

# EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN COSTA RICA

UN ANÁLISIS ECONÓMICO Y POLÍTICO

DR. JUSTO AGUILAR

DRA. VIOLETA PALLAVICINI



FEBRERO, 2019



EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN  
COSTA RICA: UN ANÁLISIS  
ECONÓMICO Y POLÍTICO

---

---

Justo Aguilar | Violeta Pallavicini

352.140.972.86

A283r Aguilar Fong, Justo.

El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político / Justo Aguilar, Violeta Pallavicini. – 1. edición. – San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 2019. xviii, 323 páginas: ilustraciones (principalmente a color), mapa a color

ISBN 978-9968-824-53-8

GOBIERNO MUNICIPAL – COSTA RICA. 2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA – COSTA RICA. 3. GOBIERNO MUNICIPAL – HISTORIA – COSTA RICA. 4. HACIENDA MUNICIPAL – COSTA RICA. I. Pallavicini Campos, Violeta, coautora. II. Título.

CIP/3341

CC.SIBDI.UCR

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica (IICE)

El régimen municipal en Costa Rica: un análisis económico y político.

Primera edición, 200 ejemplares

Febreo 2019

Producción y edición:

Dr. Justo Aguilar y Dra. Violeta Pallavicini

Equipo editorial:

Comité editorial:

Lic. Juan Diego Trejos Solórzano

M.Sc. Rudolf Lücke Bolaños

Lic. Isabel Monge Madrigal

Bach. Xinia Viquez Pérez

Diseño y diagramación:

Kathia Rodríguez Bonilla

Revisión filológica:

Lic. Ana Isabel Hernández González

Impresión:

Imprenta SIEDIN © 2019 Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica

Fotografía: Lic. Isabel Monge Madrigal

Kathia Rodríguez Bonilla

San José, Costa Rica.







# Contenido

PRESENTACIÓN .....	xxii
<b>CAPÍTULO I</b>	
Descentralización y régimen municipal: enfoques teóricos.....	1
1.1. Visiones de descentralización.....	3
1.1.1. La descentralización administrativa.....	4
1.1.1.1. Relaciones institucionales y mecanismos de coordinación en la descentralización administrativa.....	5
1.1.1.2. La descentralización administrativa en Costa Rica...	8
1.1.2. La descentralización territorial.....	13
1.1.2.1. El Estado federal.....	13
1.1.2.2. El Estado unitario regionalizado.....	14
1.1.2.3. El Estado unitario descentralizado.....	14
1.2. Dos modelos de sistema de Gobierno local: el modelo económico y el modelo político.....	15
1.2.1. El modelo administrativo de Gobiernos locales.....	15
1.2.2. El modelo gubernamental (político) de los Gobiernos locales.....	20

## **CAPÍTULO II**

Evolución del régimen municipal en Costa Rica: 1950-2015 .....	27
--	----

2.1. Sinopsis histórica de la evolución del régimen municipal en el periodo 1821-1970 .....	29
---	----

2.2. Las reformas municipales de los años setenta .....	35
---	----

2.2.1. Ley 4340 de impuesto territorial .....	36
---	----

2.2.2. Ley 4574 código municipal .....	36
--	----

2.2.3. Ley 4716 de creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal ( IFAM) .....	40
---	----

2.2.4. La creación de la Unión de Gobiernos Locales.....	41
--	----

2.3. Situación del régimen municipal en la década de los ochenta.....	44
---	----

2.4. La reforma municipal de la década de los noventa.....	47
--	----

2.4.1. La comisión integral municipal (CORIM) .....	48
---	----

2.4.2. Las reformas municipales (1994-1998) .....	49
---	----

2.5. Reformas en el periodo 2000-2015 .....	67
---	----

2.5.1. Reformas en el ámbito financiero .....	67
---	----

2.5.2. Reformas en el ámbito político .....	70
---	----

2.6. Conclusión .....	72
-----------------------	----

## **CAPÍTULO III**

El modelo municipal costarricense: un modelo híbrido .....	73
--	----

3.1. Organización territorial costarricense .....	75
---	----

3.2. El modelo municipal costarricense.....	81
3.2.1. Estatuto legal de las entidades locales.....	81
3.2.2. Tamaño medio de la población.....	82
3.2.3. Poderes generales.....	82
3.2.4. Gobierno municipal.....	84
3.2.5. Sistema electoral.....	85
3.2.6. Control financiero.....	86
3.2.6.1. Control externo.....	87
3.2.6.2. Control interno.....	87
3.2.7. Mecanismo de transferencias financieras.....	87
3.2.8. Tipo de auditoría legal ejercida por la Contraloría General de la República.....	89
3.2.9. Participación de los ciudadanos.....	91
3.3. La nueva gobernanza municipal en el siglo XXI.....	104
<b>CAPÍTULO IV</b>	
Sistema político local .....	113
4.1. Régimen político costarricense .....	115
4.2. Reglas electorales en Costa Rica .....	120
4.2.1. Organismos electorales independientes de los otros pode- res de la república .....	121
4.2.2. Régimen de partidos políticos .....	123
4.2.3. Coaliciones parciales o totales .....	126
4.2.4. Contribución pública y privada de los gastos políticos-elec- torales.....	126

4.2.5. Participación política por género .....	128
4.2.6. Elecciones municipales de medio periodo .....	131
4.2.7. Elección de presidente de la república.....	131
4.2.8. Doble postulación .....	132
4.2.9. Elección de diputados y munícipes por cociente, subco- ciente y mayor residuo.....	132
4.3. Sistema de partidos en Costa Rica.....	133
4.4. Partidos cantonales.....	144
4.5. Abstencionismo en las elecciones municipales.....	147
4.6. Resultado de las elecciones de alcalde.....	148
4.7. Resultado de elecciones de regidores.....	150
4.8. Conclusiones .....	155

## **CAPÍTULO V**

El marco referencial, competencias municipales y estratificación municipal.....	157
5.1. El Marco referencial para el análisis de las finanzas municipales...	159
5.2. Las competencias locales y la estratificación del régimen munici- pal costarricense .....	163
5.2.1. Las competencias locales en la normativa municipal costa- rricense.....	164
5.2.2. La estratificación institucional del régimen municipal cos- tarricense.....	189

## **CAPÍTULO VI**

Las finanzas municipales en el periodo 1950-2002.....	201
6.1. El gasto municipal durante el periodo 1950-2002.....	203
6.1.1. Evolución del gasto municipal real.....	204
6.1.2. Desempeño fiscal del régimen municipal y la centralización del Estado costarricense.....	207
6.1.3. Estancamiento del proceso de descentralización y su impacto en el gasto real municipal.....	209
6.1.4. El crecimiento real del gasto municipal por habitante.....	211
6.1.5. La estructura del gasto municipal.....	213
6.1.5.1. Limitaciones legales del gasto municipal .....	213
6.1.5.2. Los componentes estructurales del gasto municipal	215
6.2. El financiamiento municipal.....	219
6.2.1. Consideraciones históricas sobre el financiamiento municipal.....	220
6.2.2. El financiamiento municipal durante la fase inicial de 1950 a 1980.....	225
6.2.3. El financiamiento municipal y emergencia del modelo tributario durante el periodo 1980-2002.....	229
6.3. El presupuesto municipal y la gestión municipal.....	254
6.3.1. Aspectos normativos del presupuesto y el Código Municipal de 1970.....	255
6.3.2. El presupuesto en el Código Municipal de 1998.....	259
6.3.3. La gestión presupuestaria y financiera municipal en la perspectiva de la Contraloría General de la República.....	262

6.3.4. Problemas de la gestión municipal en el área de gestión presupuestaria y financiera.....	269
---	-----

**CAPÍTULO VII**

Las finanzas municipales: Periodo 2002-2014.....	281
7.1. Las finanzas municipales, 2002-2014.....	283
7.1.2. Tendencias del gasto real municipal en el periodo 2002-2014.....	285
7.1.3. Tendencias en la evolución del financiamiento municipal, 2002-2014 .....	289
7.1.4. La estructura de las finanzas municipales en el periodo 2002-2014.....	295
7.1.5. Administración de Gobierno Pacheco de la Espriella, 2002-2006.....	300
7.1.6. Las finanzas municipales durante la administración Arias Sánchez, 2006-2010.....	304
7.1.7. Las finanzas municipales durante la administración Chinchilla Miranda, 2010-2014.....	311
7.2. Gestión presupuestaria y financiera del régimen municipal, 2002-2014.....	316



## Índice de cuadros

Cuadro 1.1.	Características del modelo administrativo de Gobiernos locales.....	19
Cuadro 1.2.	Características del modelo político de Gobiernos locales...	23
Cuadro 2.1.	Características del régimen municipal costarricense en la década de los setenta a partir de las reformas legales impulsadas en el periodo.....	43
Cuadro 2.2.	Comparación de los cambios en las características de los gobiernos locales a partir de las reformas legales de la década de los setenta y noventa.....	65
Cuadro 3.1.	Costa Rica: cantones, distritos, área geográfica y población por provincia.....	78
Cuadro 3.2.	Cantones que componen la región Central de Costa Rica.....	79
Cuadro 3.3.	Cantones que componen la región Pacífico Central de Costa Rica .....	80
Cuadro 3.4.	Cantones que componen la región Brunca de Costa Rica.....	80
Cuadro 3.5.	Cantones que componen la región Huetar Norte de Costa Rica.....	80
Cuadro 3.6.	Número de regidores municipales .....	85
Cuadro 3.7.	Plebiscitos celebrados en Costa Rica. 1999-2011.....	96

Cuadro 3.8. Características comparadas de los municipios costarricenses.....	103
Cuadro 4.1. Características del Estado costarricense.....	116
Cuadro 4.2. Grado de acuerdo con descentralización según si escuchó o no hablar de la descentralización.....	120
Cuadro 4.3. Composición de las papeletas, por sexo según candidaturas y cargos, elecciones 2010 y 2016..	130
Cuadro 4.4. Reglas del juego electoral para las elecciones de autoridades municipales.....	133
Cuadro 4.5. Votos válidos de las elecciones presidenciales: 1953-2014 (porcentajes).....	139
Cuadro 4.6. Costa Rica: votos por partido y nivel de elección, 1986-2002 (porcentajes).....	141
Cuadro 4.7. Votos por partido y nivel de elección, 2006-2014 (porcentajes).....	142
Cuadro 4.8. Partidos a Escala Provincial al 2016 .....	144
Cuadro 4.9. Número de partidos que participan en elección municipal: 1953-2002.....	146
Cuadro 4.10. Abstencionismo relativo en las elecciones municipales y presidenciales, 2002-2016 (porcentaje).....	147
Cuadro 4.11. Distribución del número de escaños en las elecciones municipales: 1986-2002.....	151
Cuadro 5.1. Servicios comunitarios según relevancia en el presupuesto municipal y legislación de soporte, 2010..	173
Cuadro 5.2. IFAM. Estratificación municipal, 2001.....	191
Cuadro 5.3. Tipología del régimen municipal costarricense método de cuartiles según gasto ejecutado, 2001.....	194
Cuadro 5.4. Régimen Municipal. Indicadores relevantes de las finanzas municipales, 2001. Grupo de municipalidades según cuartiles del gasto ejecutado.....	196

Cuadro 6.1.	Razón “gastos reales / producto interno bruto” del régimen municipal y el gobierno central. Años seleccionados del periodo 1950-2002.....	207
Cuadro 6.2.	Ingresos y gastos presupuestarios y ejecutados, 2001. En millones de colones corrientes.....	214
Cuadro 6.3.	Ingresos municipales recaudados, 1951 (gastos efectivos más superávit, en millones de colones y porcentaje).....	216
Cuadro 6.4.	Estructura del gasto municipal. Periodos 1955-1957, 1975-1977, 2000-2002 (con base en datos del gasto en colones corrientes) (porcentajes).....	217
Cuadro 6.5.	Ingresos municipales, 1946-1956 .....	224
Cuadro 6.6.	Financiación del gasto municipal, 1950, 1960, 1975 (miles de colones corrientes y en porcentajes).....	226
Cuadro 6.7.	Costa Rica: ingresos municipales, 1980-2000 (colones constantes).....	230
Cuadro 6.8.	Ingresos corrientes del Gobierno central y régimen municipal, 2000 (millones colones corrientes).....	232
Cuadro 6.9.	Gobierno General. Comparación internacional de la estructura tributaria por niveles de gobierno en porcentajes, 2000.....	234
Cuadro 6.10.	Gobiernos municipales. Ingresos tributarios ejecutados, 2002 (millones de colones corrientes).....	236
Cuadro 6.11.	Impuestos locales relevantes en el financiamiento municipal, 2002 (en millones de colones corrientes)....	237
Cuadro 6.12.	Legislación que autoriza las rentas provenientes de la venta de servicios y transferencias .....	246
Cuadro 6.13.	Régimen municipal. Ingresos no tributarios ejecutados, 2002 (millones de colones corrientes) .....	247

Cuadro 6.14. Régimen municipal. Ingresos de capital y estructura, 1950, 1965, 1980 y 2002 (millones de colones y porcentajes).....	252
Cuadro 6.15. Contraloría General de la República. Ranking de la gestión municipal en el año 2001.....	267
Cuadro 6.16. Ranking de municipalidades según el índice de gestión del ente contralor del año 2001 .....	277
Cuadro 7.1. Crecimiento real del gasto municipal según administraciones de gobierno 2002-2014.....	287
Cuadro 7.2. Indicadores relevantes del gasto municipal (cifras de gasto y PIB en millones colones de 1991).....	288
Cuadro 7.3. Impuestos locales. Producto interno bruto y carga tributaria municipal (millones de colones de 1991).....	292
Cuadro 7.4. Atribución de los ingresos tributarios locales como porcentaje de los ingresos tributarios totales del gobierno general, 2012.....	293
Cuadro 7.5. Estructura del gasto municipal en corrientes y de capital (promedios en millones de colones de 1991 y con porcentaje).....	295
Cuadro 7.6. Indicadores de la inversión real municipal y transferencias de capital (estimados a partir de cifras en millones de colones de 1991).....	297
Cuadro 7.7. Estructura del financiamiento municipal en ingresos corrientes y de capital (promedios en millones de colones de 1991 y en porcentaje).....	298
Cuadro 7.8. Estructura de los ingresos tributarios municipales, 2010 (en millones de colones corrientes).....	299
Cuadro 7.9. Ingresos no tributarios municipales y estructura, 2010 (en millones de colones corrientes y porcentaje).....	299
Cuadro 7.10. Régimen municipal: ingresos corrientes y gastos totales, 2001-2006 (en millones de colones de 1991).....	302

Cuadro 7.11. Gobierno central y régimen municipal: índice descentralización y presupuestos definitivos, 2002-2006 (millones de colones corrientes).....	303
Cuadro 7.12. Régimen municipal de Costa Rica: ingresos corrientes y gastos totales, 2006-2010 (millones de colones de 1991).....	305
Cuadro 7.13. Gobierno central y régimen municipal: índice, descentralización y presupuestos definitivos, 2006-2010 (millones de colones corrientes).....	306
Cuadro 7.14. Régimen municipal: gastos corrientes y de capital, 2006-2010 (millones de colones de 1991 y en porcentaje).....	306
Cuadro 7.15. Ingresos totales municipales y estructura, 2010 (en millones de colones corrientes y porcentaje).....	307
Cuadro 7.16. Régimen municipal. Inversión real y transferencias de capital, 2006-2010 (en millones de colones constantes de (1991).....	309
Cuadro 7.17. Régimen municipal: gastos corrientes y de capital, 2010-2014 (millones de colones de 1991 y en porcentaje).....	314
Cuadro 7.18. Gobierno central y régimen municipal: índice, descentralización y presupuestos definitivos, 2010-2014 (millones de colones corrientes).....	314
Cuadro 7.19. Régimen municipal: ingresos corrientes y de capital, 2010-2014 (millones de colones de 1991 y porcentajes) ...	315
Cuadro 7.20. Ingresos tributarios y tributos relevantes, 2013 y 2014 (millones de colones de 1991).....	316
Cuadro 7.21. Índice de gestión municipal de la Contraloría General de la República, 2014.....	319

Cuadro 7.22. Autonomía financiera y sub-ejecución del gasto municipal, 2004, 2008, 2003 (en millones de colones y porcentaje).....	321
--	-----



## Índice de gráficos

Gráfico 4.1. Alcaldesas y alcaldes electos según partido político de escala nacional, 2002-2016.....	149
Gráfico 4.2. Alcaldesas y alcaldes electos según partido político de escala cantonal, 2002-2016.....	150
Gráfico 4.3. Número de regidores electos por partido político, 2006-2016 .....	152
Gráfico 4.4. Porcentaje de cantones con Concejos Municipales con mayoría según provincia, 2006-2016.....	153
Gráfico 4.5. Porcentaje de cantones con Concejos Municipales con mayoría según partido político, 2006-2016.....	154
Gráfico 4.6. Número Gobiernos municipales unificados por provincia, 2006-2010.....	155
Gráfico 6.1. Costa Rica: gasto municipal real 1950-2002, millones de colones de 1991.....	205
Gráfico 6.2. Costa Rica: relación gasto municipal/PIB, 1950-2002 (con base en cifras colones de 1991).....	208
Gráfico 6.3. Costa Rica: relación gasto municipal/gasto del Gobierno central, 1950-2002 (con base en cifras en colones de 1991).....	209
Gráfico 6.4. Gasto municipal real por habitante (en colones de 1991) .....	211
Gráfico 6.5. Composición porcentual de los gastos totales municipales.....	219
Gráfico 6.6. Ingresos tributarios como porcentaje de ingresos municipales totales.....	235

Gráfico 7.1. Ingresos corrientes y gastos totales: millones de colones de 1991 .....	286
Gráfico 7.2. Ingresos tributarios y no tributarios: millones de colones de 1991 .....	308
Gráfico 7.3. Ingresos recaudados y autonomía financiera de las municipalidades, en millones colones corrientes.....	322



## Índice de Anexos

Anexo 1.1. Instituciones descentralizadas según fecha de creación.....	24
Anexo 3.1. División territorial administrativa de Costa Rica.....	109



## Prefacio

Las municipalidades juegan un papel fundamental en la vida de la ciudadanía y se ubican en el nivel de gobierno más cercano al pueblo; sin embargo, en los países con un sistema presidencialista, como el costarricense, sus habitantes tienden a prestar mayor atención a la actuación del Gobierno central, debido a que es el que ha concentrado la prestación de servicios básicos y la toma de decisiones en los distintos campos de la vida en sociedad. No obstante, a partir de las reformas de Estado promovidas desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, se inició un proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal y de sus competencias. Costa Rica no ha estado ajena a estas olas reformistas.

Por tal razón, los autores con el apoyo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) consideraron importante re-examinar cómo evolucionó la institución municipal costarricense en el período 1950-2017, con el fin de ofrecer a los ciudadanos costarricenses, las autoridades municipales y los estudiosos del tema, una obra que analiza la evolución política, administrativa y económica de los municipios costarricenses. El contenido de la obra tiene como base dos investigaciones previas realizadas en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). La primera desarrollada en el período 2004-2005 intitulada “El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político, 1950-2002”. La segunda fue elaborada en el bienio 2007-2008, “La Descentralización Territorial en Costa Rica: Hacia una Estrategia Política de Transformación Integral y Viable”.

Para poner en contexto el tema, en el capítulo I se examina conceptualmente las distintas visiones de descentralización, las relaciones formales entre el Gobierno central y los entes descentralizados, y los modelos de descentralización territorial, pues se trata de la base teórica que permite comprender los distintos modelos de organización municipal.

El capítulo II sintetiza la evolución del régimen municipal en Costa Rica en el periodo 1950-2017. En este, se parte del análisis del papel de las municipalidades en los primeros años de vida independiente de la República de Costa Rica, para luego examinar las reformas de los años setenta que crearon las bases para el proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal. Posteriormente, se explica el origen y contenido de la reforma municipal de la década de los noventa en el marco de la reforma del Estado costarricense y las reformas de los primeros años del siglo XXI en el ámbito político y financiero.

El capítulo III presenta las características políticas, administrativas y financieras del modelo municipal costarricense. Posteriormente, en el capítulo IV se examina el sistema político local en el marco de del régimen político costarricense. Se resalta el papel de los partidos cantonales en las elecciones municipales y los resultados de las elecciones municipales a partir del 2002, cuando por primera vez los ciudadanos eligieron a sus autoridades municipales.

El capítulo V presenta el marco referencial, competencias municipales y estratificación municipal, para luego examinar en el capítulo VI el comportamiento de las finanzas municipales en el periodo 1950-2002. En el capítulo VII se continúa dicho análisis para el periodo 2002-2014.

Los autores expresan su agradecimiento a la Dirección del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas por su apoyo a la investigación en el campo municipal, en particular al máster Max Alberto Soto (Director del IICE del 2009 al 2017), quien dedicó extensas horas a la revisión editorial del libro. Sus atinadas sugerencias para mejorar y actualizar la presente obra, motivaron a los autores a realizar un análisis más exhaustivo de la temática del libro. También agradecemos al Dr. José Antonio Cordero, actual director del IICE, por su apoyo para la conclusión y publicación de este libro, la cual fue posible gracias al financiamiento de dicho Instituto.

También extendemos nuestro agradecimiento a la Licda. Isabel Monge por su excelente trabajo en el diseño de esta obra, por su creatividad, minuciosidad, comprensión y buena disposición para realizar los ajustes necesarios para garantizar la calidad editorial del libro. Nuestro reconocimiento a la Licda. Ana Isabel Hernández, correctora de estilo del IICE.



# Capítulo I

DESCENTRALIZACIÓN Y RÉGIMEN  
MUNICIPAL: ENFOQUES TEÓRICOS

---



# Capítulo I

## DESCENTRALIZACIÓN Y RÉGIMEN MUNICIPAL: ENFOQUES TEÓRICOS

---

Una de las dificultades con las que se encuentran las personas interesadas en el tema de descentralización es que el término se utiliza indistintamente para referirse a la descentralización administrativa, territorial o política, ignorándose en muchos casos las particularidades de cada tipo de descentralización.

Por tal razón, el primer capítulo de esta obra se dedica al análisis de término descentralización y en particular a los tipos de descentralización más frecuentemente aplicados a partir de la década de los setenta: la descentralización administrativa y la descentralización territorial. En esta última se ubican las municipalidades.

### 1.1. Visiones de descentralización

En términos generales, parece existir un consenso entre los estudiosos de este tema en considerar la descentralización como el proceso mediante el cual se transfieren ciertas responsabilidades, competencias y capacidades, políticas, fiscales o administrativas, a unidades subnacionales del Gobierno.

La descentralización difiere de la desconcentración en que en esta última, una institución delega competencias a sus propios órganos para facilitar la consecución de sus propios fines. Por tal razón, la desconcentración se materializa mediante una decisión administrativa del superior jerárquico de la institución, quien delega la gestión de ciertas funciones institucionales a unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, la desconcentración no genera una nueva figura jurídica, es decir, no elimina las relaciones jerárquicas entre el órgano central y las unidades desconcentradas.

En contraste, la descentralización constituye un acto mediante el cual el gobierno central atribuye competencias a un nuevo ente, “separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente” (Jiménez Nieto, 1975,p. 122). Por tal razón, la descentralización requiere para su concreción de una ley emanada del Poder Legislativo, en la cual se indica el grado de autonomía otorgada al nuevo ente y por el tipo de descentralización.

### 1.1.1. La descentralización administrativa

Los autores que se ubican en esta perspectiva (Rondinelli & Nellis, 1986; Jordana, 2001; Ibarra, 2000) consideran la descentralización administrativa como el acto mediante el cual el Gobierno central transfiere responsabilidades, competencias y capacidades del nivel central del Gobierno a unidades políticas sub-nacionales, agencias, autoridades regionales y organizaciones no gubernamentales.

