiva. Dicho Gerente General fungirá, además, como Presidente de la Junta Directiva, y será él quien participe en los mecanismos sectoriales de consulta del pertinente Ministro Rector de sector.

Habrá un Vicepresidente de la Junta Directiva, quien reemplazará al Presidente según las circunstancias y en particular, cuando se definan los términos de nombramiento o prórroga del Gerente mismo.

Artículo 54. En los casos de empresas de participación estatal, cada junta directiva o, en su defecto, el Consejo de Gobierno, actuará como junta de accionistas y designará a los consejos directivos de aquéllas de la manera en que lo decida en cada caso.

Obligatoriedad de los planes de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales (requiere sólo reforma legal)

Artículo 55. El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales Nacionales serán de acatamiento obligatorio por toda la Administración Pública de nivel nacional, y enmarcarán vinculantemente el contenido de los nuevos respectivos planes regionales,

así como constituirán fuentes de referencia inmediata de políticas y regulaciones de interés y nivel nacional para los cantones, dentro de una clara determinación de lo que debe ser una necesaria, razonable y consistente jerarquización de decisiones y normas de competencia nacional, regional y cantonal.

Contemplará en particular dicho Plan Nacional como marco referencial obligado, según se ha enunciado previamente, el conjunto de derechos de los Habitantes en la Constitución y leyes clasificadas por sectores de actividad, como fundamento de las metas y tipos de medios que le darán contenido operativo y legal a toda política gubernativa o pública.

Artículo 56. En el contexto de la Ley No. 5525 de 1974, el órgano central de planificación y presupuesto nacional resumirá una capacidad de análisis, asesoramiento, arbitraje, control y evaluación de lo que será la formulación y ejecución de planes regionales y sectoriales.

Se reestructura el Ministerio de Hacienda y de Crédito Público, dedicado a las funciones de ordenar y conducir lo pertinente a la racionalización y generación de las finanzas públicas y de la del crédito público. Los detalles de organización y competencia serán definidos en las leyes orgánicas de creación de ambas instituciones.

Artículo 57. Competerá al nuevo órgano central de planificación y presupuesto, valorar en el plazo inmediato las incompatibilidades entre los planes que se presenten a su conocimiento entre sectores de actividad nacional y las regiones de desarrollo, y arbitrar entre las partes. Si no hay acuerdo, elevará ante el Presidente de la República los respectivos proyectos de resolución sobre tales diferendos. Cuando haya resoluciones presidenciales o ministeriales en esta materia con respecto a las regiones de desarrollo, ellas podrán ser entonces recurridas ante una sala especializada de la Sala IV.

De las regiones o provincias; Presidentes-Gobernadores de elección popular y Corporaciones Regionales de Desarrollo. Revocatoria de mandato (requiere reforma constitucional)

Artículo 58. En cada provincia o región –según lo defina una Ley específica dentro del siguiente año posterior a la aprobación de estas reformas constitucionales-, habrá un Presidente-Gobernador de elección popular y un Vice-Gobernador elegidos por cinco años con derecho a reelección consecutiva o alterna por un máximo de tres períodos, en los mismos términos en que se elige al Presidente de la República, pero con electores sólo de la provincia o región respectiva. La elección se realizará simultáneamente con la elección de Alcaldes y regidores, a medio período del período presidencial. Los candidatos podrán ser propuestos por partidos políticos nacionales o provinciales, o bien por grupos o asociaciones de la sociedad civil de la Provincia debidamente acreditados ante el Tribunal Supremo de Elecciones para tal fin.

El Vice-Gobernador deberá tener dentro de la Corporación, una posición estratégica remunerada pero ajena a jefaturas de mando administrativo o de línea, y será el Presidente-Gobernador quien lo determine de manera específica según sus planes de trabajo en la región.

Artículo 59. En cada región o provincia existirá una Corporación Regional de Desarrollo. Se organizarán y funcionarán conforme a las normas que rigen a las sociedades anónimas, sin perjuicio de su sujeción al Derecho público, cuando

corresponda, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico. El Presidente-Gobernador de la circunscripción será el Presidente de oficio de la Corporación, y ésta constituirá su plataforma administrativa para el cumplimiento de su misión legal.

Dicho Presidente-Gobernador podrá ser revocado de su puesto por la vía del referendo popular, si obtiene menos de un 40% de los votos registrados en la provincia o región. La Asamblea General referida abajo, podrá convocar a referendo por $\frac{3}{4}$ partes del total de sus constituyentes o miembros, y el Tribunal Supremo de Elecciones lo administrará en los mismos términos y plazos estipulados para el Presidente de la República. Alternativamente, un 15% de los electores registrados en la Provincia o Región podrá solicitar al TSE la realización de un referendo con miras a revocar o confirmar el mandato de este jerarca. De ser sustituido, el nuevo Presidente-Gobernador deberá estar elegido dentro de los siguientes dos meses vía elecciones ordinarias y en su cargo un mes después de éstas.

El Presidente-Gobernador revocado no podrá postularse hasta un nuevo período, pero el Vice-Gobernador sí podrá ser postulado de inmediato por el partido o agrupación respectiva.

Artículo 60. Contarán dichas Corporaciones con una planta administrativa y técnica mínima de asesoramiento al Presidente-Gobernador y a sus órganos superiores según se define abajo, financiada con aportes de los presupuestos de todas las instituciones de cada Provincia o Región, incluidas Municipalidades, y de tributos específicos para este ámbito territorial, según se determina en este mismo texto.

El Presidente-Gobernador podrá nombrar a tiempo parcial y con la debida justificación con base en las prioridades de su propuesta electoral y debidamente ajustadas éstas a lo establecido en el Plan de Desarrollo Regional –incluso por la vía de las modificaciones a ser discutidas en la Asamblea General en el espíritu del artículo 61 siguiente, a colaboradores de alto nivel y liderazgo provincial o regional como secretarios o ministros regionales de su estricta confianza y subordinación y por quienes él responderá directa y personalmente.

Artículo 61. Contarán estas Corporaciones, con una Asamblea General con representación mayoritaria de las municipalidades de la Provincia a razón de tres munícipes por municipalidad más los respectivos Alcaldes; además, participarán en dicha asamblea los directores regionales de instituciones nacionales, así como los gerentes de instituciones-empresas provinciales de servicios públicos y representantes de las cúpulas provinciales de los principales grupos de actividad social, sindical y empresarial de la provincia, según estén aquéllos registrados y debidamente validados en el Despacho del Presidente de la Corporación Provincial.

Dicha asamblea se reunirá al menos una vez cada dos meses, aprobará y monitoreará el Plan de Desarrollo Provincial o Regional que será elaborado y presentado bajo la dirección superior del Presidente de la Corporación con la colaboración obligada de todos los integrantes de la Asamblea General. Será ésta también, una instancia de intermediación de diferendos entre los órganos constitutivos de la Corporación, a saber: el Presidente de ésta, el Consejo Directivo, las empresas provinciales de servicios públicos, las municipalidades como tales cuando ello sea esencial y válido por haber asumido éstas actividades o proyectos de inversión asignadas o financiadas por aquella Corporación, y las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Artículo 62. Habrá un Consejo Directivo presidido por el Presidente-Gobernador provincial, que será un órgano deliberativo de la Corporación, constituido por los Alcaldes de la Provincia, tres representantes de las empresas provinciales de servicios públicos designados de entre los coordinadores de sectores –uno, por los sectores sociales, uno por los sectores económicos y uno por el sector ambiental-, y dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, a saber: uno empresarial y uno de las organizaciones sociales o comunitarias, designados también de entre los representantes respectivos en la Asamblea General.

Artículo 63. Este Consejo Directivo constituirá un foro de discusión para la formulación y ejecución del Plan Regional de Desarrollo, así como para el análisis de problemas y ajustes necesarios al Plan. Votará en calidad de pronunciamiento orientador o asesor al Presidente de la Corporación, pero no podrá impartirle órdenes ni instrucciones y éste podrá ratificar su decisión inicial. Sin embargo, podrá vetar aquellas decisiones vinculadas a la ejecución del Plan, lo cual obligará a referir el diferendo a la Asamblea General de la Corporación, la cual intermediará según se dijo en artículo 59, anterior.

Artículo 64. Los interesados siempre podrán llevar en alza sus derechos de apelación ante los órganos pertinentes, sobre todo cuando se trate de diferencias sustanciales con políticas o prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y que podrían generar resultados inconvenientes para el desarrollo armónico e integral del país con respecto a los derechos constitucionales de los Habitantes.

