



Estudio de Caso

Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA)

Costa Rica

Preparado para:

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID)
Buró para América Latina y El Caribe
Oficina para el Desarrollo Regional Sostenible

Por:

Asociación Internacional de Administración de Ciudades Y
Condados (ICMA)
Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00

Septiembre, 2006

Este estudio fue posible gracias al apoyo brindado por la Oficina Regional de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-. Los contenidos son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente la opinión de la USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

| | |
|---|-----------|
| <i>Historia de la mancomunidad</i> _____ | 4 |
| Origen de la iniciativa _____ | 5 |
| Condición jurídica y organización política _____ | 7 |
| <i>Funcionamiento y trabajo</i> _____ | 8 |
| Visión, misión y desafíos de la mancomunidad _____ | 9 |
| Líneas de acción _____ | 10 |
| Estructura y normas gerenciales _____ | 11 |
| Aspectos a destacar _____ | 11 |
| Las finanzas _____ | 11 |
| Aspectos a destacar _____ | 11 |
| Comunicación pública _____ | 12 |
| Aspectos a destacar _____ | 12 |
| <i>Análisis de los factores clave para el buen desempeño de mancomunidades</i> _____ | 12 |
| Enfoque en clientes: _____ | 12 |
| Capacidad técnica _____ | 13 |
| Aspectos a destacar _____ | 13 |
| Capacidad administrativa _____ | 13 |
| Aspectos a destacar _____ | 13 |
| Colaboración con organizaciones de la sociedad civil _____ | 13 |
| Aspectos a destacar _____ | 14 |
| Medición de desempeño _____ | 14 |
| Aspectos a destacar _____ | 14 |
| Gerencia financiera _____ | 14 |
| Aspectos a destacar _____ | 15 |
| Fuentes para la obtención de asistencia técnica e información _____ | 15 |
| Aspectos a destacar _____ | 15 |
| <i>Papel de la cooperación en la mancomunidad</i> _____ | 16 |
| Recomendaciones de trabajo a la cooperación _____ | 16 |
| Recomendaciones específicas para USAID u otras agencias de cooperación _____ | 16 |
| <i>Datos generales</i> _____ | 17 |

Historia de la mancomunidad

Por las características geográficas y climáticas de Costa Rica, el desarrollo agrícola del país se orientó hacia la producción de banano en diversas regiones. Esta situación condujo al establecimiento del latifundismo como sistema de tenencia de la tierra y la consolidación de un monopolio productor y exportador de la fruta. Al mismo tiempo, generó altos índices de pobreza y, consecuentemente, impactó de manera negativa la calidad de vida de las y los habitantes de las regiones productoras de banano. Ante este panorama, relució la carencia de respuestas adecuadas y oportunas por parte del gobierno central frente a una población relegada a la explotación marginal de su mano de obra y la subutilización de recursos naturales con potencial de desarrollo.

En este sentido, la casi nula diversificación en las actividades económicas, la presencia de compañías trasnacionales que recibían grandes beneficios versus una población cada vez más empobrecida y la ausencia de una política integral de desarrollo, se convirtieron en motivo para la organización de los actores locales; quienes orientaron su accionar a la búsqueda de soluciones a la problemática regional.

Así surgió la unión de las municipalidades para la conformación de la Federación de Cantones Productores de Banano (CAPROBA), proponiendo al gobierno central medidas que les permitieran ingresar recursos mediante la participación en la distribución de los ingresos provenientes del impuesto a la exportación de banano. Así, la federación nace como receptora de un porcentaje del impuesto de exportación de banano.

Esta modalidad de cooperación intermunicipal es única y sienta un precedente, ya que se “compensa” al territorio (como condición y premisa tradicional para la asociación) por la producción que se genera en el mismo.