En esta perspectiva, el impulso de la descentralización viene desde el Gobierno central. Entre las razones que motivan al desarrollo de este tipo de descentralización, se mencionan las siguientes: dificultades de las instituciones del Gobierno central para dar respuesta a las demandas sociales, limitaciones fiscales, entre otras.

Este tipo de descentralización ha estado muy influenciado por las estrategias de Reforma del Estado impulsadas a partir de los ochenta. En dicho proceso organismos internacionales como el PNUD orientaron el replanteamiento del Estado hacia el desarrollo de cinco tareas fundamentales, necesarias para alcanzar un desarrollo sostenido. Estas cinco tareas son: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de

políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables; y defensa del medio ambiente.

Para el desarrollo de dichas tareas era necesario incrementar la capacidad institucional del Estado. En la construcción de las capacidades institucionales, la descentralización desempeña un papel de gran relevancia, por el “interés de mitigar las arbitrariedades tradicionales del Estado centralista y populista, mejorando la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos” (Jordana, 2001, p. 14).

#### *1.1.1.1. Relaciones institucionales y mecanismos de coordinación en la descentralización administrativa*

El diseño institucional de la descentralización administrativa puede adoptar distintas modalidades. De acuerdo con Cohen y Peterson, citados por Jordana (2001) se pueden identificar los siguientes diseños:

- a) Monopolio Institucional: en este diseño las instituciones descentralizadas mantienen exclusividad en la prestación de ciertos servicios públicos. Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales son casi nulas, limitadas a aspectos de control político y económico. En el caso costarricense un ejemplo de este tipo de monopolio es el Instituto Nacional de Seguros.
- b) Monopolio Institucional Distribuido: en este caso el gobierno central transfiere competencias a los gobiernos locales, en donde éstos mantienen monopolio en la prestación de ciertos servicios dentro de su ámbito territorial. En este caso, las relaciones intergubernamentales son pequeñas, limitadas a aspectos muy específicos relacionados con la prestación del servicio. Un ejemplo sería la prestación de servicios públicos por parte de las municipalidades como la recolección de basura.
- c) Pluralismo Institucional: esta situación se da cuando las responsabilidades por la ejecución de un área de política pública es compartida por más de una institución, las cuales pueden pertenecer a niveles de gobierno distintos, y donde incluso pueden

participar organizaciones públicas no estatales. Por sus características, en este tipo de diseño se desarrolla una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados, lo cual obliga a mucha coordinación entre las partes. Un ejemplo de este tipo de diseño lo constituye la política de salud en donde intervienen el Ministerio de Salud Pública (gobierno central), la Caja Costarricense del Seguro Social (institución autónoma), y sus tres niveles de servicio, en donde en el primer nivel encontramos los Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS), en el segundo nivel se ubican las clínicas y hospitales periféricos y en el tercer nivel los hospitales nacionales y regionales donde se brinda intervención más compleja en las especialidades y subespecialidades.

La selección de uno de los diseños antes mencionados o la combinación de los mismos va a presentar un reto al Estado descentralizado administrativamente. Este reto se va a manifestar en cómo lograr los equilibrios institucionales necesarios que permitan satisfacer las preferencias de los ciudadanos de manera eficaz. De acuerdo con Jordana (2001), este equilibrio está influido por tres grandes fuerzas: a) la forma cómo se definan las relaciones formales entre el gobierno central y los entes descentralizados; b) la coordinación informal entre los representantes del nivel descentralizado a través de sus partidos políticos; y c) el comportamiento de redes de los profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas en los entes descentralizados.

### **Relaciones formales entre el Gobierno central y los entes descentralizados**

Las relaciones formales entre el gobierno central y los entes descentralizados están constituidas por los mecanismos de asignación, coordinación, toma de decisiones, reparto de funciones entre el Gobierno central y los entes descentralizados; así como los mecanismos para efectuar la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales.

De acuerdo con Jordana (2001), estas relaciones formales pueden dar origen a dos grandes áreas de interdependencia entre el Gobierno central y los entes descentralizados. A continuación, se describen brevemente estas áreas:

- Área de regulación, control y gestión: Esta área se refiere a los mecanismos de apoyo, vigilancia y control que el gobierno central establece para relacionarse con los entes descentralizados. Una forma de ejercer control puede ser por medio de nombrar representantes del gobierno central en los entes descentralizados, como por ejemplo en las juntas directivas. También se puede establecer una interdependencia de gestión cuando la regulación de las condiciones laborales de los funcionarios de los entes descentralizados es definida por el gobierno central. De acuerdo con Jordana :

*“la forma como se define la estructura de la negociación colectiva, y cómo se fijan los derechos sindicales de los empleados públicos desde el inicio de la descentralización, tiene frecuentemente una influencia importante en su desarrollo posterior” (Jordana, 2001, p. 42).*

- Definición de los recursos financieros: estas relaciones se refieren a decisiones relacionadas con fondos de cofinanciación para satisfacer necesidades de inversión. En este punto, los gobiernos centrales tienden a mantener cierto control sobre los entes descentralizados con el propósito de evitar desequilibrios macroeconómicos que se pudieran generar por el endeudamiento de los entes descentralizados.

## Coordinación informal entre los representantes del nivel descentralizado a través de sus partidos políticos

De acuerdo con Jordana:

*“...los partidos políticos pueden desempeñar un papel importante como engranajes organizativos y articuladores de redes personales, cuya dinámica tenga una cierta capacidad coordinadora sobre el conjunto del sistema político descentralizado” (Jordana, 2001, p. 37).*

Siguiendo con esta autora, la efectividad de los partidos políticos para facilitar la coordinación depende del funcionamiento democrático de estos, la cohesión interna del partido y la influencia de las elites económicas y políticas sobre la política nacional.

### La coordinación como efecto de las redes de profesionales

Estas redes pueden ser muy efectivas en la coordinación gracias a su capacidad para interpretar las regulaciones en forma compartida, así como la posibilidad de fijar métodos comunes para enfrentar la prestación de servicios alrededor de las grandes políticas públicas. Además, el intercambio de experiencias permite desarrollar un cierto grado de cohesión que facilita la coordinación informal de sus actividades en las distintas instituciones a las cuales pertenecen.

#### *1.1.1.2. La descentralización administrativa en Costa Rica*

En el caso costarricense, la descentralización administrativa se consolidó con la nueva organización del gobierno establecida en la Constitución de 1949. En dicha Constitución se creó un sistema en donde el sector público amplía su ámbito de actuación hacia actividades que hasta entonces eran ejecutadas por el sector privado; también se amplían las funciones sociales y culturales del Estado.

Para el desarrollo de estas funciones se optó por la descentralización administrativa en un intento de gestionar más eficaz y eficientemente las nuevas actividades. El artículo 188 de

la Constitución había dado a las instituciones descentralizadas autonomía de gobierno y administración. Sin embargo, el crecimiento desordenado de estas instituciones, aunado a la descoordinación institucional de estas, obligó a que en 1968 se quitara a dichas instituciones su autonomía política mediante la Ley No. 4123 del 31 de mayo de 1968, mediante la cual se reforma el Artículo 188 de la Constitución, el cual indica ahora que:

*“[l]as instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”.*

También, la Constitución Política de 1949, en su artículo 189 señala como instituciones autónomas las siguientes:

- a) Los bancos del Estado.
- b) Las instituciones aseguradoras del Estado.
- c) Las que la Constitución establezca, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios de sus miembros.

Finalmente, el artículo 190 indica que la Asamblea Legislativa oírá previamente la opinión de las instituciones autónomas cuando se discutan y aprueben proyectos de ley relativos a las mismas. De acuerdo con el destacado autor costarricense Dr. Wilburg Jiménez Castro, esta disposición constitucional presenta los siguientes aspectos positivos:

- a) Exalta la potestad de legislar como atribución propia de la Asamblea Legislativa.
- b) Reafirma la sujeción de las instituciones autónomas en materia de gobierno.
- c) Obliga a la Asamblea Legislativa a tener respeto por la especialidad orgánica de cada institución autónoma, antes de emitir sus actos legislativos relativos a proyectos que afecten a esas instituciones” (Jiménez Castro, 1986, Vol. II, p. 149).

De 1949 a 1980, se observó un acelerado crecimiento de las instituciones descentralizadas, creándose un total de 78 instituciones autónomas, sin incluir las 3,305 Juntas de Educación de Escuelas y las 221 Juntas Administrativas de Colegios de Educación Secundaria,

con lo cual el Estado costarricense adquirió una compleja estructura. De los datos que se presentan en el Anexo 1, se puede observar que el 50% de instituciones autónomas fueron creadas en el periodo 1968-1980, justo antes de la crisis fiscal que obligaría a iniciar una reforma de la administración pública. En la información presentada no se incluyen las 14 subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo.

La descentralización administrativa en Costa Rica implicó la apertura de los monopolios institucionales (especialmente en las áreas de energía y telecomunicaciones, seguros, y banca<sup>1</sup>), combinados con un grado importante de pluralismo institucional, especialmente en el área social. Este pluralismo, aunado a la inicial autonomía de gobierno que se les había concedido a las instituciones autónomas, dificultó el desarrollo del equilibrio necesario entre el Gobierno central y los entes descentralizados para una eficaz gestión de las políticas públicas.

Otro de los elementos que ayudó al desequilibrio fue que el crecimiento de los entes descentralizados:

*“no obedeció a una planificación administrativa integral, o a políticas y planes económicos, sino que ha sido más bien producto de la iniciativa de los diferentes Gobiernos y especialmente de cada una de las instituciones, con un criterio asistémico que ha creado un archipiélago de organismos de criterios diferentes... La proliferación de servicios ha ocurrido, en algunas ocasiones por gestiones de las comunidades o de ciertos grupos de presión de los mismos partidos”<sup>2</sup>.*

Un tercer elemento fue que, en materia de gestión de recursos humanos, los entes descentralizados no tenían que seguir los lineamientos del Gobierno central para sus funcionarios, con lo cual se crearon grandes diferencias en las condiciones laborales del gobierno central y los entes descentralizados.

Para tratar de establecer un equilibrio, en diferentes Gobiernos se han tomado algunas medidas, entre las cuales resalta:

---

1 El monopolio institucional en el sector bancario se mantuvo hasta 1985 cuando se aprobó la apertura financiera.

2 Citado por el Dr. Wilburg Jiménez Castro, 1986, Vol. II, p. 139.

- La Ley No. 4123 del 31 de mayo de 1968, mediante la cual se reforma el Artículo 188 de la Constitución para eliminar la autonomía política que tenían las instituciones descentralizadas.
- La Ley No. 4646 del 20 de octubre de 1970, mediante la cual se modifica el criterio para la integración de las juntas directivas de las instituciones autónomas y se crea la figura del presidente ejecutivo. Esta Ley conocida como la Ley 4-3 debido a que cuatro de los miembros de dichas juntas eran designados por la Administración al inicio de su gestión y tres del partido de oposición. Además, mediante esta Ley los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas son nombrados y removidos por el Consejo de Gobierno. El presidente ejecutivo es el responsable por velar que las decisiones de la junta directiva se cumplan y por la coordinación de las acciones de la entidad con otras instituciones del Estado. Por el contrario, la figura del gerente se crea como la máxima autoridad en materia de administración de la institución.
- Ley No. 3087 del 31 de enero de 1963, mediante la cual se crea la Oficina de Planificación Nacional otorgándosele como uno de sus propósitos el evitar la duplicación de funciones “a través de un organismo coordinador que ponga cada dependencia e institución a jugar el papel que le corresponde dentro de un programa nacional de desarrollo, y que haga nacer el orden donde hay ahora casi un caos administrativo”<sup>3</sup>. Esta ley fue posteriormente modificada por la ley No. 5525 de mayo de 1974 en donde se crea el Sistema nacional de Planificación, integrado por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República; las unidades u oficinas de planificación de los Ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales; y los mecanismos de coordinación creados como los consejos asesores, comités interinstitucionales y comisiones consultivas.

---

3 Citado por el Dr. Wilburg Jiménez Castro (1986), Vol. II, p. 21.

A pesar de las medidas antes anotadas, las relaciones entre el Gobierno central y las instituciones descentralizadas administrativamente han sido de equilibrios muy frágiles, lo cual ha dado lugar a que de tiempo en tiempo se ponga a discusión el futuro de dichas instituciones.

A finales de la década de los noventa, la situación del déficit fiscal y la suscripción del Programa de Ajuste Estructural III obligaron a las autoridades gubernamentales a considerar distintas alternativas de reforma, como la transformación de algunas organizaciones estatales en nuevas figuras jurídicas. Tal es el caso de la Dirección Nacional de Comunicaciones, la cual fue creada mediante Ley No. 5870 del 12 de diciembre de 1975 como órgano dependiente del Ministerio de Gobernación, y que mediante Ley No. 7768 del 29 de mayo de 1998, se transformó en una sociedad anónima con acciones del Estado, que funciona bajo las normas de derecho privado bajo el nombre de Correos de Costa Rica, S.A. La Asamblea de Accionista, la conforma el Consejo de Gobierno de la República de Costa Rica. De acuerdo con el Artículo No. 7 de la Ley No. 7768 del 29 de mayo de 1998, la Junta Directiva está conformada por cinco miembros, cuatro serán nombrados por el Poder Ejecutivo y uno por la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica. Todos durarán en sus cargos un período de cuatro años.

Adicionalmente, como parte del nuevo modelo económico de inserción de la economía costarricense en el mercado mundial y cambios en el modelo de pensiones del país, a partir de la década de los noventas se crearon órganos de regulación económica, como la Superintendencia General de Entidades Financieras (Ley No. 7558 del 3 de noviembre 1995), Superintendencia General de Pensiones (Ley No. 7523 del 18 de agosto de 1995), Superintendencia General de Valores (Ley No. 7732 del 27 de enero de 1998), todas ellas adscritas al Banco Central de Costa Rica. También, se transformó el Servicio Nacional de Electricidad, en una institución autónoma denominada Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), mediante Ley No. 7593 publicada en la Gaceta No. 169 del 5 de setiembre de 1996. Más recientemente, luego de la apertura del mercado de las telecomunicaciones, mediante Ley No. 8660 del 13 de agosto del 2008 se creó la Superintendencia General de Telecomunicaciones, como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la ARESEP.

Con la creación de estas instituciones, más otras que no han sido incluidas en este capítulo, se incrementa la heterogeneidad y fragmentación que caracteriza a la administración pública costarricense.

## 1.1.2. La descentralización territorial

La descentralización territorial hace referencia a la distribución del poder de un Estado en su territorio. Esta puede dar origen a dos formas de organización territorial: federalismo y estados unitarios, los que a su vez pueden adoptar una organización regionalizada o crear niveles distintos de autogobierno tal y como veremos a continuación.

### 1.1.2.1. *El Estado federal*

Un Estado federal se caracteriza por la existencia de dos niveles de instituciones, las de la federación y la de los niveles de los Estados que lo integran. Ambas instituciones gozan de potestades legislativas propias y autónomas en sus ámbitos de competencia. La determinación de dichas competencias está dada por la Constitución de cada Estado. De acuerdo con el autor Piza Rocafort (1985), dentro del federalismo se pueden destacar dos modalidades: la norteamericana y la europea o “federalismo de ejecución”.

- *“En el **modelo norteamericano** (también llamado “anglosajón” por su aplicación en Australia y Canadá) cada nivel gubernamental (federal o estatal), dicta sus leyes y las administra por sí mismo<sup>4</sup>, dentro de su respectivo ámbito de competencias. En este modelo se da una división horizontal del poder, en donde hay administraciones paralelas con ámbitos de acción específicos.*
- *En los **Estados federales europeos** (Alemania, Suiza, Austria), lo normal es que la Federación dicte las leyes y los Lander o Cantones (nombre que asumen los estados o provincias suizos) las ejecuten. En la expresión del artículo 83 de la Ley Fundamental (Constitución) alemana: “los Lander ejecutan las leyes federales como competencia*

---

4 “El principio constitucional y administrativo básico en los federalismos anglosajones es que la instancia que tiene la competencia de hacer las leyes las ejecuta desde el punto de vista administrativo” (Piza Rocafort, 1985, p. 6).

*propia”. Ello ha implicado, tanto en Alemania como en Austria y Suiza, que la Administración Federal sea claramente excepcional, donde casi todas las tareas administrativas han de ser realizadas por las administraciones regionales (Lander o cantones) o locales. Se trata de lo que en Austria se ha llamado ‘Administración federal indirecta’” (Piza Rocafort, 1985, pp. 6-7). En este modelo se da una división vertical del poder en donde “la formulación de la política (definición de prioridades) está concentrada al nivel superior (federal) en tanto que la ejecución de esa política está controlada por los Lander y las Administraciones Locales” (Mayntz, 1982, p. 609).*

### *1.1.2.2. El Estado unitario regionalizado*

Este tipo de organización territorial se caracteriza por la creación de diversas instituciones políticas en el nivel intermedio (regiones autónomas), con competencias que le han sido delegadas por el Estado nacional. Si bien, en este modelo las instituciones regionales gozan de poder independiente del poder central, la diferencia con el modelo federal es que las normas básicas de las instituciones regionales han sido establecidas por las instituciones centrales del Estado unitario, por lo tanto, pueden ser modificadas por éste con menor dificultad que en un Estado federal, donde las competencias de las instituciones están dadas por la Constitución. En algunos casos, la autoridad electa a nivel “regional” tiene que compartir poderes con un “delegado” territorial del Gobierno central. Ejemplos de este modelo lo constituyen España e Italia.

### *1.1.2.3. El Estado unitario descentralizado*

En este modelo se establecen instituciones con capacidades o competencias especiales en un territorio (Gobiernos locales), mientras que el resto del territorio se guía exclusivamente por las directrices emanadas de las instituciones centrales. En este modelo las entidades territoriales no gozan de competencias legislativas y sus competencias son muy limitadas. Cuando se les reconocen algún grado de autonomía tributaria, esta es muy limitada.

## 1.2. Dos modelos de sistema de Gobierno local: el modelo económico y el modelo político

El autor británico Andrew Nickson (2011) propone una categorización alternativa a la tradicional tipología estructural para el análisis de los Gobiernos locales. La categorización de Nickson parte de una simple pregunta “¿Cuál es el propósito principal del Gobierno local? Al tratar de contestarla, Nickson llega a identificar dos modelos, en el sentido weberiano, el modelo “administrativo” (económico), cuyo propósito principal es la prestación eficiente de servicios, que han sido definidos por medio de normas (Códigos, Leyes), lo cual limita la acción del Gobierno local a una “administración local”; y el modelo “gubernamental” (político) de Gobiernos locales, donde además de prestar servicios a nivel local desempeñan un papel más amplio a nivel político, “como portavoz de intereses compartidos de la comunidad de una localidad y en la toma de decisiones políticas en su nombre dentro del más amplio cuerpo político” (Nickson, 2011, p.3).

### 1.2.1. El modelo administrativo de Gobiernos locales

En este modelo, el propósito fundamental del Gobierno local es brindar servicios públicos eficientes. La racionalidad económica de este modelo, ha sido influida por la Escuela de Escogencia Pública (Russel y Nicholson, 1981; Buchanan y Tullock, 1962) y por el Federalismo Fiscal (Oates, 1970).

La Escuela de Escogencia Pública asume que los servicios y bienes públicos son provistos en respuesta a preferencias manifiestas de los individuos, a partir de lo cual se proponen hipótesis deductivas acerca de la naturaleza de los bienes y servicios públicos locales. Bajo condiciones de libre escogencia, la provisión de algunos bienes públicos es más eficiente cuando existe un número grande de instituciones locales que los proveen, en comparación con el costo del suministro de dichos bienes por parte del Gobierno central. Por lo tanto, la toma de decisiones sobre la categoría de los servicios que se deben descentralizar está influenciada por el análisis costo-beneficio.

El federalismo fiscal considera que las preferencias individuales por los bienes públicos difieren entre las personas, y que hay economías de escala para su provisión, por lo cual deben seleccionarse aquellos niveles óptimos de provisión que se asocian a instancias organizacionales más eficientes. Sugiere, además, la conveniencia de diseñar una variedad importante de esquemas de provisión pública para diferentes grupos de población territorialmente definidos, y que serían atendidos por una variedad de Gobiernos locales, Gobiernos regionales y el Gobierno nacional.

Los bienes y servicios públicos presentan, además, diferentes grados de externalidades asociados a su provisión, lo cual se refleja en beneficios sociales que fluyen desde los consumidores directos que usan los servicios a otros grupos de consumidores. Este es el caso de servicios públicos como educación primaria, el cual además de generar beneficios directo a los educandos, brinda beneficios adicionales a la comunidad, como por ejemplo, nuevas formas de comportamiento ciudadano, mejores hábitos de salud, mayor conciencia ambiental, entre otros. El control de estas externalidades es consustancial a la definición de las escalas económicas que son eficientes en la prestación de esos servicios.

La definición de escalas económicas está asociada al control de estas externalidades en la provisión de servicios públicos. Cuando el servicio público tiene una externalidad (beneficios o perjuicios a terceros) que se define y es propia de una comunidad local, el análisis económico sugiere que su provisión bajo condiciones de eficiencia debe estar bajo la responsabilidad del Gobierno local, como por ejemplo: la recolección de desechos, la planificación urbana y la seguridad ciudadana.

De acuerdo con el Federalismo Fiscal, la asignación de un servicio a un Gobierno subnacional debe considerar una “relación de correspondencia” entre la oferta institucional de un servicio público dada su escala económica, con la demanda de las personas beneficiarias que se localizan en su jurisdicción.

Para satisfacer este principio de correspondencia, en este enfoque el tamaño de la población de los Gobiernos subnacionales es muy importante. Cuando el tamaño de la población del gobierno local no guarda correspondencia con la oferta institucional, el federalismo recomienda el desarrollo de arreglos institucionales de grupos de gobiernos locales para la provisión de los servicios públicos, como por ejemplo, la creación de consorcios municipales (federaciones o mancomunidades) que administren un relleno sanitario.

Indica Nickson (2000) que en el contexto de ajuste estructural, este paradigma ha sido utilizado como modelo de referencia básico de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. De acuerdo con el autor, esta preferencia se fundamenta en las siguientes razones. Primero, los bancos vieron en los Gobiernos locales una oportunidad para superar la crisis fiscal de los estados gracias a la capacidad potencial de crear ingresos fiscales a nivel local. Segundo, consideraron que podrían ayudar a mejorar el suministro de servicios gracias a la “mejora de la eficiencia productiva, la eficacia y la equidad”. Tercero, se consideraba que podían ser un instrumento muy eficiente para la ejecución de las políticas focalizadas como las políticas de combate a la pobreza.

En el modelo “administrativo”, “la racionalidad económica es dada por el Gobierno central, ya que es quien decide en última instancia la asignación de funciones entre diferentes niveles de gobierno. Para la transferencia de funciones, el Gobierno central se basa en el supuesto de que la eficiencia productiva puede mejorarse por medio de unidades de costo de nivel inferior, ya que estas pueden usar recursos locales disponibles para la construcción, mantenimiento y administración de servicios públicos” (Nickson, 2011, p.1).

Nickson (2002) añade que dentro del modelo “administrativo”, está implícita una cierta subordinación política de los Gobiernos locales a los dictados del Gobierno central. Esto crea bases para una relación conflictiva entre ambos niveles de gobierno en relación con las responsabilidades para la prestación de servicios y su financiamiento. Dicha confrontación se agudiza cuando existen posiciones partidarias polarizadas y los Gobiernos locales son controlados, en su mayoría, por partidos de oposición al partido que controla el Gobierno central.