Artículo 65. Además de las rentas propias y fijas que se identifiquen en la respectiva Ley Orgánica de estas Corporaciones Regionales con base en la Tabla Tributaria enunciada en artículo 95, abajo, éstas podrán tramitar y obtener empréstitos nacionales y extranjeros tanto para actividades de inversión productiva, infraestructural o social extraordinarias y temporales a canalizar a través de los distintos organismos constitutivos de la misma como pueden ser las municipalidades de la Provincia o las empresas provinciales y cantonales de servicios públicos.

Artículo 66. Los empréstitos deberán estar directa y claramente vinculados a actividades consignadas en el Plan de Desarrollo Regional, sea desde su promulgación misma o por la vía de posteriores modificaciones al mismo; su factibilidad financiera, administrativa y técnica deberá ser aportada por la Corporación de manera explícita o de lo contrario el órgano central de planificación y presupuesto podrá tomar iniciativa para denunciar y vetar tales iniciativas, sin menoscabo del derecho de apelación que la Corporación tendrá a su disposición, o bien ante la Sala IV si ello viola derechos fundamentales de la Corporación.

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

Artículo 67. Igualmente, la Corporación será el canal de recepción y transferencia de los recursos presupuestarios anuales que el Ministerio de Hacienda primero y luego el Ministerio de Planificación y Presupuesto, y cada institución autónoma nacional, deberán trasladar a las nuevas empresas provinciales y cantonales aquí creadas y que nacen del seno de tales entes nacionales y ministerios, a través de cuentas distintas según el origen de los recursos, con subcuentas según el destino de éstos.

Artículo 68. Por vía del Plan de Desarrollo Regional, la Corporación tendrá competencias de tutela y de la consecuente exigencia de cuentas sobre todo el aparato institucional público no municipal que opere en la Provincia o Región, en todos aquellos campos de actividad social, económica y ambiental objeto de regulación en el mismo Plan.

Artículo 69. Con el fin de lograr consenso sobre nuevas fuentes de financiamiento adicional en forma de contribuciones específicas, o bien temporales, para atender de manera más eficaz problemas específicos de desarrollo en la Provincia, de acuerdo al Plan de Desarrollo Provincial o Regional y a programas de inversión específicamente diseñados y publicitados para respaldar la decisión, la Corporación podrá convocar a la población de la Provincia a plebiscito cuantas veces lo considere necesario.

Tales iniciativas las llevará a cabo la Corporación ya sea que se trate de inversiones o programas intercantonales, o bien que se trate de esfuerzos encaminados a dotar a cantones específicos de infraestructura o servicios prioritarios con base en una determinada estrategia de solidaridad provincial en cuanto a los Cantones más pobres o menos pudientes y aquellos más ricos.

La Ley referida en artículos 43 y 44, definirá los criterios y términos de compensaciones presupuestarias interregionales aquí referidos, pero será a través del Consejo Nacional de Desarrollo Regional referido en los términos definidos en artículo 72, abajo, de manera que ello obedezca a una clara y comprometida decisión de los jefes de las regiones o provincias en su conjunto articuladamente con el Presidente de la República.

Al interior de cada región o provincia, las compensaciones dichas entre subregiones y cantones serán discutidas y propuestas en el seno del Consejo Directivo y llevadas por el Presidente-Gobernador a conocimiento y decisión final de la Asamblea General.

Lo anterior se dará sea a partir de compensaciones interregionales definidas primeramente de arriba hacia abajo por el referido Consejo Nacional de Desarrollo Regional, o como iniciativa de los cantones o regiones de abajo hacia arriba, siempre respetando el proceso establecido en este mismo artículo.

Artículo 70. Los órganos nacionales de recaudación tributaria, las municipalidades respectivas, o bien las empresas provinciales o cantonales de servicios públicos, podrán actuar como cajas recaudadoras de tales nuevas contribuciones por acuerdo entre las partes y mientras los gobiernos subnacionales desarrollan la capacidad administrativa y técnica para hacerlo ellas mismas.

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

Artículo 71. La discusión y decisión de tales opciones se dará en el seno de la Asamblea General, a propuesta del Presidente-Gobernador de la Corporación.

Sólo en casos excepcionales de evidente interés y conveniencia para la Provincia, o por inopia del marco institucional disponible, podrá la Corporación como tal adoptar

inversiones o programas bajo administración suya temporalmente, disponiendo desde un inicio los términos, plazos y criterios bajo los cuales se terminará o transferirá la actividad a una jurisdicción o ente nuevo o existente de la Provincia o del cantón, una vez consolidada dicha actividad en su etapa de arranque y autosuficiencia operativa.

Artículo 72. Con miras a fortalecer e institucionalizar a la provincia o región como puente entre la nación y el cantón, se crea un Consejo Nacional de Desarrollo Regional integrado por los Presidentes-Gobernadores y el Presidente de la República, el cual se reunirá ordinariamente cada dos meses, y extraordinariamente cuando el Presidente de la República o los Presidentes-Gobernadores lo convoquen. Tendrá una Secretaría Técnica suficientemente dotada para apoyar a este órgano interregional en el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 73. El Presidente de la República realizará por lo menos una reunión trimestral de dicho Consejo con su Gabinete, de forma que se promueva un intercambio efectivo entre Jerarcas rectores de sectores de actividad nacional, y aquellos de regiones, hacia una óptima homologación de intereses políticos e institucionales entre ambos ámbitos de acción estatal, tanto en el proceso relativamente corto a principios de cada Administración para formulación de los respectivos planes nacionales, sectoriales y regionales, como en el más prolongado proceso para la ejecución de aquellos durante el resto del período de cada Administración.

Artículo 74. Corresponderá al Presidente-Gobernador controlar y evaluar la totalidad del desempeño del aparato institucional al servicio de la Provincia representado debidamente en la Asamblea General, ante la cual deberá dar cuentas anualmente cada 2 de mayo. Igual deberá hacerlo el respectivo Alcalde ante el Concejo Municipal y ante el pueblo, en Cabildo convocado para tal fin cada 3 de mayo.

Artículo 75. El Presidente-Gobernador ofrecerá su informe anual sobre el estado de la Provincia, con pleno sustento en el grado de cumplimiento del Plan Regional o Provincial de Desarrollo, dividiendo dicho Informe en: a) lo que compete a sus funciones propiamente y realizaciones a nivel de la Corporación, así como en b) lo que son funciones de los demás cuerpos u órganos y organismos integrantes de la Asamblea General. Adicionalmente, reportará sobre: c) el grado de dificultad o apoyo obtenido en el trabajo de la Corporación, de los organismos y estructuras nacionales. Finalmente, el Informe deberá contener d) una narración clara de los retos inmediatos y mediatos, y las medidas correctivas que deben tomarse para enfrentarlos con éxito, de acuerdo a la estrategia de desarrollo provincial contenida en el Plan de Desarrollo Provincial, o bien para corregir dicha estrategia con sentido de oportunidad.

Instituciones y empresas provinciales y cantonales de servicios públicos (requiere reforma constitucional)

Instituciones regionales

Artículo 76. En el contexto de lo normado en artículos 43, 44, 45 y 46 de estas reformas, se establecerá bajo cuáles condiciones específicas y plazos –que no podrá ser de más de dos años de la entrada en vigencia de esa Ley- las actuales estructuras constituidas por las Direcciones Regionales de ministerios e instituciones descentralizadas nacionales pasarán a constituirse, con todos los recursos humanos, materiales, infraestructurales y financieros con que cuentan hoy día, más aquellos restantes que convenga transferir desde sus sedes en San José en el término señalado por la Ley, en instituciones regionales o provinciales de derecho público, con personalidad

jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa de su gestión con respecto a sus actuales sedes centrales en San José.

Quedarán sujetas a la tutela y dirección política por parte de las Corporaciones Regionales de Desarrollo en los términos que se definen abajo.

Artículo 77. La Ley contemplará la integración en una sola institución de las Direcciones Regionales vinculadas en un mismo campo de actividad o sector, de manera que en este ámbito territorial se simplifique y unifique la capacidad de visión y de acción de instituciones especializadas y excesivamente fragmentadas y desarticuladas en su accionar independiente.

La Ley privilegiará el concepto de sector de actividad para lograr dicha integración interinstitucional con base en su identificación funcional vigente, a saber: instituciones del sector agropecuario, instituciones del sector ambiente, instituciones del sector salud, educación, trabajo y seguridad social, y así sucesivamente y según la naturaleza especializada y de tecnologías de cada una lo permitan o justifiquen con fundamento en estudios técnicos imparciales.

