

PODER MUNICIPAL: EL CASO DE COSTA RICA

*Lic. Leonel Somarribas
Bach. Carlos Montero*

INTRODUCCION

Existen numerosos trabajos de investigación, tesis de grado, artículos de revistas, folletos, encuestas de opinión, etc., sobre el municipio. De esa vasta literatura podemos encontrar enfoques que tienden a reivindicar a las municipalidades como instituciones en las que descansa la democracia del país, este enfoque es hecho generalmente por los representantes de los gobiernos de turno, altos jerarcas de los partidos políticos tradicionales y por los candidatos a un puesto político. Por otro lado, encontramos trabajos de carácter histórico en los que se enfocan aspectos como: la evolución de los municipios en diferentes períodos históricos desde sus orígenes, en los diferentes países, especialmente en España y en América, estos trabajos incluyen definiciones, funciones, referencias a los códigos municipales, la relación entre el municipio y desarrollo, etc. También existen trabajos de investigaciones de carácter técnico, tipo diagnóstico, solicitados por las municipalidades a funcionarios del IFAM, dentro de los programas de asesoría que esta institución tiene, en relación con mejoras en

el cobro de impuesto, relacionadas con el catastro, también relacionado con el financiamiento de proyectos de construcción de infraestructura física.

Con ligeras excepciones, sin desmerecer su aportación científica y técnica, hay que reconocer que en muchos casos esas investigaciones han adolecido de sentido científico y de rigor metodológico. El enfoque espacial y las interrelaciones entre el poder y el espacio que se pueden establecer al estudiar la institución municipal quedan bastante difusos, entre una maraña de leyes y decretos y organismos relativos a la organización local, que dificultan el análisis y la comprensión de las funciones realizadas por el factor espacial y su interrelación con el poder en la configuración del Estado costarricense.

I. ASPECTOS TEORICOS METODOLOGICOS

1. *El objeto de estudio:* En este trabajo nos proponemos analizar, a través del estudio de la institución municipal, algunos aspectos de la relación que se establece entre esta institución, el poder y el espacio.

La institución municipal contribuye a la reestructuración, apropiación y control del espacio por medio de su gestión de un determinado territorio, adscribe y crea un sentimiento de pertenencia territorial a las comunidades que administra. Por otro lado, enmarca a esa comunidad en un territorio más amplio, de tipo estatal, con lo que ayuda a conformar el sentido de pertenencia a un Estado, este papel que juegan las municipalidades, hace de la administración local un elemento importante en cualquier forma de organización territorial y uno de los objetivos para su transformación.

Se ha escrito mucho sobre la pérdida del poder que han venido sufriendo las municipalidades, desde su institucionalización en el período colonial, hasta el presente. Es muy frecuente encontrar alusiones a que la pérdida paulatina del poder municipal se acentuó a partir de 1948, con la creación de numerosas instituciones autónomas y ministerios, que le han venido a quitar las funciones más importantes que generaban ingresos que aumentaban su capacidad de funcionamiento. Nosotros sostenemos que esa pérdida de poder se da incluso mucho antes, y que posteriormente cuando se elaboró el Código Municipal, se hizo desconociendo esa realidad. Por otro lado, han surgido nuevas instituciones que muestran la fetichización que hacen del municipio la mayoría de los políticos que por una u otra circunstancia se ocupan de esta institución. Al crear instituciones nuevas, como en el caso concreto de DINADECO, que se encarga de encausar mediante la política oficial todas aquellas asociaciones nacidas en el seno de las organizaciones populares, restan poder y restringen cada vez más su área de acción. Esas instituciones nuevas, como las asociaciones de desarrollo, van a tener dos alternativas, como bien lo señalan Lapassade, E. G. y Lorean: "El nacimiento y desarrollo de las instituciones pueden describirse a la manera de una epopeya o de una tragedia:

Epopeya: Los pequeños grupos informales consolidan su eficacia organizándose en el seno de un movimiento estructurado pero democrático, y acaban por adquirir la estabilidad y la legitimidad de una institución aceptada por el conjunto de la sociedad.

Tragedia: La espontaneidad del grupúsculo se pierde en el anonimato del movimiento de masas y el rigor burocrático de la organización, para acabar por caer en la esclerosis de la institución, a la que se acusa de reproducir las relaciones sociales autoritarias y de la ideología dominante que el grupúsculo se proponía evitar”. Lo anterior es para señalar que existen 1.107 asociaciones de desarrollo integral y específico que se financian con el uno y medio por ciento del impuesto sobre la renta, además reciben partidas específicas y realizan otro tipo de actividades y empréstitos con el Banco Popular, que les permite en muchos casos tener más presupuesto que muchas municipalidades. Como se puede constatar no podemos partir solamente de que el poder lo tiene la clase dominante, la burguesía, hay diversas instancias y jerarquías, desde el Estado, sus instituciones, incluyendo la municipalidad, asociaciones de desarrollo, grupos de presión, cámaras patronales, organizaciones sindicales, etc.

En relación con la institución municipal y en general con todas las instituciones, incluyendo las autónomas, coincidimos con Poulantzas en el sentido de que “las diversas instituciones sociales y más particularmente las instituciones del Estado no tienen poder propiamente hablando. Las instituciones consideradas desde el punto de vista del poder, no pueden sino ser referidas a las clases sociales que detentan el poder”.

Sin embargo, consideramos que si bien es cierto que el poder sólo se puede analizar a partir de la dinámica, está condicionado por el hecho institucional del cual no se puede desligar. “El comportamiento social está conformado y regulado por la organización y por el tipo de relaciones que éste desarrolla, viendo así encausada y delimitada su acción”. En otras palabras, para valorar correctamente, cómo está organizado el poder, hay que considerar el hecho de que el mecanismo de funcionamiento de una institución genera por sí mismo nuevas relaciones y nuevas formas de poder a partir de su propia praxis. En este sentido, en el desarrollo de nuestra investigación trataremos de dilucidar penetrando más allá del análisis tradicional de los aparatos del Estado, preguntándonos y tratando de responder a ciertos interrogantes como: ¿quién ejerce el poder?, ¿dónde lo ejerce?, o como señala Foucault, “actualmente sabemos aproximadamente quién explota a quien, hacia dónde va el beneficio, por qué manos pasa y dónde se vuelve a invertir, mientras que el poder. . . Sabemos perfectamente que no son los gobernantes quienes detentan el poder. . . Sin embargo, la noción de ‘clase dirigente’ no está ni muy clara ni muy elaborada. . . Así mismo, sería preciso saber hasta dónde se ejerce el poder, mediante qué relevos y hasta qué instancias”.

De ninguna manera pretendemos aclarar completamente todos esos interrogantes, pero sí al menos tratar de avanzar un poco en ese sentido, para tratar de arrojar luz, mediante una explicación más profunda, de esa pérdida de poder de la institución municipal, y poner al descubierto a los políticos que en una forma demagógica reivindican constantemente a dicha institución, mientras que en la práctica hacen lo posible porque se mantenga el status quo, sin atreverse en última instancia tampoco a darle la última estocada de muerte.

2. *El concepto de poder*

La elaboración y discusión de algunos elementos fundamentales de lo que podría llegar a constituir una teoría del poder, tiene algunos puntos que todavía no han sido esclarecidos. Algunos privilegian ciertos conceptos y categorías teóricas, que en otros enfoques resultan secundarios o simplemente se ignoran. Para llegar a un nivel de concreción mayor, en nuestro objeto de estudio, trataremos de destacar aquellos elementos de los enfoques sobre el poder, que nos permitan avanzar en nuestra investigación; es decir, al estudiar la evolución de la institución municipal, trataremos de dilucidar cómo ha ido perdiendo poder en la estructuración del espacio. Resulta difícil encontrar autores que se refieran específicamente a una teoría del poder, de ahí que lo que trataremos de hacer, es sacar a la luz ciertos conceptos y categorías teóricas, que nos resulten útiles para nuestro análisis, entre ellos encontramos: el Estado, las instituciones, las clases sociales, la legitimación, la no conciencia, etc.

Si consideramos la organización del espacio como una de las preocupaciones del poder, toda la estrategia del poder tiene una dimensión espacial, el poder tiene una práctica de dominación del espacio adecuada a esa estrategia. Antes de seguir adelante, es conveniente definir lo que entendemos por poder. Coincidimos con Marx y Engels al señalar en *La Ideología Alemana* que el poder es la "capacidad de imponerse" o la "capacidad de dominar" lo que comporta, para los que en aquel momento no tienen el poder, que han aceptado el poder de otros por incapacidad de imponerse ellos. De aquí derivan conceptos como grupos dominantes o clase dominante, etc.

