

II. CRONICAS

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal de Costa Rica

352.088.6 (728.6)

por

JORGE-ENRIQUE ROMERO PEREZ

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (I. F. A. M.): 1. NOMINACIÓN. 2. NATURALEZA JURÍDICA. 3. OBJETO. 4. FUNCIONES. 5. DIRECCIÓN. 6. COMPOSICIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA. 7. COMPETENCIA DE LA JUNTA DIRECTIVA.—III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL I. F. A. M.: 1. OBSERVACIÓN PRELIMINAR. 2. SITUACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES ANTES DE LA CREACIÓN DEL I. F. A. M.: a) *Aspectos económicos*. b) *Aspectos políticos*. c) *Aspectos administrativos*. 3. SITUACIÓN QUE SE ESPERA A PARTIR DE LA CREACIÓN DEL I. F. A. M. EN RELACIÓN CON EL DESTINO DE LA MUNICIPALIDAD.—IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

La Vida local costarricense presenta un organismo vital para el logro de los fines de las administraciones locales. Tal organismo se denomina Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (I. F. A. M.).

Es el novedoso Código municipal de Costa Rica, en donde se cristaliza la creación de este Instituto.

Numeral 19:

«Créase el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con carácter de institución de Derecho público, que tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio».

Es a nivel de ley, que este organismo nace a la vida administrativa local costarricense.

La Ley número 4.574, de 30 de abril de 1970, atañe a la promulgación del primer Código municipal costarricense. En este cuerpo de normas se materializa el nacimiento del órgano en mención.

El Ministro de Gobernación, Vicente Castro, hizo hincapié en que este Instituto «constituye el complemento indispensable del Código municipal. Tiene por objetivos fundamentales financiar los programas básicos de obras y servicios públicos municipales y al mismo tiempo prestar a las municipalidades la asesoría técnica que sea necesaria para hacer del gobierno local un efectivo instrumento de mejoramiento y desarrollo de nuestros pueblos... El I. F. A. M. viene a llenar un gran vacío institucional en Costa Rica... Se limitará a ofrecer financiación y asistencia técnica a las corporaciones que quieran o tengan interés en recibirla... Quiero hacer público reconocimiento a la Agencia Internacional de Desarrollo (A. I. D.), quien ha impulsado la creación del I. F. A. M. con entusiasmo ejemplar, hasta el punto de que ha otorgado un empréstito al I. F. A. M. por la suma de 3.600.000 dólares... para comenzar las operaciones. Por su parte, el Gobierno de Costa Rica aportará otros 10 millones de colones (*), con lo cual se formará un capital de trabajo que permitirá atender las más urgentes necesidades de financiación de las municipalidades del país» (1).

Independientemente del estudio que merece la emisión del primer Código municipal en Costa Rica, diremos aquí—con relación al I. F. A. M.—que este organismo se crea como respuesta a un serio problema que venían afrontando las Administraciones locales costarricenses. Este problema se refiere a la financiación de los programas municipales.

Desde hace varias décadas se venía hablando de la «debilidad» institucional de las Corporaciones locales y de sus consiguientes indeseados efectos.

Con la creación del organismo de comentario, se pretende solventar tal debilidad, al proporcionarles a las Corporaciones los fondos necesarios para la realización de sus planes en sus respectivas localidades.

Dos son los aspectos quizá más relevantes de este Instituto: el primero, el de financiar los programas de las Administraciones locales; y segundo, el de capacitar adecuadamente los recursos humanos de las mismas, con el fin de que lleven a cabo en mejor forma su labor.

(*) Un colón costarricense equivale, aproximadamente, a ocho pesetas españolas.

(1) VICENTE CASTRO (Carlos Manuel), *Prólogo* a la Ley número 4.716, relativa a la «Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal», Publicaciones del Ministerio de Gobernación, San José (Costa Rica), 1971.

II. INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (I. F. A. M.)

1. NOMINACIÓN.

El organismo de análisis podrá designarse también con las siglas I. F. A. M., y se regirá por las disposiciones de la Ley número 4.716, que atañe a la organización y funcionamiento del mismo.

2. NATURALEZA JURÍDICA.

El numeral 2 de la Ley 4.716 afirma que el I. F. A. M. es una entidad autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme al número 188 de la Constitución política.

3. OBJETO.

Fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la Administración pública municipal; así lo indica el numeral 4.º de la Ley 4.716.

4. FUNCIONES.

Las funciones del I. F. A. M. son las siguientes:

a) Conceder préstamos a las municipalidades a corto, mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios municipales y supervisar su aplicación.

b) Servir de agente financiero a las municipalidades y avalar, cuando sea conveniente y necesario, tanto los préstamos que aquéllas contraten con entidades financieras nacionales, internacionales o extranjeras, como las operaciones de compras y las contrataciones por obras y servicios locales o regionales.

c) Actuar, a petición municipal, como organismo central de compras de materiales y equipo.

d) Promover la formación de empresas patrimoniales de interés público entre las municipalidades y otras entidades públicas y privadas.

e) Prestar asistencia técnica a las municipalidades para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales.

f) Mantener programas permanentes de adiestramiento para regi-

dores y personal municipal, y cooperar en el reclutamiento y selección de éste.

g) Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vista a su constante perfeccionamiento.

h) Realizar investigaciones y divulgar ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal.

i) Administrar aquellas obras o servicios públicos municipales o intermunicipales, cuando una o varias municipalidades así lo soliciten y el I. F. A. M. lo estime conveniente.

j) Estimular la cooperación intermunicipal y promover un intercambio activo de informaciones y experiencias entre las municipalidades.

k) Coordinarse con otros organismos, nacionales o internacionales, para fortalecer su propia eficiencia y buscar soluciones para los problemas específicos de las municipalidades.

l) Colaborar con la Oficina de Planificación y con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en sus funciones de planificación regional y urbana.

ll) Cualesquiera otras que le asigne la Ley o que resulten de su propia naturaleza y finalidades.

Estas son las funciones que el numeral 5.º de la Ley 4.716 le otorga al I. F. A. M.

5. DIRECCIÓN.

La dirección del I. F. A. M. estará a cargo de una Junta Directiva y del Director ejecutivo, quien será asesorado por una Comisión técnica, de acuerdo a lo que dispone el numeral 6.º de la Ley 4.716.

6. COMPOSICIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA.

La Junta Directiva está formada por:

- el Ministro de Gobernación y Policía o su delegado;
- el Ministro de Transporte o su delegado;
- dos miembros escogidos libremente por el Consejo de Gobierno, y
- tres miembros escogidos por el Consejo de Gobierno de tres ternas que para ese efecto le enviará el partido político que ocupe el segundo lugar en las elecciones nacionales para elegir Presidente de la República.

Esta es la disposición del numeral 7.º de la Ley 4.716.

7. COMPETENCIA DE LA JUNTA DIRECTIVA.

Le compete a esta Junta trazar la política del Instituto y velar por la realización de sus fines.

Funciones específicas de la citada Junta son:

a) Nombrar, suspender y remover con justa causa al Director ejecutivo y al Auditor.

b) Dictar su propio reglamento y los reglamentos de organización y funcionamiento del Instituto.

c) Acordar el presupuesto anual ordinario y los extraordinarios; aprobar los balances mensuales y anuales y la liquidación de los ejercicios económicos, lo mismo que la memoria anual de la institución.

d) Dictar un estatuto de personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios del I. F. A. M.

e) Resolver las solicitudes de crédito que se presenten al Instituto, conforme a las normas del reglamento específico que sobre esta materia deberá dictar.

f) Autorizar la contratación de empréstitos nacionales, internacionales o extranjeros, para el cumplimiento de sus fines, y las emisiones de bonos del I. F. A. M.

g) Autorizar la venta o gravamen de los bienes del Instituto, lo mismo que la inversión de los fondos disponibles, y aceptar transacciones y compromisos arbitrales.

h) Adjudicar las licitaciones públicas que promueva el I. F. A. M., conforme a lo establecido por la Ley de Administración financiera de la República.

i) Establecer las normas generales mediante las cuales se brindará asistencia técnica.

j) Conocer y resolver los recursos de apelación contra los actos del Director ejecutivo y del Auditor, conforme al trámite indicado en los reglamentos.

k) Ejercer las demás funciones que le corresponden de conformidad con la presente Ley y sus reglamentos.