En el siguiente cuadro se detalla el número de hectáreas dedicadas al cultivo de banano en relación con el total de las tierras agrícolas existentes.

| ACTIVIDAD | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* | 2000 |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total | 434.208 | 430.817 | 432.787 | 426.163 | 457.302 | 448.541 |
| Tradicionales ¹ | 214.904 | 214.830 | 202.291 | 199.168 | 204.459 | 203.630 |
| Banano | 52.165 | 52.000 | 49.191 | 46.968 | 48.829 | 48.080 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, Censo 2000.

Cabe destacar que, a lo largo de los años, el territorio destinado a la producción bananera permanece constante (lo que indica que se trata de una producción segura sin la interferencia de fenómenos adversos fuera del control

¹ Este rubro incluye el cultivo del banano.

humano) y los ingresos provenientes de este desarrollo productivo se mantienen estables.

Origen de la iniciativa

Como se ha mencionado, la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica (CAPROBA), surgió por el interés de que las municipalidades asociadas tuvieran participación en la distribución de los fondos generados por el impuesto a la exportación bananera (creado mediante la Ley N° 7313). Inicialmente, su organización se encaminó a lograr una asociación intermunicipal capaz de exigirle al gobierno central la transferencia de esos recursos tributarios. Actualmente, los mismos constituyen su principal ingreso.

CAPROBA está integrada por once gobiernos locales: Corredores, Golfito, Guácimo, Limón, Matina, Osa, Pococí, Sarapiquí, Siquirres, Talamanca y Turrialba. La particularidad de esta iniciativa radica en que no todos los municipios son vecinos, es decir, que no conforman un “bloque” territorial. Por el contrario, los municipios integrantes están ubicados en cuatro de las siete provincias del país.

A continuación, se muestra la población por zona, según provincia y cantón, de los municipios integrantes de CAPROBA:

| | URBANO | RURAL |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| PROVINCIA y CANTÓN | (ambos sexos) | (ambos sexos) |
| COSTA RICA | 2.249.296 | 1.560.883 |
| <i>CARTAGO</i> | <i>286.394</i> | <i>146.001</i> |
| Turrialba | 26.839 | 41.671 |
| <i>HEREDIA</i> | <i>241.790</i> | <i>112.942</i> |
| Sarapiquí | 4.740 | 40.695 |
| <i>PUNTARENAS</i> | <i>143.444</i> | <i>214.039</i> |
| Osa | 7.477 | 18.384 |
| Golfito | 10.542 | 23.281 |
| Corredores | 11.462 | 25.812 |
| <i>LIMÓN</i> | <i>125.917</i> | <i>213.378</i> |
| Limón | 56.719 | 33.214 |
| Pococí | 35.160 | 67.961 |
| Siquirres | 15.259 | 37.150 |
| Talamanca | 2.143 | 23.714 |
| Matina | 5.987 | 27.109 |
| Guácimo | 10.649 | 24.230 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, Censo 2000.

La principal característica de la población de los cantones miembros de CAPROBA es la ruralidad, ya que la mayor parte de los y las habitantes se asienta en la zona rural. Esta dispersión tiene implicaciones significativas en la

prestación de servicios por parte de los gobiernos locales y el diseño de propuestas de desarrollo integradoras.

En el cuadro siguiente se aprecia que la mayoría de las personas son jóvenes y la densidad de población de los municipios es considerablemente inferior en relación con la provincia y el país. Entre todos, figura el cantón de Talamanca con una muy baja densidad de población que, con pocas excepciones, es indígena. También, vale mencionar que casi toda la población negra del país vive en la provincia de Limón.