Dado que en el modelo “administrativo”, el Gobierno local tiene como propósito el suministro eficiente de servicios, este modelo presenta las siguientes características (Nickson, 2000):

- a) **Tamaño de la población:** se busca que las municipalidades tengan un tamaño promedio de población grande para poder garantizar la obtención de economías de escala.
- b) **Nivel de autonomía local:** se brinda una autonomía limitada, ya que es el Gobierno central quien decide en última instancia el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los

distintos niveles de gobierno. Por tal razón, el Gobierno municipal cumple el “papel de administrador local de las políticas del gobierno central”.

- c) **Transferencias fiscales:** las transferencias del Gobierno central son importantes, pero orientadas a fines específicos. La decisión sobre el nivel de transferencias se basa en niveles estándares de suministros de servicios por parte de las diferentes municipalidades.
- d) **Control financiero:** debido a la importancia que tienen las transferencias en el gasto público central, el Gobierno central ejerce un estricto control sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macroeconómica. Por tal razón, en este modelo el Gobierno central desarrolla una regulación estricta en materia de contratación de préstamos por parte de los entes locales, así como en lo que respecta a alzas en las tasas y la creación de nuevos impuestos.
- e) **Tipo de auditoría ejercida:** congruente con la característica anterior, el Gobierno central desarrolla permanentes auditorías para controlar el uso eficiente y eficaz de los recursos asignados a las municipalidades. En este modelo, las auditorías son desarrolladas por la Contraloría General de la Nación.
- f) **Sistema electoral:** el número de autoridades electas por los ciudadanos es muy limitado, debido a que el modelo está orientado a la eficiencia en el suministro de servicios; por lo tanto, se trata de garantizar que las prioridades definidas a nivel nacional en términos de suministro de servicios, se cumplan en todos los niveles de gobierno. Esto requiere de la subordinación de las autoridades locales a las autoridades nacionales.
- g) **Participación ciudadana:** la participación se orienta a que los ciudadanos pidan cuentas a sus Gobiernos locales sobre el desempeño económico y la calidad de los servicios brindados. En este modelo, se promueve la competencia en la oferta de los servicios para que los ciudadanos puedan elegir el acceso a los servicios municipales entre mecanismos alternativos de suministro de los mismos.

De acuerdo con Nickson (2000), la mejor aproximación al modelo económico de Gobiernos locales se encuentra en el sistema británico. En países como Irlanda, Australia y Nueva Zelanda, los gobiernos locales observan algunas características del modelo económico. En el cuadro 1.1, se resumen las características del modelo económico de gobiernos locales de acuerdo con Andrew Nickson(2000).

CUADRO 1.1  
CARACTERÍSTICAS DEL MODELO ADMINISTRATIVO DE GOBIERNOS LOCALES

CARACTERÍSTICA	Descripción de la Característica
PROPÓSITO	Provisión de servicios bajo criterios de eficiencia.
ESTATUTO LEGAL DE LAS ENTIDADES LOCALES	Creación de entidades locales por medio de leyes específicas.
PODERES GENERALES	Determinado por el Código Municipal.
MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	Transferencias del Gobierno Central con destinos específicos.
UTILIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	Estrictamente limitado a lo previsto al momento de dar financiamiento.
CONTROL DE LOS ESTÁNDARES RELATIVOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	Estricto
CONTROL FINANCIERO	Regulación estricta
SISTEMA ELECTORAL	Designación de autoridades locales por parte del Gobierno central
PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS	Limitada
TAMAÑO MEDIO DE LA POBLACIÓN	Grande

*Fuente:* Elaboración propia con base en Nickson (2000)

## 1.2.2 El modelo gubernamental (político) de los Gobiernos locales

Desde esta perspectiva, el propósito principal de los Gobiernos locales es actuar como vocero de los intereses de la comunidad dentro del sistema político. También se destaca la participación de la sociedad tanto en la formulación de políticas públicas locales, como en el control y la fiscalización de la gestión de los gobiernos locales.

Este modelo tiene una fuerte influencia de la idea seminal de Tocqueville de que solo las estructuras descentralizadas permiten el desarrollo de la democracia. Desde esta perspectiva, se plantean los siguientes argumentos en contra de la centralización:

- Impide sentimientos de solidaridad entre individuos, suprime los cuerpos de intermediación, aísla al individuo frente al poder del Estado y promueve la descomposición del tejido social local.
- Privilegia la unidad y la uniformidad, con lo cual se niega la diversidad local. En consecuencia, los individuos se refugian en la pasividad y el inmovilismo.
- Establece un lazo de dominación entre el Estado y el individuo que promueve condiciones para la corrupción.

Por el contrario, la **descentralización** promueve las iniciativas convergentes entre los individuos y los grupos, gracias a que fomenta mecanismos que facilitan la discusión de ideas. Tocqueville argumentaba que los municipios con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, lo cual conlleva una verdadera pedagogía de la democracia. De acuerdo con este autor, acercar el poder a los ciudadanos permite que el poder público sea más eficaz. Más aún, Alexis de Tocqueville (1969) señalaban que:

*“...donde quiera que hay hombres reunidos se forma por sí mismo un Municipio....La Constitución de los Municipios se remonta a los orígenes de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a la ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan las necesidades de tener una administración interior, de darse*

*instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así cómo la asociación Municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos Municipios se unieron a otros Municipios y han formado las Naciones. Es entonces cuando nació la idea de la Patria” (Tocqueville, 1969, p. 63).*

Para Nickson (2011), esta función esencialmente “gubernamental” del Gobierno local deriva de “una fuerte identificación ciudadana con comunidades locales (por ejemplo la comuna en Francia y la comuna en Italia) que posee una realidad social anterior a la del Estado” (p. 3).

En el modelo gubernamental, el Gobierno local comparte con el Gobierno central el suministro de servicios, para lo cual “los distintos niveles de gobierno deben hacer contribuciones complementarias para el beneficio social general” (Nickson, 2000, p.5). Es así que el modelo está fuertemente influido por el concepto de subsidiariedad, bajo el cual “la capacidad para la toma de decisión de las unidades territoriales inferiores debería agotarse antes de que los niveles superiores se vean implicados”(Nickson, 2000, p. 5).

A continuación, se describen las principales características propuestas por Nickson (2000) para el modelo político de Gobierno local:

- a) Competencia municipal: las entidades locales cuentan con autonomía para seleccionar los servicios a proveer en su localidad, así como poder discrecional para definir tasas, tarifas e impuestos que se pueden aplicar en su localidad.
- b) Mecanismos de transferencias financieras: en el modelo, los Gobiernos locales suelen compartir los ingresos fiscales con el Gobierno central y otros Gobiernos locales como “socios en un sistema conjunto de gobierno en vez de mantener una relación de conflicto en la cual el gobierno central tiene mayor poder” (Nickson, 2000, p. 5).
- c) Monitoreo nacional: en este modelo, la rendición de cuentas del Gobierno local es hacia sus ciudadanos, especialmente en lo que respecta a su papel político de representar los intereses de la comunidad. Por tal razón, en el modelo se incorporan una gran variedad

de mecanismos de consulta ciudadana tales como el referéndum y el plebiscito. El papel de la Contraloría General de la Nación se ve reducido a velar por la legalidad de los ingresos y el gasto municipal.

- d) Sistema electoral: en el modelo se utiliza el sistema de elección directa de las autoridades locales. En el modelo, la figura del Ejecutivo Municipal juega un papel muy importante debido a que debe servir de “intermediario” entre una red de instituciones, públicas y privadas, para la satisfacción de las necesidades locales. También debe demostrar mucha habilidad para conseguir fondos de inversión para su comunidad.
- e) Participación en las elecciones: debido a que en este modelo los Gobiernos locales tienen un ámbito de competencia amplio que va más allá de la provisión de servicios locales, la participación ciudadana en las elecciones municipales tiende a ser alta.
- f) Tamaño medio de la población de los municipios: debido a que en este modelo es fundamental desarrollar identificación ciudadana, el tamaño promedio de los municipios tiende a ser pequeño en términos demográficos.

De acuerdo con Nickson (2000), los sistemas de Gobierno local más cercanos a su “modelo gubernamental” de Gobiernos locales se encuentran en Alemania y en Suiza. En el cuadro 1.2 se resumen las características del modelo político.

CUADRO 1.2  
CARACTERÍSTICAS DEL MODELO POLÍTICO DE GOBIERNOS LOCALES

CARACTERÍSTICA	Descripción de las características
PROPÓSITO	Fomento de la democracia participativa
ESTATUTO LEGAL DE LAS ENTIDADES LOCALES	La creación de las entidades locales se establece en la Constitución Política
PODERES GENERALES	Competencia Generales definidas en la Constitución Política
MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	Ingresos Propios definidos por las entidades locales
UTILIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	Fuertemente discrecional
CONTROL DE LOS ESTÁNDARES RELATIVOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	Débil
CONTROL FINANCIERO	Regulación blanda
SISTEMA ELECTORAL	Elección directa de autoridades locales
PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS	Amplia por la cercanía de los ciudadanos con sus autoridades
TAMAÑO MEDIO DE LA POBLACIÓN	Pequeño

*Fuente:* Elaboración propia con base en Nickson (2000)

En América Latina, los Gobiernos locales presentan características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas tienen sus bases tanto en el modelo “administrativo” como en el modelo “gubernamental”. De acuerdo con Rojas (1999), esto se debe a que los procesos de descentralización en América Latina han estado llenos de movimientos y contra-movimientos. Indica Rojas que “la idea que ha conducido a la descentralización ha comenzado a desarrollarse a mediados de los 70’s como una reacción a crecientes déficits fiscales y al aumento e la rigidez y las ineficiencias, pero sorprendentemente son fuerzas políticas ligadas a la democratización las que fueron determinantes (en el desarrollo de la descentralización) en los años 80 y 90” (Rojas, 1999, pp. 9-10).

Costa Rica parece no ser la excepción en esta materia, ya que como veremos en el capítulo 3 de esta obra, el modelo de Gobierno municipal muestra una mezcla de razones “administrativas” como la mejora en la prestación de servicios y “políticas” como fomentar la democracia participativa.

ANEXO 1.1  
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS SEGÚN FECHA DE CREACIÓN

Período	Institución	Fecha de Creación
1948-	Oficina del Café (OFICAFE)	21 de junio de 1948
1957	Dirección General de la Guardia Civil	12 de mayo de 1949
	Consejo Nacional de Producción (CNP)	10 de setiembre de 1948
	Banco de Costa Rica	21 de junio de 1948
	Banco Anglo Costarricense	21 de junio de 1948
	Banco Crédito Agrícola de Cartago	21 de junio de 1948
	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	8 de abril de 1949
	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Heredia	28 de octubre de 1949
	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Alajuela	14 de setiembre de 1949
	Tribunal Supremo de Elecciones	Constitución de 1949
	Contraloría General de la República	Constitución de 1949 y Leyes 1252 del 23 de diciembre de 1950, reformada por leyes No. 1732 del 20 de febrero de 1954 y No. 3603 del 10 de diciembre de 1975
	Banco Central de Costa Rica	28 de enero de 1950
	Consejo Superior de Educación	8 de octubre de 1951
	Dirección General de Servicio Civil y Tribunal de Servicio Civil	30 de mayo de 1953
	Consejo Superior de Defensa Social	Setiembre de 1953
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	24 de agosto de 1954
	Instituto Costarricense de Turismo	30 de julio de 1955
	Junta de Defensa del Tabaco	15 de noviembre de 1956
	Patronato Nacional de Ciegos	18 de octubre de 1957
	Junta de Educación de San José	25 de setiembre de 1957
1958-	Editorial Costa Rica	10 de junio de 1959
1967	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	13 de febrero de 1959
	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	14 de octubre de 1961
	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados	14 de abril de 1961
	Orquesta Sinfónica Nacional	28 de abril de 1962
	Junta Administrativa para el Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	18 de febrero de 1963

Período	Institución	Fecha de Creación
	Refinadora Costarricense de Petróleo	28 de junio de 1963
	Radiográfica Costarricense	18 de junio de 1964
	Hospital Nacional de Niños	17 de agosto de 1964
	Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos de Cartago	23 de julio de 1964
	Dirección General de Defensa Civil	9 de diciembre de 1964
	Comisión Costarricense de Nomenclatura	13 de abril de 1965
	Instituto Nacional de Aprendizaje	21 de mayo de 1965
	Patronato Nacional de Rehabilitación	22 de julio de 1965
	Movimiento Nacional de Juventudes	27 de abril de 1966
	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	7 de abril de 1967
	Escuela Normal Superior	7 de junio de 1967
1968-	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	16 de octubre de 1968
1980	Centro para la Promoción de las Exportaciones <sup>5</sup>	16 de febrero de 1968
	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	11 de julio de 1969
	Escuela Centroamericana de Ganadería	1 de setiembre de 1969
	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	30 de mayo de 1970
	Compañía Nacional de Teatro	17 de febrero de 1971
	Instituto Tecnológico de Costa Rica	10 de junio de 1971
	Instituto Mixto de Ayuda Social	30 de abril de 1971
	Consejo de Investigaciones Científicas	28 de julio de 1972
	Instituto de Puertos del Pacífico	21 de marzo de 1972
	Corporación Costarricense de Desarrollo	16 de noviembre de 1972
	Bolsa Nacional de Valores	2 de febrero de 1972
	Orquesta Sinfónica Juvenil	17 de abril de 1972
	Comisión Nacional de Semillas	31 de julio de 1972
	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	15 de abril de 1972
	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	9 de julio de 1973
	Consejo Nacional de Rehabilitación	3 de setiembre de 1973
	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	17 de diciembre de 1973
	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	20 de febrero de 1973

4 Mediante Ley No. 7638 publicada en la Gaceta No. 218 del 13 de noviembre de 1996, se crea el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. Esta última es una entidad pública de carácter no estatal, que asumió las funciones que realizaba el Centro para la Promoción de las Exportaciones, la Corporación de Zonas Francas de Exportación y el Centro para la promoción de Exportaciones e Inversiones.

Período	Institución	Fecha de Creación
	Universidad Nacional Autónoma	10 de febrero de 1973
	Instituto Nacional sobre Alcoholismo	8 de noviembre de 1973
	Dirección de Asignaciones Familiares	23 de diciembre de 1974
	Museo Histórico Juan Santamaría	4 de diciembre de 1974
	Instituto de Investigaciones en Salud	7 de junio de 1975
	Junta Administrativa del Registro Nacional	7 de junio de 1975
	Junta Administrativa de la Dirección General de Comunicaciones	4 de diciembre de 1975
	Colegio Universitario de Cartago	8 de noviembre de 1976
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	25 de marzo de 1976
	Ferrocarriles de Costa Rica S.A.	25 de mayo de 1976
	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	6 de enero de 1977
	Consejo Nacional de Rectores	15 de noviembre de 1977
	Inst. Costa. De Inv. Y Enseñanza en Salud y Nutrición	7 de octubre de 1977
	Comisión Nacional de Riego	20 de setiembre de 1977
	Universidad Estatal a Distancia	3 de marzo de 1977
	Colegio Universitario de Alajuela	20 de setiembre de 1977
	Centro Cost De Producc. Cinematográficas	25 de noviembre de 1977
	Museo de Arte Costarricense	7 de octubre de 1977
	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural	21 de agosto de 1978
	Oficina Nacional de Semillas	4 de diciembre de 1978
	Compañía Nacional de Danza	20 de junio de 1979

*Fuente:* Mideplan (2010).

# Capítulo II

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN  
COSTA RICA: 1950-2015

---



# Capítulo II

## EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN COSTA RICA: 1950-2015

---

El propósito de este capítulo es presentar una breve reseña histórica de la evolución que ha tenido el régimen municipal en Costa Rica. En la primera sección, se hace un rápido recuento del desarrollo municipal en el periodo 1821-1960. Posteriormente, se revisan las reformas municipales de los años setentas, en especial la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Unión de Gobiernos Locales. Seguidamente, se analiza las demandas por reformas del régimen municipal en los ochenta, para luego examinar las reformas aprobadas en 1998, que sientan las bases del modelo de Municipalidad vigente, el cual será descrito en detalle en el capítulo 3 de esta obra. Se finaliza con la presentación de las reformas introducidas en los primeros años del siglo XXI.

### **2.1. Sinopsis histórica de la evolución del régimen municipal en el período 1821-1970**

De acuerdo con Alvarado (1987), en los primeros años de vida independiente de la nueva República de Costa Rica, las municipalidades tenían un amplio campo de acción gracias a las características propias que presentaba el país en la segunda década del siglo XIX. Se trataba de una sociedad agrícola organizada en pequeños fundos, con inadecuados

sistemas de transporte y de comunicaciones, de intensos localismos y el predominio de las relaciones primarias, situación que facilitó una vinculación directa de los ciudadanos con el Gobierno municipal.

De acuerdo con Zúñiga (2016), mediante el Decreto XXIX del 28 de diciembre de 1824, se establece la primera ley municipal. En este se indica que “deseando que todos los Pueblos tengan en su seno los mayores recursos posibles para su mejor administración...” estableció: “1°- En todos los Pueblos del Estado cualquiera que sea su población, habrá municipalidad” (Zúñiga, 2016, parr. 2). En dicho Decreto, no se especificaba quienes serían los responsables de dirigir el Gobierno municipal, ni su duración en el cargo y otros elementos fundamentales para su organización. Por lo tanto, cuando el Congreso Constituyente aprueba el 25 de enero de 1825 la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, en su Capítulo 12 “Del Gobierno interior de los Pueblos”, establece las características mínimas que debería tener una municipalidad de la siguiente manera:

*Artículo 111. En cada uno por pequeño que sea habrá una Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que les designe la Ley, igualmente que el número de sus individuos.*

*Artículo 112. Para ser Municipio se requiere ser Ciudadano en ejercicio de sus derechos, vecino del Pueblo, y mayor de edad.*

*Artículo 113. Las Municipalidades se renovarán anualmente por mitad, á excepción de los Alcaldes que lo serán en su totalidad.*

*Artículo 114. Habrá además en las cabeceras de cada Departamento un Gefe subalterno del Político Superior y del Intendente. (Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, 1825).*

El Artículo 99 de la misma Ley otorga a los alcaldes de los pueblos “el ejercicio de conciliadores en los asuntos civiles y sobre injurias que puedan ventilarse en juicio escrito: serán los únicos Jueces en los que no: y en uno y en otro caso deberán acompañarse de un hombre bueno nombrado por cada parte y oído su dictamen resolver, lo que crea justo”.

En adición a la Ley Fundamental, el 21 de junio de 1825 el jefe de Estado emite una “orden” para que los municipios demarquen las

tierras que les conceden la ley. Adicionalmente, mediante el Decreto LXXII del 29 de noviembre de 1825, se establece que:

*“...para que las contribuciones que sufren los pueblos con el carácter de municipales produzcan exactamente los efectos que se han prometido a los contribuyentes, y hacer sentir a estos la justicia con que se les exigen, ha tenido a bien decretar y decreta el siguiente Reglamento de la colectación, administrativa e inversión de los fondos de propios y arbitrarios de los Pueblos”.*

El Artículo 8 de ese reglamento decía textualmente:

*“La inversión de los fondos debe hacerse por la ley o por acuerdo meditado de la Municipalidad y aprobado por el Intendente General en objetos de educación, policía, salubridad, comodidad y ornato de los pueblos...” (Zúñiga, 2016, parr.4).*

Para continuar la consolidación de la organización municipal, mediante Decreto 147 de 23 de octubre de 1827 se define:

*“el número de “Municipes”, de “Síndicos” y “Alcaldes”, sistema de elección, requisitos para ser “municipio”, quórum de las sesiones, en fin, este decreto como se dijo, organizó internamente el régimen. Se nota claramente la preocupación por dotar a los pueblos de gobiernos adecuados, que promuevan y mejoren sus condiciones. Al año siguiente, el Decreto 161 de 13 de junio de 1828, por primera vez define los fines y objetivos de los gobiernos locales. A través de este decreto, se emite un Reglamento de atribuciones de las municipalidades” (Zúñiga, 2016, parr.6).*

De lo expuesto, se puede concluir que al inicio de la vida independiente de Costa Rica, las municipalidades fueron responsables por el planeamiento físico de pueblos y villas, la prestación de servicios públicos fundamentales, y la conciliación de conflictos en materia civil. Sin embargo, después de dos décadas de vida independiente<sup>1</sup>, se gesta un proceso de unificación nacional y de centralización política del Estado costarricense que desacelera el incipiente desarrollo del régimen municipal.

---

1 El acta de independencia de Costa Rica fue suscrita el 29 de octubre de 1821 en la ciudad de Cartago, Costa Rica.

En los dos gobiernos de Braulio Carrillo (1835-1837 y 1838-1842) se crearon las bases para la centralización política en Costa Rica. Entre las medidas adoptadas, “sometió a las autoridades municipales a vigilancia forzosa por parte de los funcionarios especializados de la administración central. Más aún, suprimió cuatro municipios y en su segunda administración ocho más, terminando por abolirlos” (Vega Carballo, 1981 citado en Sandy y Víquez, 2014, p. 22). La abolición se da mediante la Ley de Bases y Garantías de 1841.

Con la salida al exilio de Carrillo en 1842, se reestablece la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica de 1825, y por ende el funcionamiento de las municipalidades. En 1844, se promulga una nueva Constitución Política en donde se garantiza la autonomía política de las municipalidades al indicarse que son independientes del gobierno central y que tienen derecho a elegir un ejecutor de sus acuerdos.

Los años posteriores se dan una serie de normativas que afectarán el funcionamiento municipal tal y como lo reseña el Dr. Wilburg Jiménez Castro:

*El 18 de noviembre de 1847 se dio un reglamento interino para elecciones municipales. El 7 de diciembre de 1848 se promulgó una ley que establecía la División Territorial Administrativa del país en 5 provincias. Poco después entre el 29 de diciembre de 1848 y el 4 de enero de 1849 se dio la Ley Orgánica de Municipalidades. El 4 de octubre de 1849 se dio el Reglamento Orgánico de la instrucción pública, donde se indica que la enseñanza primaria debía ser gratuita y costada por los fondos municipales. Después se dictó otra ley de setiembre de 1850 adicional a la del régimen de las provincias (Jiménez Castro, 1986, Vol. II, p. 175).*

Las Ordenanzas Municipales de 1865 y la Constitución Política de 1871, legitiman el debilitamiento de las municipalidades, al establecer la figura del gobernador como agente del poder ejecutivo, limitar sus competencias a funciones periféricas y otorgarles un modelo de organización muy simple. Los artículos 130 y 131 de dicha constitución, establecen que:

*Artículo 130°: Habrá en la capital de cada Provincia una Municipalidad, a quien corresponda la administración, cuidado y fomento en los intereses y establecimientos de la Provincia,*

*la formación y custodia del Registro Cívico y del censo de población; y exclusivamente la administración e inversión de los fondos municipales, todo conforme a las Leyes respectivas. Artículo 131°: Habrá en cada Provincia un Gobernador, agente del Poder Ejecutivo y de nombramiento de éste, con las calidades y atribuciones que la Ley le señale.*

En 1876 se realiza una reforma constitucional, mediante la cual se establecen municipios en los cantones menores con lo que se crean las bases del régimen municipal cantonal vigente a la fecha.

Fue con ocasión de las discusiones de la Asamblea Constituyente reunida en el año de 1949, que se conoció un documento de reforma municipal, el cual fue preparado por un conjunto de ciudadanos notables costarricenses. Esa propuesta consideró la creación de un sistema municipal para articular la labor municipal en lo relativo a su ámbito nacional a través de una Cámara Nacional y de Cámaras Provinciales en lo regional.