La Contraloría General de la República asumirá en este caso, con el apoyo técnico obligado de MIDEPLAN u órgano central de planificación y presupuesto, la responsabilidad principal a través de sus cuadros de profesionales y técnicos, y de profesionales adicionales que temporalmente se justifique contratar a estos efectos, para apoyar a la Asamblea Legislativa en la realización de los estudios técnicos que permitan la mejor valoración de lo pretendido en estas reforma orgánicas y competenciales.

Artículo 78. Se organizarán de manera que se garantice su eficacia operativa en función de objetivos nacionales, sectoriales y sobre todo regionales, en cuanto a sus modalidades al interno de la región o provincia para alcanzar y garantizar los mejores niveles de eficacia en los ámbitos subregionales, cantonales, distritales y de asentamientos humanos específicos.

El principio general a seguir es que sus subdivisiones en ámbitos inferiores garantice independencia técnica y administrativa de cada agencia para resolver problemas y asignar recursos, bajo dos precondiciones: a) hacerlo atendiendo políticas generales de la sede regional sobre metas y tipos de medios, y b) responder por la eficacia de éstas y ser responsable de ello. Incumplimientos notorios en estos sentidos darán sustento a eventuales remociones de sus órganos superiores sin responsabilidad patronal. En caso de gerentes que tuvieran plaza en propiedad en otro cargo público, podrán regresar a éste sin menoscabo de enfrentar los procesos indagatorios que correspondan según las razones o consecuencias de su separación.

Asimismo, la Municipalidad podrá intervenir toda agencia bajo su ámbito administrativo, es decir sustituir comisarialmente de manera temporal y reemplazar cuanto antes al órgano colegiado superior, sea por situaciones o resultados insatisfactorios, sea por denuncias de la Contraloría o Defensoría regionales, o por solicitud justificada y razonada del respectivo Consejo de Distrito, o bien por denuncias de al menos un 15% de los pobladores-beneficiarios de los servicios de la específica agencia cantonal, distrital o comunitaria de servicios públicos.

Nota explicativa del investigador. El modelo visualizado determinaría a nivel operativo en cuáles casos de sectores institucionales específicos convendría integrar

como una sola unidad organizativa o institucional en la respectiva Provincia o Región a conjuntos de instituciones que hoy operan como parte de un sector, aún cuando se diera la desconcentración máxima o descentralización que aquí hemos planteado como opciones válidas para el país.

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

Igual situación puede darse con respecto a los siguientes sectores e instituciones: i) los colegios vocacionales y agropecuarios del MEP, pasan al INA en cada Provincia; ii) la totalidad de los servicios de salud del MSalud, pasan a la CCSS. Además, se puede lograr también con respecto iii) al MINAE y sus principales dependencias desconcentradas, integrándolas con el ICE, con AyA y SENARA en cuanto a aguas subterráneas; iv) diversos servicios sociales en manos del PANI, del IAFA y del MTrabajo, con el IMAS. Y varios otros casos vinculados. Su base presupuestaria de recursos disponibles, puede inferirse del Anexo 2 del Informe Final de noviembre del 2008 referido reiterativamente en esta propuesta presente, en cuanto a los entes allí reflejados.

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

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

Artículo 79. Las nuevas *instituciones-empresas provinciales de servicio público* contarán con un consejo directivo que será el órgano político superior de cada una, constituido de la siguiente manera:

- a. un representante de la institución homóloga con sede en San José, designado por el ministro o bien por el gerente general del ente central, y quien actuará como “comisario o fiscal” del desempeño de la institución;
- b. un representante de la respectiva Federación de Municipalidades de la Provincia o bien del conjunto de Municipalidades de acuerdo a decisión conjunta de los Alcaldes respectivos;
- c. un representante del Presidente de la Corporación de Desarrollo Provincial; y
- d. cuatro representantes calificados de las asociaciones sociales y productivas de la Provincia –en igualdad de porción-, seleccionados por las organizaciones de

cúpula regional debidamente registradas ante el Presidente-Gobernador de la Corporación.

El Gerente Provincial o Regional será miembro con voz y con voto en su Consejo Directivo, y actuará como Presidente del órgano. Será seleccionado por períodos de cinco años renovables, por mérito y concurso público vía empresas u organismos altamente referenciados en este campo, y se dará preferencia, en este orden, a profesionales con experiencia y liderazgo mostrado en el ámbito de las instituciones públicas que habrán dado origen a la institución regional, y después a funcionarios profesionales de las mismas instituciones que trabajen en otras regiones, y finalmente a profesionales calificados provenientes del ámbito privado.

Cada Consejo Directivo lo nombrará y aplicará en su desempeño y permanencia el régimen legal propio de tales gerentes en instituciones públicas nacionales.

Instituciones altamente desconcentradas

Artículo 80. Por la misma vía legal, se definirá un régimen de alta y real desconcentración administrativa para aquellas direcciones regionales de instituciones nacionales que por razones a contemplar en la Ley en cuanto a la viabilidad política de cada caso, no convenga descentralizar en los términos planteados en los artículos 43 y 44.

Serán entonces dependencias con máxima desconcentración administrativa de esos entes nacionales y con personalidad jurídica instrumental, con el fin de que tengan amplia autoridad para decidir sobre prioridades, recursos y actividades en cada región o provincia, sujetas sólo a reales directrices centrales, y en el caso interno de la provincia o región, a veto por parte del respectivo Presidente-Gobernador, el cual será resuelto en primera instancia por la Asamblea General y, de generarse rechazo por el Ministro emisor de la directriz, el asunto será elevado a resolución por parte de una cámara especializada de la Sala Constitucional.

Artículo 81. El resto de recursos humanos disponibles en la Provincia o Región de las direcciones regionales así desconcentradas, conjuntamente con los respectivos bienes muebles e inmuebles o infraestructurales, serán organizados bajo criterios de una mayor eficacia y productividad operativas, como unidades subsidiarias de la *institución madre regional* en cada cantón de la Provincia o Región, o bien a nivel de distritos y comunidades cuando haya infraestructura y recursos humanos concretos que sólo pueden operar en tales niveles territoriales con la máxima flexibilidad e independencia operativa posibles aunque siempre bajo la tutela administrativa integral del respectivo gerente y junta directiva regional, tal y como se enunció en artículos 78 y 79 para las instituciones propiamente regionales.

<p>Nota del investigador: lo referido, se da en los casos concretos de educación y salud, y en programas de protección y asistencia a la niñez, en seguridad ciudadana, en asistencia técnica al campesino, etc.</p>

Artículo 82. La Ley referida en artículos 43 al 46, hará mención específica de todas las instituciones afectadas por la misma, estableciendo razonadamente cuáles se convertirán en instituciones regionales de servicios públicos y cuáles adquirirán desconcentración máxima bajo la jerarquía administrativa de los órganos centrales hoy existentes, sean el ministro respectivo o la junta directiva en caso de entes autónomos.

Artículo 83. Sin embargo, en los campos donde la prestación de servicios se da en el ámbito de asentamientos humanos específicos, la desconcentración máxima por Ley referida en artículo 80 se llevará hasta niveles de distritos y de toda comunidad específica, de manera que los vecinos o usuarios constituyan los órganos directivos superiores de cada unidad prestataria de dichos servicios (colegios, escuelas; clínicas, centros de salud, EBAs), con la debida y equilibrada representación de técnicos, administradores y profesionales vinculados a los mismos. Tales juntas directivas serán responsables y competentes en cuanto a la administración específica de sus presupuestos asignados, así como de la contratación de personal y bienes en sustitución del manejo hoy centralizado de estas actividades.

Artículo 84. Serán los Consejos de Distrito donde se configurará una instancia y mecanismo de articulación técnica-administrativa y supervisión del conjunto de esas unidades operativas en cada distrito, para lo cual tendrán la planta técnica y administrativa necesaria que les permita cumplir eficazmente con este cometido.

Los síndicos también estarán sujetos a revocatoria de mandato sólo por estricta iniciativa popular, a partir de la solicitud ante el TSE de un 15% de los ciudadanos o electores del Distrito. El referendo se realizó con los mismos procedimientos y plazos de lo anteriormente dispuesto para otros ámbitos.

Además, las instituciones nacionales tendrán la responsabilidad de establecer un sistema informático claro y expedito que ponga a disposición de todas las comunidades del país donde haya establecimientos u oficinas desconcentradas o se creen nuevas, acceso a la disponibilidad de técnicos y profesionales para efectos de reclutamiento y selección, sin menoscabo de que la Corporación Regional de Desarrollo o la institución regional respectiva adopte sistemas complementarios que fortalezcan la calidad y eficacia de esas actividades en beneficio de la región o provincia.