El numeral 11 registra estas funciones específicas del I. F. A. M., así como la genérica de delinear la política de este organismo.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL I. F. A. M.

1. OBSERVACIÓN PRELIMINAR.

En la vida institucional del país, por primera vez se cuenta con un organismo de este tipo.

En 1970, se crea el I. F. A. M. por medio del numeral 19 del primer Código municipal costarricense.

En 1971, se promulga la Ley de Organización y funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Esta reciente creación de este organismo no implica que el mismo no era necesario desde hacía ya apreciable tiempo. Por el contrario, siempre ha sido necesario; lo que se venía dando era una situación en la cual las dificultades de darle materialidad a la idea de un instituto municipal obstaculizaban la cristalización del mismo.

Cabalmente, fue a fines de la década de los 60 que se ubicaron los medios para materializar este organismo.

2. SITUACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES ANTES DE LA CREACIÓN DEL I. F. A. M.

Las Corporaciones municipales han venido padeciendo una serie de obstáculos en el cumplimiento de sus metas debido a una serie múltiple y variada de aspectos que han venido obstaculizando la gestión de la Administración local.

Se podría hacer un análisis de las Corporaciones municipales con anterioridad a la creación del I. F. A. M., y otro—posterior—acerca de lo que cabe esperar en el desarrollo institucional municipal costarricense.

Limitándonos por ahora a la primera faceta, podemos decir que bien puede dividirse la temática en los aspectos económicos, políticos y administrativos que ella entraña.

a) *Aspectos económicos.*

En este apartado hay que indicar la insuficiencia de recursos económicos con que han tenido que llevar a cabo sus programas las municipalidades en cuestión.

En una frase se puede describir la penuria de las Corporaciones municipales para hacerle frente a los gastos e inversiones que deman-

daba el cumplimiento de la programación de estos organismos: la gestión municipal tenía en la raquítica dotación de recursos económicos el freno más grande.

La compleja maquinaria del organismo que se analiza en su respectiva circunscripción administrativa y territorial, presentaba partes débiles que a través del I. F. A. M. se piensa remediar.

Era la actividad del Diputado respectivo el que hacía las diligencias correspondientes en la Asamblea legislativa, con el fin de proporcionar a la municipalidad de los ingresos que más urgía para determinados planes o proyectos.

Así el Diputado era una pieza clave para la obtención de fondos municipales en los presupuestos nacionales.

Lógicamente, al jugar un papel tan importante en la vida de la municipalidad, el Diputado adquiría un *status* de autoridad *informal* ante la Corporación municipal.

Aparte de la panorámica general de la falta de una política planificada y sistemática no sólo en materia financiera, sino en todos los demás campos de la gestión municipal, se daba una política empírica y desordenada en el cobro de tasas, impuestos y otros tributos o contribuciones a la Corporación.

Este hecho se pretende subsanar, aunque es probable que lleve su tiempo el capacitar los recursos humanos para la realización de una acertada Administración local.

Quizá se podría decir que la política municipal, a nivel nacional, ha sido—hasta el momento—aplanificada, empírica, asistemática y sujeta a los vientos de la política nacional o local.

La conclusión que se advierte de una situación como la enunciada es la plasmación de Corporaciones municipales a la deriva y ayunas de una orientación firme, definida y con metas de desarrollo nacional y local.