Estos distintivos le dan a CAPROBA una diversidad cultural que debería ser tomada en cuenta en su quehacer organizacional.

| | PROVINCIA, CANTÓN | POBLACIÓN TOTAL | DENSIDAD DE POBLACIÓN | % POBLACION URBANA | RELACIÓN HOMBRES MUJERES | % DE POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS |
|----|-------------------|------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------------|
| | COSTA RICA | 3.810.179 | 37.3 | 59.0 | 100 | 5.6 |
| | <i>CARTAGO</i> | 432.395 | 69.2 | 66.2 | 100 | 5.1 |
| 1 | Turrialba | 68.510 | 20.9 | 39.2 | 103 | 6.2 |
| | <i>HEREDIA</i> | 354.732 | 66.8 | 68.2 | 99 | 5.5 |
| 2 | Sarapiquí | 45.435 | 10.6 | 10.4 | 115 | 3.2 |
| | <i>PUNTARENAS</i> | 357.483 | 15.9 | 40.1 | 105 | 5.3 |
| 3 | Osa | 25.861 | 6.7 | 28.9 | 111 | 5.8 |
| 4 | Golfo | 33.823 | 9.6 | 31.2 | 108 | 5.6 |
| 5 | Corredores | 37.274 | 30.0 | 30.8 | 104 | 5.4 |
| | <i>LIMÓN</i> | 339.295 | 18.5 | 37.1 | 107 | 4.0 |
| 6 | Limón | 89.933 | 25.5 | 63.1 | 101 | 4.6 |
| 7 | Pococí | 103.121 | 21.5 | 34.1 | 108 | 3.6 |
| 8 | Siquirres | 52.409 | 30.5 | 29.1 | 110 | 4.0 |
| 9 | Talamanca | 25.857 | 4.6 | 8.3 | 113 | 3.5 |
| 10 | Matina | 33.096 | 21.4 | 18.1 | 112 | 3.6 |
| 11 | Guácimo | 34.879 | 30.3 | 30.5 | 108 | 3.9 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, Censo 2000.

Los objetivos de CAPROBA son:

- ❖ Procurar el fortalecimiento institucional y político de las municipalidades integrantes, creando las condiciones institucionales que favorezcan el proceso de descentralización administrativa.
- ❖ Promover el bienestar de los y las ciudadanas.
- ❖ Procurar el desarrollo integral y sostenido del territorio.

En alguna medida, el carácter amplio de sus fines facilitará que la federación asuma en el futuro diversos aspectos del desarrollo de las distintas regiones que integran la mancomunidad, ya que sus propósitos no están limitados a un determinado ámbito de acción.

Condición jurídica y organización política

La mancomunidad o federación cuenta con personería jurídica y tiene plena autonomía para la toma de decisiones; en estricto apego a los principios de su conformación y la normativa del régimen municipal.

Sus órganos de gobierno son:

- La Asamblea General: Es el órgano superior de la federación. Está compuesta por tres representantes de cada Concejo Municipal, dos Regidores y el Alcalde de cada municipalidad; todos con derecho a voz y voto.
- El Concejo Intermunicipal: Está constituido por dos miembros propietarios y un suplente de cada municipalidad, un Regidor y el Alcalde de cada municipalidad. Se reúne mensualmente de manera ordinaria y, en casos extraordinarios, las veces que sean necesarias. Ambas son convocadas por el Presidente o el Director Ejecutivo.
- La Dirección Ejecutiva: Ejerce la administración general de la federación conforme a los mandatos y disposiciones del Concejo Intermunicipal.

Los órganos de gestión son:

- La Secretaría,
- La Tesorería y
- La Unidad Técnica de Asistencia Municipal

Los órganos consultivos son:

- Los concejos consultivos que decida crear el Concejo Intermunicipal.

Tiene estatutos y Reglamento de Régimen Interno para su funcionamiento. Los estatutos contienen las disposiciones generales (objetivos, domicilio, etc.); el régimen orgánico (los órganos constitutivos y sus competencias); el régimen económico (patrimonio, recursos, presupuesto, participación en gastos y servicios, régimen de rentas y gastos, contabilidad, rendición de cuentas, aportaciones); las distinciones especiales (miembros honoríficos y colaboradores); las modificaciones a los estatutos; y los motivos de las altas y bajas de los municipios miembros.

Por su parte, el reglamento interno establece los procedimientos de los distintos órganos contemplados en los estatutos, tales como el régimen de sesiones y los procedimientos de convocatoria, quórum y acuerdos. De igual manera, considera los medios para la conformación de comisiones y delegaciones y regula la participación ciudadana.