Del Régimen Municipal. Revocatoria de mandatos (requiere reformas constitucionales y legales)

Artículo 85. El Régimen Municipal constituye el centro de gobierno del Cantón, y por ello cada Municipalidad tendrá la capacidad de iniciativa de activar y liderar el proceso hacia el plan regulador o de desarrollo del Cantón, dentro de los términos aquí definidos.

Artículo 86. Cada Municipalidad tutelaré todos los servicios públicos que se presten en el Cantón por instituciones o empresas de servicio público no municipales, no sólo mediante el derecho de tener representantes en todos los consejos directivos de dichos servicios públicos según se definió arriba, sino también asumiendo –además de lo enunciado en artículo 80- una capacidad de veto sobre las actividades que tales instituciones cantonalizadas, puedan efectivamente asumir en dicho ámbito territorial.

Tal veto deberá ser manifiestamente de interés público y mostrar evidencia de que hay afectación de derechos constitucionales de los Habitantes del cantón. Se elevará primero al interior de los consejos directivos de estas instituciones o empresas cantonales de servicios públicos no municipales, o, posteriormente, ante la Gerencia Provincial, o bien ante la Asamblea General de la Corporación de Desarrollo Provincial, o bien ante el Jerarca central de San José ante quien responda finalmente la respectiva institución de acuerdo a la jerarquía de las políticas y normas gubernativas en juego.

Tal veto de fondo, se fundamentará en el respectivo plan regulador del Cantón e implicará la obligación legal de la institución respectiva a nivel de Provincia o Cantón, de paralizar la ejecución de la actividad pretendida hasta que no se resuelva el diferendo en la última instancia jurisdiccional, o sea una cámara o subsala especializada de la Sala Constitucional, la cual estará a su vez obligada a emitir una resolución o fallo en el plazo de dos meses calendario a partir de la recepción del veto o recurso.

Nota del investigador. Ello obligará a las partes a convenir una preclara determinación de objetivos y prioridades en el respectivo Plan Regulador del Cantón, y sobre todo, a un proceso negociador transparente, participativo y riguroso bajo el liderazgo de la Municipalidad respectiva, hacia la formulación de dicho Plan; también exigirá claridad y previsión extremas por parte de los demás actores institucionales en la elaboración de sus planes y programas de acción más específicos.

Artículo 87. Las Municipalidades serán sometidas a una reestructuración integral con afectación del Código Municipal vigente. Las reformas se harán dentro del año siguiente a la aprobación de estas reformas constitucionales. Se seguirán en la transformación de ese Código y de toda otra Ley vinculada, incluidas las recientes 8801 y 8828, los siguientes criterios ordenadores:

1. Los Alcaldes podrán ser elegidos y reelegidos únicamente por dos períodos continuos o alternos de cinco años cada uno. Los regidores municipales podrán serlo por tres períodos continuos o alternos de 5 años cada uno.
2. La elección de los alcaldes y regidores se realizará a mitad de período de la elección presidencial conjuntamente con la de Presidentes-Gobernadores.
3. Queda explícitamente prohibido a los funcionarios municipales de carrera administrativa participar en política partidista en todo momento, pero podrán proporcionar criterios técnicos en su campo en igualdad de condiciones a los partidos políticos que lo requieran, tal y como se estableció previamente para los funcionarios públicos del ámbito nacional. Tampoco podrán aspirar durante su condición de funcionarios, a ningún puesto electivo o de designación política de confianza en el cantón, región o en el ámbito nacional.
4. El Alcalde fungirá como Presidente de las sesiones del Concejo Municipal, con derecho a doble voto en caso de empate en las votaciones.
5. El Alcalde será el jerarca administrativo superior del personal de cada Municipalidad, y responsable unipersonal ante el pueblo y el Concejo por el impacto de sus decisiones, si éstas producen resultados que afectan notoriamente derechos constitucionales de los Habitantes del Cantón. La Contraloría Regional y la Defensoría de los Habitantes de la región, según se define abajo, deberán ser consultadas obligadamente por el Concejo Municipal antes de proceder a establecer las sanciones previstas en el nuevo ordenamiento jurídico municipal y en particular lo dispuesto en el siguiente numeral.
6. Habrá un capítulo específico sobre revocatoria del mandato tanto de Alcaldes como de Concejos Municipales, emulando lo estipulado en este texto legal con respecto a Presidente y Parlamento, o sea revocatoria de mandato por referendo popular.

El Concejo Municipal podrá acordar por mayoría calificada y en votación secreta con exclusión del Alcalde, la realización de un referendo con este fin a ser administrado por el Tribunal Supremo de Elecciones, lo cual implica

proceder a la recolección de las firmas de un 15% mínimo de los electores del Cantón.

La Asamblea General de la Corporación Regional de Desarrollo también podrá por las $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros inscritos y estrictamente por iniciativa del Presidente-Gobernador, acordar la convocatoria al proceso referendario encaminado a enjuiciar la labor de un Alcalde determinado. Dicho acuerdo implicará la autorización al Tribunal Supremo de Elecciones para proceder a la recolección del mismo 15% de las firmas de los electores del Cantón respectivo.

7. Igual se procederá con respecto a la capacidad de iniciativa del Alcalde, muy razonadamente justificada, para iniciar un proceso referendario de revocatoria de mandato del Concejo Municipal bajo administración del Tribunal Supremo de Elecciones, para lo cual se deberá recoger también un 15% de las firmas de los electores inscritos en el cantón. El Alcalde a su vez puede solicitar al TSE la convocatoria directa de un referendo para revocar el mandato del Concejo Municipal sobre razones sólidas de claro interés colectivo.
8. Se contemplará asimismo, la creación de la figura de secretarios o ministros municipales no necesariamente de tiempo completo, de manera que se promueva en cada cantón la participación protagónica de ciudadanos con liderazgo y visión que constituyan con el Alcalde un cuerpo de conducción superior de la municipalidad que permita mejores articulaciones y proyecciones con autoridades del Gobierno nacional y de las múltiples empresas de servicio público que surgirán al amparo de esta legislación. Los dos Vicealcaldes que acompañen al Alcalde en las elecciones, tendrán un papel proactivo y remunerado, actuando en todo momento como coordinadores de las áreas económica-ambiental y social de la Municipalidad, en el espíritu definido previamente para los dos Vicepresidentes de la República. No podrá el Alcalde nominar ni nombrar para estas posiciones secretariales o ministeriales, a funcionarios de carrera de ésta u otra Municipalidad.
9. Las municipalidades organizarán toda transferencia competencial o de actividad pactada por convenio con instituciones nacionales o regionales, estrictamente bajo las modalidades de empresas de servicios municipales de nueva creación, o empresas mixtas con participación privada sin sujeción a porcentajes de capital pero sí con plena justificación del beneficio e impacto en el nivel esperado de bienestar del Cantón. Habrá juntas directivas en tales organizaciones de nuevo cuño, altamente representativas de los intereses de los Habitantes del Cantón según el campo de actividad, y ciertamente con representación directa del Alcalde, por medio de funcionarios municipales de carrera según sus áreas de responsabilidad; habrá participación discrecional en sus sesiones, del respectivo secretario municipal según lo referido en numeral 8, anterior. También habrá en el consejo directivo un representante de la empresa de servicios o institución involucrada en el convenio.

Cada Municipalidad adquirirá en esta situación, atribuciones fundamentalmente de apoyo al Alcalde y al Concejo Municipal para la mejor y más efectiva dirección superior, control y evaluación, y asesoramiento en materia de planificación y prestación de servicios, que lleven al mejor desempeño posible de tales empresas cantonales de servicios público, las cuales serán establecidas o creadas por decisión de no menos de $\frac{3}{4}$ partes de los miembros del Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde o de cualquiera de los regidores, sin

requerirse previa autorización de la Contraloría Regional. Esta, sin embargo, deberá pronunciarse previa y posteriormente a la creación de tales empresas de servicios de manera que Alcaldes y Concejos tengan claro el alcance de sus decisiones en tal sentido.

10. Cada municipalidad será responsable de aprobar íntegramente su presupuesto anual con proyección de cinco años plazo con total fundamento en el respectivo Plan de Desarrollo Cantonal. No estarán sujetas a aprobación previa de la Contraloría Regional pero estarán obligadas a remitirlo a ésta para que pueda realizar una revisión exhaustiva y sugerir ajustes de fondo y de forma.

El Alcalde estará obligado a discutir en Concejo Municipal los ajustes de fondo sugeridos por la Contraloría Regional según se norma adelante, y dicho Concejo decidirá si los acepta o si mantiene el presupuesto ya aprobado, comunicando a la Contraloría Regional su decisión. Ésta podrá, en caso de desacuerdo, remitir su criterio al Presidente-Gobernador respectivo con el fin de que pueda intermediar en caso de que lo considere conveniente para el desarrollo de la región o provincia, o bien para incorporarlo al expediente del Alcalde que todo Presidente-Gobernador deberá llevar para fundamentar sus eventuales iniciativas de negociación u otras previstas en estas reformas legales.