Como ya lo habíamos señalado anteriormente, estos conceptos necesitan una mayor elaboración. Volviendo al concepto de poder, Michel Brabant plantea que "el estudio del poder se puede abordar a través de tres tipos de análisis: jurídico-político, centrado en el aparato estatal; socioeconómico, centrado en la dominación de clase y el topológico mecánico, centrado en la disposición de los arreglos". La historia nos muestra casi siempre una cara del poder, la del poder político, pero éste no es más que un reflejo externo del poder socialmente considerado, ya que para que se mantenga es preciso que esté "alimentado", función que corresponde al poder económico. Sin éste, el poder político se hallará vacío de "recursos" para organizar y mantener las funciones y aparatos complementarios indispensables para mantenerse y reproducirse. En otras palabras, tener poder consiste en hacer evolucionar en su provecho el conjunto social, el poder político no es siempre el poder real, en última instancia, el poder pertenece a quien detente los medios de producción fundamentales o usufructúe el poder emanado a nivel institucional. Un autor manifiesta que "no se debe olvidar que el Estado es la forma bajo la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes, y que esta clase es la económica". Aquí el poder se definirá entonces por la capacidad de apropiación y/o gestión del excedente por un grupo restringido de la comunidad.

La noción de poder siempre debe de estar ligada a la noción que se tiene del tipo de organización social del cual él es el principal organizador. Evitar esta referencia deformaría esta realidad, es exponerse a equivocaciones en el análisis.

El poder que nos preocupa, es aquel que actualmente sufrimos en nuestra sociedad, no es un poder abstracto, atemporal, ese poder es esencialmente jerarquizado, se identifica con el poder del Estado.

Teóricamente, se puede estudiar el Estado, desde varios puntos de vista, sin embargo, según los lineamientos del presente trabajo, se abordará su estudio fundamentalmente como una instancia jurídico-política, que, en términos de poder y soberanía, se constituye en un instrumento de dominación social en el que una clase, o fracción de clase, le otorga su propia estabilidad histórica, subordina a otros grupos sociales. Para lograr lo anterior, el Estado cubre las siguientes acciones: Es de nuestro interés destacar la legitimización del sistema en su conjunto, lo que se logra por medio de la Constitución —leyes y decretos, aparato administrativo e institucional, aparato estatal opresivo y represivo—. El concepto de legitimación es muy importante, ya que nos va a permitir mostrar que gracias a esos instrumentos jurídico-políticos, el Estado y más concretamente las clases dominantes van a legitimar y a jerarquizar su poder; de ahí que el régimen municipal, así como también el Código Municipal han sido elaborados desde y por el poder del Estado centralizado. Los ministerios, las autónomas y la creación de otras dependencias como DINADECO, y las asociaciones de desarrollo que administran, así como la creación del Consejo Económico, y el Consejo de Seguridad, rebelan el carácter centralizador del Estado. De esta manera, los grupos dominantes tienen un control supremo sobre una institución que como la municipalidad se ve reducida a su mínima expresión, debido a que las clases dominantes no les interesa fortalecerla, eso significaría poner en peligro la centralización del poder.

Otra de las funciones fundamentales del Estado, es la de reproducir las condiciones generales de la producción y del sistema mismo, esto lo logra mediante la participación a través del capitalismo de Estado en la creación de empresas públicas, que acumulan capital por sí mismas, y que se pone al servicio luego de las clases dominantes, es el caso de las empresas de CODESA, que luego se transfieren a la empresa privada. Esas empresas públicas también contribuyen a la acumulación privada de capital, mediante la producción, circulación y la reproducción de la fuerza de trabajo.

En cuanto a la naturaleza misma del poder, ella reside esencialmente en el aparato represivo, en la Guardia Civil, Guardia Rural y en los paramilitares de la OPEN.

Desde una concepción marxista del Estado, se parte de que el Estado es un aparato de dominación de una clase, utilizado para conservar y reproducir su poder. Dentro del esquema althusseriano, el Estado se encuentra situado teóricamente en el nivel supraestructural, que éste a su vez subordina dos instancias, la jurídico-política y la ideológica, siendo ambas determinadas por la base económica. La influencia althusseriana en Nicos Poulantzas al recurrir a la “autonomía relativa” que tienen las instituciones al plantear que no es consecuencia de un poder propio, sino de su relación con las estructuras. Como lo habíamos señalado anteriormente en relación con las instituciones, en nuestro caso al municipio, éstas no tienen poder por sí mismas, sino que son los grupos, ya que

las instituciones y el Estado no son entes vacíos, éstos funcionan porque los grupos de personas identifican sus intereses con los del mismo funcionamiento de la institución, que a veces no coinciden con las clases dominantes. En relación con lo anterior, nos interesa rescatar el hecho de que en nuestra investigación trataremos de establecer las relaciones entre los grupos que tienen el poder y las personas que trabajan en las instituciones, en el caso concreto de las municipalidades es difícil establecer una relación lineal entre las burguesías transnacional, nacional o local y los grupos que fueron elegidos en cargos municipales, hay casos concretos en que sí se puede establecer ese tipo de relaciones, en otros casos resulta más difícil. En relación con otras instituciones del Estado, este hecho resulta más transparente, un ejemplo del anterior es el papel de CODESA, en el análisis que se hace del Estado empresario y de la burguesía estatal en los trabajos de Ana Sojo y del taller de coyuntura de la UNA 10-11, en donde se muestra muy claramente esa relación de clase de los que detentan el poder.

Una explicación que lanzamos como sujeta a comprobación en relación con los vínculos que se establecen entre la burguesía y los representantes municipales es que en la mayor parte de los casos lo que se da es una inercia ideológica, o lo que Bourdieu llama el principio de la no conciencia. Los actores sociales ejecutan acciones que no son conscientes en su aplicación, en este sentido nosotros sostenemos que si bien es cierto que es difícil establecer una relación lineal entre las clases dominantes, y los sujetos que ocupan los cargos en el municipio, el principio de la no conciencia los hace partícipe de esa forma de dominación ideológica por medio de los lineamientos centralizados de los partidos que representan. "El segundo principio de la teoría del conocimiento de lo social, no es otra cosa que el principio de la no conciencia, las relaciones sociales no pueden reducirse a relaciones entre subjetividades animadas de intereses o motivaciones porque ellas se establecen entre condiciones y posiciones sociales y tienen, al mismo tiempo, más realidad que los sujetos que niegan".

A continuación abordaremos la categoría de espacio y su relación con el poder.

3. La categoría de espacio y la cuestión municipal

En un trabajo anterior uno de nosotros había planteado, la categoría espacio como una instancia de la totalidad social. Después de algunas críticas, revisiones bibliográficas y discusiones, hemos llegado a la conclusión de que el espacio no existe por sí mismo (Coraggio, J.L., Lipietz, Alain, Bécker, Bertha). En este apartado nos interesa destacar y llegar a una concreción mayor por medio de la relación entre el espacio y la institución municipal.

Las teorías disponibles para el análisis de esas relaciones presentan limitaciones. La mayoría de los teóricos, tanto de la línea funcionalista neoclásica, como del pensamiento crítico marxista, tienen puntos vulnerables, debido a la carencia de reflexiones sobre el espacio y la ausencia de una teoría explícita de la cuestión municipal, esto dificulta más las relaciones entre la estructura jurídico-política y la estructura económica, y por ende las relaciones espaciales. Am-

bas corrientes profundizan hoy un análisis de las relaciones entre procesos sociales y espacio. En el caso de la corriente funcionalista neoclásica, son entendidas como relaciones sistemáticas entre cambios funcional-territoriales y viceversa (Friedmann, 1978; Stohr, 1980); en el caso del materialismo histórico, el análisis entre procesos sociales y el espacio es entendido como relaciones dialécticas (Lefebvre, 1974; Lojkin, 1977; Santos, Sojo, 1980).

Los diferentes puntos de vista desarrollados tienen contribuciones para esclarecer el papel del espacio en esa relación. De acuerdo con nuestro enfoque, nos interesa la segunda posición. Sin embargo, dentro del marxismo existen diferentes matices que es conveniente aclarar. Por un lado, existe un gran número de pensadores que sostienen que el espacio no tiene realidad propia; para unos esa posición está más explícitamente expuesta, el énfasis no es en la producción del espacio colocado como mero reflejo, proyección del cuerpo social, en vez de espacio productor el espacio producido. Dentro de los agentes de la producción del espacio, sobresale el Estado y sus instituciones (incluyendo a las municipalidades). En el caso de los marxistas estructuralistas, éstos niegan una concepción del espacio como mero reflejo de las relaciones sociales. En segundo lugar, el principio en que la determinación de la superestructura por la base económica, es sustituida por la combinación de varias estructuras, instancias o sistemas, el espacio es visto como una estructura autónoma (Castells, 1971) o como una estructura homóloga a las relaciones sociales (Sojo, 1980). Se trata de una autonomización de algo que no debe ser disociado (Garnier, 1979): una exterioridad de las relaciones sociales, cuando la inscripción espacial que se materializa; o sea, una aceptación implícita de existencia de dos estructuras separadas, una social y la otra espacial. Así aunque no se acepte que el espacio sea mero reflejo en las relaciones sociales, esa concepción se asemeja de la anterior en que niega que el espacio tenga realidad propia. El es apenas una de las expresiones concretas de la estructura social, y su especificidad reside en la articulación de los elementos que componen esa estructura.

Nosotros creemos que el espacio es el campo de la realidad social en que trabajan los geógrafos, estamos de acuerdo con Sormani en el hecho de que "el espacio no es más que el producto de la actividad práctica del hombre enderezada hacia la producción material, y representa las condiciones de inserción de la naturaleza en ese proceso, resulta que para entender cómo se estructura históricamente es preciso analizar, en cada caso, el carácter que asumen las relaciones de producción y, particularmente, el estado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas que, en gran parte, son de carácter natural".