Funcionamiento y trabajo

Es pertinente recalcar que la disponibilidad y uso de los recursos provenientes del impuesto del banano ha sufrido una serie de adversidades. Por un lado, la federación debe presionar continuamente al gobierno central para que se cumpla con el acuerdo. A finales del 2005, por interpretación de la Contraloría General de la República, se determinó que esos fondos sólo podían utilizarse para el desarrollo de obras y servicios, no para la contratación de personal ni el pago de gastos de gestión.

Finalmente, en junio del 2006 se aprobó la Ley 8535, que reforma la Ley 7313 en su artículo 3. La misma establece que un 20% de los recursos provenientes del impuesto puede destinarse para la gestión y salarios de personal. Este gasto sólo podrá efectuarse si se hace gestión mancomunada (iniciativa impulsada y desarrollada por la actual Dirección Ejecutiva de CAPROBA).

Esta situación generó un serio revés a la Unidad Técnica de Asistencia Municipal del Atlántico. La UTAMA, conformada por un equipo interdisciplinario de técnicos, es financiada parcialmente por los municipios federados con los fondos provenientes del impuesto al banano. Es decir, el salario del personal técnico es sufragado por los municipios que reciben el servicio de asistencia y las instalaciones, mientras que el funcionamiento básico y el salario del Director son costeados por CAPROBA. Esto provoca ciertas incomodidades en el seno de federación, ya que se destinan recursos de todos los municipios asociados para beneficio de unos cuantos (la UTAMA sólo atiende a 5 de los 11 municipios de la mancomunidad).

Es importante enfatizar que, desde un inicio, la UTAMA fue impulsada y financiada por la Fundación DEMUCA de la Cooperación Española. Esta instancia de cooperación también promovió otra unidad técnica que atendía a los municipios productores de banano ubicados en la zona norte del país. No obstante, cuando dicha fundación dejó de financiar al personal (por casi un año), la misma cesó sus actividades debido a que no fue asumida por los gobiernos locales. Actualmente, se está fomentando la creación de otra unidad técnica dedicada a las municipalidades de la zona denominada Sur-Sur (los municipios de Osa y Corredores).

Otro aspecto interesante es el desbalance que, durante varios años, experimentó CAPROBA en términos de su organización. Al respecto, la UTAMA tenía mayor fuerza y presencia que la propia federación, lo cual ocasionó serios conflictos entre ambas instancias y a lo interno del Concejo Intermunicipal. Las personas entrevistadas para este estudio reconocen que el equilibrio de fuerzas y la frágil armonía entre los órganos político y técnico se rompió cuando no se dispuso de los fondos para el pago de personal (a inicios del 2004).

Durante esta crisis, CAPROBA asumió el control político manteniendo una unidad de cuatro técnicos con recursos propios. De igual forma reorganizó el

funcionamiento interno, respetándose así las jerarquías y el funcionamiento de la federación.

Esta experiencia ha permitido ir sensibilizando a las autoridades locales para que reconozcan la importancia de fortalecer instancias técnicas que apoyen a todos los municipios.

Por otra parte, es preciso señalar que durante el tiempo que han estado funcionando CAPROBA y la UTAMA, se ha carecido de un Plan Estratégico Regional; incluso de un plan que respalde las acciones desarrolladas por la unidad técnica en los cinco municipios. Únicamente, se han elaborado Planes Operativos Anuales para justificar el uso de fondos públicos ante la Contraloría General de la República (una condición legal de cumplimiento obligatorio). En sentido estricto, son planes que contemplan los grandes rubros para la erogación de recursos, es decir, el pago de servicios, transporte, equipamiento, oficina, etc.

Hoy, CAPROBA realiza esfuerzos para el diseño e implementación de un Plan Estratégico que contemple a todos los municipios federados, lo que permitirá trabajar de manera más equilibrada y acorde a los intereses de todos los miembros.