Se espera que la creación del I. F. A. M. colabore a eliminar hasta donde sea posible un estado tan calamitoso de la municipalidad costarricense.

b) *Aspectos políticos.*

En un estudio publicado por la Contraloría General de la República en 1971, podemos leer:

«Otro aspecto que a menudo entorpece la gestión municipal es el "fanatismo político".»

Las decisiones que el cuerpo municipal debe tomar a diario requieren necesariamente una labor de conjunto para que los acuerdos que se toman tengan el aporte juicioso y bien intencionado de cada uno de los regidores. Por razones de fanatismo político ocurre a menudo que uno o más regidores asumen una posición sólo con el fin de entorpecer la labor de los demás, sin medir el gran perjuicio que con su actitud ocasiona a la municipalidad y al cantón.

En otros casos la actitud es activa, pero igualmente perjudicial, en tanto aprovechándose de su cargo actúan en favor de determinada persona o grupo con evidente favoritismo político» (2).

Este es uno de los problemas más hondos de las Corporaciones municipales: la politización de la labor corporativa.

Tal vez sea un fenómeno consustancial de los organismos integrados políticamente. Probablemente lo sea. Sin embargo, lo que podría ser normal (la actuación con mentalidad política) se convierte en patológica cuando deviene en subordinar los intereses de la comunidad a los particulares de un sujeto, de un grupo de sujetos o de un específico partido político.

Hay una gran distancia en la actuación con mentalidad política, que implica la racionalidad en la gestión administrativa, pues esta mentalidad significa el análisis de los medios con que se cuenta para el logro de los fines postulados en interés de la colectividad, y la politización de la acción municipal en donde todo se ve a través de los cristales del partidismo político local o nacional, con la consecuente marginación de las necesidades e intereses de la comunidad.

Ya lo expresado en el estudio de la Contraloría General de la República pone una nota de advertencia en la Administración local: es nocivo para la colectividad la politización del gobierno municipal.

El gobierno municipal presenta personas que han sido nombradas por un sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo al criterio de los votantes por diversos partidos políticos. El hecho de que se constituyan fracciones partidistas en el seno de dicho gobierno es natural; lo que sí es digno de observación es la obligación que siempre debe tenerse presente de los fines superiores a los cuales la municipalidad está constreñida a servir.

(2) FAJARDO (F.) y MORA (O.), *Comentario sobre algunos financieros de las Municipalidades*, Publicaciones de la Contraloría General de la República, 5 de febrero de 1971, mimeografiado, San José (Costa Rica), pág. 4.

c) *Aspectos administrativos.*

Generalmente, el personal de las municipalidades carece de la preparación necesaria y conveniente para el buen desempeño de sus funciones.

Contribuye a esta situación, por un lado, los salarios relativamente bajos que se obtienen en ellas, la inestabilidad en el empleo y, por otro, el nombramiento político de que son objeto.

Esto nos lleva al tema de la política irracional de personal, a la confluencia de un régimen de salarios asistemático, de nombramientos empíricos, ausencia de reglamentos de personal y, en general, una administración de personal sin sujeción a las reglas propias de la burocracia formal de nuestros tiempos.

Con ello se está faltando a los principios que informan la burocracia de hoy. Precisamente, anotemos que «el funcionamiento de la organización burocrática sólo es posible mediante esa rigurosa formalización normativa de la actividad social, que implica la racionalización de tal actividad en sistemas de normas rigurosamente explicitados y codificados, imponiéndose sistemáticamente sobre los miembros de tal organización en forma que su comportamiento se autorracionaliza normativamente, internalizando el sistema de derechos y deberes que delimitan cada posición jerárquica» (3).

En el Código municipal se estipulan normas relativas a la administración de personal, que solventarán estos problemas relacionados con los recursos humanos de las Corporaciones.

Por su parte, el I. F. A. M. tiene entre sus obligaciones la de capacitar el personal municipal para que realice en mejor forma su cometido.

Este es uno de los campos más importantes del área de la municipalidad costarricense: sus recursos productivos humanos. La debilidad que ha venido presentando este organismo en la vida del país se debe, parcialmente, a la deficiente calidad de estos recursos.