Pensamos que la articulación del espacio es un hecho evidentemente social, y que, el elemento conformador de las relaciones sociales lo será a su vez de las relaciones espaciales. En este trabajo trataremos de establecer una relación entre el poder, el espacio y la institución municipal. Partimos de que el poder es un elemento conformador, como la variable independiente de las relaciones sociales, con lo que el espacio pasará a ser una variable dependiente, subordinada, de las relaciones de poder en la estructura social. De esta forma, la articulación del espacio no obedece exclusivamente a causas geográficas, sino que estará en relación y dependerá del poder, es decir, el medio es manipulado por

el poder para ponerlo a su servicio. El espacio debe plantearse desde una óptica global, si aceptamos que el espacio es el marco de las relaciones sociales, de qué manera su dominio se efectúa mediante unas "leyes" que conforman el espacio mismo, es decir, cómo el hombre actúa sobre el espacio, lo domina y lo modifica, qué normas utiliza para ello, y para adoptarlo a sus intereses.

Si nos preguntamos quién tiene el poder, la respuesta es obvia, el grupo dominante, lo que nosotros debemos de buscar es la lógica de ejercicio del poder y de la ordenación del espacio. El poder habíamos dicho anteriormente puede abordarse por medio de una instancia jurídico-política, centrada en el aparato estatal, aquí encontramos diversos niveles o jerarquías de poder. Tenemos el poder central, el ejecutivo, con sus instituciones centralizadas, ministerios, las autónomas supuestamente descentralizadas, las gobernaciones y los ejecutivos municipales, todos los funcionarios que desempeñan esos cargos tienen cierto grado de poder y en la mayor parte de los casos están identificados, consciente o inconscientemente, con los intereses de la clase dominante, en otras palabras, la instancia socioeconómica o infraestructural no se puede separar tajantemente, ya que está enmarcada dentro de la dominación de clase y se encuentra mediatizada por los mecanismos de dominación ideológica.

A nivel espacial, el poder tiene su representación, por ejemplo, existe una contradicción ciudad-campo, en la ciudad se establecerá la autoridad y se concentra la fuerza.

Un aspecto importante que merece ser destacado por su importancia trascendental en nuestro análisis del espacio y la institución municipal, es la transferencia geográfica del valor, este tipo de análisis es bastante conocido a nivel del funcionamiento del sistema capitalista mundial, autores como Emanuel Mandel, Samir Amin, etc., se han ocupado de este aspecto. Sin menospreciar esos trabajos y haciendo la aclaración en el sentido de que es importante considerarlos como eslabones en la cadena de la extracción de valores y excedentes producidos en los países del Tercer Mundo y que dan origen al intercambio desigual. A nosotros nos interesa por ahora destacar la transferencia geográfica del valor en una escala regional y local.

La transferencia geográfica del valor puede ser definida "como el mecanismo o el proceso a través del cual el valor producido a nivel local o a nivel de área y por lo menos parcialmente realizado contribuye a la acumulación localizada en otra parte".

En la bibliografía consultada no encontramos una definición satisfactoria de lo que deberíamos entender por municipio o gobierno local, por tanto, intentaremos definir lo que entendemos como tal.

Concebimos el municipio como:

Una forma de organización económica, política, social y espacial a nivel local, que a la vez es expresión de la lógica de organización económica, social, política y espacial en una formación social determinada.

Así el municipio costarricense responde a la lógica de la organización de la formación social capitalista, subordinada y las contradicciones que le son inherentes.

El municipio no es una invención antojadiza, sino que éste es una necesidad histórica de organizar la producción material y mantener el dominio de clase a escala local. Las características que asuma esta forma de organización y el nombre que reciba, estarán determinados por las necesidades del desarrollo capitalista.

Algunos autores consideran que la municipalidad es una institución desfasada, inoperante en las condiciones actuales. Nosotros creemos que esa institución es necesaria en cualquier formación social.

II. EL EJERCICIO DEL PODER, EL MUNICIPIO Y LA ESTRUCTURACION DEL ESPACIO

1. *La colonia y el municipio*

Distintas corrientes de pensamiento han desarrollado la idea de una democracia rural y del régimen igualitario para explicar el surgimiento de una estructura política e institucional de naturaleza democrática, y nosotros no compartimos esta tesis, ya que se ha demostrado históricamente la existencia de sectores sociales y diversas formas productivas que contradicen las tesis de la democracia rural y el igualitarismo, en la colonia la hacienda con una combinación de relaciones serviles y esclavistas, la encomienda de tributo que permite transferir el trabajo excedente de los indígenas hacia los colonizadores.

La existencia de pequeñas unidades de producción inmersas en una economía mercantil simple, lo cual orientaba a los productores fundamentalmente a reproducir su fuerza de trabajo. La existencia también durante esta época de formas productivas de plantación, nos lleva a la conclusión de que la tenencia de la tierra de ningún modo era homogénea, o igualitaria.

Existían tres formas productivas diferenciadas en Matina y su valle, en el valle de Esparza y en la parte central del país, Cartago y San José. Estas tres formas productivas configuraban la formación espacial en la época.

Pero, sí consideramos qué diferencias geográficas de fertilidad del suelo, clima, precipitación fluvial, influyeron en una actividad diferenciada en el cultivo y tipo de explotación de la tierra. Además, la escasa densidad demográfica, la inexistencia de metales preciosos y de un producto estable, contribuyeron al aislamiento de la provincia y a la conformación de una estructura agraria con rasgos particulares.

En esta época el principal instrumento de ejercicio del poder lo constituían los ayuntamientos. El historiador Carlos Meléndez dice:

“... Un aspecto de interés que cabe destacar, es el de que las personas que desempeñaron estos cargos municipales, fueron representantes de la inci-

piente aristocracia urbana, en la nueva sociedad que se constituía. Los fundadores de un poblado, entraban de hecho a formar parte de la nobleza de tal comunidad”.

Tres elementos que para nuestro propósito interesa destacar de la cita anterior, primero, la composición social de los integrantes del cabildo o municipio, segundo, la concentración del poder y su ejercicio en el núcleo urbano central y, tercero, el interés en la expansión de ese poder hacia nuevas áreas geográficas, por la necesidad de integrar productivamente estas áreas.

Posteriormente, al finalizar el siglo XVI, el rey de España Felipe II decreta la venta de los puestos ocupados en el municipio, lo que lo convierte en un centro de poder todavía menos participativo, ya que las personas que ocuparían cargos en los concejos municipales serían los que estuvieran en capacidad de pagar por ellos a la corona española.

1.1. Las Cortes de Cádiz y el municipio (1821)

“Durante esta etapa se desarrolla la lucha de una débil burguesía liberal para imponer su organización política y administrativa sobre un territorio en el que las fuerzas del antiguo régimen eran fuertes aunque desiguales, y para impedir, desde ciertos sectores moderados de la burguesía una revolución campesina”.

Las Cortes de Cádiz fueron el campo de batalla político para las contradicciones arriba señaladas por Nadal, que se expresaban en las tesis de la uniformidad territorial, que establecía un sistema administrativo y político escalonado y uniforme, y por otro lado, las tesis de los conservadores que defendían el antiguo régimen, que generalizaba las instituciones locales de origen electivo. Para aclarar más esta situación reproduciremos a continuación dos intervenciones de diputados de las Cortes de Cádiz:

“La constitución es un sistema: Por consiguiente es menester que el plan que VM. (Vuestra Majestad) ha adoptado en grande se adopte en pequeño (. . .) Si las Cortes representan a la nación, los cabildos representan a un pueblo determinado. . .”.

A esto responde otro diputado diciendo:

“Todo su discurso se funda en un principio equivocado cuando he manifestado que los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error (. . .) en la nación no hay más representación que la del Congreso Nacional. Si fuera según se ha dicho, tendría más que los ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados formarían una nación federada, en vez de construir una sola e indivisible nación (. . .) Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos (. . .) solo un instrumento, de éste, elegidos de un modo particular por juzgarlo así conveniente el bien general de la nación. . .”.

Las tesis federalistas del primer diputado se apoyaban en criterios localistas y caciquiles y en gran medida se fundamentaban en el temor de las noblezas regionales españolas de entonces de perder sus privilegios y quedar relegadas con el uniformismo a la condición de simples ciudadanos españoles.

La tesis del unitarismo permitió bajo un marco amplio de descentralización administrativa configurar una institución municipal con la jurisdicción del poder central, el poder central conseguiría no solo una administración local más racional y uniforme, sino que además ampliar su dominio territorial.

Estas ideas liberales tenían una fuerte base en los filósofos franceses y en aquel momento histórico constituían el ropaje ideológico con el cual la burguesía constituye las instituciones jurídicas y políticas necesarias para su desarrollo y que en nuestro país fueran aceptadas de buen agrado por el grupo dominante. Necesitaban conformar una institución municipal que se ajustara a las expectativas de desarrollo capitalista.