Dicha propuesta tenía el propósito de conformar una organización de régimen municipal con capacidad para desarrollar políticas globales y regionales. Además, propuso la distinción entre municipalidad urbana y rural; así como la conveniencia de crear Gobiernos metropolitanos especialmente para atender las necesidades del área capitalina de San José. Lamentablemente, la propuesta no fue aprobada y en la Constitución Política de 1949, se mantuvo con pequeños cambios el capítulo de organización municipal de la anterior Constitución Política de 1871.

La Constitución Política de 1949, en su artículo 170, definió a la organización municipal como “una corporación autónoma con responsabilidad en el cumplimiento de un conjunto muy amplio de competencias, así como de mecanismos propios que la diferencian del resto de la organización pública del Estado Costarricense” (Constitución Política, 1949, pp. 43-44). La principal diferencia con respecto a lo establecido en la Constitución de 1871 es que reconoce su independencia o autonomía en materia administrativa y de gobierno.

En los dos decenios subsiguientes a la aprobación de la Constitución Política de 1949, el régimen municipal mostró una evolución divergente en relación con el Gobierno central, la cual puede caracterizarse en dos fases (Aguilar y Li, 1977):

- a. La fase de los años cincuenta, en la cual el gasto municipal creció en valores nominales más rápidamente (12%) que el gasto del Gobierno central (10%) y del Producto Interno Bruto (8%). Esta década se caracterizó por un crecimiento rápido de la economía; así como un mayor desarrollo de la organización estatal, en la cual el régimen municipal mostró un crecimiento importante.
- b. La fase de los años sesentas, en la cual se debilita el crecimiento del gasto y la actividad de las municipalidades (6%) y se genera una crisis en las finanzas locales al final del periodo. En esta fase la economía continuó creciendo rápidamente (8,5%) al igual que lo hizo el gasto del Gobierno central (11,3%).

En la primera fase, el desarrollo del país estuvo determinado por un rápido crecimiento de la población (3%) y un movimiento de colonización hacia la región del Pacífico Norte. El crecimiento económico ocurrió en el marco del modelo agroexportador y de una sociedad fundamentalmente de naturaleza rural. El régimen municipal se consolidó en Gobiernos locales en los 65 cantones de la división territorial del país. Cifras de la actividad municipal muestran que para 1950, el gasto local representó un 12% del Gobierno central, porcentaje que aumentó a un 14% para fines de los cincuentas. En este contexto, Aguilar y Li (1977) señalan que el crecimiento del gasto municipal en esta década se orientó a satisfacer la demanda de servicios básicos para comunidades en su mayoría de características agrícolas.

El comportamiento de la actividad municipal se revirtió en la fase subsiguiente de los sesentas, cuando el gasto municipal disminuyó en forma sensible habiendo representado un 8% del gasto del Gobierno central para fines de este decenio. Esta situación de deterioro del régimen municipal resultó del rápido proceso de descentralización funcional del Estado costarricense, que se concretó en la creación de 103 instituciones públicas de naturaleza autónoma, algunas de las cuales asumieron parcial o totalmente funciones locales.

---

2 En el período 1948-1980 se crearon las siguientes municipalidades: Aguirre(1948), Valverde Vega (1949), Golfito (1949), San Pablo (1961), Nandayure (1961), León Cortés (1962), Coto Brus (1965), Talamanca (1969), Matina (1969), La Cruz (1969), Upala (1970), Los Chiles (1970), Sarapiquí (1971), Hojancha (1971), Parrita (1971), Guácimo (1971), Corredores (1973), Guatuso (1979), Garabito (1980).

En los años sesenta, el movimiento colonizador de la creciente población costarricense se orientó hacia las regiones del Pacífico Central y Sur, lo cual motivó la creación de nuevos cantones como el de San Pablo (1962); León Cortés y Nandayure (1966)<sup>2</sup>. A su vez, la economía experimentó transformaciones importantes, debido a la adopción de una política de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano, lo cual se reflejó en un mayor crecimiento debido a la incorporación de la industria a la estructura productiva. El proceso de industrialización a su vez indujo una relocalización de poblaciones y promovió una mayor urbanización, particularmente en los asentamientos humanos de la Meseta Central. Aguilar y Li (1977) indican que el desarrollo municipal de esta fase estuvo condicionado en forma negativa por dos fenómenos: primero, una mayor complejidad y cobertura de los servicios municipales resultante del desarrollo urbano; y segundo, un debilitamiento de las finanzas de los Gobiernos locales.

La década de los sesenta concluye con una crisis del régimen municipal que se expresó por una incapacidad institucional para atender a una mayor población en sus comunidades que demandaban nuevos servicios locales. Al mismo tiempo, el financiamiento municipal se debilitó por la rápida absorción de recursos que generó el Gobierno central, a la vez que la expansión del sector descentralizado de instituciones públicas restringió las competencias de las municipalidades. Esta irrupción del Gobierno nacional en el ámbito del quehacer municipal conformó una crisis que generó las condiciones para las reformas municipales de 1970.

## **2.2. Las reformas municipales de los años setenta**

La situación de deterioro económico que atravesó el régimen municipal a fines de los años sesenta motivó la introducción de reformas en este campo. En este periodo sobresalen tres reformas importantes que marcarán el desarrollo municipal hasta finales de la década de los años noventa. Dichas reformas se formalizaron en el siguiente marco legal: Ley de Impuesto Territorial (Ley 4340, 1969), Código Municipal (Ley 4574, 1970); y Ley de creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ley 4716, 1971).

### 2.2.1. Ley 4340 de impuesto territorial

En mayo de 1969 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 4340 de Impuesto Territorial, sin embargo empezó a regir hasta el 1 de enero de 1970. Esta ley suprimió la participación municipal en los impuestos *ad valorem*, café, cantonal de licores y cervezas extranjeras, y le cedió a las municipalidades el importe de la recaudación del impuesto territorial, el cual continuó siendo administrado por el Ministerio de Hacienda.

Esta reforma tuvo la relevancia de sustituir el sistema de transferencias intergubernamentales canalizadas a través del presupuesto nacional, por recursos tributarios propios que serían depositados por el Poder Ejecutivo en el Banco Central. De acuerdo con la nueva legislación y ajustes posteriores, la recaudación anual del Impuesto Territorial se repartiría de acuerdo con los siguientes participaciones: 8,6% para el Ministerio de Hacienda por concepto de gastos administrativos (ley 4340); 10% al IFAM (ley 5443); 29,4% a la municipalidad de San José; 52% resto de municipalidades; ₡1.225.000 de colones para la Dirección de Catastro y ₡1.225.000 colones para la Dirección de Tributación Directa. Los nuevos procedimientos eliminaron la discrecionalidad del Ministro de Hacienda y la Asamblea Legislativa sobre el manejo de las recaudaciones del impuesto territorial, con lo cual se aumentó el grado de autonomía municipal en materia financiera.

Adicionalmente, la reforma permitió conformar un incipiente modelo de financiamiento municipal basado en recursos propios, aun cuando las transferencias intergubernamentales de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa todavía continuaron desempeñando un papel importante en las finanzas locales. En los años subsiguientes a esta reforma, el impuesto territorial se convirtió en la fuente de mayor importancia del financiamiento municipal. En 1970, el impuesto territorial representó un 38% de los ingresos totales del régimen municipal, participación que se estabilizó posteriormente, siendo de un 25% en el año 1980.

### 2.2.2. Ley 4574 código municipal

El 30 de abril de 1970, la Asamblea Legislativa promulga la ley 4574 de Código Municipal. Este Código empieza a regir a partir del 1° de enero de 1971. Mediante esta ley, se delimitó las funciones

y organización municipal, además de ordenar en un solo cuerpo las distintas leyes en materia municipal. Como parte de esta reforma, el Código Municipal eliminó la figura de jefe político (con funciones de alcalde) de nombramiento discrecional por el presidente de la República y representante del Poder Ejecutivo en el cantón y, en su lugar, creó la figura del ejecutivo municipal, el cual era electo por el Concejo Municipal. Esta reforma intentaba reducir la influencia política del Gobierno central en el Concejo Municipal.

El Código se organizó en siete títulos los cuales se describen brevemente a continuación:

- Título I de Disposiciones Generales: define al municipio y establece el cantón como jurisdicción territorial del mismo. Reitera el precepto constitucional de que la municipalidad posee autonomía política, administrativa y financiera, por lo que tiene potestad de dictar sus propios reglamentos, acordar cuáles pueden ser sus ingresos y cómo utilizarlos, concertar contratos o convenios y convocar al pueblo a consultas populares. En un primer intento de promover la democracia a nivel local, se indica que “las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local” (Código Municipal, 1970, artículo 9).
- Título II sobre Coparticipación Municipal: en este título el Código abre la posibilidad para el trabajo intermunicipal por medio de la suscripción de convenios cooperativos entre municipalidades, ligas o uniones de Gobiernos locales. Sin embargo, han sido pocas las actividades que se han desarrollado de manera conjunta.
- Título III sobre Organización Municipal: en esta organización se establece el Concejo Municipal como el órgano deliberativo por excelencia. El mismo está integrado por regidores, que son de elección popular desde 1844, y por el Ejecutivo Municipal que es de nombramiento del Concejo. Tal y como lo señala el destacado jurista Mauro Murillo, en el Código Municipal comentado (1988), “el sistema que se adoptó en este

Código es el de Junta y Gerente, el cual es el utilizado en la organización municipal de los Estados Unidos. En este sistema, se trabaja a base de una junta directiva, que sería el Concejo, encargado de dictar las políticas generales del Gobierno local, aprobar la programación general para la ejecución de tales políticas y luego ejercer un control estricto sobre la eficiente marcha de las obras y servicios públicos. Por otro lado, el Gobierno Municipal se completa con el nombramiento de un funcionario de nombramiento del Concejo que tenga capacidad gerencial” (p.32). También se crean los puestos de auditor, contador y secretario, así como los Concejos de Distritos, los cuales están integrados por cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será el síndico de la circunscripción y quien preside el Concejo. Los miembros del Concejo Municipal nombran a los miembros de los Concejos de Distrito, con excepción del Síndico Municipal por un periodo de dos años, pudiendo ser reelectos. El desempeño de los cargos de Concejos de Distrito es gratuito. El propósito de estos Concejos es de servir de enlace entre las municipalidades y las comunidades; así como colaborar en la labor municipal en aspectos tales como la fiscalización de las obras municipales, contralores de las diferentes obligaciones tributarias de cada vecino del distrito. Finalmente, el Código recoge lo establecido en el artículo 172 de la Constitución Política, en donde se indica que cada distrito de un cantón será representado por un Síndico Municipal propietario y otro suplente, los cuales son de elección popular.

- Título IV de la Hacienda Municipal: establece, en primer lugar, el periodo durante el cual regirá el presupuesto ordinario municipal que va del 1 de enero al 31 de diciembre, genérico para toda la administración pública costarricense; así como los controles a los cuales estarán sujetos los funcionarios municipales en la administración de los bienes o valores municipales, que son similares al resto del sector público, según lo establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República. Posteriormente, reglamenta lo

correspondiente a los ingresos municipales, indicando que las municipalidades están obligadas a recaudar todos los tributos autorizados por ley, así como a revisar por lo menos una vez al año, las tasas que cobren y lo concerniente al pago de impuestos municipales. En materia de crédito, el Código establece que las municipalidades podrán celebrar empréstito previa autorización de la Contraloría General de la República en el caso de empréstitos locales o con la autorización de la Asamblea Legislativa en el caso de los créditos extranjeros. Finalmente, el Código regula lo concerniente a la formulación y aprobación del presupuesto y al ejercicio de las funciones de Tesorería y Contaduría.

- Título V del personal de las municipalidades: entre los elementos más importantes de este capítulo destacan que el personal de las municipalidades será nombrado y removido por el ejecutivo municipal. Sin embargo, el Código es muy claro al señalar en su artículo 145 que el nombramiento debe hacerse por idoneidad, a través de concursos de los interesados o de otros métodos similares. También el Código establece que no podrá nombrarse a parientes en línea directa o colateral hasta en tercer grado de parentesco de los regidores, ejecutivo, tesorero, auditor, contador o del encargado de hacer la selección de candidatos. Finalmente, el Título define los deberes y derechos de los servidores municipales.
- Título VI de expropiaciones: da las razones y regulaciones para las expropiaciones que puede efectuar la municipalidad, las cuales son en la práctica bastante lentas y difíciles de ejecutar por razones presupuestarias básicamente.
- Título VII regula los recursos contra los acuerdos municipales, estableciendo los periodos y procedimientos para su presentación.

De lo expuesto, se deduce que el Código Municipal fue la reforma municipal de mayor importancia de este periodo, ya que introdujo un ordenamiento de la normativa municipal y definió con mayor claridad la organización de la municipalidad. En primer lugar, permitió concretar lo establecido en el artículo 169 de la Constitución

Política, al establecer en el artículo 4 del Código Municipal las competencias municipales relacionadas con la promoción del desarrollo integral de los cantones. Dichas competencias incluyen:

- La promoción de la educación y la cultura.
- Velar por la salud pública, el planeamiento urbano y el desarrollo rural.
- La protección de los recursos naturales.
- El fomento del turismo.
- Promover la conciencia cívica entre los ciudadanos.
- Velar por el orden público.

No obstante tales cometidos, el artículo 5 del mismo Código Municipal estableció que esta competencia municipal no afecta las atribuciones de otras entidades del Estado, con lo cual se generan duplicaciones de funciones y se permiten tutelajes de los entes nacionales sobre las municipalidades. Esa ambigüedad de la normativa promovió, en ausencia de capacidad financiera por parte de las municipalidades, la expansión de las instituciones nacionales en la provisión de los servicios locales en menoscabo de la autonomía municipal. Como resultado de esa ambigüedad, la municipalidad perdió rápidamente un número importante de sus competencias a lo largo de este periodo.

### 2.2.3. Ley 4716 de creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal ( IFAM)

El 26 de enero de 1971, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 4716 mediante la cual se crea el IFAM como una institución autónoma con personería jurídica y patrimonio propio, con el objetivo esencial de fortalecer al régimen municipal por medio de programas de asistencia técnica, capacitación al personal municipal y el financiamiento de proyectos de inversión local<sup>3</sup>. Para lograr dicho objetivo, la institución organizó sus actividades en tres áreas programáticas: desarrollo institucional del régimen municipal; capacitación de los recursos humanos municipales; y la prestación de asistencia financiera por medio del crédito, concesión de avales e intermediación financiera. En su fase inicial, el IFAM también desarrolló un proyecto de modernización de la

---

3 Su primer Director y Presidente Ejecutivo fue el Lic. Armando Araúz Aguilar.

administración del impuesto territorial.

La creación del IFAM ayudó a consolidar las reformas municipales de la época, ya que el recién creado Instituto se convirtió en el principal ente de crédito para las Municipalidades y fuente de asesoría y capacitación municipal. En términos de asesoría, el IFAM jugó un papel muy importante en los estudios de tarifas municipales y formulación de proyectos.

#### 2.2.4. La creación de la Unión de Gobiernos Locales

Durante la administración Oduber Quirós (1974-1978), se realizó otro esfuerzo por incorporar nuevas reformas al régimen municipal en el marco del Cuarto Congreso Nacional de Gobiernos Locales. Una Comisión Presidencial apoyada por el IFAM y la Municipalidad de San José, le dio seguimiento a las diferentes propuestas recomendadas por la Asamblea del Congreso, logrando articular dos resultados importantes: primero, la creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales en 1977; y segundo, la redacción y discusión política de una propuesta para la creación del distrito Metropolitano de San José, la cual no fue aprobada por la Asamblea Legislativa.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales constituye la instancia estructural que reúne a todas las municipalidades, y que al menos formalmente, representa en forma global los intereses municipales. La Unión funciona como un ente autónomo de las municipalidades, pero en un marco político definido por estas.

A manera de conclusión, podemos indicar que las reformas impulsadas en la década de los setenta permitieron iniciar una reestructuración de la institución municipal, la cual fue de carácter limitado, debido al entorno centralizador del Estado costarricense, y a que la autonomía política de las municipalidades sufrió un cambio leve, al crearse la figura del Ejecutivo Municipal de nombramiento por parte del Concejo Municipal, e introducirse la idea del fomento de la participación ciudadana. En materia de competencias municipales, el Código Municipal no planteó un proceso de descentralización de competencias en cuanto a servicios públicos, sino que internalizó los tutelajes de los entes nacionales sobre el quehacer municipal ya establecido en leyes anteriores. Otra forma de influencia del Gobierno central en el régimen municipal fue que el Poder Ejecutivo se reservó el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva del IFAM, con lo cual se podía influenciar las políticas municipales,

dada la importancia de dicha institución en el sistema municipal. En el cuadro 2.1 se sintetizan las principales características del régimen municipal en la década de los setenta a partir de las reformas legales aprobadas en esta época. De dicho cuadro, se puede concluir que las reformas consolidaron las características propias de un “modelo económico de Gobierno local” dentro de la tipología planteada por Nickson (2000) y explicado en el capítulo 1 de este libro, con algunos elementos de fortalecimiento de la autonomía política.

CUADRO 2.1

CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA A PARTIR DE LAS REFORMAS LEGALES IMPULSADAS EN EL PERÍODO

ATRIBUTO	DESCRIPCIÓN
Número de municipalidades	Se crean 8 nuevas municipalidades y 3 Consejos de Distrito <sup>4</sup> , pasando a un total de 81 municipalidades que son las existentes en la actualidad.
Estatus legal	Unidad de gobierno dentro del sistema político nacional, con autonomía política, administrativa y financiera (Art. 170 Constitucional y Art. Del Código Municipal de 1970).
Autoridades políticas	Ejecutivo Municipal nombrado por el Consejo Municipal, y el Consejo Municipal que es de elección popular. Constitucionalmente, cada distrito del cantón debe contar con un síndico municipal en el Consejo.
Competencias	Limitadas a servicios básicos en el cantón.
Sistema de transferencia fiscal intergubernamental	Se suprime el sistema de transferencias del gobierno central y se cede a las municipalidades la recaudación del impuesto territorial, que sigue siendo administrado por el Ministerio de Hacienda. Del total de dicho impuesto, el 29.4% le corresponde a la Municipalidad de San José y el 52% restante a las otras municipalidades. Aunque la Asamblea Legislativa puede aprobar partidas específicas para las municipalidades.
Control financiero y función de auditoría	Contraloría General de la República aprueba presupuestos municipales y cada municipalidad debe contar con un auditor. ARESEP aprueba incremento de tarifas de servicios municipales.
Sistema electoral	
Asociación Municipal	Unión Nacional de Gobiernos Locales, creado en 1977.
Órgano de asistencia técnica municipal	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, creado el 26 de enero de 1971.
Participación ciudadana	Fomento de “la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local”(Código Municipal, 1970, artículo 9).
Colaboración intermunicipal	Suscripción de convenios cooperativos entre municipalidades, ligas o uniones de gobiernos locales (Título II del Código Municipal de 1970).
Organos subnacionales	Creación de Concejos de Distritos, los cuales están integrados por cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será el síndico de la circunscripción y quien preside el Concejo (Código Municipal de 1970)

4 Consejo Municipal de Distrito de Cervantes (1970), Consejo Municipal de Distrito de Colorado (1970), Consejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas (1971). En 1969 se había creado el Consejo Municipal de Distrito de Tucurrique.

## 2.3. Situación del régimen municipal en el período de los ochenta

En esta época sobresale la creación de la Comisión de Reforma del Estado (COREC), la cual fue constituida en junio de 1989 por el Ministro de Planificación de la administración Arias Sánchez (1986-1990), Ing. Jorge Monge Agüero. La Comisión tuvo una representación bipartidista y fue conformada por ocho personas<sup>5</sup>, cuatro de cada uno de los partidos mayoritarios ( Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana). La designación de estas personas fue consultada tanto con el presidente de la República como con los candidatos a la presidencia de ambos partidos en esa época, Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, del Partido Unidad Social Cristiana, y Dr. Carlos Manuel Castillo Morales, del Partido Liberación Nacional.

En lo referente a la situación municipal, la Comisión consideró que después de nuestra independencia el desarrollo institucional del Estado costarricense:

*“se fundamentó sobre un gobierno central fuerte, el cual consideró un modelo simplista de organización municipal... [O]tros factores han actuado en beneficio del centralismo, uno de ellos es la preocupación que surge a partir de 1948 por el desarrollo nacional. En efecto, para impulsar el desarrollo económico nacional, fue necesario concentrar los recursos disponibles en centros específicos para la realización de obras que demandaban una gran inversión y cuyos beneficios se distribuían a través de toda la sociedad. En consecuencia, ventajas de índole económica y técnica, estimularon el proceso centralizador y produjeron, consecuentemente un debilitamiento de los gobiernos locales”(COREC, 1991, pp. 91-92).*

---

5 La Comisión estuvo integrada por el Partido Liberación Nacional: Dr. Justo Aguilar Fong, Dr. Mauro Murillo Arias, Lic. Rodolfo Solano Orfila (coordinador de junio de 1989 a abril de 1990) y M.Sc. Manuel Villasuso. Por el Partido Unidad Social Cristiana: M.Sc. Carlos Manuel Echeverría Esquivel, Dr. Wilburg Jiménez Castro, Dr. Johnny Meoño Segura (coordinador de mayo a setiembre de 1990), Dr. Carlos Vargas Pagán.

También la COREC en su diagnóstico de la situación del Estado expresa que:

*“[c]omo consecuencia de la crisis económica de los años ochenta, el aparato estatal, tal y como estaba diseñado comenzó a percibirse como un obstáculo, por lo que se inicia una búsqueda para ceder una mayor participación a las “comunidades” en el desarrollo nacional; al tiempo que se dan pasos orientados a obtener un estado más flexible, promotor y concertador de soluciones, con capacidad para conciliar el interés privado con el interés social”(COREC, 1991, pp. 92-93).*

La Comisión reconoció los problemas que en ese momento enfrentaba el régimen municipal costarricense, entre los cuales citan los siguientes:

- Insuficiencia para atender los servicios de saneamiento ambiental.
- Debilidad de los ingresos tributarios, los cuales constituían en esa época alrededor del 1,2% de los ingresos tributarios del Estado. Como parte de esta debilidad señalan la dificultad que tienen las municipalidades para incrementar sus tributos, la mala administración de los catastros, y la gestión de cobros que se realiza manualmente.
- Tradicional fragmentación del país en 81 municipios con pocas instancias de integración resulta anacrónica y un obstáculo para que las comunidades multipliquen sus fuerzas y defiendan sus posiciones con más eficacia.