Cabe precisar que el sistema presidencialista-parlamentarista que vive Costa Rica ha significado, quizá, la estructura de una municipalidad débil e inorgánica.

Sinópticamente, se puede enunciar que el desarrollo del país de una fase predominantemente agrícola (años de 1821 a 1950) a otra híbrida agro-comercial-industrial (años de 1950 en adelante) ha tenido, tam-

(3) MOYA (Carlos), *Burocracia y sociedad industrial*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972, págs. 18.

bién, su impacto en la organización municipal costarricense, pues ha requerido de ella la solución a problemas nuevos y derivados de una configuración de la economía acorde a los tiempos del «desarrollismo» en que se vive.

Las notas definidoras de la municipalidad costarricense en el período anterior a la creación del I. F. A. M. (1821-1970) pueden ser las siguientes:

1.^a Personal con notoria insuficiencia para el desempeño de las tareas municipales.

2.^a Participación activa del Diputado gestor de fondos municipales en la política de la Corporación municipal.

3.^a El hecho de estar sumados a una misma persona dos cargos relativos a esferas de Poder diferentes—aunque complementarios—como son las de Jefe político (Poder ejecutivo) y Ejecutivo municipal («Poder» municipal), entorpecía la buena marcha de los asuntos comunitarios. Ya en el Código municipal se separan esos cargos perfectamente y se adscriben a sujetos distintos.

4.^a Falta de planificación en la política municipal.

5.^a Empirismo integral en la administración corporativa.

6.^a Notoria limitación al radio de acción de la labor municipal por parte de los raquíuticos recursos económicos.

7.^a Deficiente administración de la percepción de los ingresos municipales por concepto, entre otros, de tasas, impuestos y tributos.

8.^a Prevalencia de la política local y nacional sobre los intereses colectivos.

9.^a Marginamiento institucional de la municipalidad como ente promotor del desarrollo local.

10.^a Papel debilitado de la Corporación municipal, ocasionado, parcialmente, por la «politización» de la misma y la crónica dificultad financiera que padece.

3. SITUACIÓN QUE SE ESPERA A PARTIR DE LA CREACIÓN DEL I. F. A. M. EN RELACIÓN CON EL DESTINO DE LA MUNICIPALIDAD.

A partir del año 1970 se han construido muchas esperanzas e ideas favorables acerca del futuro de las municipalidades. Este año implica la creación del I. F. A. M.

Cuando una institución se crea, se elaboran una serie de expectativas acerca del *rol* que desempeñará dentro del marco en el cual le tocará jugar. Lo mismo, naturalmente, ocurrió con el I. F. A. M. Apa-

recieron muchas esperanzas acerca del efecto positivo que tendrá en la evolución de la municipalidad costarricense. Esto es conveniente: las nuevas instituciones deben ser recibidas con un ánimo dispuesto para que las mismas puedan desenvolverse mejor en sus pasos iniciales.

Claro está, que gran parte de ese impacto del I. F. A. M. sobre la gestión municipal dependerá de los hombres que tengan la responsabilidad de estar relacionados con estos organismos. Al fin y al cabo las instituciones son lo que sus hombres quieren que sean; lo cual es otra forma de decir aquello de que por «sus frutos los conoceréis».

La complejidad y la gama de problemas que plantea la municipalidad costarricense contemporánea es el resultado del sedimento que los años han venido depositando en la vida misma y en la entraña propia de la institución municipal, de tal suerte que sólo con el paso de los años venideros se podrán vislumbrar las consecuencias favorables, como es de desear, de la acción del I. F. A. M. Hacer a un lado la problemática que implican los puntos enunciados anteriormente, que a modo de ejemplo los ubicamos en diez, no es congruente con la dinámica que los mismos proyectan sobre el desenvolvimiento municipal.