Visión, misión y desafíos de la mancomunidad

Misión

“Ser una asociación voluntaria de municipalidades sin fines lucro con el propósito fundamental de fortalecer la institucionalidad municipal de sus afiliados, creando condiciones óptimas que favorezcan la gestión local en las áreas política, administrativa y financiera para que sus servicios sean ofrecidos de la mejor calidad, de forma sostenible y con eficiencia y eficacia.”

Visión

“Deseamos ser una federación consolidada, solidaria, autosostenible, eficiente y protagonista en el desarrollo de proyectos para sus afiliados, que vayan en procura del mejoramiento de la gestión municipal y sus servicios.”

Desafíos

Los objetivos estratégicos, entendidos como desafíos para cumplir con la visión y misión de la mancomunidad, son:

- Lograr una integración plena y auténtica de los afiliados para obtener un compromiso real en la gestión de la federación, mediante un proceso de comunicación interno y externo y un programa de capacitación y sensibilización efectivo.
- Establecer una representación y coordinación oportuna con organismos gubernamentales y no gubernamentales (nacionales e internacionales),

para fortalecer la gestión política, técnica, administrativa y financiera de la federación y sus municipalidades; mediante asesoría, inducción y capacitación.

- Gestionar proyectos que satisfagan necesidades intermunicipales de ámbito regional y/o sectorial.

Líneas de acción

Actualmente, la UTAMA brinda asesoría en el área legal, de ingeniería civil, topografía e informática a los cinco municipios circunscritos en su ámbito territorial. Las y los profesionales que conforman la UTAMA, trabajan en sus áreas específicas en cada uno de los municipios; no se tienen proyectos de desarrollo conjunto.

Si bien es cierto, al inicio se les planteó a CAPROBA y UTAMA la urgencia de promover la recaudación de impuestos municipales a la producción agrícola y reducir la mora en los municipios receptores de asistencia técnica, no se avanzó en la implementación del proyecto como tal.

Se tiene planeada la creación de una empresa para la explotación de piedra y arena, la cual generaría recursos para sostener las unidades técnicas inicialmente y; una vez consolidada la empresa, comenzar a trabajar desde criterios de desarrollo económico local.

Estructura y normas gerenciales

Actualmente, CAPROBA está desarrollando condiciones para un buen funcionamiento. Su Director Ejecutivo fue seleccionado mediante concurso público basado en el cumplimiento de requisitos técnicos y capacidades para el puesto.

Se nombró un consultor de la federación quien, a su vez, es asesor legislativo. Esto con el fin de establecer un vínculo permanente con la Asamblea Legislativa y, así, garantizarse incidencia política. Podría afirmarse que esta decisión ha sido exitosa, ya que se logró un cambio normativo tendente a garantizar el uso de los recursos de manera eficaz y eficiente.

De igual manera, CAPROBA dispone de estatutos y un reglamento interno detallado y actualizado (2004), los cuales han sido asumidos por las nuevas autoridades locales (las elecciones de miembros de Concejos Municipales se realizaron en febrero del año en curso y asumieron funciones en mayo).

Se está cumpliendo con el organigrama establecido para el funcionamiento de la federación, evitando así el desequilibrio que padeció durante mucho tiempo, donde el equipo técnico tenía mayor importancia y visibilidad que el cuerpo político.

Aspectos a destacar

Se han emprendido esfuerzos para superar los problemas de dispersión que supone la reunión de miembros que no son vecinos. Lo anterior, mediante la gestión de un proceso de planificación estratégica y la generación de instrumentos que apoyen la gestión municipal de manera equitativa y atendiendo a todos los municipios.

De igual manera, se están impulsando iniciativas para que todos los municipios cuenten con una unidad de asistencia técnica conformada según las expectativas y prioridades particulares.

Las finanzas

Los ingresos más importantes de CAPROBA son aquellos de carácter ordinario, es decir, los que aportan los municipios asociados de acuerdo con el proyecto de presupuesto de gastos de la federación (distribuidos en partes iguales entre los 11 municipios). Con este dinero se pagan los gastos de funcionamiento de CAPROBA y la UTAMA, así como los salarios del Director Ejecutivo y el Director Técnico de la UTAMA.