11. Se reitera en este punto que las municipalidades deberán asumir vía empresas cantonales de servicios públicos todas aquellas actividades o prestación de bienes y servicios, hoy en manos de ministerios y entes autónomos, según se defina en la Ley respectiva aquí prevista: educación, salud, ambiente, trabajo y seguridad social en su acepción amplia que incluye lucha contra la pobreza, vivienda, ordenamiento territorial y urbano, fomento industrial, comercial, agropecuario y turístico, acueductos y alcantarillados, aguas subterráneas y riego.

Las leyes y reformas al Código Municipal a promulgar establecerán, con fundamento en los estudios referidos a ser liderados y asumidos por la Contraloría General de la República con apoyo obligado del órgano central de planificación según se ha normado en este texto legal, las competencias y actividades que serán transferidas bajo rigurosos criterios concretos y claros de eficacia y productividad. El criterio de exclusividad para no transferir, deberá ser sólidamente fundamentado en el sentido de que se proporcionen evidencias técnicamente válidas de que en manos municipales, no mejorará la eficacia y productividad pretendidas, o no se logrará la especialización por motivos de escala y de tecnología que difícilmente se podrían generar en el ámbito de cantones.

12. La nueva legislación comprenderá un total reconocimiento de los derechos adquiridos de los funcionarios que serán transferidos a dichas empresas municipales, distritales, comunitarias o bien regionales, y definirá los principios esenciales que imperarán en el diseño e instrumentación de los mecanismos e instrumentos que han de caracterizar los nuevos y renovados sistemas de empleo público, contratación administrativa, administración financiera y presupuestaria, y cualquier otro, bajo la premisa estratégica de que cada Municipalidad debe de tener una mayor flexibilidad e independencia administrativa y legal para administrar sus recursos y actividades de la manera más eficaz y provechosa posible, garantizando que las intervenciones posteriores de las Contralorías Regionales sean rigurosas y consistentes para asegurar que la legislación está

siendo eficaz y correctamente administrada por dichas municipalidades y la cohorte de nuevas empresas regionales y cantonales de servicios públicos.

13. El proceso de transferencias en estas reformas constitucionales enunciadas, no requerirá la autorización particular previa de modificaciones presupuestarias por parte de la Contraloría General de la República, pero ésta deberá monitorear todo el proceso en apoyo del Parlamento para advertir de errores o desviaciones inconvenientes en el proceso y registrar los informes correcta y oportunamente en el expediente de cada jerarca para eventuales intervenciones correctivas por parte de dicho Parlamento.

Los planes reguladores del desarrollo cantonal

Artículo 88. Las municipalidades quedan obligadas a trabajar con base en planes de desarrollo de mediano plazo (cinco años), y sobre ellos justificarán su programación presupuestaria anual. En tal sentido, cada Contraloría Regional verificará la correlación entre tales planes y los proyectos de Presupuesto anual de las municipalidades.

El Cantón como tal contará con un plan de desarrollo integral o plan regulador del Cantón, elaborado por la Municipalidad respectiva con el concurso obligado de los gerentes y juntas directivas de las empresas o instituciones cantonales de servicios públicos.

Artículo 89. Se asegurará igualmente la consulta con los representantes de las asociaciones de la sociedad civil y agrupaciones empresariales a través de cada Consejo de Distrito. Su aprobación se hará por mayoría calificada por el Concejo Municipal, posterior a una asamblea pública cuasi-plebiscitaria donde, además del público interesado, participen los regidores, el Alcalde, los Gerentes Cantonales y los miembros de las Juntas Directivas de dichas empresas cantonales de servicios públicos, dentro de los primeros tres meses del inicio de una nueva Administración gubernativa.

Artículo 90. Tales planes podrán ser revisados y ajustados o corregidos por la misma vía, cuando ello sea requerido según las circunstancias y las justificaciones racionales de cualquiera de los participantes en el proceso de formulación de los mismos.

Artículo 91. Las instituciones o empresas cantonales de servicios públicos, y cada Municipalidad como tal, ajustarán estrictamente sus presupuestos anuales de gastos al orden de prioridades y programático de tales planes. Las primeras deberán articular éstos con los requerimientos del plan regional respectivo y demás planes nacionales que marquen políticas o prioridades y pautas técnicas en sus campos a nivel cantonal.

Artículo 85. Habrá en cada Cantón una Junta Cantonal de Planificación, constituida por dos representantes de los Gerentes Cantonales referidos, tres representantes de la Municipalidad designados por el Consejo Municipal a propuesta del Alcalde, tres representantes de las asociaciones de la sociedad civil y tres de las organizaciones empresariales designados en la asamblea cuasi-plebiscitaria mencionada arriba, a propuesta de dichas asociaciones.

Esta Junta será una instancia de apelación y resolución de primera instancia en cuanto a diferendos sobre el Plan Regulador del Cantón entre los distintos grupos e instituciones participantes. Sus resoluciones serán apelables sólo ante la Municipalidad. Con respecto

a diferendos entre Cantones y entre jurisdicciones cantonales y regionales, los mecanismos de resolución serán los que se estipulan en estas mismas reformas legales.

Financiamiento del desarrollo regional y cantonal (requiere reformas constitucionales y legales)

Artículo 92. Quedan las municipalidades autorizadas a establecer sus propios tributos sin límites de rubro o actividad, sujetas sólo al mecanismo plebiscitario definido en su globalidad en las presentes reformas.

Artículo 93. El mismo concepto de autonomía operará en cuanto a los ingresos o tributos por patentes y por todo tipo de actividad, bien o servicio local a autorizar por cada municipalidad, o enajenación de bienes muebles o inmuebles, sin que medie intervención legislativa alguna salvo vía el carácter genérico de leyes nacionales que establezcan estándares y criterios superiores para el conjunto de municipalidades y de salvaguarda para la población, sin especificar nombres de artículos o bienes, o montos mínimos o superiores, de ningún tipo que restrinjan la voluntad municipal sobre tales decisiones.

Artículo 94. La siguiente Tabla Tributaria será la base referencial obligada para la descentralización tributaria territorial a aplicar en el país, teniendo presente que el Gobierno Central y las sedes nacionales de entes autónomos y empresas estatales deberán mantener una presencia mínima aunque vital pues son los que tienen que marcar las pautas del desarrollo nacional en su total conjunto, lo cual significa imponer objetivos superiores de desarrollo a las regiones y asegurar que los cantones y distritos compartan los beneficios de la nueva situación de poder y capacidad de acción transferidos.

Nota del investigador. Debe el lector entender que no se trata de una propuesta economicista o de teoría económica sino, como se ha advertido, sociopolítica. La racionalidad que aplicamos se basa en la calidad y contenido del enfoque asumido, o sea en un objetivo cualitativo que busca la transformación integral de la funcionalidad y eficacia del sistema democrático de gobierno del país sobre los factores de representación y participación políticas. Dicho esto con claridad, debe entenderse que no es posible rediseñar el sistema político de la manera pretendida y dejar intacta la estructura institucional y tributaria vigente.

A la eventual pregunta o curiosidad intelectual o disciplinaria de si hay un fundamento más sólido que insinúe al menos el respaldo de la “ciencia económica” en semejante propuesta, tratándose de una investigación auspiciada por un Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, la respuesta más directa y válida sería la siguiente: **el Capítulo 4 del Informe Final de noviembre del 2008 aquí tantas veces referido, transmite los casos de Alemania y América Latina** como marcos referenciales inmediatos que resultan de gran utilidad para confrontar y fundamentar el caso costarricense. Se trata de países donde, si bien se constatan distintos niveles o grados de efectividad de sus procesos y estado de desarrollo integral, se ha avanzado muchísimo más en materia de sistemas territorial y tributariamente descentralizados.

En ellos, el lector puede encontrar –como lo ha hecho el suscrito investigador- una racionalidad contundente sobre cómo distintos países pueden alcanzar profundos niveles de descentralización sin supeditarse a teorías económicas ni clásicas ni neoclásicas. Alemania es un caso muy distinto al latinoamericano, pues como hemos insistido a lo

largo de este estudio, es una de aquellas naciones que surgieron de abajo hacia arriba, al igual que el resto de naciones europeas y de los Estados Unidos de América, sin supeditar tal fenómeno a discusiones academicistas en su época, sino como reacción a eventos sociopolíticos y militares así como culturales. Por su lado, Finot y Montecinos, de la CEPAL, nos muestran en sus estudios sobre América Latina que en nuestra región tampoco han prevalecido las teorías u objetivos estrictamente economicistas para haber decidido adoptar el modelo federal (Brasil, México, Venezuela y Argentina prácticamente desde su independencia). Sus estructuras tributarias muestran, sin embargo, una mucha mayor distribución vertical que Costa Rica, igual que ocurre con Alemania y todo país altamente desarrollado. Determinar cuál distribución vertical tributaria corresponde o debe corresponder a un nuevo modelo político e institucional nacional, admite una base como la que se sugiere de seguido, con las prevenciones que se proporcionan inmediatamente después de la tabla.