Prima facie, es de esperar que los recursos humanos se capaciten y con ello la gestión de la institución sea más productiva y más efectiva. Si vemos otra cara del problema, «en la naturaleza de las cosas» está que la municipalidad siga «politizada», pero—ahora y en el futuro (eso se espera)—amortiguada esta «politización» por la presencia de un personal municipal con un nivel educativo y técnico superior.

De lo que se puede decir que al menos parece estar «en el ambiente», es la voluntad de fortalecer a las municipalidades, haciendo que se integren en una planificación nacional que mueva los resortes del desarrollo del país. Este es el postulado; se verá, con el tiempo, si se cubre éste en algún grado.

Siguiendo el sencillo método anterior con referencia a las posibles notas características del período que se abre con la creación del I. F. A. M., podemos señalar las siguientes:

- 1.^a Robustecimiento de los presupuestos municipales.
- 2.^a Capacitación del personal municipal.
- 3.^a Planificación de la política municipal.
- 4.^a Debilitamiento de la «politización» municipal.
- 5.^a Variación de la modalidad de la participación del Diputado de la Asamblea legislativa en la gestión municipal.

6.^a Esperable un más alto rendimiento de la «productividad» municipal.

7.^a Mayor facilidad institucional para la operacionalización de planes de desarrollo a nivel local y a nivel nacional.

IV. CONCLUSION

Con esta institución nueva, Costa Rica cuenta ya con un instrumento valioso y eficaz en la realización del desarrollo local.

El I. F. A. M. junto al también nuevo Código municipal, constituyen dos innovaciones en la estructura institucional de esta Nación.

Bien puede decirse que el país de comentario se puede concebir en dos etapas metodológicas:

- i. la que va del año 1821 a 1970, y
- ii. aquella que se inicia en el año de la creación del I. F. A. M. (1970) y de la emisión del primer Código municipal que ha conocido este país (1970).

Ese debilitado régimen municipal encontrará, es de suponer que así sea, en estas dos instituciones la energía suficiente para proyectarse adecuadamente en la comunidad local.

Un lapso de tiempo tan amplio en el cual la municipalidad estuvo debilitada (1821 a 1970) habla por sí solo de lo precario que fue el desarrollo del municipalismo costarricense. Sin embargo, existe una conciencia en todo el país de la insoslayable tarea de la municipalidad como motor del desarrollo de la comunidad local, que redundará en beneficio de la macrocomunidad.

Se tiene, asimismo, conciencia, de la carga pesada que significa la acumulación de arcaicas y rudimentarias maneras de pensar, sentir y hacer con respecto al municipalismo. Esto hace que se sienta la imperiosa necesidad de actualizar y modernizar la municipalidad costarricense a las dimensiones de nuestro tiempo.

Esperar soluciones prontas, efectivas y a corto plazo, es un deseo hermoso; empero, hay que tener muy presente la dura lucha que se debe entablar contra toda esa herencia de municipalismo empírico que ha dominado la historia de la municipalidad costarricense. En el mundo de cambio social intenso, variado y acelerado en que se vive, las instituciones no pueden quedarse rezagadas sin castigo. La sanción que reciben es la obsolescencia. Esta prevención sirvió de guía para la

configuración del I. F. A. M. Este no puede ni debe ser obsoleto. El país requiere de la presencia siempre actual de este Instituto.

Una de las maneras de mantenerse vigente el mismo es con una labor técnica eficaz. Un alto grado de tecnicismo y de productividad son los requerimientos que debe llenar el I. F. A. M. para mantenerse a la vanguardia del municipalismo costarricense.

En la medida, precisamente, en que se politice (perdiendo con ello en eficacia productiva), perderá terreno en su importante tarea de revitalizar la municipalidad de Costa Rica. En un medio altamente politizado como es el costarricense, es probable que el I. F. A. M. ceda a la politización del partidarismo local y nacional, y con ello naufrague una de las más enaltecidas esperanzas de dinamizar y potenciar el municipalismo costarricense. Expresamos nuestro pío deseo de que esto no suceda.