También se cuenta con ingresos extraordinarios para el financiamiento de la unidad técnica, provenientes del 20% de los recursos captados por concepto del impuesto al banano por parte de las 5 municipalidades que han definido la contratación de los profesionales de acuerdo con sus intereses y necesidades de asistencia. Los ingresos extraordinarios pueden utilizarse para gastos de personal y gestión. Esta situación se ha reforzado desde que se estableció legalmente que se requiere estar mancomunado para gastar parte de los ingresos del impuesto del banano en gestión o personal.

En la actualidad, se reciben cuatro centavos de dólar por caja de banano exportada (tuvo una disminución del 50% por Decreto Ejecutivo). Asimismo, bajo el principio de "caja única del Estado", el dinero recaudado por dicho impuesto ingresa al Ministerio de Hacienda y, posteriormente, es transferido a CAPROBA cuando disponga el ministerio (a pesar de que existe un convenio entre CAPROBA y el Ministerio de Hacienda para la programación y la efectiva y oportuna transferencia de esos recursos).

Aspectos a destacar

Con el fin de avanzar hacia la sostenibilidad financiera, se requiere que los municipios que integran la mancomunidad luchan para que se les gire la totalidad de los recursos provenientes del impuesto al banano que les corresponde por ley.

Por otra parte, deben irse generando otros ingresos desde la gestión mancomunada, o bien, como parte del quehacer de los gobiernos locales federados para que puedan aportar a la mancomunidad. En este sentido, se

prevé, como se había mencionado, la constitución de una empresa de la mancomunidad para la explotación racional de otros recursos naturales de la zona; específicamente, arena y piedra para la construcción.

Comunicación pública

La comunicación ha sido fundamentalmente dirigida a los gobiernos locales asociados. Por lo tanto, no se ha propiciado la interacción bidireccional con otros actores sociales o institucionales vinculados al sector municipal.

En este sentido, se han implementado algunos medios de comunicación como, por ejemplo, boletines e informes de poco impacto. Los propios administradores aceptan que, salvo las entidades directamente relacionadas con la federación o su unidad técnica, conocen de la iniciativa; por el contrario, la mayoría de los actores ignoran el verdadero rol que desempeñan CAPROBA y la UTAMA.

Igualmente, reconocen que el establecimiento de espacios y medios de comunicación es un reto de la mancomunidad, incluso, estipulados en los estatutos y reglamentos; ya que éstos contemplan la participación ciudadana mediante la conformación de comisiones temáticas coordinadas por una autoridad política.

Aspectos a destacar

Esta situación no es fortuita. En Costa Rica no es práctica común el desarrollo de espacios de participación a la ciudadanía, ya sea mediante la divulgación de la gestión y/o la participación directa en el quehacer de la municipalidad o mancomunidad.

Análisis de los factores clave para el buen desempeño de mancomunidades

Enfoque en clientes

Este enfoque tiene validez de manera parcial para CAPROBA, ya que los únicos clientes son las municipalidades que suscribieron los estatutos de la federación, precisamente por su naturaleza jurídica. Si bien es cierto, a pesar de que la mancomunidad no vende servicios, el enfoque a clientes debe ampliarse a la población para que ésta se sienta parte de la iniciativa y contribuya a su sostenibilidad.

No obstante, recientemente se han hecho esfuerzos para actuar según las necesidades e intereses de los gobiernos locales integrantes, sus principales clientes. A propósito, se están generando condiciones de equidad y solidaridad para el establecimiento de unidades técnicas en virtud de atender a todos los municipios considerando sus particularidades e intereses, sin fórmulas preestablecidas.