Efectivamente las Cortes de Cádiz provocaron todo un replanteamiento del municipio, por ejemplo, se elimina el decreto que imponía la compra de puestos municipales, se establece que tendrán acceso los que fueron elegidos mediante sufragio. Producto de esto, también aumenta el número de cabildos de solamente uno a principios de siglo, a quince en 1813. Se constituyen cabildos en Heredia, San José, Alajuela, Turrialba, Boruca, Orosi y Atirro. En 1814, la constitución de estos cabildos lleva implícita de hecho la necesidad de incorporar nuevos territorios, de acuerdo con las necesidades económicas del sistema vigente. Pero también no se puede negar la cuestión aparente que siempre ha reivindicado la historiografía tradicional, y es el hecho de que los vecinos de los nuevos asentamientos debían de contar con una parroquia propia que les ahorraría caminar grandes distancias, al asistir a los servicios religiosos. Nosotros creemos que detrás de este hecho, se oculta una cuestión más importante, ya no de carácter ideológico, sino de carácter jurídico-político. La constitución de una parroquia implicaba la división y reestructuración del espacio, en varias unidades administrativas, lo que implicaba una división y jerarquización del poder, que más tarde llevaría a confrontaciones de carácter bélico por las rivalidades de clase que se dieron entre los habitantes de los principales centros poblados.

2. *La transición hacia el capitalismo y el municipio*

A partir de esta época, los cabildos comienzan a gravitar en una forma más importante en la vida política del país y proliferan las tesis localistas y aislacionistas, como es el caso de la decisión del municipio de Heredia de incorporarse al imperio mexicano. Refiriéndose a la guerra civil de nuestro país en 1823, en que Cartago y Heredia querían anexarse al imperio mexicano, mientras que San José y Alajuela defendían la vía independiente y republicana, se dice:

“Tal conflicto es hijo del espíritu localista orientado por las municipalidades centrales”.

El mismo historiador afirma que quienes asumieron los papeles de mayor responsabilidad en este conflicto eran los miembros municipales.

En 1835 se da otro problema similar con la llamada "Guerra de la Liga", en que Heredia, Alajuela y Cartago la emprenden contra San José, estas diferencias localistas minaban la autoridad del poder central, del grupo dominante, y en buena parte eran producto del federalismo que dominaba en aquella época como forma de organización política subordinada a la Capitanía de Guatemala.

Todo esto marca un panorama de conflictos al interior del Estado costarricense. Por esto creemos necesario profundizar en el análisis de la coyuntura histórica y al respecto Federico López nos ilustra de la siguiente manera:

"La formación de un aparato burocrático militar débil, ausencia de un producto de exportación sólidamente consolidada, aislamiento con respecto al resto de provincias de la Capitanía, el peso y el papel desempeñado por la economía parcelaria y la escasa población indígena y la debilidad orgánica de los grupos dominantes, fueron factores históricos que coadyuvaron a un tránsito pacífico hacia la explotación del café".

Aunque nosotros diríamos que coadyuvaron al tránsito no violento, ya que el café haría ingresar a Costa Rica al mercado capitalista mundial y a formas de producción propiamente capitalistas, a diferencia de los otros países de Centroamérica, en los cuales se dio un proceso violento de expropiación y usurpación de tierras.

No cabe duda que en este momento era conveniente para la burguesía del país mantener la cohesión interna y el unitarismo como tesis fundamental de organización social y territorial. En este sentido, Braulio Carrillo resulta el hombre indicado para jugar este papel. En 1841 suprime el régimen municipal vigente, fortalece la autoridad del gobierno central contra las "decidencias" internas. Nadie niega su importancia para el desarrollo del cultivo del café: bajo su mandato hay incremento de las exportaciones, destina varios terrenos en San José, Cartago y Pavas para el cultivo y así eleva el volumen de la producción cafetalera. Además, adopta diversas medidas de mejoramiento y ampliación de las comunicaciones internas, habilitación de puertos, organización monetaria, etc.

Con la expansión de la explotación del cultivo del café se inicia un proceso de estructuración espacial y de ordenación del territorio a mayor escala, con características capitalistas propiamente. A mediados del siglo XIX había un camino de mulas que comunicaba a Cartago con la costa del Pacífico y Nicaragua, y al sur con Panamá. Con la aparición de la Sociedad Económica Etineraria en 1843, ésta se dedicó a la construcción de caminos que habilitaran la región central con las costas del Pacífico y del Caribe, para la exportación del café. Puntarenas se desarrolla como principal puerto de Costa Rica, sin embargo, la costa del Atlántico ofrecía mayores facilidades para el acceso a los mercados europeos y a la costa oeste de los Estados Unidos, problemas de carácter técnico y financiero y la escasez de fuerza de trabajo impedían el desarrollo de esta vía.

A finales del siglo pasado, se contratan préstamos con Inglaterra y luego con los Estados Unidos, en particular con el señor Keith, para la construcción del ferrocarril, que habría de ser el inicio de otra forma de explotación capita-

lista con el cultivo del banano con capital extranjero, la construcción de estas vías permitió ir incorporando nuevas áreas, y abrir un proceso de colonización bajo la premisa fundamental de la explotación de este producto, lo que permitió el surgimiento de centros poblados y de ciudades intermedias.

En 1847 se aprueba una constitución que limita el surgimiento de municipios únicamente a las cabeceras de departamentos. En esta época se sientan las bases de la actual división territorial administrativa. Existían en ese entonces cinco departamentos y por ende cinco municipios y dos comarcas.

En 1848 se asiste a un hecho muy importante para la vida institucional del país, la declaración de la independencia de la república de Costa Rica, importante decimos porque un año antes se había otorgado el derecho a las municipalidades a solicitar reformas constitucionales, inmediatamente las municipalidades hacen uso de esto y solicitan la declaración de independencia de la república de Costa Rica, que fue aprobada bajo la presidencia del Dr. Castro Madriz. Posteriormente las municipalidades solicitan una reforma constitucional, que entre otras cosas, establece la creación de municipalidades como cantones existentes y se creen.

Por decreto, el presidente Mora en 1856 decide la creación de municipalidades únicamente en las cabeceras de provincia. En 1859 se establece una nueva constitución que regula la elección de un legislador que representa al cantón en la cabecera de provincia.

Es importante llamar la atención del papel que asume la naciente burguesía de nuestro país, al utilizar estrategias de acuerdo con sus intereses y que en un principio pueden resultar contradictorios. Por un lado, en el gobierno del Dr. Castro Madriz los grupos dominantes ven con malos ojos esa proliferación de municipalidades y toman las medidas del caso, para sólo establecer municipalidades en las cabeceras de provincia, esto lo logran con una reforma que da la posibilidad a los municipios de desempeñarse como diputados al mismo tiempo.

En 1867 se establecen las ordenanzas municipales, donde se adapta toda una nueva ordenación jurídica municipal, y posteriormente la Constitución de 1869 otorga nuevamente a las municipalidades el derecho de proponer reformas constitucionales. Se estableció también la enseñanza gratuita y obligatoria costeadada por el Estado y se da a las municipalidades la responsabilidad de la administración y dirección de la enseñanza. A partir de 1876 se establece la capacidad de todos los cantones de poseer gobiernos locales. En el año 1893 se toman medidas para el mejor manejo y administración de los municipios, separando los rubros de enseñanza, caminos y de tierras del cantón, tanto financiera como administrativamente.

Posteriormente, hay una serie de reformas constitucionales que no afectan al municipio, por lo menos hasta los años 40 del presente siglo, que pasaremos a analizar separadamente.

Haremos aquí un corte para tratar de sacar algunas conclusiones que nos parecen importantes para los objetivos de esta ponencia:

- a) El modelo de democracia burguesa de nuestro país y su expresión en las instituciones no se funda en un régimen de tenencia de la tierra homogéneo, ni en el espíritu democrático de los grupos dominantes en el pasado, como sostienen algunos autores. Es fácilmente demostrable como desde tiempos lejanos han existido formas de tenencia de la tierra desiguales y relaciones sociales de explotación. Hemos señalado algunas particularidades que sí nos parece importante tener presentes para caracterizar nuestro modelo de democracia burguesa.
- b) El municipio como institución o instrumento de poder de los grupos dominantes ha respondido a los intereses de éstos en el ejercicio del poder. Como los grupos dominantes crean instituciones y modos de organización social y espacial con carácter democrático respondiendo a las necesidades objetivas mínimas de su desarrollo y en el momento en que estas instituciones niegan estos intereses, las reforman, las reacomodan o simplemente las hacen desaparecer, un ejemplo de esto lo constituye la ley de bases y garantías de 1842.

2.1. La municipalidad y el "modelo de sustitución de importaciones"

La implantación del modelo de "sustitución de importaciones" a partir de los años 50 (1950) centrado fundamentalmente en el crecimiento industrial y la incorporación posteriormente al Mercado Común Centroamericano, provoca cambios de relativa importancia en la estructura productiva y una reorganización espacial con el crecimiento, principalmente, de las ciudades en la región central y las ciudades intermedias del país. A nivel político también significó el afloramiento de una serie de contradicciones no antagónicas, pero sí importantes para el análisis de la coyuntura, entre las fracciones de la burguesía cafetalera y una nascente burguesía industrial. Para clarificar más, el crecimiento centrado de la implantación de industrias de ensamblaje y de maquila requería contar con importantes contingentes de fuerza de trabajo, un desarrollo infraestructural en lo que se refiere a los medios de circulación material y social y, además, los medios de consumo colectivos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. San José como núcleo urbano más desarrollado, no contaba con esta condición necesaria para el presente estado de desarrollo del capitalismo; por esto era necesario acondicionar dicho soporte espacial; de aquí el gran crecimiento infraestructural de las ciudades principales de la región central, San José, Alajuela, Heredia y Cartago, y algunas ciudades intermedias como Limón, Puntarenas (puertos que para este modelo son muy importantes), Liberia, Ciudad Quesada, San Isidro de El General, Ciudad Neily.