En este contexto, la Comisión propuso el fortalecimiento del régimen municipal como una expresión del desarrollo de la democracia participativa. Para superar las debilidades que enfrentaba el régimen, propusieron la ejecución del Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal que publicara el IFAM a inicios de 1990. De dicho plan, sobresalen los siguientes elementos:

- a. Reestructuración administrativa y fortalecimiento de la autonomía política y económica de los gobiernos locales.*

- b. *Aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, orientados hacia áreas de vital importancia para la vida comunal.*
- c. *Concentración de esfuerzos en esas áreas y en aspectos políticos, para la mejor elección de los regidores, a fin de lograr reformas económicas que hagan realidad la autonomía financiera municipal y; reformas administrativas para contar con una organización municipal capaz de atender los requerimientos y demandas de sus comunidades.*
- d. *Otra reforma política que se propone es la elección del Ejecutivo Municipal (el subrayado es nuestro) en sustitución del sistema de designación actual por el Concejo.*
- e. *La reforma a la Constitución Política para que el gobierno municipal pueda disfrutar de su autonomía en aspectos tributarios, pero dentro de normas constitucionales, que eviten un archipiélago de abusos, ante los localismos existentes. Y que también puedan crear sus propias empresas municipales para tender los servicios locales.*
- f. *Preparación de un Código Tributario Municipal de parte del IFAM y en consulta con el Ministerio de Hacienda, que contemple la revisión y simplificación del actual sistema de tributos municipales y que esté centrado en el Impuesto Territorial.*
- g. *Ley de Planificación Urbana, para que las Municipalidades asuman esa tarea en cada uno de sus cantones.*
- h. *Reorganización del IFAM para dar un apoyo más efectivo a las Municipalidades.” (COREC, 1991, pp. xxiv-xxv).*

Se esperaba que esta propuesta de descentralización también orientara la labor de la administración subsiguiente, con el fin de iniciar un proceso de mayor profundidad que el de 1970, para revisar y reestructurar al régimen municipal en un marco de mayor globalidad como parte de las reformas administrativas del Estado costarricense que se estaban desarrollando en paralelo en esa época.

## 2.4. La reforma municipal de la década de los noventa

Al igual que en el resto de Latinoamérica, la reforma municipal en Costa Rica tuvo sus antecedentes en el marco de las discusiones de reforma del Estado iniciadas en mayo de 1990. La administración Calderón Fournier (1990-1994) le dio al Programa de Reforma del Estado un rango ministerial con el propósito de mostrar el interés de la administración en este campo. En materia de descentralización y fortalecimiento municipal, el programa tenía las siguientes orientaciones:

- La descentralización debía estar guiada por los siguientes principios: gradualidad en su aplicación, oportunidad en la adopción de medidas, aplicabilidad de la normativa existente en la administración de competencias y servicios, integración territorial para aprovechar las economías de escala en la administración y prestación de los servicios municipales, promoción de la eficiencia y eficacia en los Gobiernos municipales.
- La transferencia de servicios a nivel local debería ser acompañada por un incremento de los ingresos municipales, para lo cual se modificarían los instrumentos y mecanismos de financiamiento local.
- Desarrollo de reformas políticas como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones nacionales de presidente y diputados; nombramiento del alcalde por medio de elección popular, en sustitución de la figura de Ejecutivo Municipal; y elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método de papeleta colectiva.
- Desarrollo de una estrategia de divulgación y discusión del programa con el propósito de promover el consenso político en torno a las reformas.

### 2.4.1. La Comisión Integral Municipal (CORIM)

En agosto de 1993, como resultado del VII Congreso Nacional de Municipalidades, se crea una comisión bipartidista encargada de estudiar las municipalidades del país. La principal tarea de esta Comisión era desarrollar una propuesta de reformas constitucionales, dándole especial énfasis al artículo 170 de la Constitución Política, el cual se refiere a la autonomía municipal.

Después de las elecciones de 1994, ganadas por el Ing. José María Figueres Olsen, la Comisión instó a los partidos emergentes a integrarse a su labor, denominándose a partir de ese momento, Comisión Integral Municipal (CORIM).

La CORIM presentó al país siete propuestas:

- a. La autonomía municipal señalada en el Artículo 170 de la Constitución Política debería darse en el campo político, funcional y financiero.
- b. Propone desarrollar los comicios municipales en fechas diferentes a la elección de presidente y diputados, aduciendo que esto permitiría una mayor independencia de los criterios político-electorales, y la influencia partidista en la elección de Concejales. Por lo tanto, proponen la reforma del Artículo 171 de la Constitución Política.
- c. Modificar el Artículo 172 constitucional con el fin de transformar el ejecutivo municipal, electo por el Concejo Municipal, en un alcalde de elección popular.
- d. Reformar el Artículo 173 constitucional con el fin de transformar el régimen de representación de los distritos mediante síndicos, en una asamblea distrital, la cual designará un representante ante el Concejo, con voz pero sin voto.
- e. Reformar el Artículo 175 constitucional con el fin de que la Asamblea Legislativa tenga la obligación de consultar a las Municipalidades en todos aquellos proyectos de ley relativos al Régimen Municipal, esto con el propósito de fortalecer la autonomía de los Gobiernos locales.
- f. Reformar los Artículos 121, inciso 13, y el artículo 174 de la Constitución Política, para establecer normas de derecho financiero municipal y la autonomía financiera.

- g. Reformar el Artículo 170 con el fin de que se asigne una suma no menor al cinco por ciento del Presupuesto Ordinario de la República, para todas las municipalidades del país.

Como se observará posteriormente, muchas de estas propuestas fueron recogidas en el Nuevo Código Municipal aprobado en 1998.

#### 2.4.2. Las reformas municipales (1994-1998)

Durante la administración Figueres Olsen, se continuaron los esfuerzos de reforma del Estado. En el campo municipal, estos impulsaron el desarrollo de un programa de reestructuración del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la cual inició en noviembre de 1994.

La reforma del IFAM se fundamentó en un diagnóstico del régimen municipal, cuya información permitió formular una imagen objetivo de la municipalidad para aumentar sus competencias y recursos; así como fortalecer su autonomía.

En este marco, fue revisado el papel que debía desempeñar el IFAM, para lo cual se examinó su capacidad institucional así como la calidad de sus servicios estratégicos y de apoyo técnico a las municipalidades, especialmente los servicios técnicos para el manejo de desechos sólidos y acueductos. También se trató de identificar la manera de fortalecer su función de coordinación interregional de los municipios y asesoría para el ordenamiento municipal<sup>6</sup>.

El proyecto de reforma estructural del IFAM propuso de manera concreta la transformación de la institución en un Banco de Desarrollo Municipal para fortalecer el crédito y la asistencia técnica al régimen municipal, y replanteó los objetivos de la institución de la siguiente manera:

---

6 Pallavicini, C (17 de mayo de 1995). Entrevista de A. Rodríguez.[Cinta de audio]. Programa de Reforma del Estado

- Fortalecer la capacidad administrativa e institucional de las municipalidades.
- Preparar a las municipalidades para asumir la gestión del impuesto territorial y mejorar su recaudación.
- Propiciar la incorporación de las municipalidades y su comunidad a la elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo territorial.
- Apoyar a las municipalidades y a la comunidad con el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios locales prioritarios: manejo de los desechos sólidos, mantenimiento de calles y caminos, desarrollo urbano y planeación del desarrollo territorial.

En cuanto a las medidas administrativas adoptadas, se orientaron a reducir dos aspectos: a) el número de direcciones y b) la planilla de la institución. Con respecto a la primera medida, se redujo a la mitad el número de direcciones de la institución, quedando solo las siguientes direcciones: administración interna, desarrollo institucional, desarrollo municipal y financiamiento municipal; en este sentido, sobresale que se pasó de 46 a 18 jefaturas. En relación con la reducción de planilla, se aplicó el programa de movilidad laboral, mediante el cual se redujo el número de empleados de 262 a 167, con lo cual se redujo el monto de la planilla en 250 millones de colones<sup>7</sup>.

Producto de esta reestructuración, el plan de trabajo del IFAM para 1995 se orientó a las siguientes áreas: desechos sólidos, planes reguladores de urbanismo, acueductos y caminos vecinales, con lo cual se dejaba de actuar en otras áreas como la formulación de proyectos de inversión. También se buscó apoyar el trabajo de los Concejos de Distrito, los cuales servirían de entidades facilitadoras del desarrollo local, y las empresas municipales de servicios, que servirían como mecanismos complementarios a la prestación directa de los servicios públicos bajo responsabilidad municipal<sup>8</sup>.

---

7 Pallavicini, C (17 de mayo de 1995). Entrevista de A.Rodríguez.[Cinta de audio]. Programa de Reforma del Estado.

8 Pallavicini, C (10 de mayo de 1996). Entrevista de M. Tapia. [Cinta de Audio]. Jefe de la Dirección de Desarrollo Municipal del IFAM.

Sin embargo, el IFAM se vio obligado a interrumpir sus programas de apoyo municipal en el segundo semestre del año 1995, debido a que -producto de la crisis fiscal que enfrentaba la administración Figueres-Olsen- esta se vio obligada a acelerar los cambios en la organización de la administración pública costarricense, entre los cuales se incluyó el cierre del IFAM. Esta medida fue instrumentada inmediatamente por medio del envío a la Asamblea Legislativa de un proyecto de ley para cerrar la institución.

En este clima de incertidumbre, en enero de 1996, el IFAM reorientó sus prioridades en espera de su cierre. Las acciones se orientaron a la eliminación de la presa de préstamos por un monto de 1.000 millones de colones, terminar los diagnósticos municipales que tuvieran a la fecha un 70% de avance respecto a lo programado y el desarrollo de un plan piloto de capacitación en doce municipalidades en las áreas de planeación, finanzas, organización, servicios y comercialización<sup>9</sup>.

Ante la incertidumbre sobre el futuro del IFAM, la Unión de Gobiernos Locales asumió la intermediación de los intereses municipales ante el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, así como la negociación de la asistencia técnica externa. También reforzó su papel de coordinación intermunicipal. Con este nuevo rol, en el segundo semestre de 1996, la Unión de Gobiernos Locales desarrolló una activa labor con los diputados de la Comisión de Reforma del Estado de la Asamblea Legislativa, para que parte del personal y recursos del IFAM le fueran trasladados a la Unión de Gobiernos Locales, con el fin de mantener una capacidad técnica mínima que apoyara las decisiones que deberían darse para fortalecer el régimen municipal.

Debido a que en la Asamblea Legislativa no avanzó el proyecto de ley para el cierre del IFAM, la institución reprogramó sus actividades para finalizar lo que quedaba de la administración Figueres-Olsen. A continuación, se detallan las actividades de mayor relevancia durante el bienio 1996-1997:

- Formulación de un sistema de indicadores de gestión municipal con el fin de fortalecer la capacidad de la administración municipal para planear y evaluar su desempeño.
- Capacitación a funcionarios municipales en materia de legislación concerniente con el impuesto inmobiliario

---

9 Pallavicini, C (17 de mayo de 1996). Entrevista de C. Arroyo. [Cinta de Audio]. Funcionario IFAM.

aprobado en agosto de 1996 (ver sección A de este apartado), con el objeto de fortalecer a las municipalidades en la organización de sus Oficinas de Administración Tributaria.

- Diseño de un programa de software para el manejo de datos y facturación del nuevo impuesto que fue adoptado por 65 municipalidades.
- Diseño y ejecución de un programa de capacitación en áreas de interés municipal, como por ejemplo elaboración de proyectos, participación comunitaria y medio ambiente, entre otros.
- Programación del VI Programa de Capacitación para las nuevas autoridades municipales a ejecutarse en el primer semestre de 1998.
- Programación del crédito con recursos propios del IFAM.

Con la llegada de la administración Rodríguez (1998-2002), el IFAM volvió a reestructurarse tomando en consideración las nuevas condiciones de los Gobiernos locales, tal y como se verá en las secciones siguiente. Además, la administración Rodríguez ejecutó un programa novedoso denominado “Triángulo de Solidaridad”, el cual estuvo a cargo de la Segunda Vicepresidenta de la República y que requería del apoyo municipal para su funcionamiento. En esta oportunidad, la reorganización del IFAM contó con el apoyo del Programa de Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) y fue orientado hacia el desarrollo de una estructura flexible basada en una división del trabajo por proceso y hacia una concentración de la función de la institución.

Como parte de la reestructuración, la totalidad de los servicios del IFAM dirigidos a las municipalidades se agruparon bajo la Dirección de Gestión Municipal, la cual orientó sus esfuerzos al desarrollo de los siguientes programas:

- Manejo Integral de Desechos Sólidos. El servicio de asistencia técnica y de financiamiento de la institución en este campo, consideró como única modalidad de manejo el “relleno sanitario”, así como el desarrollo de un enfoque integral para evaluar conjuntamente la recolección, el tratamiento y la disposición final de los desechos sólidos. Además, incorporó una campaña de educación ciudadana para fomentar una cultura en el

- manejo social de los desechos sólidos del país.
- Administración Tributaria Municipal. Este servicio fue orientado a fortalecer la administración tributaria local mediante las siguientes acciones: la creación de un sistema de información físico y computarizado de contribuyentes a nivel cantonal, el desarrollo de un programa para aproximar al valor fiscal real el monto de la base imponible del Impuesto de Bienes Inmuebles, un programa específico para fortalecer la gestión tributaria y de las tasas de servicios de recolección de basura y limpieza de vías públicas.
  - Desarrollo Organizacional. Este servicio fue orientado a propiciar un proceso de desarrollo organizacional con participación ciudadana, que facilitara la adopción de estructuras flexibles abiertas a la participación de los ciudadanos y la generación de proyectos locales fundamentados en la cooperación de las organizaciones comunitarias.
  - Formación Municipal. Este servicio se orientó a tecnificar y profesionalizar a los servidores municipales en su campo de trabajo y mejorar su desempeño.
  - Investigación y Desarrollo. Este servicio comprende el análisis y desarrollo de sistemas de información sobre la situación del régimen municipal para coadyuvar el desarrollo de los programas operativos de la institución, así como de los planes de trabajo del IFAM.
  - Triángulo de Solidaridad. Este programa se orientó a apoyar la labor de la Segunda Vicepresidencia, quien era la coordinadora del Programa Triángulo de Solidaridad, en sus esfuerzos por desarrollar una mayor participación de los ciudadanos organizados en la solución de los problemas prioritarios de sus comunidades. En particular, la institución promovió la participación de los Concejos de distrito en los proyectos del Triángulo de Solidaridad y la promoción de mecanismos e instrumentos locales para la formulación de proyectos comunitarios<sup>10</sup>.

---

10 Pallavicini, C (17 de mayo de 1996). Entrevista de Carlos Arroyo. [Cinta de Audio]. Funcionario IFAM.

## A. Reforma tributaria municipal

Una de las primeras decisiones del presidente Figueres Olsen fue enviar a la Asamblea Legislativa en 1994, el Proyecto de Ley para trasladar la administración del impuesto territorial a las municipalidades. Esta propuesta incluyó cambios significativos en la naturaleza y estructura del impuesto. Dicho proyecto fue aprobado, convirtiéndose en Ley No. 7509 de agosto de 1995 “Ley sobre Bienes Inmuebles”. Esta ley sustituyó al Impuesto Territorial que estaba bajo la gestión del Ministerio de Hacienda por el Impuesto Inmobiliario que sería administrado directamente por las municipalidades. Esta reforma consolidó el modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas gestionadas directamente por los Gobiernos municipales, aun cuando sus recaudaciones todavía son relativamente bajas al comparárseles con los ingresos del Gobierno nacional.

Primero, varió el nombre del impuesto denominándolo “Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. Segundo, trasladó su administración a la municipalidad; y tercero, modificó las tasas impositivas a un rango que podría ser fijado entre el 0,30 % y el 1,00 % sobre el valor registrado de los inmuebles en la Administración Tributaria.

La reforma del Impuesto Territorial y su conversión en el Impuesto Inmobiliario empezó a ser ejecutada en el año 1996. A pesar de que la Asamblea Legislativa cedió la administración del impuesto a las municipalidades, el Ministerio de Hacienda retuvo la potestad para ejercer un tutelaje en su administración, en lo que concierne a la preparación de avalúos de las propiedades afectas al pago del impuesto. Sin embargo, mediante Ley No. 7729 “Reforma Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles” publicada en La Gaceta No. 245 del 19 de diciembre de 1997, se pasó a las Municipalidades la competencia de “realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera la presente Ley” (Artículo 3 de Ley No. 7729).

En el marco de esta reforma, se plantearon expectativas para quintuplicar las recaudaciones del impuesto durante el primer quinquenio de su ejecución, con lo cual se esperaba reforzar el “modelo de financiamiento local propio” de las municipalidades costarricenses al acentuar el peso de los impuestos en la estructura del financiamiento municipal.

## B. El Nuevo Código Municipal y su impacto en la organización municipal

Mediante Ley No. 7794 “Código Municipal” publicada en La Gaceta No. 94 de 18 de mayo de 1998, entran en vigencia nuevas reglas del juego para el régimen municipal. El nuevo código incorporó cinco elementos sustantivos que permitirían mejorar la organización y funcionamiento de las Municipalidades, a saber: la elección directa del alcalde, lo que reforzará la autonomía política de la municipalidad; la eliminación de los tutelajes que ejercía la ARESEP sobre la autonomía municipal al permitirle incrementar sus tarifas por decisión del Consejo Municipal; la creación de los Consejos Municipales de Distrito como sustrato del Gobierno local que ejerce cada municipalidad en los diferentes cantones del país; un replanteamiento de la autoridad del Concejo Municipal para autorizar los precios, patentes, contribuciones y retribuciones privadas que corresponden a los servicios municipales; y finalmente, la capacidad del Consejo Municipal para crear empresas de servicios municipales.

El código no incluyó una especificación de los servicios públicos locales que deberían ser propios de la gestión municipal ni limitó los tutelajes que las institucionales nacionales ejercen sobre la provisión municipal de ciertos servicios básicos, como agua potable y mantenimiento de calles y caminos vecinales.

El Código Municipal de 1998 se organizó en ocho capítulos:

- **Capítulo sobre Disposiciones Generales:** define al municipio (conjunto de vecinos residentes de un cantón que administran sus intereses propios a través de la municipalidad), a la municipalidad (Gobierno del municipio con personería jurídica) y su definición jurisdiccional de Gobierno (ámbito cantonal con sede en la cabecera del cantón). Reitera el precepto constitucional de que la municipalidad posee autonomía política, administrativa y financiera. Especifica sus atribuciones en las siguientes áreas: dictar sus propios reglamentos en materia administrativa, aprobar sus presupuestos, administrar los servicios públicos municipales (sin entrar a definir cuáles son estos), aprobar tasas, precios y contribuciones municipales y proponer proyectos de tarifas impositivas al Congreso, concertar convenios y contratos con entes nacionales e internacionales,

convocar consultas populares para conocer los intereses de sus vecinos en temas regulados por la normativa municipal, y finalmente su responsabilidad para realizar servicios u obras en su jurisdicción cantonal (convenido con entes u órganos públicos competentes). En el Código de 1970, se definieron genéricamente las competencias municipales, lo cual era redundante con las obligaciones del Gobierno central. Este capítulo parece haber omitido la definición de cuáles son los servicios locales bajo gestión municipal, así como la redefinición de los actuales tutelajes que ejercen los entes públicos nacionales sobre las municipalidades y que son limitantes de la autonomía política de la municipalidad.

- **Capítulo sobre Relaciones Intermunicipales:** autoriza a las municipalidades para establecer convenios que faciliten el logro de sus cometidos, particularmente en el campo de la provisión de servicios locales, algunos de los cuales presentan escalas económicas mayores a su jurisdicción y que el sentido común indica que sus costos serían inferiores bajo una gestión conjunta. Define el carácter de ley de los convenios intermunicipales y los requisitos para su aprobación por parte de cada municipalidad. Asimismo, autoriza a las municipalidades para integrarse en federaciones y confederaciones, lo cual permite la articulación de los intereses cantonales en los ámbitos regional y nacional.
- **Capítulo sobre Organización Municipal:** propone una nueva concepción de Gobierno municipal, basada en una diferenciación entre el Concejo Municipal con la responsabilidad de fijar la política institucional y de ejercer funciones contraloras sobre la gestión institucional frente al alcalde (electo directamente por los ciudadanos del municipio en fecha diferente a los concejales), quién asume la responsabilidad de formular el plan institucional y de ejecutarlo como fundamento de la administración municipal. Bajo este enfoque, el Gobierno municipal está conformado por el Concejo (integrado por los regidores), el alcalde municipal (con voz pero sin voto en el Concejo Municipal) y los Concejos de Distrito (integrado por miembros propietarios y suplentes, siendo dos de

ellos los Síndicos titular y suplente), todos ellos de nombramiento popular. Mantiene el sistema vigente de elección de los regidores en forma conjunta con las elecciones nacionales de presidente de la república y sus diputados. Sin embargo, la elección del alcalde municipal y sus dos suplentes, así como de los miembros de los Concejos Distritales son electos el primer domingo de diciembre del mismo año en que se realizan las elecciones de regidores. Se especifican las atribuciones del Concejo Municipal, el alcalde y el Concejo Distrital, introduciéndose como una novedad el hecho de que el alcalde debe presentar (antes de entrar en posesión de su cargo) un programa de Gobierno para su gestión, sobre el cual el Concejo fija la política y prioridades de desarrollo, con lo cual se le asigna la administración al alcalde y organización municipal, mientras que al Concejo se le reserva el gobierno y la fiscalización sobre la buena marcha de la administración municipal. Finalmente, define los deberes y prohibiciones de los funcionarios municipales de elección popular. El nuevo Código mantiene el poder del Concejo Municipal para nombrar a los miembros de las Juntas Administrativas y Juntas de Educación de los Centros Educativos localizados en su jurisdicción cantonal.

- **Capítulo sobre Hacienda Municipal:** autoriza la gestión fiscal de las municipalidades en las siguientes áreas:

\* La programación y ejecución de sus presupuestos, siguiendo las regulaciones de la Contraloría General de la República, sujeto a las siguientes restricciones: primero, el presupuesto debe satisfacer el plan anual operativo; segundo, el presupuesto debe incluir todos los ingresos y gastos probables; tercero, los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios; cuarto, el nivel de gastos no puede superar los ingresos; quinto, los gastos generales de administración (aquellos que no impliquen costos directos de los servicios municipales) no pueden sobrepasar el 40% de sus ingresos ordinarios; sexto,

la programación presupuestaria debe considerar los programas y prioridades de los Concejos Distritales; sétimo, la imposibilidad de la administración municipal para adquirir compromisos económicos sin el contenido financiero respectivo; octavo, la presentación del presupuesto municipal a la Contraloría debe incorporar el Plan Operativo Anual, el Plan de Desarrollo Municipal y la certificación del respaldo financiero; y finalmente, la gestión financiera-contable debe regularse internamente por medio de un Manual de procedimientos financiero-contables.

- \* La recaudación de los tributos municipales por periodos vencidos, mientras que la recaudación de las patentes podrá realizarse por adelantado y en cobros fraccionados. Autoriza el uso de incentivos a los contribuyentes que cancelen sus impuestos por adelantado.
- \* Proponer tributos a la Asamblea legislativa.
- \* Fijar tasas y precios sobre la base del costo efectivo y un 10% de utilidad para el desarrollo de los siguientes servicios municipales que la Municipalidad provee a sus residentes: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y aquellos servicios que se establezcan por ley. Establecer vía reglamento tarifas por el incumplimiento de los deberes urbanos de los propietarios de inmuebles (costo efectivo del servicio más un 50% por concepto de multa) en las áreas de: construcción de aceras, su mantenimiento y remoción de malezas, limpieza de lotes sin construir, construcción de cercas, bajantes y canoas en las construcciones que colindan con la vía.
- \* Establecer contribuciones especiales para el financiamiento de obras públicas, las cuales deberán ser canceladas por los propietarios o poseedores de los inmuebles beneficiados. La municipalidad podrá aceptar contribuciones (en la forma de contraprestación de servicios personales y otros aportes) para financiar mejoras y mantenimiento de los caminos

vecinales. Asimismo, autoriza la compensación de contribuciones de contribuyentes que hubieren realizado (previa autorización municipal) labores de mantenimiento de caminos vecinales.