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

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

autoridades correspondientes del Ministerio de Hacienda y las Corporaciones Regionales de Desarrollo para llevar un registro adecuado y oportuno de ingresos y gastos de las regiones, cantones y distritos que tengan como base esta Tabla de asignaciones tributarias. También llevará un registro de los ingresos y gastos generales de toda otra fuente de los mismos gobiernos subnacionales, de manera que se cuente con un registro nacional de lo que se viene actuando en el ámbito territorial en términos de financiamiento del desarrollo de regiones o provincias y ámbitos menores referidos.

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

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

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

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

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

En ningún momento se menoscabará el nivel y calidad de servicios públicos actuales en manos de agencias desconcentradas de ministerios si los ingresos producidos en la circunscripción territorial determinada resultan inferiores a aquellos. En tales casos, la diferencia será contemplada como un caso de compensación de inicio según se anticipó en el artículo 95 numeral 3.

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

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

Establecimiento vía plebiscito de nuevas y temporales contribuciones económicas

Artículo 98. Las municipalidades podrán realizar plebiscitos ellas mismas, o referendos, en coordinación con la respectiva Corporación Provincial de Desarrollo, para someter a la población del Cantón la conveniencia de contribuciones especiales y específicas para promover objetivos de desarrollo económico y social del Cantón.

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

Artículo 99. La Municipalidad deberá generar esos nuevos ingresos con amplia base y voluntad popular y los canalizará hacia las actividades en manos de las *empresas cantonales de servicios públicos* y para mejorar infraestructuras, equipamiento de todo tipo y otros rubros de gastos.

Artículo 100. Un convenio Municipalidad-empresas de servicios públicos, será el instrumento a desarrollar por ambas partes, de manera que se satisfagan exigencias de la Municipalidad en cuanto a calidad y cobertura de tales servicios, sea por iniciativa propia o por exigencia de la comunidad misma. Tal convenio puede ser para acordar un mejoramiento de los servicios o bienes actuales mediante una inyección de nuevos recursos municipales a las nuevas instituciones o empresas de servicios públicos cantonales, o puede ser para crear una nueva “empresa cantonal” de servicios públicos específicos o diversificados con aporte de ambas partes.

Artículo 101. La Municipalidad, con base en una auténtica identificación de necesidades no satisfechas de la población, podrá asumir –o bien podrá acordar con el Gobierno o con las emergentes instituciones regionales- los servicios y bienes públicos que desee mediante mecanismos organizativos propios que el Código Municipal le permita, aún cuando se trate de bienes o servicios semejantes a los que puedan estar prestando instituciones nacionales, siempre y cuando ello sea bajo condiciones que aseguren un mejoramiento cualitativo y de cobertura de la población atendida o no atendida por las agencias públicas no municipales.

De la Contraloría General de la República y de las Contralorías Regionales (requiere reformas constitucionales)

Artículo 102. La Contraloría General de la República se desconcentrará en Contralorías Regionales con personalidad jurídica propia, con autonomía funcional y administrativa, dependiendo del Contralor General en cuanto al nombramiento de los Contralores Regionales por períodos de seis años con posibilidad de un nuevo período por una única vez.

Igual, será el órgano superior de apelación de decisiones de las Contralorías Regionales que resulten perjudiciales a instituciones y jerarcas regionales a juicio de estos, y será quien asuma la revisión administrativa de situaciones o anomalías de los Contralores Regionales que justifiquen su intervención y la eventual destitución de estos con o sin responsabilidad patronal, previo debido proceso, por lo cual el Contralor General asume responsabilidad personal y debe rendir cuentas al Parlamento cuando éste o una de sus Cámaras o Comisiones, así lo demanden.

Las Contralorías Regionales atenderán los lineamientos normativos centrales en cuanto a procedimientos y prácticas globales de desempeño y de fiscalización, pero cada una de ellas tendrá independencia para adoptar y aplicar los procedimientos y prácticas adicionales que aseguren un mejor cumplimiento de sus funciones y, con ello, del desempeño de toda la institucionalidad regional.

Artículo 103. Las Contralorías Regionales cumplirán exactamente el mismo papel que la Contraloría General de la República como órgano regulatorio y tutelar del sistema de fiscalización constituido por las auditorías internas de todas las instituciones regionales, cantonales incluidos gobiernos municipales, distritales y de asentamientos humanos específicos cuando corresponda. La Ley de Control Interno se verá afectada por estas normas y deberá ser ajustada en el año inmediato posterior a la aprobación de estas reformas, estableciendo los términos y modalidades orgánicas y operativas tanto de la Contraloría General de la República como de las Contralorías Regionales.

Artículo 104. Dichos ajustes aquí ordenados, contemplarán los siguientes criterios básicos:

1. La Contraloría será órgano auxiliar obligado del Parlamento, y sus estudios y fiscalizaciones serán de remisión inmediata a la Comisión Parlamentaria respectiva según la materia o temática, y deberán ser obligadamente reconocidos y discutidos por cada Comisión en los siguientes quince días naturales a su recepción. La Comisión deberá tomar un acuerdo formal sobre las recomendaciones de la Contraloría en cada informe, y elevarlo al Plenario de la respectiva Cámara cuando ello sea apropiado o necesario según la importancia o gravedad de los hechos contenidos en el informe referidos a decisiones o actos del Presidente, Ministros o Juntas Directivas para que se ejercite el debido control político y se establezcan responsabilidades.
2. Igual procedimiento seguirán las Contralorías Regionales con sus dictámenes e informes de fiscalización, remitiéndolos al Presidente-Gobernador quien deberá compartirlos y discutirlos de inmediato con la Junta Directiva de la Corporación, y los enviará también a los Alcaldes.
3. Las autorizaciones por parte de la Contraloría de los presupuestos anuales de los entes autónomos nacionales se mantienen, y seguirá siendo ella la instancia superior de apelación en materia de contratación administrativa, pero la Ley

señalará requerimientos límites para la presentación de apelaciones de manera que se asuma una responsabilidad directa por quien apela en cuanto a la seriedad y justificación de su iniciativa. El criterio de dicha Contraloría no será definitivo ni causa de sustitución de la decisión institucional.

Las compras por parte del Gobierno e instituciones nacionales y territoriales serán reguladas vía la Ley de Contratación Administrativa, la cual contemplará un sistema y mecanismos divulgativos según las tecnologías de comunicación lo permiten, que aseguren transparencia, eficacia y oportunidad en cuanto a propiciar al máximo la buena fe y honestidad de funcionarios y proveedores, con mecanismos internos colegiados en las instituciones, que aseguren la mayor transparencia y probidad, estableciendo instancias de apelación al interior de las instituciones y finalmente ante la Contraloría General de la República así como ante las Contralorías Regionales.

Los dictámenes finales de éstas, o sus resoluciones, contemplarán obligadamente el criterio técnico de la respectiva auditoría interna y no detendrán los procesos de contratación sino que exigirán de las instituciones una revisión de lo actuado por el órgano político superior, el cual asumirá responsabilidad por la decisión de mantener, suspender o repetir el proceso administrativo. Deberá motivar formalmente por qué el criterio de la Contraloría, si fuere distinto, no es aceptable.

Tales informes contralores a nivel nacional o regional, se remitirán a la autoridad superior que tutela cada ámbito institucional, sea el ministro rector en el caso de entes autónomos, el Presidente en el caso de sus ministros, el Presidente-Gobernador en el ámbito regional, los Alcaldes en el ámbito cantonal y distrital, y se incorporarán a los respectivos expedientes que deberán ser objeto de consulta y estudio obligado cuando se dé alguna de las situaciones previstas en este texto legal con respecto a censuras, sanciones o revocatorias de mandato.

4. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo y demás instituciones de ámbito regional, incluidas las municipalidades, no someterán a aprobación sus presupuestos a las Contralorías Regionales, pero sí los remitirán para que éstas los estudien y ofrezcan sus análisis y recomendaciones que los perfeccionen para una correcta ejecución.
5. Dichas Contralorías Regionales se reservan el derecho de remitir sus análisis y recomendaciones a los órganos superiores de tutela en el espíritu de lo referido en el numeral 1 de este artículo, de manera que se tome debida nota de si existen anomalías o debilidades que pueden llevar a errores o desempeños que conspiren contra los derechos constitucionales de los Habitantes por la institución involucrada.
6. En materia de contratación administrativa, la Ley respectiva establecerá criterios que establezcan que por formalismos u omisiones en la forma, redacción o especificación de características particulares de bienes o servicios concretos, no habría causa de nulidad que justifique una apelación, a menos que tales factores incoados sean flagrantemente determinativos a favor del adjudicatario, lo cual deberá demostrar confiable y objetivamente el apelante para sustentar la aceptación por el órgano superior, de dicha apelación.

De la Defensoría de los Habitantes y de su desconcentración territorial (requiere reforma constitucional)

Artículo 105. La Defensoría de los Habitantes es un organismo de apoyo obligado a la Asamblea Legislativa. Su Ley Orgánica reproducirá exactamente la misma normatividad de organización central así como en las regiones o provincias, y las vinculaciones administradas, enunciada previamente para la Contraloría General de la República.

Del Gobierno Metropolitano (requiere reforma constitucional y legal)

Artículo 106. La Municipalidad de San José se convertirá en la entidad administradora del Área Metropolitana como Gobierno Metropolitano, configurado por los cantones que indique la Ley o modificaciones del máximo interés público.

En tal sentido, dicha Municipalidad recibirá, colateralmente al nuevo financiamiento contemplado en estas reformas tanto producto de transferencias de recursos de ministerios, instituciones y órganos actuales como de nuevo cuño, todas y cada una de las competencias normativas, reguladores y de prestación de servicios hoy en manos de ministerios y entes autónomos.

Esto implica plena capacidad y responsabilidad institucional por el bienestar de la capital, sin restricción alguna. La única delimitación es que asumirá tales competencias y actividades y recursos, en la modalidad de empresas municipales y no como parte de su actual estructura institucional.

Lo anterior incluye servicios de educación, salud, seguridad y policía, vivienda, empleo y seguridad social, turismo, ambiente, vivienda, industria y agricultura, ordenamiento territorial, tránsito e infraestructura vial. Se excluyen las instituciones o empresas financieras del Estado y aquellos servicios al país como un todo, tales como los que están en manos de Recope, ICT, ICE, aunque podrá tomar iniciativa para negociar con éstas cualesquiera modalidades novedosas y beneficiosas para el Habitante, de prestación municipal de esos servicios actuales. El acueducto metropolitano será de administración obligada, también, por una empresa municipal de nuevo cuño.

Prevalecen para este Gobierno Metropolitano, todas las normas aquí establecidas para las demás en particular la de revocatoria de mandatos y la obligatoriedad de que los Consejos de Distrito funcionen de manera plena.

Queda este Gobierno Metropolitano autorizado a realizar con las otras municipalidades vecinas los convenios necesarios para posibilitar las obras y servicios que siendo indispensables para el desarrollo del Cantón Metropolitano, requieran de obras y servicios convergentes sin necesidad de autorización, aunque sí de dictamen validador de la Contraloría Regional cuya inobservancia ha de ser justificada por el Gobierno Metropolitano.

Permanecen para este caso, también, las vinculaciones en estas reformas establecidas para con los demás órganos políticos e institucionales regionales y distritales.

ANEXO

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL
LIQUIDACIÓN DE INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2009
-En millones de colones -

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
TOTAL	4.128.342	4.082.123	3.906.877	-175.246
INGRESOS CORRIENTES	2.945.156	2.432.261	2.359.138	-73.123
Ingresos Tributarios	2.852.147	2.335.141	2.262.290	-72.851
Impuestos sobre los ingresos y utilidades	800.000	617.083	687.420	70.337
<i>Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas</i>	<i>1.75.787</i>	<i>163.663</i>	<i>156.446</i>	<i>-7.221</i>
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Público	88.663	88.663	88.600	-63
Impuesto sobre salarios, jubilaciones, pensiones y otros pagos laborales del Sector Privado	65.223	65.000	46.289	-18.711
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas físicas	21.461	10.000	22.047	12.047
<i>Impuesto sobre los ingresos y utilidades de personas jurídicas</i>	<i>527.928</i>	<i>370.000</i>	<i>443.822</i>	<i>73.822</i>
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Público	25.478	20.000	44.309	24.309
Impuesto sobre los ingresos y utilidades de las personas jurídicas del Sector Privado	502.450	350.000	399.513	49.513
<i>Impuesto sobre dividendos e intereses de títulos valores</i>	<i>64.662</i>	<i>59.000</i>	<i>55.547</i>	<i>-4.453</i>
Impuesto sobre dividendos	11.877	5.500	9.455	4.955
Del sector público	3.057	0	1.070	1.070
Del sector privado	8.765	5.500	8.445	7.885
Impuesto sobre intereses de títulos valores	52.840	53.500	46.092	-7.408
Del sector público	41.120	46.000	41.834	-4.166
Del sector privado	11.720	7.500	4.258	-4.242
<i>Impuesto sobre remesas al exterior</i>	<i>31.460</i>	<i>24.000</i>	<i>30.594</i>	<i>5.694</i>
<i>Impuesto especial a/bancos y entidades financieras no domiciliadas</i>	<i>633</i>	<i>420</i>	<i>421</i>	<i>1</i>
Impuestos a la propiedad	126.510	99.710	101.000	1.290
<i>Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>55</i>	<i>55</i>
Impuesto solidario de vivienda	0	0	55	55
<i>Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones</i>	<i>85.110</i>	<i>76.110</i>	<i>78.077</i>	<i>1.967</i>
Impuesto sobre la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones. Ley N° 7088	85.000	76.000	77.924	1.924
Timbre Fauna Silvestre. Ley N° 7317 de 30-10-92	110	110	153	43
<i>Impuesto sobre el patrimonio neto, Timbre de educación y cultura. Ley N° 6879 de 19 08 83</i>	<i>2.200</i>	<i>1.100</i>	<i>521</i>	<i>579</i>
Impuesto a los traspasos de bienes inmuebles	25.000	12.000	12.724	724
Impuesto a los traspasos de vehículos, aeronaves y embarcaciones	14.700	10.500	9.517	-883
Impuestos sobre bienes y servicios	1.726.230	1.440.235	1.312.096	-128.139
<i>Impuesto general sobre ventas</i>	<i>1.359.200</i>	<i>1.083.250</i>	<i>947.932</i>	<i>-135.268</i>
Impuesto sobre las ventas	1.142.700	620.000	830.538	-99.462
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios internos	550.000	485.000	451.604	33.305
Impuesto sobre las ventas de bienes y servicios importados	592.700	405.000	378.934	-66.066
Impuesto selectivo de consumo	216.500	153.250	117.444	-35.805
Impuesto selectivo de consumo de bienes internos	32.500	25.800	24.695	-1.105
Impuesto selectivo de consumo de bienes importados	184.000	127.450	92.749	-34.701
<i>Impuestos específicos sobre producción y consumo de bienes y servicios</i>	<i>367.030</i>	<i>356.985</i>	<i>364.114</i>	<i>7.129</i>
Impuestos específicos sobre la explotación de recursos naturales	10,1	0,1	0,035	0
Licencias de caza y pesca continental. Ley N° 7317 de 30-10-92	0,1	0,1	0,03	0
Licencias de caza y pesca (MIFENEM). Ley N° 7317 de 30-10-92	10	0	0,01	0
Impuestos específicos sobre los combustibles y energéticos	302.500	302.500	308.274	5.774
Impuesto único a los combustibles. Art. 1, Ley N° 8114.	302.500	302.500	308.274	5.774
Impuestos específicos sobre bienes manufacturados	63.920	53.825	55.429	1.604
Impuestos específicos sobre bebidas alcohólicas. Ley 7972	33.500	28.000	29.639	1.639
Impuestos específicos sobre bebidas embotelladas sin contenido alcohólico. Ley N° 8114	29.000	24.710	24.426	-284
Impuestos específicos sobre jabones de tocador. Ley N° 8114	1.200	650	1.110	220
Impuesto al cemento	220	225	253	28
Impuestos específicos sobre la producción y consumo de servicios	600	660	411	-249
Impuesto a casinos y salas de juego autorizados. Ley N° 7088 de 30-11-87	600	660	411	-249
Impuestos sobre el comercio exterior y transacciones internacionales	195.750	174.462	157.890	-16.572
<i>Impuesto a la Importación</i>	<i>152.800</i>	<i>135.000</i>	<i>117.256</i>	<i>17.744</i>
Derechos de importación de mercancías. (Arancel de Aduanas. Ley N° 7117 y modificaciones)	120.700	110.000	97.001	-12.999
1% sobre el valor aduanero de las mercancías. (Ley N°7293 y sus reformas)	32.100	25.000	20.255	-4.745
<i>Impuesto a la Exportación</i>	<i>4.298</i>	<i>4.637</i>	<i>4.577</i>	<i>41</i>
Derechos de exportación de mercancías. (Derechos sobre exportación de bananos. Ley N° 7313)	4.133	4.500	4.534	34
Otros impuestos a las exportaciones. (€1,5 Por caja de banano exportado. Ley N° 7147)	165	137	143	6
<i>Otros impuestos al comercio y transacciones internacionales</i>	<i>38.652</i>	<i>34.826</i>	<i>35.957</i>	<i>1.131</i>
€1,00 por tonelada carga movilizada por Pro Caldera	0,1	0,1	12	12
Derechos de salidas del territorio nacional	29.000	25.000	24.794	-206
Derechos consulares	6.200	6.269	4.954	-1.405
Impuesto Ley Migración N° 8487	2.640	2.745	5.801	3.056
Impuesto Ley General Forestal	812	812	485	-327
Otros impuestos tributarios	3.656	3.650	3.884	234
<i>Timbre Fiscal</i>	<i>3.600</i>	<i>3.600</i>	<i>3.781</i>	<i>181</i>
<i>Papel sellado</i>	<i>56</i>	<i>50</i>	<i>103</i>	<i>53</i>
Contribuciones Sociales	49.000	53.500	54.356	856
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	<i>49.000</i>	<i>53.500</i>	<i>54.356</i>	<i>856</i>
Contribución del Magisterio Nacional de miembros activos	12.100	14.000	14.924	924
Contribución del Magisterio Nacional de miembros pensionados	29.000	31.000	30.656	-344
Contribución a otros Regímenes de Pensiones	8.500	8.500	8.777	277