Para operacionalizar esta estrategia era necesario reconcentrar el poder y las decisiones, y entonces se fortalecen o crean, cuando no existían, instituciones encargadas de promover estas condiciones necesarias, cuyo papel va a ser el proveer los medios de circulación material (camino, puentes, vías férreas, puertos, etc.) y medios de consumo colectivo (vivienda, transporte colectivo, salud,

educación, etc.). Se fortalecen y desarrollan el ICE, INVU, algunos ministerios, se crean instituciones como el SNAA, DINADECO, MIDEPLAN, ITCO, etc.

Las municipalidades, que cumplían básicamente con estas funciones de desarrollo infraestructural y de proveer medios de consumo colectivos, quedan superadas en la práctica, debido al gran desarrollo de las instituciones especializadas arriba señaladas. Cabe apuntar que este proceso de transformación del Estado no tuvo necesariamente un tránsito pacífico y la reacción por ejemplo del pueblo costarricense, fundamentalmente los habitantes de las ciudades, en contra de la creación del SNAA (Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados), también lo que es muy importante para nuestros objetivos en esta ponencia, la reacción de los gobiernos locales en contra de esta institución y el traspaso del servicio de cañerías a dicha institución durante los años del 63 al 66.

Como hemos señalado, los gobiernos locales no contaban con las condiciones económicas reales para hacerle frente a estas transformaciones y el poder central, creemos, no estaba tampoco dispuesto a darles estas condiciones, era menos riesgoso, políticamente hablando, fortalecer, desarrollar o crear instituciones especializadas que tuvieran un mayor grado de subordinación real y formal al poder central (con esto no queremos decir que las municipalidades no estuvieran subordinadas), que otorgarle poder a la institución municipal, que es deliberativa, que bien que mal, caracterizamos como una institución menos especializada y más política.

En este marco, en el año 1971 fueron planteadas una serie de reformas al régimen municipal y las más importantes fueron el traspaso del impuesto territorial a las municipalidades, la promulgación del Código Municipal y la creación del IFAM. Este último más bien es una contradicción, por lo menos aparente, con la lógica de lo arriba expuesto, ya que sería más lógico el tránsito gradual de los municipios hacia su desaparición. Pero la desaparición de éstos sería una carta que nuestra burguesía no estaría dispuesta a jugarse, por la función política e ideológica que desempeñan los municipios.

2.2. El Estado empresario y las relaciones de poder

Interesa tratar de establecer vínculos de clase entre los funcionarios de las instituciones y los grupos que detentan el poder económico, con el desarrollo del Estado empresario. Algunas investigaciones han demostrado que en ciertas subsidiarias de CODESA, en el caso concreto de CATSA, sí es transparente ese hecho.

Los autores hacen un análisis sobre los funcionarios que ocupan cargos directivos en los ingenios más importantes del país: CATSA, El Viejo, Taboga y El Palmar; el exministro de Transportes Alvaro Jenkins aparece como directivo y socio de las empresas privadas y al mismo tiempo ocupa el cargo de directivo de la empresa estatal CATSA. Aquí también resulta obvio, que convergen los niveles de poder político con el poder económico, se tiene un dominio de información clave, que permite diseñar estrategias de producción, acceso a créditos con el Sistema Bancario Nacional y, como si eso fuese poco, un mercado seguro

para la producción. Como se puede constatar, las relaciones sociales de producción y más concretamente las diversas formas productivas del modo de producción dominante, articulan el espacio, traspasando las diversas escalas (nivel internacional, regional y local).

Nos interesa ahora hacer un análisis del municipio, habíamos señalado antes, que las municipalidades tenían a su cargo la reestructuración del espacio a nivel cantonal, en el que se tenía jurisdicción sobre el cobro de patentes, y la realización de algunas obras de infraestructura, como la construcción de carreteras, caminos y puentes, en la realización de estas obras participan otras organizaciones como: las asociaciones de desarrollo comunal, grupos de presión, entidades privadas y públicas, etc.; la producción social muchas veces es apropiada individualmente, cuando esas obras benefician a propietarios privados.

Así como resulta visible que los grupos dominantes usan su poder en su beneficio, en relación con las otras instituciones, como en el caso específico de CATSA, resulta más complicado establecer este tipo de relación con los funcionarios municipales y las burguesías locales, nacionales, transnacionales o estatales. Existen algunos indicios, aunque no disponemos de datos, que ameritarían una investigación posterior, sin embargo, se dan algunos casos aislados que podrían ser útiles. Un empresario hotelero de Playas del Coco ha sido presidente municipal del cantón de Carrillo y también presidente de la liga de municipalidades de Guanacaste. En su gestión impulsó una serie de obras como la construcción de obras ornamentales, asfaltado de la carretera a Playas del Coco. Si bien es cierto que esas obras son de beneficio social, también es cierto que las mismas contribuyen a la acumulación privada de capital y, por ende, van en beneficio personal.

Algunos miembros de esa liga de municipalidades estuvieron apoyando un boicot contra la creación del distrito de riego del río Tempisque, debido a que algunos hacendados podían ser expropiados.

Si revisamos las actas de cualquier municipalidad del país podríamos constatar que para la construcción de un camino, puente u otra mejora vial, el procedimiento que se sigue consiste en que la municipalidad hace la solicitud de la maquinaria al MOPT, si éste no dispone de las mismas, los vecinos deben aportar el combustible, o la alimentación de los operarios de la maquinaria, de ahí que como los vecinos son casi siempre de escasos recursos económicos, entonces las obras se construyen según los intereses de los grupos dominantes.

Para terminar nos interesa destacar cómo opera la transferencia del valor a nivel local y regional. Existen en Costa Rica diez municipios productores de banana, en total para 1983 generaban unos dos mil millones de colones, de los cuales solamente se les entregaban 40 millones, o sea cuatro millones a cada una de las municipalidades productoras, como se puede constatar del total de valores producidos por esos municipios sólo logran recuperar el 2 0/0, el resto es transferido al poder central, lo anterior es fundamental para explicar las desigualdades regionales locales.

III. LA FETICHIZACION DEL MUNICIPIO

En este apartado nos interesa discutir una función importante que cumple el municipio a nivel fundamentalmente ideológico. Los apologistas del modelo democrático burgués le asignan una función muy importante al municipio con planteamientos puramente demagógicos. Al extremo de decir que: "el régimen municipal es el sustento de la democracia costarricense", como si fuera un ente neutral en términos de los conflictos que naturalmente ocurren en nuestro país y como si en la práctica la intención de las clases dominantes no fuera ver desaparecer dicha institución.

Pasaremos revista aquí a distintas posiciones expresadas por personalidades de distintos partidos políticos del país.

El Lic. Alberto Cañas expresa lo siguiente:

"El régimen municipal como casi todas las instituciones básicas del país, fue diseñado para una sociedad muy pequeña, para la sociedad de hace 150 años; el país ha crecido y está desbordando los límites de las instituciones que creó, y en estos momentos no es que la vigencia del régimen municipal puede estar en peligro, es que no sabemos si el régimen municipal tal como está concebido responde hoy a las necesidades del país".

En la primera parte de estas ideas, creemos que el municipio es una necesidad más que una invención antojadiza, en cualquier momento histórico de organizar la producción material y en general la sociedad y en arreglo a esto de organizar el espacio a una escala local. Las características que asuma esta forma de organización y el nombre que reciba estarán determinados por las relaciones sociales de producción en cada momento histórico. La tendencia histórica en nuestra formación social es a la concentración del poder, de las decisiones, por parte de las clases dominantes del país para responder a las exigencias de desarrollo del capitalismo; lo que habría que plantearse en realidad es si efectivamente esta institución, tal y como ahora existe, con estas características, responde a las necesidades del presente estadio de desarrollo del capitalismo y la más indicada para las clases dominantes, si es lo que más se adecúa a sus necesidades.

Don Armando Arauz Aguilar plantea lo siguiente:

"El principal elemento de la crisis del régimen municipal es una crisis política, porque en realidad el Estado costarricense no tiene respecto al régimen una política definida y no lo ha llegado a considerar como una institución fundamental del Estado.

Nuestros dirigentes políticos y nuestros gobernantes han tenido y tienen al régimen municipal como un simple apéndice dentro de la estructura del Estado. Como una consecuencia directa de esta crisis política devienen otras dos que son también fundamentales pero derivadas de la primera: en primer lugar la crisis económica financiera como consecuencia de su debilidad económica y financiera, se produce indudablemente una debilidad ad-

ministrativa. Para romper el círculo, lo único que cabe es una firme determinación política de levantar el régimen municipal”.