- \* El cobro de patentes para el otorgamiento de licencias municipales para los contribuyentes que quisieran ejercer actividades lucrativas en la jurisdicción de la municipalidad. Los traspasos de licencias municipales requerirán de aprobación municipal. La aplicación de patentes en los campos de venta de licores al menudeo se regularán por una ley especial.
  - \* Regular el traspaso de inmuebles, constitución de sociedades, hipotecas y cédulas hipotecarias con el pago de timbres municipales fijados. Se aplicará un timbre de dos colones por cada mil colones de valor del inmueble traspasado o del valor de las operaciones jurídicas señaladas.
  - \* Gestionar préstamos y emitir bonos cuya colocación estará sujeta a las reglas de la Comisión Nacional de Valores. También se autoriza la creación de fondos de garantía para las emisiones de los títulos municipales, los cuales estarán exentos del pago de impuestos.
- **Capítulo sobre el Personal Municipal:** el nuevo Código introduce como innovación la Carrera Administrativa Municipal. Este instrumento de promoción del personal municipal se fundamenta sobre la correspondencia entre la responsabilidad asignada al funcionario municipal y su remuneración, la selección del personal sobre la base del mérito; así como sobre la concepción de escalafones y niveles de autoridad. La Carrera Administrativa comprende a los funcionarios municipales nombrados con base en un sistema de selección por mérito y no incluye a los funcionarios interinos (nombrados para cubrir ausencias temporales de los funcionarios permanentes o para cubrir necesidades temporales de plazo fijo /

obra determinada y que se remuneran de las partidas de servicios especiales y de jornales ocasionales) ni a los funcionarios de confianza (contratados a plazo fijo para apoyar la labor del Alcalde y los regidores del Concejo Municipal).

Le asigna responsabilidades a la Unión Nacional de Gobiernos Locales para formular un Manual Descriptivo de Puestos Integral (descripción de las tareas de los puestos, sus deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización), el cual servirá para que cada municipalidad pueda formular su propio Manual Descriptivo de Puestos General, cuya aplicación será responsabilidad del alcalde. El uso de este Manual incorporará una Escala de Sueldos, en el cual se fijarán los montos mínimos y máximos de salarios que corresponden a cada categoría de puestos, la cual será de aprobación de la Contraloría General de la República.

Este capítulo define los procedimientos para la selección de personal, los incentivos y beneficios adicionales que percibirán los empleados municipales, su evaluación y calificación del servicio y de sus instancias de apelación, del régimen de permisos, los derechos y deberes de los funcionarios, de las prohibiciones que afectan a los funcionarios y sanciones a que están expuestos, así como de los procedimientos que corresponden a las sanciones. Finalmente, crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, el cual estará a cargo de un Concejo Nacional (dos representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales -uno de los cuales preside-, un representante del Poder Ejecutivo y dos representantes de las Universidades de Costa Rica y Estatal a Distancia).

- **Capítulo sobre Recursos contra los Actos Municipales:** establece los recursos y procedimientos que deben seguirse contra los Acuerdos del Concejo Municipal, a saber la revisión, que podrá ser solicitada por los concejales, y el veto que puede interponer el alcalde a dichos acuerdos; así como los casos de recursos de revocatoria y de apelación a los acuerdos municipales. Señala que los recursos en

materia de contratación administrativa deberán plantearse de acuerdo con lo indicado en la Ley Reguladora de la Contratación Administrativa.

- **Capítulo sobre los Comités Cantonales de Deporte:** establece que en cada cantón existirá un Comité Cantonal de Deportes y Recreación, el cual operará en forma adscrita a la municipalidad. Para su funcionamiento, la municipalidad deberá asignarle un 3% como mínimo de sus ingresos ordinarios anuales (10% máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos) y proveerles de un local para su sede administrativa y otras facilidades requeridas en su desempeño. La municipalidad deberá emitir el reglamento que ordenará el desempeño del Comité Cantonal de Deportes de su jurisdicción y de sus Comités Comunales. También reglamentará el procedimiento de elección de los miembros del Comité Cantonal de Deportes y Recreación.
- **Capítulo sobre Concejos Municipales de Distritos:** autoriza a las municipalidades para constituir Concejos Municipales de Distrito en sus jurisdicciones cantonales, los cuales operarán como entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica para realizar actos y contratos. La municipalidad reglamentará los procedimientos de consulta popular para preparar la nómina, de la que se elegirán a los miembros del Concejo Municipal de Distrito, el cual será presidido por el Síndico Propietario. Un Ejecutivo Distrital será responsable de ejecutar los acuerdos del Consejo Municipal de Distrito. Indica las competencias que se le asignan al Concejo Municipal de Distrito y de los procedimientos de su disolución.
- **Capítulo sobre Disposiciones Finales y Transitorias:** deroga el Código Municipal No 4574 del 4 de mayo de 1970 y autoriza el uso de los recursos de la Ley No 6282 para que pueda utilizarse en la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas municipales.

Como un elemento sustantivo establece la obligación para que los partidos políticos seleccionen a personas idóneas con capacidades para gobernar en los puestos de elección municipal. Incorpora reformas al Código Electoral (Ley No 1536 del 10 de diciembre de 1952) en lo concerniente a las elecciones para regidores, alcalde y miembros de los Concejos Distritales. Define a los partidos políticos como “de carácter cantonal”, cuando se funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Concejo de Distrito. Establece, además, que la elección de alcaldes y síndicos se efectuará por mayoría relativa de cada cantón y distrito respectivamente, mientras que en la elección de regidores y miembros de los Concejos de Distrito se utilizará el sistema de cociente y sub-cociente. Se concede un plazo de seis meses posterior a la vigencia de este Código para que la Unión Nacional de Gobiernos Locales elabore un manual general de clases y se promulgue una escala de salarios única para el personal de las municipalidades. Los ejecutivos municipales electos para el periodo 1998-2002 se convierten en alcaldes para los efectos de esta ley y continuarán en sus puestos hasta que los alcaldes electos en el 2002 tomen posesión de sus cargos. Finalmente, reconoce que los funcionarios municipales actuales no serán afectados por los requisitos establecidos por esta Ley, al igual que los Concejos Municipales de Distrito existentes se asumirán como válidamente constituidos para todos los efectos legales.

Finalmente, debe señalarse que las reformas constitucionales propuestas por la Comisión Bipartidista para modernizar el proceso eleccionario local encontraron un ambiente propicio durante el primer año de la administración Figueres Olsen. El reconocimiento por parte del presidente Figueres del Partido Liberación Nacional y autoridades del Partido Unidad Social Cristiana de que el Estado estaba atravesando una crisis de gobernabilidad, generó un clima favorable para la concertación de los diputados en los partidos mayoritarios de la Asamblea Legislativa para su aprobación a nivel de Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa. Sobre este tema se profundizará en el capítulo 4 de esta publicación.

### C. Reforma al régimen de partidas específicas

Las transferencias financieras que apoyan la gestión municipal se conocen como “partidas específicas” y constituyen autorizaciones presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa para transferir recursos a los Gobiernos municipales del país. Su principal característica lo constituye su naturaleza específica para que los recursos transferidos sean utilizados en el financiamiento de obras y proyectos de inversión local.

La Asamblea Legislativa aprobó la ley No 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” el 16 de febrero de 1999, con el propósito de regular la asignación y uso de las partidas específicas a las municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y otras instancias de interés social que perciben este tipo de recursos del presupuesto nacional.

La ley define a las “partidas específicas” como transferencias de recursos para uso específico que se aplican en el financiamiento de programas o proyectos de inversión local/ comunitario. El monto global del fondo presupuestario destinado a financiar las partidas específicas es determinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y se distribuye proporcionalmente a cada municipalidad con base en criterios de población (25%), extensión territorial (25%) y condición de pobreza (50%). La población cantonal es determinada por la Dirección Nacional de Estadística y Censos, la extensión geográfica, a su vez, es certificada por el Instituto Geográfico de Costa Rica, mientras que los cálculos de un índice de pobreza a nivel de los distritos del país es responsabilidad de MIDEPLAN.

El Poder Ejecutivo tiene la iniciativa de presentar cada año, ante la Asamblea Legislativa, el monto propuesto de partidas específicas a través de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República. El monto global propuesto deberá reflejar las propuestas de programas y proyectos de inversión locales canalizadas a través de las municipalidades del país. Con el propósito de promover el fondo de partidas específicas, los Ministerios de Hacienda y de Planificación y Política Económica publicarán en la Gaceta del mes de enero de cada año, el porcentaje de los presupuestos públicos, como cifra indicativa de las partidas específicas que serán otorgadas en el año inmediato siguiente.

Una “Comisión Mixta Gobierno-Municipalidades” definirá anualmente la distribución de estos recursos entre las municipalidades del país, para lo cual las instituciones beneficiarias deberán canalizar

sus propuestas por medio de las municipalidades donde se ejecuten las obras o los servicios objeto del financiamiento presupuestario. En esa labor, la comisión será auxiliada por el trabajo de los Concejos de Distrito del país, para lo cual la composición de estos Concejos será ampliada con representantes de las “entidades privadas idóneas”, debidamente certificadas por la Contraloría General de la República que participarán en la programación y ejecución de programas y proyectos a ser financiados con las partidas específicas.

La Contraloría General de la República creará una unidad administrativa especializada o en su defecto asignará a una de sus unidades administrativas, para que ejerza el control del proceso presupuestario propio de la planificación, tesorería, contabilización y contratación y de los regímenes aplicables a la gestión de las partidas específicas. Además, el ente contralor formulará un manual para administrar las partidas específicas y que permita garantizar el destino específico que señala esta ley para el uso de estos recursos.

En el cuadro 2.2, se comparan las reformas al régimen municipal aprobadas en la década de los noventa con las que se habían aprobado en la década de los setenta. Como se puede observar, por medio de la reforma del Código Municipal de 1998, se fortaleció la dimensión política de los Gobiernos locales en Costa Rica. Adicionalmente, mediante leyes específicas se terminó de consolidar la autonomía financiera municipal.

CUADRO 2.2  
COMPARACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS  
LOCALES A PARTIR DE LAS REFORMAS LEGALES DE LA DÉCADA DE LOS SETENTA Y  
NOVENTA

ATRIBUTO	Década de los setenta	Década de los noventa
Número de municipalidades	Se crean 8 nuevas municipalidades, pasando a un total de 81.	Se mantienen las 81 municipalidades.
Estatus legal	Unidad de gobierno dentro del sistema político nacional, con autonomía política, administrativa y financiera (Art. 170 Constitucional y Código Municipal de 1970).	Se mantiene la autonomía política, administrativa y financiera en el Artículo 4 del Código Municipal de 1998.
Autoridades políticas	Ejecutivo Municipal nombrado por el Concejo Municipal, y el Concejo Municipal que es de elección popular. Constitucionalmente, cada distrito del cantón debe contar con un síndico municipal en el Concejo.	Alcalde y dos vicealcaldes, regidores municipales, ambos de elección popular. Presidente y Vicepresidente del Concejo Municipal. Siete comisiones permanentes del Concejo Municipal: Hacienda y presupuesto; Obras públicas; Asuntos sociales; Gobierno y Administración; Asuntos jurídicos; Asuntos ambientales; Asuntos culturales y Condición de la Mujer. Consejos de distrito en cada distrito del cantón (Art. 54 CM).
Competencias	Limitadas a servicios básicos en el cantón.	Además de servicios básicos del cantón, policía municipal, gestión ambiental,
Sistema de transferencia fiscal intergubernamental	Se suprime el sistema de transferencias del Gobierno central y se cede a las municipalidades la recaudación del impuesto territorial, que sigue siendo administrado por el Ministerio de Hacienda. Del total de dicho impuesto, el 29.4% le corresponde a la Municipalidad de San José y el 52% restante a las otras municipalidades. Aunque la Asamblea Legislativa puede aprobar partidas específicas para las municipalidades.	Creación del Impuesto Inmobiliario de administración directa de las municipalidades (Ley No. 7509 de 1995). Sustituye impuesto territorial. La asignación de partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional será determinada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), previa presentación de proyectos específicos (Ley No. 7755 de 1999)
Control financiero y función de auditoría	Contraloría General de la República aprueba presupuestos municipales y cada municipalidad debe contar con un auditor. ARESEP debía aprobar incremento de tasas de servicios municipales	Concejo Municipal tiene competencias para incrementar tasas de servicios municipales. Se mantiene aprobación del presupuesto por parte de la Contraloría.

ATRIBUTO	Década de los setenta	Década de los noventa
Sistema electoral	Ejecutivo Municipal nombrado por el Concejo Municipal, y el Concejo Municipal que es de elección popular. Constitucionalmente, cada distrito del cantón debe contar con un síndico municipal en el Concejo.	Elección directa de Alcalde y dos vicealcaldes (Art. 14 CM) y regidores municipales.
Asociación municipal	Creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, creado en 1977.	Se mantiene. Se le da la competencia de mantener actualizado el Manual de Puestos general de sueldos y salarios (Art. 120 CM).
Órgano de asistencia técnica municipal	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, creado el 26 de enero de 1971.	Se mantiene
Participación ciudadana	Fomento de “la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local”(Código Municipal, 1970, artículo 9). Cabildos.	Plebiscito para revocatoria de mandato del Alcalde (Art. 19 del CM). Plebiscito, referendos y audiencias públicas. Se mantienen los Cabildos (Artículo 13 inciso j).
Colaboración intermunicipal	Suscripción de convenios cooperativos entre municipalidades, ligas o uniones de Gobiernos locales (Título II del Código Municipal de 1970).	Las Municipalidades se pueden integrar en federaciones y confederaciones (Art. 10 del Código Municipal). Mantienen la suscripción de convenios cooperativos.
Instancias subnacionales	Creación de Concejos Municipales de Distritos, los cuales están integrados por cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será el síndico de la circunscripción y quien preside el Concejo (Código Municipal de 1970). Se crean tres Consejos de Distritos <sup>11</sup> .	Municipalidad puede constituir Concejos Municipales de Distrito en sus jurisdicciones cantonales, los cuales operarán como entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica para realizar actos y contratos (Art. Del CM) <sup>12</sup> .
Gestión de recursos humanos		Se establece la carrera administrativa municipal (Art. 115 CM). Se crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Art. 142 CM).

*Fuente:* Elaboración propia.

11 Concejo Municipal de Distrito de Cervantes (1970), Consejo Municipal de Distrito de Colorado (1970), Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas (1971). En 1969 se había creado el Concejo Municipal de Distrito de Tukurrique.

12 En la década del los ochenta se habían creado dos nuevos Concejos Municipales de Distrito, el de Cóbano (1986), y el de Lepanto (1989).

## 2.5. Reforma en el período 2000-2015

En este periodo, se continúa haciendo reformas para seguir fortaleciendo la autonomía financiera y política municipal, especialmente en el plano electoral. A continuación, se resumen dichas reformas.

### 2.5.1. Reformas en el ámbito financiero

A diferencia del resto de países latinoamericanos, los cuales desde la década de los ochenta habían aprobado reformas legales para transferir mayores recursos financieros hacia las municipalidades usualmente acompañadas con transferencias de competencias desde el Gobierno central<sup>13</sup>, en el caso costarricense se tuvo que esperar hasta el año 2001 para que se aprobara la Ley N° 8106 del 3 de junio del 2001 de Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política, mediante la cual se establece que “en el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”. También se indicó que dicha asignación se haría de manera progresiva a razón de un 1,5% por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Sin embargo, la aplicación de dicha reforma no fue fácil, debido a que entre los actores políticos se dio una fuerte discusión en torno a la conveniencia de dicha transferencia y qué tipo de competencias del Gobierno central se le podrían transferir al Gobierno nacional, dentro de una estructura de administración pública donde la prestación de servicios públicos recae en instituciones autónomas, las cuales manejan alrededor del 60% del presupuesto público general y el Gobierno central solo el 33%.

En el 2010, se aprobó la Ley No. 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, la cual fue publicada en el Alcance N° 7 de la Gaceta N° 85 del 04 de mayo del 2010.

---

12 Por ejemplo, en Guatemala “el artículo 257 de la Constitución de 1986 estableció que en lo sucesivo, el 8% del presupuesto nacional se destinaría a proyectos de inversión pública en el ámbito municipal” (Nickson, 1983, p. 353).

En dicha ley se establecen los principios en los cuales estarán fundamentadas las transferencias que son los siguientes: subsidiaridad, equidad, complementariedad, gradualidad, asimetría, permanencia, democratización, integración regional, y financiamiento. El ente responsable de coordinar el proceso es el Ministerio de Planificación Nacional, el cual inició desde el año 2010 un proceso de consulta a los ministerios para determinar qué competencias se podría trasladar a las municipalidades. En respuesta a dichas consultas, MIDEPLAN señala que “La mayoría de los y las Jerarcas, afirmó que, en sus respectivas carteras, no existen competencias susceptibles de traslado a los municipios, y que las tareas asignadas a sus estructuras son de resorte del poder ejecutivo en exclusiva, esto con excepción del MINAET, el cual reconoció contar con algunas competencias que se podrían ejecutar concurrentemente con las municipalidades (tales como colaboración en el control de la minería ilegal, investigación en el recurso minero del cantón y fiscalización de estaciones de servicio y tanques de consumo) pero no recomendó el ejercicio exclusivo de dichas funciones por parte de las municipalidades y negociación para determinar la aplicación de la Ley” (MIDEPLAN, 2011,46, citado en Pallavicini, 2013).

Tal y como lo plantea Pallavicini (2013), el 24 de junio de 2010, MIDEPLAN realizó consultas a las 81 municipalidades sobre competencias que les podrían ser transferidas, y solo se recibieron respuestas de 29 alcaldes y 26 Concejos Municipales, lo cual representa un 68% de la totalidad de las municipalidades. Las respuestas recibidas fueron muy variadas. El 14% de los alcaldes sugirieron el traslado de competencias en materia de infraestructura educativa, seguido por infraestructura vial cantonal (5,2%), de la cual en este momento son responsables de su mantenimiento. También, brindaron algunas recomendaciones a considerar en el proceso de análisis, entre las cuales resalta la siguiente: “que la transferencia de competencias y responsabilidades fuera de la mano con el fortalecimiento de las capacidades de los municipios. En ciertos casos, se reconoció que el municipio no está preparado para asumir nuevas competencias, insistiendo en la demanda de fortalecimiento, como paso previo a la transferencia. En un caso, se comentó la necesidad de brindar o consolidar procesos de consulta, asesoría y capacitación sobre la Ley 8801” (MIDEPLAN, 2011,50).

El 19 de abril del 2012 se reunieron el ministro de Planificación, Roberto Gallardo y el presidente ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Juan Rafael Marín, con el fin de oficializar

la creación del Consejo Consultivo Nacional que establece el Artículo 6 de la Ley de Transferencia de Competencias, el cual está integrado por:

*“un representante del Ministro de Hacienda, un representante del IFAM, un representante de la Unión Nacional de Gobierno Locales, un representante de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, una representante de la Red de Mujeres Municipalistas, un representante de Conadeco<sup>14</sup>, un representante del Ministerio que transferirá sus competencias y un representante de las federaciones de municipalidades designado por ellas”.*

También, en dicha reunión, se analizó el préstamo del BID para el primer programa de red vial cantonal por \$200 millones, en donde Mideplan apoyará con la conformación de un equipo interdisciplinario que apoye a las municipalidades en la realización de los estudios de pre-inversión para que, a corto plazo, puedan iniciar con los proyectos presentados por ellas. Finalmente, se analizó el avance en la firma del Decreto Ejecutivo para reformar los artículos 50, 51 y 71 del Reglamento a la ley 6043 de la Zona Marítima Terrestre, con el fin de que las 16 municipalidades costeras puedan realizar la elaboración técnica de los avalúos de terrenos en la Zona Marítima Terrestre (Página Web del Ministerio de Planificación).

Finalmente, en el 2015 mediante Ley No. 9329 “ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal” aprobada el 15 de octubre de 2015, siendo aplicable a partir de enero del 2016. El artículo 2 de dicha Ley establece que:

*“La atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio”.*

---

14 Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO).

Al momento de escribir el presente documento, se está trabajando para establecer la operatividad de esta transferencia.

## 2.5.2. Reformas en el ámbito político

El principal cambio en esta materia se da en el campo de reglas electorales, mediante la aprobación de de la Ley 8765 Código Electoral del 19 de agosto de 2009, en la cual se estipula que las elecciones de todos los cargos municipales se celebrarán a medio periodo, es decir dos años después de las elecciones presidenciales y legislativas. También, establece la manera o sistema de elección para los diversos actores municipales de la siguiente manera:

- Elección de alcalde y sus dos vicealcaldes, intendentes y síndicos: la elección de estos cargos se realiza por medio del sistema de mayoría relativa en su cantón, para el caso de los alcaldes, y de sus distritos, para el caso de los intendentes y síndicos (Art. 202 CE). En caso de empate, se tendrá por elegido al candidato de mayor edad, por un periodo de cuatro años con posibilidad de re-elección inmediata e indefinida. Esto ha permitido que algunos alcaldes hayan permanecido en sus cargos por más de diez años.
- Elección de representantes a los Concejos Municipales y de Distrito: de acuerdo con el Artículo 21 del Código Municipal de 1998, el número de regidores municipales y sus suplentes se rigen por las siguientes reglas: a) cantones con menos del uno por ciento (1%) de la población total del país, cinco regidores; b) cantones con un uno por ciento (1%), pero menos del dos por ciento (2%) de la población total del país, siete regidores; c) cantones con un dos por ciento (2%), pero menos del cuatro por ciento (4%) de la población total del país, nueve regidores; d) cantones con un cuatro por ciento (4%), pero menos de un ocho por ciento (8%) de la población total del país, once regidores; e) cantones con un ocho por ciento (8%) o más de la población total del país, trece regidores. De acuerdo con estos criterios y los datos del último Censo de Población,

el Tribunal Supremo de Elecciones establece en la convocatoria a elecciones de cada periodo, el número de representantes a elegir. En cuanto a los Concejos de Distritos, estos están integrados por cinco síndicos propietarios y suplentes, los cuales son electos por un periodo de cuatro años. La fórmula de elección de ambos cargos es la del cociente electoral y subcociente. La forma de candidatura para estos cargos es por medio de lista cerrada y bloqueada presentada por los partidos políticos, por lo que el elector vota más por el partido que por la persona, con lo cual se reduce la posibilidad de “accountability” política para con el electorado, ya que los representantes políticos se sienten más obligados a rendir cuentas al partido que los postuló que a los ciudadanos.

Otro cambio en materia de autonomía política es la Ley No. 8173 “Ley General de Concejos Municipales de Distrito” publicada en el Alcance No. 2-A de la Gaceta del 10 de enero del 2002. La reforma consiste en que:

*“Artículo 2. -La creación de concejos municipales de distrito deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón, cuando lo soliciten un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo y, solo en el caso de los distritos distantes de la cabecera del cantón, según el reglamento que dicte previamente cada municipalidad.*

*El proyecto de creación será sometido a consulta popular, mediante la publicación en La Gaceta y al menos en un diario de circulación nacional y otro de circulación cantonal; deberá contar con el apoyo de al menos el quince por ciento (15%) de los votantes inscritos en el cantón”.( Ley No. 8173)*

## 2.6. Conclusión

De lo expuesto en el presente capítulo, se puede concluir que el fortalecimiento de las municipalidades en Costa Rica ha sido producto de un proceso gradual de reformas iniciadas en 1970 con la aprobación de un Código Municipal, el cual se reforma en 1998 con el fin de fortalecer la autonomía política y participación ciudadana a nivel local.

Las reformas al Código Municipal han estado acompañadas por la aprobación de Leyes específicas que han fortalecido la autonomía financiera de los municipios costarricenses. Sin embargo, sigue siendo un reto la construcción de una nueva gobernanza que permita rediseñar las relaciones entre el Gobierno central y las municipales, en el marco de las reformas aprobadas. Algunos de estos temas de gobernanza serán analizados en el siguiente capítulo.