CUADRO No. 2 (continuación)

	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	Diferencia
Ingresos no tributarios	14.428	14.326	13.220	-1.106
Venta de bienes y servicios	5.820	5.934	6.920	986
<i>Venta de bienes</i>	53	100	94	-6
Venta de bienes MOPT-Instituto Geográfico Nacional	53	100	94	-6
<i>Venta de servicios</i>	2.612	2.696	3.116	419
Venta de Servicios Financieros. Costo Transferencia SWIFT	0	0	0,3	0,3
Alquiler de edificios e instalaciones	15	10	6	-4
Venta de servicios de formación y capacitación	10	9	10	1
Venta de servicios meteorológicos	70	160	117	-43
Venta Servicios Ambientales (SEFNA)	0	0	223	223
Venta de pasaportes y otros (DGMYE)	2.500	2.500	2.757	257
Venta de servicios-MOPT-Instituto Geográfico Nacional	17	17	2	-15
<i>Derechos y tasas administrativas</i>	3.165	3.138	3.710	572
Derechos administrativos a los servicios de transporte	2.785	2.785	2.462	-677
Licencias de conducir	500	500	156	-344
Canon Consejo de Transporte Público (Ley N° 7969)	2.285	2.285	3.306	1.021
Derechos administrativos a los servicios de transporte portuario	210	199	182	-17
Revisión de barcos por capitania de puerto	60	50	45	-5
Derechos de inscripción en el registro naval (Art. 33 Ley 8000)	5	4	2	-2
Derechos de zarpe embarcaciones extranjeras	115	115	104	-11
Canon por Certificado de Navegabilidad (Art. 31 Ley N° 8000)	30	30	31	1
Derechos administrativos a otros servicios públicos	170	154	66	-88
Derechos administrativos a actividades comerciales	170	154	66	-88
Ingresos de la propiedad	268	267	458	191
<i>Traspaso de dividendos</i>	0	0	0	0
Traspaso de dividendos	0	0	0	0
20% utilidades IMAS (Art. 30 Ley No. 8114)	0	0	0	0
Cemex de Costa Rica	0	0	0	0
<i>Renta de la propiedad</i>	15	15	0	-15
Alquiler de terrenos	15	15	0	-15
<i>Renta de activos financieros</i>	253	252	458	206
<i>Renta de factores productivos y financieros</i>				
Intereses sobre títulos valores de Instituciones Públicas Financieras	11	10	9	-1
Otras rentas de activos financieros	11	10	9	-1
Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en Bancos Estatales	242	242	449	207
	242	242	449	207
Multas sanciones, remates y confiscaciones	5.807	5.725	4.498	-1.226
<i>Multas y sanciones</i>	5.697	5.622	4.438	-1.184
Multas de tránsito	414	414	379	-35
Multas atrasadas pago impuestos internos	0	0	18	18
Multas atrasadas pago impuestos aduanas	1.000	935	226	-709
Sanciones administrativas y judiciales	3.564	3.564	3.525	-39
Ejecución garantías de cumplimiento y participación	85	85	58	-27
Otras multas	634	624	231	-393
<i>Remates y confiscaciones</i>	110	103	61	-42
Remates y confiscaciones	110	103	61	-42
Otros ingresos no tributarios	2.523	2.400	1.343	-1.057
<i>Reintegros en efectivo</i>	270	900	713	-187
Ingresos varios no especificados	1.753	1.500	631	-869
Transferencias corrientes	28.981	29.295	29.272	-23
Transferencias corrientes del sector público	28.459	28.608	28.614	6
De Organos Desconcentrados (FODESAF-OCIE)	19.190	19.190	18.994	-196
De Organos Desconcentrados (Fodesaf -PRONAMYPE)	1.500	1.286	1.716	431
De Organos Desconcentrados (Fodesaf -PRONAE)	1.000	1.180	1.074	-106
De Instituciones Públicas de Servicio (Registro Nacional Ley 7138)	2.843	2.843	2.675	-167
Consejo de Seguridad Vial	0	91	0	-91
De Instituciones Públicas de Servicio (Cuota Org. Internacionales)	124	130	95	-35
De Instituciones Públicas de Servicio - INA	2.961	2.961	2.961	0
De Inst. Públicas Descentralizadas (JUDESUR)	110	97	221	124
De Municipalidades -Bienes Inmuebles	127	185	274	89
De Empresas Públicas No Financieras	187	274	136	-138
De RECOPE (Ley 7399, artículo 56)	0	0	0	0
De Empresas Públicas Financieras	416	371	467	95
Transferencias corrientes del sector privado	488	652	658	6
Del Sector Privado -Código Notarial	488	652	658	6
Transferencias corrientes del sector externo	35	35	0	-35
De Gobiernos Extranjeros-Donación Ministerio Relaciones Exteriores Finlandia	35	35	0	-35
INGRESOS DE CAPITAL	5.587	9.714	4.128	-5.587
Transferencia de capital	5.587	9.669	4.083	-5.587
<i>Transferencia de capital del sector público</i>	0	0	0	0
<i>Transferencia de capital del sector externo</i>	5.587	9.669	4.083	-5.587
Donación BIRF-Fondo para el medio ambiente mundial	5.587	5.587	0	-5.587
Donación República China	0	4.083	4.083	0
Otros ingresos de capital	0	45	45	0
FINANCIAMIENTO	1.177.600	1.640.148	1.543.611	-96.537
Financiamiento interno	1.154.723	1.600.601	1.504.795	-95.806
<i>Colocación interna de títulos valores</i>	1.154.723	1.600.601	1.504.795	-95.806
Títulos Valores de corto plazo-Títulos Valores Deuda Interna	186.453	496.755	427.328	-69.427
Títulos Valores de corto plazo-Contribución del Estado Deuda Política	30.160	21.859	21.859	0
Títulos Valores de largo plazo-Títulos Valores Deuda Interna	938.110	1.081.987	1.055.608	-26.379
Financiamiento externo	21.903	38.573	38.573	0
<i>Préstamos de Organismos Internacionales de Desarrollo</i>	21.903	32.645	32.645	0
Banco Centroamericano de Integración Económica	0	7.752	7.752	0
Banco Interamericano de Desarrollo	5.142	10.777	10.777	0
Banco Mundial	16.761	14.115	14.115	0
Otros préstamos de organismos internacionales de desarrollo	0	0	0	0
<i>Préstamos de gobiernos extranjeros</i>	0	5.928	5.928	0
<i>Préstamos directos de bancos privados</i>	0	0	0	0
Recursos de vigencias anteriores	974	974	243	-731
Superávit	974	974	243	-731

Fuente: Contabilidad Nacional, Liquidación del Presupuesto de Ingresos, 2009.