No compartimos con don Armando Arauz su afirmación de que el Estado (nosotros diríamos las clases dominantes), no tenga una política definida respecto del régimen municipal, creemos precisamente que la política definida que tienen las clases dominantes es la de no definir una política al respecto, es decir, la de no otorgarle poder de decisión a las municipalidades. Responsabilizar al Estado, en abstracto, y decir que no hay una política definida es embellecer el problema real de los municipios.

Pero nos parece acertada la exposición del segundo párrafo, en la medida en que hace evidente que el problema esencial de las municipalidades es un problema de índole político y que éste se expresa en el desfinanciamiento y los problemas de carácter administrativo-técnicos.

El Dr. Rafael Alberto Grillo Rivera, entre otros aspectos, se refiere al siguiente:

“Otro factor es el de las elecciones, los partidos políticos no participan en la elección de los miembros de los concejos municipales, dándole la verdadera importancia que tienen, muchas veces son puestos que se dan para satisfacer ambiciones personales, en algunas ocasiones para compensar la posibilidad de no entrar en una lista de diputados, por lo tanto, el entusiasmo o el deseo de una persona que llega ahí, no es el mismo de quien realmente quiere participar en un concejo municipal”.

Uno de los problemas que obstaculizan el desarrollo del municipio es el de que la elección de los concejos municipales se realice conjuntamente con las de la elección de presidente y diputados, lo que hace que estas elecciones se diluyan y pierdan importancia. Sin embargo, no creemos obviamente que este sea un problema a resolver por parte de los grupos dominantes, ya que mantener este estado de cosas fortalece y consolida a los partidos mayoritarios de la burguesía (no así a la democracia en su conjunto), que en medio de un gran derroche de dinero en propaganda su menor preocupación es la de realizar elecciones en que se discuten plataformas programáticas en profundidad. A pesar de esto hay propuestas por parte de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de algunos otros sectores de los partidos políticos, como el Partido Liberación Nacional, que plantean el realizar estas elecciones a mitad de período.

El Lic. Ismael Antoniò Vargas dice:

“La situación de nuestro régimen municipal se puede encerrar dentro de la siguiente paradoja: es la institución costarricense de mayor arraigo, político y sociológico, de más larga tradición y de carácter más definitivamente representativo; pero estos mismos elementos, lo han llevado a ser lo menos comprendido, lo más descuidado, la que menos preocupación despierta en los procesos políticos costarricenses”.

Humberto Vargas Carbonell apunta:

“...el problema consiste en que el Código Municipal que les señaló muchas funciones a los organismos municipales no le dio potestades ni resolvió el problema financiero de las municipalidades, lógicamente las municipalidades no cumplen con sus funciones si no son auténticos y reales gobiernos locales con poder de decisión y si no son adecuadamente financiados”.

Nosotros trataremos de concluir aquí con la siguiente tesis: como hemos visto a lo largo de la revisión bibliográfica consultada sobre el tema y en las citas aquí apuntadas, podría darse la imagen, para nosotros falsa, de que las distintas clases y sectores sociales, los partidos políticos, comparten a manera de consenso que la institución municipal es importante y que es necesario mejorarla.

Esto es lo que nosotros decimos la “fetichización del municipio”, ya que, por un lado, esta institución es planteada idealmente como “el sustento de la democracia costarricense” y la realidad objetiva nos dice que no es tal, ya que es, como veremos, una institución que por la lógica y la tendencia históricamente de las clases dominantes de concentrar el poder, está en camino de su desaparición.

Nosotros no idealizamos el municipio, decimos que es una forma de organización local que está subordinada a otras formas de organización superiores, decimos que la organización local es una necesidad histórica independientemente del modo de producción dominante en un momento dado, por tanto, el municipio costarricense responde a las necesidades de desarrollo del capitalismo, por tanto reproduce las relaciones de poder al interior de su radio de acción.

El plantear que el municipio es una institución neutral en términos de las contradicciones y conflictos de clase no es otra cosa que mitificarlo, es decir, que el municipio es el sustento de la democracia, pero tratar de hacerlo desaparecer eso es fetichizarlo, y lo que afirma esto es que a pesar del reconocimiento de que el municipio es importante (aunque sea demagógicamente) y a pesar de estar en discusión una serie de reformas, éstas se quedan solo en el papel en tanto la situación del municipio es cada vez más crítico.

IV. LA COYUNTURA ACTUAL DE LA INSTITUCION MUNICIPAL

1. *Municipalidad y participación*

Para poder en este apartado caracterizar las diversas formas de participación popular es preciso tener en cuenta el contexto de desarrollo capitalista costarricense, que va a determinar las características de esta participación y el rol de las municipalidades como una válvula de escape a estas contradicciones capitalistas, la división de la sociedad en clases sociales, las relaciones sociales de explotación, el proceso de concentración de la tierra, las condiciones de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, cristalizan en espacios desiguales, expresadas a nivel local al interior de la circunscripción territorial del municipio.

En la municipalidad como gobierno local transitan las reivindicaciones de diversas formas organizativas de expresión popular como las asociaciones de desarrollo integral, comités de lucha, juntas progresistas, comités de barrio, comités pro mejoras, que son también distintas formas de poder, en muchos casos antagónicos con el poder de la burguesía capitalista (el poder popular). Incluso consideramos que uno de los papeles importantes de la municipalidad es de servir de atenuador de las contradicciones de clase a nivel local, la legalización o institucionalización de una organización y el cauce burocrático dado a una reivindicación popular va a neutralizar el efecto político de las contradicciones de clase.

En este sentido, la concepción de participación del grupo dominante y las diferentes instituciones, para nuestro caso, las municipalidades, es burocrática y mecánica.

Un fenómeno importante respecto de la pérdida de poder de las municipalidades ha sido la creación de DINADECO como un intento de legalizar o institucionalizar la lucha popular organizada.

El gran desarrollo obtenido por las ADI, establece en algunos campos competencia con los gobiernos locales, incluso a nivel presupuestario, ya que la ley garantiza a las ADI, legalmente constituidas el 1,25 % del impuesto sobre la renta, además del manejo de partidas específicas al extremo de que en algunos casos existen ADI que tienen mayor contenido presupuestario que las municipalidades de su cantón, en contradicción con la situación crítica de municipalidades, cuya operación está condicionada a las partidas específicas.

En un documento del IFAM titulado *La participación de la comunidad en el desarrollo local*, se plantea lo que sigue:

“De las entrevistas y observaciones a nivel de campo, se desprende que hay municipalidades que ven en el proceso de organización y desarrollo de las comunidades locales y en especial de las Asociaciones de Desarrollo Integral, el surgimiento de organismos competitivos al municipio y como más adelante lo reiteramos, muchas asociaciones parecen también creer que su papel es el de reemplazar la función municipal”.

Hay otra cita del referido documento que reproducimos aquí por considerarla de mucha importancia, ya que compartimos con el o los autores las maneras de interpretar las diversas manifestaciones de organización popular y sus reivindicaciones en la relación con las municipalidades.

“Ciertamente que la comunidad organizada puede constituirse en un instrumento de presión frente a las autoridades y servicios del gobierno municipal; pero ello no es pernicioso en sí. Por el contrario, debe concebirse tal presión como una expresión de la conciencia pública frente a los problemas y coordinar por intermedio del gobierno local, lo que ella tiene de positivo, instando a las organizaciones a participar en las soluciones y sobre todo, en la gestión de los proyectos de solución”.

Pero nosotros no quedaríamos ahí en esta apreciación, diríamos que cuan-

do estos proyectos son en favor de los sectores populares y muy posiblemente nieguen el interés de los grupos dominantes, estas organizaciones y el municipio pueden convertirse en instrumentos de presión que se opongan al poder de los grupos dominantes en favor del interés de los sectores populares.