# Capítulo III

EL MODELO MUNICIPAL COSTARRICENSE:  
UN MODELO HÍBRIDO

---



# Capítulo III

## EL MODELO MUNICIPAL COSTARRICENSE: UN MODELO HÍBRIDO

---

El presente capítulo analiza las características del modelo municipal costarricense a inicios del siglo XXI. Para comprender mejor la información, el capítulo se ha dividido en tres secciones. En la primera, se presenta la organización territorial de Costa Rica; en la segunda, se analizan las características del modelo municipal costarricense luego de las reformas analizadas en el capítulo 2; finalmente, se examina las nuevas características de la gobernanza local. Para la descripción de las características del modelo municipal costarricense, se utilizarán las variables propuestas por Andrew Nickson (2011), las cuales fueron descritas en el capítulo 1. Las variables en mención son: estatuto legal de las entidades locales, tamaño medio de la población de los Gobiernos locales, poderes generales de los Gobiernos locales, control financiero, mecanismo de transferencias financieras, utilización de las transferencias financieras, sistema electoral, participación ciudadana y nivel de descentralización sub-municipal.

### 3.1. Organización territorial costarricense

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución Política, el territorio costarricense “se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos”.

- **Provincias.** Mediante la Ley No. 4366 sobre División Territorial Administrativas, se definieron siete provincias: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. La creación de nuevas provincias es competencia de la Asamblea Legislativa, la cual deberá ordenar la celebración de un plebiscito en la provincia o provincias que demanden la creación de una nueva división. A las provincias se les reconoce la elección de diputados, los que “tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por la provincias”( artículo 106, Constitución Política).
- **Cantones.** El artículo 1 del Código Municipal de 1998 establece que el cantón “promueve y administra sus propios intereses por medio del gobierno municipal”, del cual es su cabecera. El artículo 4 del mismo Código establece las atribuciones que le corresponden a las 81 municipalidades existentes, las cuales incluyen:
  - a) “Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
  - b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
  - c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
  - d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
  - e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
  - f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
  - g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento” (Artículo 4, Código Municipal, 1998).

- **Distritos.** Los cantones se subdividen territorialmente en distritos. La representación de los distritos ante la municipalidad recae en los regidores.  
A nivel sub-nacional, existen dos figuras las cuales son: los Concejos de Distrito y los Concejos Municipales de Distrito.

El artículo 57 del Código Municipal confiere a los Concejos de Distritos las siguientes atribuciones:

- a) “Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- c) Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.
- d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.
- e) Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.
- f) Servir como órganos de coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.
- g) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos. De estos informes deberá remitirse copia a la Contraloría General de la República.
- h) Las funciones que el Concejo Municipal delegue por acuerdo firme, conforme a la ley.”

El artículo 55 del mismo código, indica que estos Concejos “estarán integrados por cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional....Los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales”.

Por su parte, los Concejos Municipales de Distrito son órganos con autonomía funcional propia ascritos a la municipalidad del cantón respectivo. Inicialmente, estos Concejos se crearon mediante el artículo 173 del Código Municipal de 1998. En dicho Código, el artículo 174 indicaba que estarían integrados por un número impar de miembros. Posteriormente, mediante ley número 8173 del 7 de diciembre del 2001 “Ley General de Concejos Municipales de Distrito”, se estipula que para la creación de los Concejos Municipales de Distrito se debe realizar una consulta popular. De acuerdo con la misma ley, dichos Concejos están compuestos por cinco consejales propietarios y sus respectivos suplentes, los cuales son electos popularmente.

En el cuadro 3.1, se sintetiza la división territorial de Costa Rica y su distribución demográfica.

CUADRO 3.1  
COSTA RICA: CANTONES, DISTRITOS, ÁREA GEOGRÁFICA Y POBLACIÓN POR PROVINCIA

Provincia	Cantones	Distrito	Área Geográfica Km <sup>2</sup>	Población según Censo 2011	Densidad de población
San José	20	118	4965,90	1.404.242	282,8 hab/km <sup>2</sup>
Alajuela <sup>1</sup>	15	108	9.757,53	848.146	86,9
Cartago	8	48	3.124,67	490.903	157,1
Heredia	10	46	2.656,98	433. 677	163,2
Guanacaste	11	59	10.140,71	326. 953	32,2
Puntarenas	11	57	11.265,69	410. 929	36,5
Limón	6	27	9.188,52	386. 862	42,1
Costa Rica (Total)	81	463	51.100,00	4 .301. 712	84,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

1 El 30 marzo del 2017, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 9440 “Creación del cantón XVI de la provincia de Alajuela, Río Cuarto”, con lo cual la provincia de Alajuela pasa a tener 16 cantones y 107 distritos, y el país cuenta con 82 cantones. La creación de este nuevo cantón pasó por un largo proceso que inició desde el 2001.

En cuanto a la **División Territorial Administrativa**, el Decreto No. 9501-P-OP del 5 de octubre de 1979<sup>2</sup> estableció la regionalización del territorio nacional. Posterior a esto, cada nueva administración modificaba partes del Decreto antes citado, hasta que se aprobó el Decreto Ejecutivo No. 16068-PLAN y sus reformas del 15 de febrero de 1985, el cual es la base legal vigente para definir la regionalización costarricense en el 2016. Seguidamente, se detalla cómo se organiza cada región.

- **Región Central:** está compuesta por 45 cantones, pertenecientes a cuatro diferentes provincias, lo cual la convierte en la región más grande, pues abarca el 55,6% de los 81 cantones del país. En el cuadro 3.2 se muestran los cantones que componen la Región Central.

CUADRO 3.2  
CANTONES QUE COMPONEN LA REGIÓN CENTRAL DE COSTA RICA

Provincia de San José	Provincia de Alajuela	Provincia de Cartago	Provincia de Heredia
Los cantones de San José, Escazú, Desamparados, Puriscal, Aserrí, Mora, Acosta, Moravia, Tibás, Montes de Oca, Dota, Curridabat, León Cortés, Turrubares, Tarrazú, Goigochea, Santa Ana, Alajuelita y Coronado.	Los cantones de Alajuela (excepto el distrito de Sarapiquí), San Ramón (excepto el distrito de San Isidro de Peñas Blancas), Grecia (excepto distrito de Río Cuarto) Atenas, Naranjo, Palmares, Poás, Alfaro Ruiz y Valverde Vega.	Los cantones de Cartago, La Paraiso, Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco.	Los cantones de Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo.

*Fuente:* Elaboración propia.

- **Región Chorotega:** Está integrada por los siguientes cantones de la Provincia de Guanacaste: Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz y Hojancha.

2 Este decreto fue modificado por los siguientes decretos: el Decreto No. 17299-PLAN del 23 de octubre de 1986, Decreto No. 18423-PLAN del 20 de julio de 1988, el Decreto Ejecutivo No. 16068-MIDEPLAN del 15 de febrero de 1985, Decreto No. 17299-PLAN del 20 de julio de 1988, Decreto No. 20432-PLAN del 21 de mayo de 1991 (creación de Consejos Regionales de Desarrollo) y Decreto No. 21349-MIDEPLAN del 10 de junio de 1992.

- **Región Pacífico Central:** compuesta por seis cantones de las provincias de Puntarenas y Guanacaste, tal y como se muestra en el cuadro 3.3.

CUADRO 3.3  
CANTONES QUE COMPONEN LA REGIÓN PACÍFICO CENTRAL DE COSTA RICA

Provincia de Puntarenas	Provincia de Alajuela
Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita, Garabito.	San Mateo y Orotina

*Fuente:* Elaboración propia.

- **Región Brunca:** la constituyen seis cantones, de los cuales uno pertenece a la provincia de San José y los restantes cinco cantones a la provincia de Puntarenas.

CUADRO 3.4  
CANTONES QUE COMPONEN LA REGIÓN BRUNCA DE COSTA RICA

Provincia de San José	Provincia de Puntarenas
El cantón de Pérez Zeledón	Los cantones de Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores.

*Fuente:* Elaboración propia.

- **Región Huetar Atlántica:** está integrada por los siguientes cantones de la provincia de Limón: Limón, Siquirres, Talamanca, Pococí, Matina y Guácimo.
- **Región Huetar Norte:** la constituyen cantones de dos provincias tal y como se muestra en el cuadro 3.5.

CUADRO 3.5  
CANTONES QUE COMPONEN LA REGIÓN HUETAR NORTE DE COSTA RICA

Provincia de Alajuela	Provincia de Heredia
Los cantones de San Carlos, Los Chiles, Guatuso, distrito de Sarapiquí del Cantón de Alajuela, distrito Río Cuarto del Cantón de Grecia, distrito de San Isidro de Peñas Blancas del cantón de San Ramón y el cantón de Upala.	El cantón de Sarapiquí.

*Fuente:* Elaboración propia.

## 3.2. El modelo municipal costarricense

Para describir las competencias municipales, haremos uso de las variables sugeridas por Nickson (2000) explicadas en el capítulo 1 de esta obra.

### 3.2.1. Estatuto legal de las entidades locales

En el caso costarricense, la Constitución Política fija las bases jurídicas generales del régimen municipal y deja la regulación de aspectos específicos en esta materia a las leyes. En los aspectos generales, la Constitución Política en su Título XII, artículos 168-175, define la división territorial de nuestro país en provincias, estas en cantones y estos, a su vez, en distritos. También establece que cada cantón contará con un Gobierno local, el cual tendrá a su cargo la administración de los servicios locales. A partir de esta directriz, se sientan las bases de lo que Andrews (2011) denomina un modelo administrativo de Gobiernos locales.

En cuanto a las leyes específicas, la más importante es la Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 del Código Municipal. En el Código se define la autonomía de los Gobiernos locales en tres grandes áreas: **autonomía política**, de tal manera que los habitantes de cada cantón pueden elegir a sus propias autoridades locales (artículo 4, artículo 14, y artículo 21); **autonomía administrativa**, que faculta a las municipalidades a operar sin interferencia de otras instituciones en las áreas que son de su competencia (artículos 2 y 3 ); y **autonomía financiera**, que otorga a los Gobiernos locales el poder de fijar las tasas y precios de los servicios municipales (artículo 68). En materia de impuestos, las municipalidades pueden definir nuevos impuestos, pero la Asamblea Legislativa debe aprobarlos.

Con base en lo anterior, el régimen municipal costarricense presenta una de las características del modelo gubernamental (político) de Nickson (2011), en el que la creación de las entidades locales tienen como marco institucional, una ley específica, en este caso, el Código Municipal. Sin embargo, es necesario hacer una distinción entre el marco institucional y la realidad de la autonomía municipal. En Costa Rica, tal y como se ha indicado en el capítulo anterior, se cuenta con un amplio sector de instituciones descentralizadas funcionalmente, las cuales son responsables por brindar la mayor cantidad de servicios públicos, por lo que la relación entre los Gobiernos locales y el

Gobierno central son más de subordinación que de igualdad como lo ha documentado el autor Roy Rivera (2000). Adicionalmente, por ser nuestro país un Estado unitario, los Gobiernos locales no cuentan con una función legislativa, sino que se limitan a emitir regulaciones en el marco de las leyes aprobadas a nivel nacional.

### 3.2.2. Tamaño medio de la población

En este aspecto, nuestras municipalidades parecen acercarse más al modelo administrativo de Gobiernos locales, ya que tienen un tamaño promedio de la población grande, el cual es de aproximadamente 47.049 habitantes. Estos datos son similares al tamaño de la población de los países que Nickson (2011) cataloga como un ejemplo del modelo administrativo como Suiza (30.249 habitantes promedio por Gobierno local) o Japón (37.200 habitantes), y más altos que el tamaño de la población de los países que presentan un modelo gubernamental como Francia (1,560 habitantes promedio por Gobierno local; Norton, 1994, p. 40).

Estos promedios esconden grandes heterogeneidades. Por ejemplo, las cabeceras de provincia tienden a aglutinar el mayor número de habitantes, sobresaliendo lógicamente San José (288.054 habitantes<sup>3</sup>) por ser la capital del país. Esta situación contrasta con el cantón de Dota de la Provincia de San José que tan solo tiene 6948 habitantes de acuerdo con el Censo de Población del 2011. Adicionalmente, cada regidor representa a un gran número de ciudadanos del cantón. Por ejemplo, para las elecciones del 2016, el cantón de San José debió elegir 11 regidores para un total de 234.762 electores inscritos. Si dividimos el número de electores del cantón entre el número de regidores, cada regidor representa a 21.342 personas, lo cual reduce la posibilidad de una cercana interacción entre los regidores y los ciudadanos que representan. En el caso del cantón de Dota, el Concejo Municipal está formado por solo 5 regidores y un total de 5.578 electores, por lo que cada regidor representa a 1.115 ciudadanos, facilitándose la interacción entre los ciudadanos del cantón y sus representantes municipales.

### 3.2.3. Poderes generales

Las reformas municipales desarrolladas en 1998 y los años siguientes enfatizaron más en aspectos políticos y financieros, manteniéndose limitados los poderes generales de las municipalidades

---

3 Datos de acuerdo con el Censo del 2011

a lo establecido en el artículo 169 de la Constitución Política, que le otorga a los Gobiernos municipales “la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón”. Como se explicó en el capítulo 2 de esta obra, hasta en el 2016 se firmó la primera Ley de Transferencias de Competencias a las municipalidades para la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal.

Las municipalidades costarricenses ofrecen un limitado número de servicios municipales, tal y como se indican a continuación:

- **Servicios urbanos:** las municipalidades pueden cobrar tasas y precios para financiar la provisión de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley.
- **Servicios a propietarios omisos:** incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlos en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de “precios” de estos servicios con base en el “costo efectivo más un incremento de multa”.
- **Servicios de infraestructura:** se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal, las cuales deberán ser canceladas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados.
- **Servicios de regulación económica:** comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberá cobrar una “patente de explotación”.

Adicionalmente, se ha permitido a las municipalidades proveer el servicio de policía municipal, el cual por una tradición de más de un siglo había sido de exclusividad del Gobierno central. Sin embargo, se mantienen los tutelajes de ciertos entes nacionales como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes(MOPT) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), en lo que respecta a la distribución de agua potable.

Es importante también señalar que, a pesar de las acciones emprendidas a nivel internacional para el fortalecimiento de Gobiernos locales, en el caso costarricense, nuestras municipalidades no han tomado la iniciativa de aumentar sus competencias más allá de las establecidas en el Código Municipal. Lo anterior quedó evidenciado en la consulta realizada en el 2011 por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para definir las competencias que podrían ser transferidas a las municipalidades.

De acuerdo con dicho informe, de las 29 respuestas recibidas de las alcaldías, el 14,2% sugería que se les transfiriera el desarrollo de la infraestructura educativa, la cual es actualmente competencia del Ministerio de Educación. El 5,2% que se les transfiriera la atención total de la infraestructura vial, lo cual se concretó a inicios del 2016. El resto de respuestas fueron muy diversas.

Cuando las municipalidades han incursionado en áreas de competencias nuevas, usualmente ha sido a solicitud del Gobierno central. Por ejemplo, en la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), se creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, bajo la Rectoría del Ministerio de Bienestar Social y Familia, el cual fue creado como un ministerio sin cartera y se nombró como su jerarca al Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social. Dentro del modelo de la Red, se incluyó como una de sus modalidades de prestación de servicios, el Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), el cual puede ser administrado por una municipalidad o un ente privado. De las 81 municipalidades, 47 asumieron el reto de administrar estos CECUDI, entre ellas se encuentran la Municipalidad de Belén, Municipalidad de Cartago, Municipalidad de Curridabat, entre otras.

#### 3.2.4. Gobierno municipal

El Gobierno municipal está compuesto por dos instancias: Concejo Municipal y el alcalde. El primero es un órgano deliberativo integrado por regidores propietarios y suplentes de acuerdo con los criterios establecidos en el Artículo 21 del Código Municipal que se muestran en el cuadro 3.6.

CUADRO 3.6  
NÚMERO DE REGIDORES MUNICIPALES

Criterio	Número de Regidores
Cantones con menos del 1% de población total del país	5
Cantones con 1% pero menos del 2% de población total del país	7
Cantones con 2% pero menos del 4% de población total del país	9
Cantones con 4% pero menos del 8% de población total del país	11
Cantones con 8% o más de población total del país	13

*Fuente:* Código Municipal (1998)

Para aplicar los criterios antes señalados, seis meses antes de la respectiva convocatoria a elecciones, el Tribunal Supremo de Elecciones –con base en la información suministrada por la Dirección General de Estadística y Censos– fija los porcentajes.

Existe un segundo órgano deliberativo que son los Concejos de Distrito, los cuales son “órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades”(Artículo 54, Código Municipal). Estos Concejos están integrados por cinco miembros propietarios, los cuales se eligen popularmente por cuatro años en forma simultánea con la elección de alcaldes municipales.

El alcalde es el funcionario ejecutivo de más alto rango de la municipalidad. Existen dos alcaldes suplentes que sustituyen al alcalde municipal en sus ausencias temporales o definitivas. El alcalde es electo popularmente el primer domingo de diciembre en elecciones separadas de las elecciones nacionales y de regidores.

### 3.2.5. Sistema electoral

En este aspecto, la reforma al Código Municipal realizada en 1998 vino a reforzar muy fuertemente la característica política de esta variable, ya que introdujo la elección directa de los alcaldes y síndicos municipales. A partir de la reforma del Código Electoral del 2009, se hizo un cambio fundamental en esta materia, ya que se introdujo la elección de medio periodo de todas las autoridades municipales.

Sobre este tema en el Código Municipal, se estipula la manera o sistema de elección para los diversos actores municipales. Así tenemos:

- En la Constitución Política, en el Título XII, capítulo único, se habla sobre la manera en que se eligen los regidores municipales. Así se estipula que “Los regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente”. La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes. Los regidores deben tomar posesión de su cargo el primero de mayo del año correspondiente. El sistema de elección de regidores es por cociente y subcociente, al igual que la elección de diputados a la Asamblea Legislativa.
- El artículo 14 del Código Municipal establece que el alcalde municipal y sus dos suplentes serán electos popularmente, mediante elecciones generales que se realizarán el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de presidente, diputados y regidores. Tomarán posesión de sus cargos el primer lunes del mes de febrero siguiente a su elección. Podrán ser reelegidos y sus cargos serán renunciables.
- El artículo 55 del Código Municipal establece que los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales, y por el mismo procedimiento de elección de los diputados y regidores municipales establecido en el Código Electoral.

### 3.2.6. Control financiero

En este aspecto, nuestro sistema municipal parece ajustarse al Modelo Administrativo de Nickson (2011); ya que nuestros Gobiernos locales están sujetos a control financiero por órganos centrales, especialmente por la Contraloría General de la República, quien es la responsable de aprobar los presupuestos anuales municipales.

En el Código Municipal, en el capítulo referido al presupuesto municipal, se pueden destacar algunos artículos que poseen relación con este tema, entre ellos tenemos los siguientes:

### *3.2.6.1. Control externo*

En los artículos 97, 98 y 102, se estipula la participación de la Contraloría General de la República en la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como una serie de implicaciones para las municipalidades en caso de no presentar los mismos en el tiempo determinado o estipulado para hacerlo. Por último y como parte de la misma fiscalización, se establece la potestad para aprobar o improbar los presupuestos, en este último caso, tomando en cuenta razones determinadas por este mismo Código.

### *3.2.6.2. Control interno*

En los artículos 104 y 105, se habla sobre la responsabilidad del alcalde de presentar las nóminas de pago ante el contador o auditor municipal. También se habla sobre la presentación de la liquidación presupuestaria por parte del alcalde, al Concejo Municipal para su elevación hacia la Contraloría General del República, esto último para su aprobación o improbación (artículo 105).

## **3.2.7. Mecanismo de transferencias financieras**

Es importante destacar que Costa Rica es un país cuya estructura tributaria ha estado excesivamente centralizada en el Gobierno nacional como respuesta a un modelo de Estado centralizado, en el cual los Gobiernos municipales han desempeñado un papel marginal y periférico en el desempeño de las funciones públicas y de su capacidad para levantar recursos propios a través de la tributación local. Sin embargo, a partir de reformas introducidas en los ochenta, se ha tratado de acentuar el peso de los impuestos en la estructura del financiamiento municipal, con lo cual se esperaba reforzar el modelo de financiamiento local propio, como en el caso del impuesto inmobiliario y todas sus implicaciones; se definen las nuevas bases de un modelo de financiamiento municipal con base en sus propios recursos versus la dependencia que tradicionalmente las

municipalidades costarricenses mantuvieron con el Gobierno central a través del presupuesto nacional.

Las transferencias intergubernamentales corrientes y de capital que recibe el régimen municipal vía el presupuesto nacional constituyen el tercer componente de importancia en la estructura de los ingresos totales municipales durante los años noventa.

En 1999, la reforma municipal racionalizó el uso de las transferencias intergubernamentales hacia las municipalidades, mediante la creación del Fondo de Partidas Específicas, lo cual permitió una recuperación de estos ingresos. El financiamiento con transferencias corrientes y de capital reportó un monto de 4.692 millones de colones corrientes, lo cual representó un 17% de los ingresos totales municipales.

Los siguientes elementos condicionarán el monto de las transferencias que recibirán las municipalidades a través de los procedimientos de esta ley:

- El monto global del fondo de partidas específicas será determinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, utilizando criterios de población (25%), extensión territorial (25%); y la condición de pobreza de los municipios del país (50%).
- El Poder Ejecutivo tiene la iniciativa de presentar cada año, ante la Asamblea Legislativa, el monto propuesto de partidas específicas a través de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República.
- El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica publicarán en la Gaceta del mes de enero de cada año, el porcentaje de los presupuestos públicos, como cifra indicativa de las partidas específicas que serán otorgadas en el año inmediato siguiente.
- Una Comisión Mixta Gobierno-Municipalidades definirá anualmente la distribución de estos recursos entre las municipalidades del país, para lo cual las instituciones beneficiarias deberán canalizar sus propuestas por medio de las municipalidades donde se ejecuten las obras o los servicios objeto del financiamiento presupuestario.
- La comisión será auxiliada por el trabajo de los Concejos de Distrito, que se crearán en todos los cantones del país.

- La Contraloría General de la República creará una unidad administrativa especializada para ejercer el control del proceso presupuestario propio de las partidas específicas.
- Las Municipalidades deberán satisfacer las siguientes condiciones para el uso de estas transferencias: aportar recursos de contrapartida; garantizar una gestión financiera independiente de los recursos recibidos por las transferencias; y mostrar niveles adecuados de eficiencia tributaria y tarifaria en la gestión de sus tributos y tarifas locales.

De acuerdo con esta ley, se constituyó el Fondo de Partidas Específicas en un monto de 4.100 millones de colones para 1999, el primer año de ejecución de la ley. Sin embargo, para el mes de agosto de ese mismo año, el Ministerio de Hacienda todavía no había iniciado la transferencia de esos recursos. Lo engorroso de los procedimientos de solicitud y trámite de los recursos parece ser la causa principal de la subejecución de estos recursos, ya que las municipalidades únicamente recibieron el 54% de los recursos autorizados por la Asamblea Legislativa para financiar proyectos de inversión municipal para fines del año.

El caso costarricense parece corresponder a lo establecido en el Modelo Gubernamental de Nickson, ya que hasta 1999 las transferencias del Gobierno central hacia las municipalidades se daban en una base *ad-hoc* y eran distribuidas entre las municipalidades sobre la base del clientelismo político. Sin embargo, a partir de 1999, con la aprobación de la Ley de Partidas Específicas, se introdujeron nuevos criterios para asignación de transferencias, las cuales están orientadas al financiamiento de programas o proyectos de inversión local/comunitario, con lo cual pareciera establecerse los primeros pasos para un viraje hacia el Modelo Económico en términos de Nickson.