Capacidad técnica

CAPROBA requiere apoyo en la identificación de necesidades comunes o regionales que reflejen los intereses de todos los municipios mancomunados y no de unos cuantos. En este sentido, las autoridades y funcionarios entrevistados insisten en la necesidad de contar con metodologías y aspectos técnicos, sin la imposición de modelos.

Aspectos a destacar

No puede constituirse una mancomunidad que no represente los intereses de todos sus miembros. En este sentido, se está promoviendo un espacio entre todos los miembros de CAPROBA para que se desarrollen iniciativas que atiendan sus necesidades de manera solidaria.

La actuación en bloque puede ser una de las acciones iniciales que deben llevarse a cabo. Esta actitud debe tenerse hacia dentro y, al mismo tiempo, proyectarse hacia los agentes externos interesados en este tipo de iniciativas.

Capacidad administrativa

En el plano administrativo, la mancomunidad necesita más personal que apoye la Dirección Ejecutiva, lo cual permitirá que este órgano pueda interactuar con otros actores estratégicos en beneficio de la mancomunidad. Además, requiere de una formación y capacitación calificada continua y sostenida que favorezca la actualización en temas claves para los gobiernos locales. Esta provisión dependerá de la sostenibilidad financiera que pueda lograrse.

Paralelamente, debe incidirse en la potenciación de otras destrezas de carácter político como la negociación, la concertación, etc.

Aspectos a destacar

Deberán enfatizarse los objetivos estratégicos, ya que no pueden cubrirse todos los temas si no se cuenta con los recursos suficientes (deberá partirse de una realidad económica consciente).

De igual manera, es importante intensificar los esfuerzos de inclusión de todos los miembros mediante la creación de otra/s unidad/es técnica/s, con el fin de que todos los municipios sean atendidos.

Colaboración con organizaciones de la sociedad civil

Este es un aspecto pendiente en la federación. Aunque el reglamento interno plantea la conformación de instancias de participación, también señala que las decisiones que se tomen en dichas instancias no son vinculantes. Esta situación debe revisarse ya que, eventualmente, podría limitar la participación.

Al respecto, es preciso interactuar con asociaciones de desarrollo, ambientales, organizaciones sociales, sectores productivos, empresariales, cooperativas... como un acercamiento indispensable a la realidad de las comunidades y; de esta manera, poder identificar y priorizar las necesidades generales que orientarán el trabajo. Además, estas relaciones contribuyen a crear sinergias en torno a los temas a desarrollar.

Por ello, es importante abrir espacios para el acercamiento, el intercambio y las alianzas entre los distintos sectores. En este sentido, podría considerarse la idea de organizar foros con las federaciones de asociaciones comunales y los sectores representativos en las regiones, con el fin de tener un contacto regional estratégico para el desempeño de la federación.

Aspectos a destacar

Se recomienda que la federación evolucione para convertirse en una plataforma de desarrollo regional desde una perspectiva municipal.

Medición de desempeño

El establecimiento de mecanismos para la medición de desempeño de la federación, permitirá revisar y replantear las acciones mancomunadas que solventen sus debilidades. Si bien es cierto, CAPROBA realiza la evaluación del plan anual operativo, esta práctica se ha convertido en un mero requisito legal y no en una herramienta de mejoramiento institucional. Por lo tanto, el carácter y contenido de estos planes es meramente formal y no refleja el trabajo a futuro.

En el caso de la unidad técnica, las acciones desarrolladas han permitido clasificar los servicios requeridos por áreas y determinar la modalidad más adecuada para la prestación (mancomunada o individual de acuerdo con su naturaleza).

Aspectos a destacar

De igual manera, debe darse atención a todos los miembros de la mancomunidad.

Gerencia financiera

La reforma de ley que permite utilizar un 20% de los recursos provenientes del impuesto al banano para la gestión y pago de personal de CAPROBA y la UTAMA, evidencia un gran esfuerzo federado dirigido al fortalecimiento de su capacidad financiera.

Aspectos a destacar

CAPROBA reconoce, gracias a su experiencia, que la desestabilidad financiera deteriora el servicio prestado y pone en riesgo la seguridad y permanencia de la unidad técnica y de la propia federación.