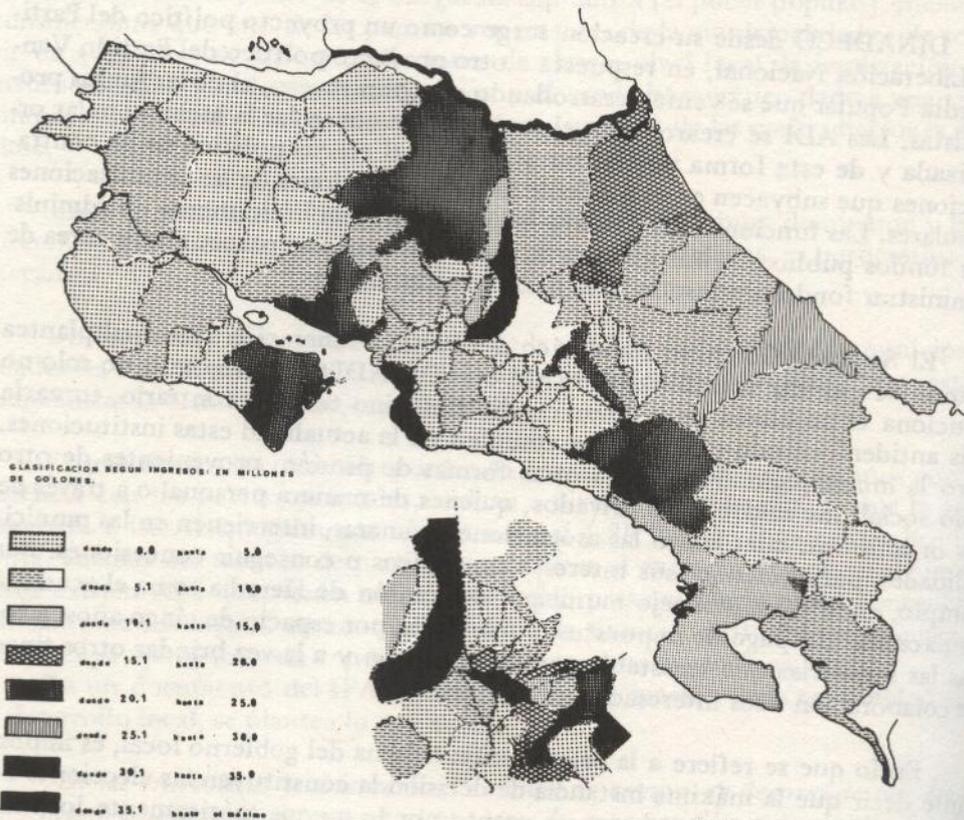
DINADECO desde su creación surge como un proyecto político del Partido Liberación Nacional, en respuesta a otro proyecto político del Partido Vanguardia Popular que se venía desarrollando con gran suceso, el de las juntas progresistas. Las ADI se crearon con el propósito de controlar la lucha popular organizada y de esta forma mediatizar y atenuar el efecto político de las contradicciones que subyacen en el fondo de las reivindicaciones de las organizaciones populares. Las funciones que desarrollan estas ADI son básicamente de administrar fondos públicos y burocratizar la lucha popular, nos parece que la tarea de administrar fondos correspondería a las municipalidades.

El Segundo Congreso Ideológico del Partido Liberación Nacional plantea la tesis de unificar o fusionar el IFAM con DINADECO, dicha tesis no solo no resuelve el problema de las municipalidades, sino todo lo contrario, tomaría más antidemocrático el papel que cumplen en la actualidad estas instituciones. Pero la municipalidad atiende a otras formas de presión, provenientes de otro polo social, los empresarios privados, quienes de manera personal o a través de sus organismos, tales como las asociaciones, cámaras, intervienen en las municipalidades, para defender sus intereses específicos o conseguir concesiones. Por ejemplo, en 1960 el concejo municipal del cantón de Heredia toma el acuerdo de exonerar del pago de impuestos municipales, por espacio de cinco años, a todas las industrias que se establezcan en el cantón y a la vez brindar otros tipos de colaboración a los interesados.

En lo que se refiere a la organización interna del gobierno local, es importante decir que la máxima instancia de decisión la constituyen las elecciones de los concejos municipales, en cuyo evento por lo menos teóricamente los residentes del municipio aprueban los planes de desarrollo cantonal de los distintos candidatos pertenecientes a los diferentes partidos políticos nacionales. Decimos teóricamente porque la realidad es otra, las elecciones municipales se dan en medio de una gran campaña propagandista para elegir al presidente y a los diputados, donde realmente poco se conoce de los programas de los partidos a nivel nacional y mucho menos de los programas a nivel de municipio. Sin que por esto se quiera decir que los grupos dominantes y sus partidos le resten importancia electoral a los municipios, todo lo contrario, creemos que una de las razones por las cuales estos grupos no han hecho desaparecer los municipios es por la importancia electoral que éstos tienen.

En el intervalo de los cuatro años de la elección, otra instancia decisoria de los municipios son los cabildos abiertos en los cuales el concejo municipal preside las asambleas de todos los residentes del municipio. En la práctica estos cabildos abiertos son instancias que casi no se utilizan, nosotros creemos que esta sería como una instancia amplia y democrática de participación popular, algo que los gobiernos locales deberían tener como práctica regular. Una de las cosas que más nos llama la atención en la literatura consultada es que ninguna se refiere al estado actual de los municipios, se habla de los cabildos abiertos salvo

INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES DE
COSTA RICA: POR CANTON: 1982



Diseño: Leonel Somarriba y Carlos Montero
Elaboró: Vinicio Sanchez

en dos documentos históricos de la colonia y la independencia.

Otras instancias organizativas de las municipalidades son los consejos de distrito, que según el Código Municipal deben ser los enlaces entre las comunidades y los gobiernos locales. En la realidad son muy pocos los consejos de distrito que operan debidamente en el país.

A una escala más amplia, a nivel nacional, otra instancia deliberativa la constituyen los congresos de gobiernos locales. En 1976 se realizó el IV congreso y como producto de éste, la creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, cuyos objetivos giran en torno de la autonomía, la descentralización, el desarrollo de las municipalidades, según documento del IFAM, el logro en estos aspectos ha sido escaso. Dentro de los logros e iniciativas más importantes desarrollados por esta Unión están:

1. Impulso al decreto que asigna el impuesto de \$ 0,2, por racimo de banoano exportado a las municipalidades de los cantones donde se produce la fruta.
2. Impulso a la producción e industrialización del coco en el Atlántico por medio de las municipalidades.
3. Se le brinda apoyo a la reforma constitucional que busca la elección de los regidores a medio período.

Las ligas de municipalidades constituyen una instancia más bien regional de los municipios. En la actualidad se han creado las siguientes: Liga de Municipalidades del Atlántico, Liga de Municipalidades del Pacífico Sur, Liga de Municipalidades de Guanacaste, Liga de Municipalidades de Heredia, Liga de Municipalidades de Alajuela y la Liga de Municipalidades del Area Metropolitana. Los objetivos básicamente son: la autonomía municipal, establecer metas comunes con el objeto de planificar, mejorar la legislación municipal, establecer convenios cooperativos.

2. Código Municipal, autonomía y financiamiento

El Código Municipal en el artículo 4 señala las atribuciones básicas del municipio de la manera siguiente:

"Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones, en armonía con el desarrollo nacional".

Aunque ésta no tiene ningún valor práctico, ya que las municipalidades no cuentan con los instrumentos jurídicos, ni económicos para cumplir estos propósitos. La autonomía que le confiere este código se convierte en letra muerta en la medida en que el contenido económico está mediatizado por la política centralizadora autoritaria y paternalista del gobierno de turno. Los ingresos salen del presupuesto nacional y no tienen capacidad de generar recursos propios

y más bien éstos dependen de otras estructuras de poder, las subvenciones y partidas específicas del poder legislativo.

Un proyecto de ley presentado por el doctor Oscar Arias Sánchez propone un "situado constitucional" que puede llegar al 15 % del presupuesto nacional para el régimen municipal, no cabe duda que esta medida como otras que están en el tapete beneficiarían y rescatarían los gobiernos municipales como instancias de decisión y poder realmente democrático, siempre que no se quede en el papel como una buena intención que solo propicia el camino para el mayor deterioro del municipio. Así como existe un proyecto de ley que favorece la gestión municipal, como el enunciado anteriormente, también existe otro proyecto que pretende financiar a las asociaciones de desarrollo, con un 20 % del impuesto territorial. Estas posiciones contradictorias revelan las intenciones de algunos políticos del partido en el poder, quienes tienden a favorecer la gestión de las asociaciones de desarrollo, por medio de DINADECO, para ejercer un control más directo y efectivo.

De ahí que las municipalidades no les sirvan para esos fines, por tener una representación pluripartidista más deliberativa, burocrática y menos efectiva.

Pensamos que el gobierno local para ser realmente una institución con relativa autonomía, debe tener poder de decisión sobre problemas básicos. Humberto Vargas Carbonell, diputado de la Asamblea Legislativa, en una entrevista realizada por el IFAM dice lo siguiente:

"Cuando se menciona al gobierno como responsable de la situación actual del régimen municipal se puede perder de vista un poco el problema básico y es que es una política de las clases dominantes del país, y se expresa de una u otra manera, entre los distintos bloques, o entre los dos grandes polos de expresión política de la oligarquía en Costa Rica, que son: El Partido Liberación Nacional y la Coalición Unidad, es decir, las formas cambian pero el propósito es el mismo, que es evidente, porque el propósito de la oligarquía en Costa Rica de terminar con todas estas expresiones democráticas que puedan en un futuro próximo abrir la posibilidad de que haya un liderazgo real y una capacidad de decisión de los dirigentes locales".

3. *La municipalidad, sus atribuciones y la planificación*

La división territorial plantea una serie de obstáculos a la planificación, ya que la primera no obedece a criterios científicos y la creación de cantones muchas veces obedece a criterios antojadizos políticos y localistas.

Evidentemente como lo decíamos en el final del apartado anterior, las municipalidades han sido reemplazadas en sus atribuciones por la creación de una serie de instituciones especializadas y en gran medida burocratizadas. A diferencia de las municipalidades que son gobiernos locales, instituciones más políticas y decisorias y menos especializadas, en tanto las primeras más ejecutoras y cuya escala de acción es nacional o regional.

Un problema esencial que no se ha resuelto en la planificación, tanto nacional, regional como local, es el de la coordinación entre las instituciones responsables que definen y ejecutan estas acciones, todo lo contrario, las instituciones realizan sus acciones separadamente y en algunas ocasiones con duplicidad, con el consecuente desperdicio de recursos tanto humanos, técnicos, como económicos. Determinados problemas trascienden el límite puramente formal del cantón o la provincia en lo que respecta de la planificación local y regional.

Pero esto no es un problema técnico, sino un problema político de fondo, que parte de las características de nuestra formación social capitalista, la resolución del problema de la coordinación, que tiene que ver con el ejercicio del poder de clase y ¿hasta dónde sería capaz la clase dominante de conceder poder a las instituciones y, en este caso, a los gobiernos locales? En este sentido las municipalidades como gobiernos locales deberían ser las rectoras de la planificación regional y local y los organismos especializados deberían estar subordinados a éstos, esto no quiere decir que estos organismos pierden su dimensión nacional, o regional (nos referimos a instituciones como el INVU, ICE, SNAA, etc.), pero a todo nivel, ya sea a escala nacional, regional o local; las municipalidades deben constituirse en las rectoras de la planificación del desarrollo, para esto es necesario fortalecerlas y dotarlas de la capacidad de ejecutar esta tarea.

CONCLUSIONES

Hemos caracterizado aquí la institución municipal en la formación social costarricense, su rol en lo que se refiere al ejercicio del poder y la configuración del espacio. No quisiéramos volver a repetir lo que hemos dicho, por lo tanto, consideramos más importante desarrollar las conclusiones con base en una serie de reformas planteadas al Código Municipal, pues si bien hemos dicho que la institución municipal reproduce, refuerza y refleja las relaciones de poder y el ejercicio del poder de las clases dominantes, otras veces las niega y se opone a este poder, su característica de ser un ente deliberativo y de elección popular, aunque, podamos objetar la forma y el fondo de nuestro sistema electoral, creemos que es la forma más avanzada, si la comparamos con otras instituciones en la presente formación social.

Dichas reformas ligan la cuestión central expuesta a lo largo de esta ponencia y son planteadas por distintas personalidades, distintos sectores sociales y distintos partidos políticos y que implicarían, si se realizaran, transformaciones importantes de los gobiernos locales, hacia una mayor democratización.

- La realización de elecciones municipales separadas de las nacionales.
- Elección del ejecutivo municipal popularmente, no solo de los gobiernos locales, sino también de las elecciones presidenciales y de diputados y la composición de los gobiernos locales a nivel de las personas que ocupan esos puestos, la discusión y clarificación de los problemas cantonales. Aunque reconocemos, lo que es evidente, que las elecciones se dan en medio de una competencia desigual, en que hay partidos que cuentan con gran poder económico y otros no, creemos, por tanto, se debería regular y reorientar las campañas electorales.

- Otorgar el 15 % del presupuesto nacional a las municipalidades.

Esto contribuiría a mejorar la situación financiera y por ende a tener mayor capacidad de hacer frente a las necesidades colectivas locales daría mayor estabilidad a las municipalidades.

- Controlar la creación de nuevos cantones. Esto es conveniente, ya que como se ha dicho, la actual división administrativa obstaculiza la planificación, ya que no responde a criterios científicos y, además, esta medida disminuiría la posibilidad del surgimiento de cantones bajo argumentos puramente localistas o electoreros.
- Que el IFAM esté subordinado a las municipalidades y no al gobierno central.

Si el IFAM aparece realmente como una institución para fortalecer el régimen municipal, no vemos por qué esta institución sea una dependencia del gobierno central. Además el IFAM debe asumir funciones de asesoría municipal preparando tanto administrativa como técnicamente al personal de las municipalidades para el desarrollo local y no ser un simple intermediario entre los bancos y las municipalidades.

- Que las municipalidades a nivel local, las ligas municipales a nivel regional y la Unión Nacional de Gobiernos Locales, a nivel nacional, se conviertan en las rectoras de la planificación a esas escalas. Esto quiere decir que las instituciones especializadas como el ICE, INVU, IMAS, los ministerios que realizan acciones a nivel cantonal, estén subordinadas a la municipalidad, que tendrá la tarea de coordinar la acción de estas instituciones a nivel local, regional o nacional. Esto no quiere decir que las instituciones especializadas deban perder su dimensión nacional o regional o que deban crearse estas instituciones en pequeño en cada cantón, sino que la acción de estas instituciones sea una acción coordinada a todo nivel por los gobiernos locales. Esto implicaría el otorgarle a las municipalidades una mayor cuota de poder y prepararlas técnicas y profesionalmente para ser realmente gobiernos locales.

No hay duda que esta reforma es la que despertaría mayor oposición, sin querer decir que las anteriores no la despierten, ya que implicaría dar un giro de 180° a la tendencia a la concentración del poder, que se expresa en la planificación, en la descoordinación, que no es un problema técnico, ni académico, sino un problema político, ya que la lógica en la planificación capitalista es la no coordinación.

BIBLIOGRAFIA

- Achio, Mayra y Escalante, Ana Cecilia. "Los grandes empresarios azucareros: Costa Rica 1960-78". En: **Cuadernos Centroamericanos de Ciencias Sociales**. N° 9. 1980.
- Arauz Aguilar, Armando. **En defensa del régimen municipal**. Publicado por la Liga de Municipalidades del Area Metropolitana de San José. 1976.
- Argüello, Manuel. "Reordenamiento espacial y movimiento social urbano". En: **Revista Geográfica de América Central**. N° 11-12. Escuela de Ciencias Geográficas. UNA. 1979-1980. págs. 13-50.
- Becker, Bertha y otros. **Abor ens politicas da espacialidade**. Universidades Federal do Rio de Janeiro. Departamento de Geografía. 1983.
- Brabant, Jean Michel. "Des réponses aux question de Michel Foucoult". En: **Revista Hérodote**. N° 6. París. 2º trimestre 1977. págs. 13-14.
- Boudieu, Pierre. **El oficio del sociólogo**. CSUCA. Cuaderno N° 62.
- Camacho, Daniel. "¿Por qué persiste el juego democrático en Costa Rica?" En: **¿Democracia en Costa Rica? 5 opiniones polémicas**. EUNED. 1981. págs. 85-128.
- Coraggio, José Luis. **Sobre la espacialidad social y el concepto de región**, Mimeografiado. Escuela de Geografía. UNA. 1983.
- CICAP. **Estudio sobre la división territorial administrativa de la República de Costa Rica**. 1980.
- DINADECO. **Lista de asociaciones existentes según región, cantón o distrito**. 1984.
- DINADECO. **Lista de asociaciones existentes según región, cantón, distrito**. 1981.
- DINADECO. **Segundo Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad**. (Versión preliminar). San José.
- Fonseca, Edmur. "Proceso de metropolización y el régimen municipal. Problemas políticos, administrativos e institucionales". En: **El proceso de metropolización en Costa Rica y América Latina**. 1978. págs. 115-142.
- Foucoult, Michel. **Un diálogo sobre poder**. Mimeografiado. UCR. 1981.
- IFAM. **Boletín estadístico**. N° 4. 1983.
- IFAM. **Código Municipal**. 1983.
- IFAM. **Cronología municipal de Costa Rica. 1524-1982**. Agosto 1982.
- IFAM. **Fortalecer los municipios es consolidar la democracia**. 1983.
- IFAM. **El régimen municipal costarricense**. San José.
- IFAM. **Ideario municipal**. (Inédito). 1982.

- IFAM. **Información básica sobre las municipalidades y el IFAM.** Sección relaciones públicas y divulgación. 1980.
- IFAM. **Las municipalidades y la proclamación de la República de Costa Rica. 1848. 1983.**
- IFAM. "La participación de la comunidad en la planificación del desarrollo local. 1978. La economía agroexportadora y el enclave bananero". **Antología: Area Realidad Nacional.** Universidad Nacional. 1979.
- Jager Contreras, Harry. **Las funciones del régimen municipal en Costa Rica.** Universidad de Costa Rica. 1982.
- Lacoste, Yves. **La geografía un arma para la guerra.** Editorial Anagrama. Barcelona. España. 1977.
- López, Federico. **El contexto internacional y la situación sociopolítica de Costa Rica. III** Avance de investigación. Universidad Nacional. 1980.
- Meléndez, Carlos. "Documentos fundamentales del siglo XIX". **Biblioteca Patria.** Editorial Costa Rica. N° 16. 1978. "El pensamiento liberal". **Antología Biblioteca Patria.** Ed. Costa Rica. N° 14. 1979.
- Meléndez, Carlos. **Trayectoria histórica del municipio costarricense.** 1983.
- Trejos, María Eugenia. "Las empresas públicas en el proceso de acumulación de capital en Costa Rica". (Borrador de discusión). 1979.
- Sánchez, Juan Eugenio. "Poder y Espacio". En: **Revista Geocrítica.** N° 23. 1979.
- Sojo, Ana. **Estado empresario y lucha política en Costa Rica.** EDUCA. San José. Costa Rica. 1984.
- Somarribas, Leonel. "El espacio como una instancia de la totalidad social". **Seminario sobre transformación del hábitat rural en países en vías de desarrollo.** San José. Costa Rica. 1982.
- Sormeni, Horacio. "Formación social y formación espacial hacia una dialéctica de los asentamientos humanos". En: **Estudios Sociales Centroamericanos.** Mayo-agosto 1977. CSUCA. págs. 147-174.