Fuentes para la obtención de asistencia técnica e información

Representantes de la mancomunidad expresan la urgencia de contar con criterios metodológicos y técnicos para avanzar en la consolidación de la iniciativa.

Las fuentes de asistencia disponibles provienen, fundamentalmente de la cooperación internacional. No obstante, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) ha incluido en su agenda de trabajo, la realización de acciones con instancias de cooperación intermunicipal.

Por otro lado, la asistencia que ha recibido la mancomunidad, se ha limitado a ayudas económicas por parte de fundaciones establecidas en el país como, por ejemplo, la Fundación DEMUCA (que a través de los años ha apoyado a la mancomunidad). Sin embargo, está claro que este tipo de ayudas temporales no brindan una solución real. Por ello, se requiere de ayuda técnica para la identificación de proyectos autosostenibles que le permitan a la mancomunidad fortalecerse y desarrollarse por sí misma, sin tener que depender de este tipo de colaboraciones; ya que al agotarse la colaboración, la mancomunidad se ve seriamente afectada por el nivel de dependencia generado.

Aspectos a destacar

Las mancomunidades deben ser autosostenibles y no una carga más de los gobiernos locales, ni de ninguna otra organización. En este sentido, y considerando que su fin es fortalecer a los gobiernos locales asociados, deben generarse recursos para la mancomunidad como tal, o bien, para quienes la conforman; garantizando así su sostenibilidad.

Papel de la cooperación en la mancomunidad

CAPROBA ha recibido asistencia financiera y técnica por parte de la Fundación DEMUCA. La misma ha permitido dotar a la mancomunidad de una unidad técnica (que atiende de manera parcial a sus miembros) con un gran peso dentro de la organización.

De igual forma, esta misma instancia de cooperación internacional apoyó la infructuosa iniciativa de una unidad técnica para la atención de otros municipios miembros.

Recomendaciones de trabajo a la cooperación

Dada la experiencia de esta mancomunidad, puede afirmarse que cualquier apoyo económico debe ser acompañado de un soporte técnico orientado a la generación de proyectos para la autosostenibilidad. Aunado a ello, deberá realizarse una campaña de sensibilización y capacitación continua a las autoridades y funcionarios municipales; particularmente, considerando los cambios de gobierno cada cuatro años.

Recomendaciones específicas para USAID u otras agencias de cooperación

- Que, por sus propósitos, trayectoria y actual condición, se apoye a CAPROBA como una estructura municipal clave para consolidar un proceso de descentralización y fortalecimiento de las estructuras locales y regionales que generen un desarrollo integral del país con equilibrios financieros y regionales.
- Que se apoye la conformación y funcionamiento de las unidades técnicas necesarias para que todas las municipalidades integrantes de la mancomunidad obtengan los beneficios del instrumento asociativo.

Datos generales

| | | |
|--|--|--|
| Nombre del actor clave entrevistado | Lic. Johny Rodríguez Rodríguez, Director Ejecutivo CAPROBA Lic. Manuel E. Jiménez Bolaños, Coordinador de la UTAMA Lic. Miguel Quirós, Alcalde de Siquirres y miembro de Junta Directiva de CAPROBA. | jrodriguez307@costarricense.co utama@racsa.co.cr 768-7359 |
| Institución | FEDERACION DE CANTONES PRODUCTORES DE BANANO (CAPROBA) | |
| Lugar y fecha de las entrevistas | Siquirres, 14 de diciembre de 2006 (Coordinador de la UTAMA y Alcalde de Siquirres). San José, 3 de octubre de 2006 (Director Ejecutivo). | |
| Observaciones | El motivo de reunión de los municipios es la producción y exportación de banano. Gracias a las particularidades geográficas del territorio costarricense, hay municipios en ambas vertientes marítimas que tienen la capacidad de producir dicha fruta. Por ello, CAPROBA incorpora a cantones de diversas regiones del país. | |