### 3.2.8. Tipo de auditoría legal ejercida por la Contraloría General de la República

En este aspecto, el sistema municipal costarricense parece acercarse al Modelo Gubernamental, debido a que el control financiero es encargado a la Contraloría General de la República. El propósito fundamental de este tipo de auditoría es garantizar la legalidad de la generación de los ingresos y gastos municipales. Por lo tanto, el

control se orienta a evaluar el desempeño municipal en términos de logro de metas financieras según las liquidaciones presupuestarias. En este sentido, se puede indicar que el control es más regulatorio que el apoyo para mejorar la gestión municipal, en términos de incrementar su eficacia en la prestación de los servicios municipales. Los lineamientos para este tipo de auditoría se han establecidos en manuales desarrollados para tal fin. Así tenemos:

- El Manual para el Ejercicio de la Auditoría Interna en las Entidades y Órganos Sujetos a la Fiscalización de la Contraloría General de la República. (Gaceta No. 225 del 26 de noviembre de 1984). Este documento constituye una guía para la transformación o implantación de unidades de auditoría interna en la administración pública incluidas las empresas públicas del Estado organizadas como sociedades mercantiles y sus subsidiarias. En él se desarrollan aspectos tales como los requisitos de la auditoría interna y de su organización, las disposiciones comunes al auditor, las diferentes etapas en la ejecución de una auditoría, incluida la comunicación de resultados, entre otros.
- El Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización. (Gaceta No. 104 del 31 de mayo de 1982). Constituye un conjunto de normas de carácter general, relacionadas con la planificación, organización, alcance y naturaleza de las auditorías, y con los requisitos sobre la personalidad, el trabajo que ejecuta y la información que presenta el auditor. Fue preparado con base en las normas de auditoría aprobadas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, en las normas técnicas de auditoría de algunos países miembros del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) y en la experiencia acumulada por la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones.
- Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización (Gaceta No. 107 del 5 de junio de 2002). Este viene a actualizar las

normas de control interno presentes en el anterior Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización. (Gaceta No. 104 del 31 de mayo de 1982).

### 3.2.9. Participación de los ciudadanos

La participación ciudadana es un concepto que está directamente relacionado con la democracia directa, en el que se supone que, donde hay más participación de la sociedad hay más democracia y, por ende, un mejor Gobierno.

Para el caso costarricense, el principio de participación ciudadana se encuentra amparado en la Constitución Política y en el Código Municipal, donde no solamente se regula los diferentes mecanismos que permiten que los habitantes tengan acceso a una participación efectiva en la política local, sino que también se establece un compromiso de las municipalidades para fomentarla.

A continuación, se describen y analizan los mecanismos de participación ciudadana que recoge el Código Municipal y que ofrece a la comunidad y sus ciudadanos para que participen en el análisis y la solución de los problemas que afectan a las comunidades.

#### Cabildo

Los Gobiernos locales pueden convocar al pueblo a consultas populares. El inciso j) del artículo 13 del Código Municipal, faculta al Concejo Municipal a realizar cabildos en su territorio.

El cabildo es un acto de audiencia y consulta al pueblo, a fin de contar con mejores elementos de juicio respecto a la toma de decisión en un asunto a decidir por la municipalidad. Para ello, se convoca a los vecinos y se escuchan sus opiniones.

La naturaleza de este instrumento de democracia directa es consultiva, por lo que debe celebrarse previo a la decisión del Concejo. El resultado no es vinculante, por lo que el Concejo podría no acatar la decisión de los vecinos.

El resultado debe constar brevemente en un acta. Los cabildos son acordados por el Concejo Municipal, por simple mayoría de los miembros presentes, según el artículo 46 del Código. En ejecución de estos acuerdos son convocados por el alcalde municipal, que preside salvo alguna norma que establezca lo contrario en el reglamento municipal.

Además, al cabildo pueden ser convocados todos los vecinos del cantón o solamente los de un distrito, barrio o comunidad; siempre y cuando el acuerdo por tomar no afecte los intereses generales del cantón.

Es válida su celebración independientemente del número de personas que participen; la convocatoria es un acto exclusivo del Concejo Municipal y participar en él es un acto voluntario del vecino. Cualquier asunto es susceptible de ser sometido a un cabildo. La convocatoria a este deberá ser pública y realizada con suficiente anticipación.

## Referendo

El inciso j) del Artículo 13 del Código Municipal establece que es potestad del Concejo Municipal, “acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente”. La organización y realización de este tipo de consultas populares se realizan bajo la supervisión del Tribunal Supremo de Elecciones.

La aplicación de este mecanismo de democracia directa está regulada por la Ley No. 8492 denominada “Ley sobre la Regulación del Referéndum” del 4 de abril de 2006 y por el Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) mediante Decreto No. 03-98 del 21 de octubre de 1998. En dicho Manual, se le define como “la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo” (Manual, art. 2.1.3).

Para su realización, se requiere un acuerdo de convocatoria por parte del Concejo Municipal el cual deberá ser comunicado al Tribunal Supremo de Elecciones. En dicho acuerdo se debe consignar la fecha en que se realizará la consulta, la cual no podrá ser menor a los tres meses previos a la publicación de la convocatoria, así como la definición clara del asunto que será objeto de consulta y la indicación de la previsión presupuestaria para la realización de la consulta (Manual, art. 2.3.2). Adicionalmente, la convocatoria formal al referendo se debe publicar en un mínimo de dos diarios de circulación nacional, en la cual se debe incluir una explicación del asunto que se someterá a consulta. También, se deben tomar medidas para promover una amplia discusión de las opciones a favor o en contra de la consulta popular y se fijarán límites de la propaganda para

las diferentes propuestas, debiendo cerrarse el período de campaña al menos un día antes de la realización del referendo.

Para las votaciones, el Concejo Municipal elaborará las papeletas que serán utilizadas el día de las votaciones, las cuales deberán “contener el texto íntegro de la norma que se consulta, salvo si éste fuere muy largo, caso en el cual deberá elaborarse un afiche con el artículo completo, que deberá ser pegado en la entrada de cada recinto de votación” (Manual, art. 3.8).

Para participar, se requiere de la capacidad necesaria en todos los procesos electorales locales: ser mayor de 18 años, vecino del cantón y emitir el sufragio directo. Los resultados del referendo son de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal. Si el asunto sometido a referendo es rechazado, podrá someterse nuevamente a consulta al menos dos años posterior a la realización de la primera consulta.

## Plebiscito

De acuerdo con el Manual para la Realización de Consultas Populares del TSE, el plebiscito es “la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal” (Manual, art. 2.1.2).

### Plebiscito de revocatoria de mandato

De acuerdo con el Artículo 19 del Código Municipal, los únicos funcionarios electos a los cuales se puede aplicar esta figura son el alcalde o alcaldesa municipal y los y las intendentes de los Concejos Municipales de Distrito. De acuerdo con el Manual del TSE, este plebiscito puede extenderse a los alcaldes suplentes, para lo cual se requerirá el acuerdo de tres cuartas partes de los regidores. En tal caso, la pregunta sobre la destitución de los suplentes será independiente de la del alcalde propietario (Manual, art. 4.2).

Debido a que constituye un enjuiciamiento de naturaleza política que se expresa por medio del sufragio de los electores de un cantón, su proceso se caracteriza por lo siguiente:

- La moción de convocatoria de “plebiscito de revocatoria de mandato” debe ser presentada ante el Concejo Municipal, firmada por la tercera parte del total de los regidos y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los

regidores integrantes. Tal decisión no podrá ser vetada (Manual, art. 4.1 y artículo 19 de Código Municipal).

- Este plebiscito no puede celebrarse dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o de los tres meses anteriores a la elección municipal (Manual, art.2.7.2).
- Para que el plebiscito sea válido, se requiere la participación de al menos el diez por ciento del total de los electores inscritos en el padrón electoral del cantón (Código Municipal, art. 19)
- Para la destitución, es necesario el voto favorable de dos tercios del total de votos emitidos en el plebiscito. Los resultados son vinculantes (Manual, art. 4.3).
- Si el alcalde resulta destituido, el TSE cancelará su credencial y procederá a designar al alcalde sustituto, que será uno de los dos vicealcaldes según el orden de su designación, a menos que ambos hayan sido destituidos o renunciado, en cuyo caso, se convocará a nuevas elecciones en un plazo máximo de seis meses, y mientras esto sucede, la persona que ocupa la presidencia del Concejo Municipal asumirá como un recargo la alcaldía ( Manual, art. 4.5 y Código Municipal art. 19).
- Si el electorado rechaza la revocatoria o no se alcanza la mayoría necesaria, no se podrá realizar una nueva consulta hasta, al menos, dos años posterior a la realización del plebiscito (Manual, art. 2.7.1).

### **Plebiscito para la creación de Concejos Municipales de Distrito**

Este tipo de plebiscito está regulado por la Ley No. 8173 “Ley de Creación de Concejos Municipales de Distrito” del 7 de diciembre del 2001 la cual establece lo siguiente:

- La solicitud de creación de un Concejo Municipal de Distrito debe ser solicitada por al menos doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo, y solo en el caso de distritos distantes de la cabecera del cantón. Dicha solicitud debe ser aprobada por la menos las dos terceras partes de los integrantes del Concejo Municipal del cantón

(Art. 2).

- El proyecto de creación deberá ser sometido a consulta popular y para que el resultado de la votación sea vinculante afirmativamente y de acatamiento obligatorio, la decisión deberá contar con el apoyo de al menos el 15% de los votantes inscritos en el cantón (Art. 2).

De 1998 a la fecha, solo se han realizado dos plebiscitos de esta naturaleza. El primero el 29 de junio 2008 en el cantón de Jiménez de la provincia de Cartago y el segundo el 3 de junio de 2018 en el cantón de Nicoya de la Provincia de Guanacaste. En ninguno de los casos se obtuvieron los votos necesarios para crear el Concejo Municipal de Distrito.

### Otro tipo de plebiscito

La figura de plebiscito también se utiliza para someter a consulta popular temas de trascendencia para el cantón o la región en diferentes materias como la ambiental, la modificación de límites territoriales. El procedimiento para este tipo de plebiscito es similar al del referendo.

En el periodo 1999-2018, se efectuaron diez plebiscitos sobre temas muy variados, incluyendo dos consultas de revocatoria de mandato, tal y como se muestra en la tabla 3.7. El nivel de participación en estas consultas populares ha sido en promedio de un 32.31%, lo cual es relativamente bajo.

CUADRO 3.7  
PLEBISCITOS CELEBRADOS EN COSTA RICA. 1999-2011

Fecha de Realización	Provincia	Municipio	Pregunta de la consulta	No. Electores <sup>3</sup>	Total Votos <sup>4</sup>	Resultados	
						SÍ	NO
7 de noviembre de 1999	Puntarenas <sup>5</sup>		a. ¿Desean convertirse los distritos de Lepanto, Cobano y Paquera en cantón?	9.694	3.458	3.266	118
			b. ¿Desean los distritos de Lepanto, Cobano y Paquera seguir perteneciendo a Puntarenas?	9.694	3.469	3.031	357
24 de setiembre de 2000	Heredia	Sarapiquí	¿Está de acuerdo en conservar el Río Sarapiquí solicitando la declaración de su cuenca como Monumento Histórico Nacional	17.425	2.254	2.036	201
28 de octubre de 2001	Limón	Guácimo	¿Está usted de acuerdo que la corporación municipal autorice o permita la ejecución de actividades humanas o económicas como: construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotación de minas, ríos, tajos, canteras, quebradores, u otras actividades lucrativas dentro de la zona Protectora de los Acuíferos de Guácimo?	17.288	4.643	106	4.517

3 Corresponde al total de electores inscritos en el padrón electoral.

4 El total de votos corresponde al número de personas que votaron. Esta cifra no es igual a la sumatoria del sí y no, ya que incluye los votos en blanco.

5 "Los resultados no fueron vinculantes, pues la consulta no era competencia Municipal" (TSJF. Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, 2016).

Continuación ...

Fecha de Realización	Provincia	Municipio	Pregunta de la consulta	No. Electores <sup>3</sup>	Total Votos <sup>4</sup>	Resultados	
						SÍ	NO
14 de abril 2002	Alajuela	San Ramón	¿Está usted de acuerdo en que el Consejo Municipal de San Ramón, gestione ante la Asamblea Legislativa, la modificación de los límites provinciales propuesta en sesión n° 273 del 07 de setiembre de 2001 para que se legalicen los límites entre los cantones de Esparza y San Ramón provincia de Puntarenas?	144	121	120	1
16 de febrero de 2003	Alajuela	San Ramón	¿Está de acuerdo en que se suspenda el otorgamiento de permisos para la instalación de Granjas Avícolas y Porcinas, Plantas Procesadoras, hasta que entre en vigencia el Plan Regulador para el cantón de San Ramón?	2.222	915	876	32
28 de agosto de 2005	Cartago	Turrialba	Construcción Represa hidroeléctrica en la cuenca del Río Pacuare	46.806	8.522	224	8.159
29 de junio de 2008	Cartago	Jiménez	¿Está de acuerdo que se cree un consejo municipal de distrito en Pejibaye?	9.989	3.522	1.653	1.842
18 de diciembre de 2011	San José	Pérez Zeledón	¿Debe destituirse de su cargo como Alcalde de Pérez Zeledón el señor ...??	99.987	26.699	21.766	4.792

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.

Continuación ...

Fecha de Realización	Provincia	Municipio	Pregunta de la consulta	No. Electores <sup>3</sup>	Total Votos <sup>4</sup>	Resultados	
						SI	NO
20 de mayo de 2018	Cartago	Paraiso	¿Debe destituirse de su cargo como Alcalde de Paraiso el señor Marvin Solano Zúñiga?	46.757	9.364	5.860	3.504
3 de junio de 2018	Guanacaste	Nicoya	¿Está usted de acuerdo con la creación del Concejido Municipal del Distrito de Bocas de Nosara?	40.863	8.610	5.687	2.923

*Fuente:* Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, y F. Artavia (comunicación personal, 11 de setiembre, 2018).

## Audiencias públicas

Este mecanismo de participación popular permite a los vecinos opinar respecto a determinados reglamentos que elabora la municipalidad, para regular las diversas actividades que se pretenden desarrollar en el cantón.

Como dispone el artículo 43 del Código Municipal, el Concejo deberá publicar el proyecto en La Gaceta, y someterlo a consulta pública no vinculante por un plazo mínimo de diez días hábiles contados a partir de su publicación, luego de los cuales el Concejo podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto. La segunda publicación se realizará después de finalizado el periodo de la consulta pública.

Si se presentan objeciones al reglamento en el plazo de la consulta, el Concejo deberá pronunciarse sobre ellas y hacerlo constar en las actas. Una vez realizado lo anterior, el alcalde municipal mandará a publicar el texto definitivo para efectos de su aplicación, en algunos casos haciendo constar si hubo o no oposición a tal documento.

Las observaciones que realizan los vecinos pueden ser legales, técnicas o de cualquier otra índole, y deben realizarse por escrito; no son de acatamiento obligatorio para el Concejo, sino simples recomendaciones que la municipalidad sí está en obligación de considerar.

## Comisiones de trabajo

El objetivo de estas comisiones de trabajo es agilizar y apoyar el trabajo del Concejo por medio del estudio, análisis y posterior dictamen de los asuntos observados.

Su informe final sirve de base y discusión para aprobar los asuntos municipales en estos campos. Si bien es cierto, las comisiones representan otra vía de participación directa de los ciudadanos del cantón, tienen el inconveniente de que su conformación es facultad exclusiva del Presidente del Concejo.

El artículo 41 del Código Municipal faculta a los particulares en general a participar en las sesiones del Concejo Municipal, sin importar si es vecino o no del cantón.

Las sesiones del Concejo son públicas, esto con el objetivo de que los vecinos de los respectivos cantones puedan conocer los asuntos que se ventilan en su Gobierno local, así como la problemática que rodea el medio en que habita.

No obstante, no todas las sesiones son exclusivamente públicas, existen también las secretas, para las que se requiere un acuerdo expreso del Concejo. Entre ellas se puede citar la discusión del proyecto del presupuesto ordinario.

Debe entenderse que las sesiones secretas son aquellas en las que los particulares no tienen permiso de asistir ni de participar; sin embargo, los acuerdos deben estar registrados en las actas de votación y discusión respectivas.

Lo positivo de la participación de los particulares en las sesiones del Concejo es que pueden hacer uso de la palabra para expresar su punto de vista respecto a un tema determinado, y así defender sus intereses de cara a un posible acuerdo tomado por el Concejo que lo pueda perjudicar. Además, permite enriquecer las discusiones que se realicen en el seno del Concejo, sobre todo si estas versan sobre algún tema técnico del cual el particular es especialista.

### Concejos de Distrito

De acuerdo con el Artículo 54 del Código Municipal, los Concejos de Distrito son órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existe un Concejo en cada distrito del cantón.

Dichos Concejos están integrados por cinco miembros propietarios, siendo uno de ellos el síndico propietario, y cinco suplentes, todos ellos elegidos popularmente por un periodo de cuatro años, y por el mismo procedimiento de elección de los diputados y regidores municipales establecido en el Código Electoral. Estos síndicos desempeñan su cargo gratuitamente.

El Artículo 57 del Código Municipal establece entre las funciones de los Concejos de Distrito las siguientes:

- a. Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b. Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- c. Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.

- d. Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.
- e. Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como las instancias ejecutoras de los proyectos.
- f. Recibir toda queja o denuncia, que sea de su conocimiento, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten.

Para el funcionamiento de estos Concejos, la municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo correspondiente.

### **Concejos Municipales de Distrito**

Estos Concejos son órganos adscritos a la municipalidad de la cual forman parte y tienen personalidad jurídica instrumental. De acuerdo con la Ley No. 8173 “Ley General de Concejos Municipales de Distrito” del 7 de diciembre del 2001, para su funcionamiento, suscriben convenios con la municipalidad de la cual son parte, en los cuales determinan las materias y controles que ejercerán para la administración y el gobierno de los intereses distritales (Art. 1).

Los Concejos están integrados por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, todos vecinos del distrito, y electos popularmente en la misma fecha de las elecciones municipales. Tienen los mismos deberes y atribuciones que los regidores municipales. Uno de los miembros es el síndico propietario del distrito, y presidirá el Concejo. Devengan dietas por sesión cuyos montos no son superiores a los contemplados para los regidores municipales en el Código Municipal (Ley 8173, art. 6).

El órgano ejecutivo de los Concejos Municipales de Distrito es la Intendencia, cuyo titular también es electo popularmente bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal. El intendente devenga un salario similar al contemplado para los alcaldes en el Código Municipal (Ley 8173. Art. 7).

Para su funcionamiento, pueden elaborar sus propios reglamentos o acogerse a los reglamentos de la municipalidad a la cual pertenecen. Poseen un presupuesto propio el cual es financiado por medio de las tasas y los precios de los servicios distritales que

cobran, así como de las contribuciones especiales originadas en actividades u obras del mismo Concejo; así como producto de las multas, patentes o cualquier otro impuesto originado en el distrito. En las participaciones por ley de las municipalidades en el producto de impuestos nacionales, los Concejos participan directa y proporcionalmente, según los parámetros de reparto de la misma ley o su reglamento (Ley 8173, art. 9).

En la formulación del presupuesto de la Municipalidad a la cual corresponde el Concejo Municipal de Distrito, se debe incluir en la estructura programática del presupuesto las asignaciones correspondientes a los recursos con los que contarán dichos concejos.

A la fecha sólo hay ocho concejos municipales de distrito que fueron creados previo a la aprobación de la Ley 8173, los cuales son: Cervantes, Tucurrique, Colorado, San Isidro de Peñas Blancas, Lepanto, Cóbano, Paquera y Monteverde.

A diferencia de los Concejos de Distrito, los Concejos Municipales de Distrito presentan cierta independencia de la municipalidad de su cantón.

En el cuadro 3.8 se resumen las principales características de los municipios costarricenses.

CUADRO 3.8  
 CARACTERÍSTICAS COMPARADAS DE LOS MUNICIPIOS COSTARRICENSES

Característica	Características modelo administrativo	Características modelo gubernamental	Características modelo municipal costarricense
Propósito	Provisión de Servicios bajo criterios de eficiencia	Fomento democracia participativa	Combina características de ambos modelos porque la provisión de servicios está determinada por Código Municipal y participación ciudadana.
Estatuto legal de las entidades locales	Creación vía Leyes	Constitución Política	Constitución Política, bajo el Título XII. Código Municipal. Leyes Conexas: Ley sobre Bienes Inmuebles, Ley de Control de Partidas Específicas. Características económico-político.
Poderes generales	Determinado por el Código Municipal	Competencia generales definidas en la Constitución.	Potestad Planificadora Potestad autoorganizativa Potestad Tributaria y Financiera Potestad normativa Potestad Patrimonial (Prevalece característica de modelo económico). Adicionalmente, prestan servicios en forma coordinada con instituciones nacionales.
Mecanismos de financiamiento	Transferencias del Gobierno central	Ingresos propios	Prevalece el modelo gubernamental, gracias a las reformas financieras impulsadas desde 1998.
Utilización del financiamiento	Estrictamente limitado a lo previsto	Fuertemente discrecional	Administrativo: Ley de Control de Partidas.
Control de los estándares relativos a la prestación del servicio	Estricto	Débil	Se aplica anualmente una encuesta a una muestra de los ciudadanos del cantón con el fin de determinar su percepción sobre la calidad de servicios que presta la municipalidad, pero en pocos casos se utiliza la información para mejorar los mismos.

Continúa ...

Característica	Características modelo administrativo	Características modelo gubernamental	Características modelo municipal costarricense
Control financiero	Regulación estricta	Regulación blanda	Gubernamental: Aprobación de presupuestos por parte de la Contraloría General de la República, fiscalización posterior de ejecución presupuestaria.
Sistema electoral	Designación Gobierno central	Elección directa	Gubernamental Elección Directa de todas las autoridades municipales a partir del 2016.
Participación de los ciudadanos	Limitada	Amplia	Gubernamental: Constitución Política, Artículo 9 y Artículo 5 del Código Municipal. Cabildo, referéndum, plebiscito.
Tamaño medio de la población	Grande	Pequeño	Modelo Administrativo: cantones cabecera de provincia. Gubernamental: resto de cantones.

*Fuente:* Elaboración propia.

### 3.3. La nueva gobernanza municipal en el siglo XXI

El concepto de gobernanza fue desarrollado en la década de los noventa y tomó relevancia a raíz de las reformas de Estado implementadas a finales de la década de los noventa, como respuesta a las crisis fiscales de los Estados de bienestar.

De acuerdo con Zurbriggen (s.f), dentro de la literatura alemana representada por Renate Mayntz (1994), Fritz Schapf y Volker Schmedier (1994), se pueden identificar cuatro conceptos de gobernanza:

- El primer concepto es brindado por Jessop (1998 citado en Zubriggen, s.f.), quien considera que la “gobernanza se enmarca dentro de las nuevas funciones de gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentralización política y pérdida de la naturaleza “autosuficiente” del Estado. En este contexto, el autor define gobernanza

como una jerarquía que es, coordinación interdependiente y negociada entre sistemas y organizaciones. Por lo tanto, hay tres formas de regulación en una sociedad: jerárquica (por autoridad), económica (por el mercado) y heterojerárquica (por redes auto-organizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos siempre coexisten, aunque en configuraciones diferentes. Sin embargo, lo que caracteriza a las sociedades contemporáneas es la prevalencia de mecanismos heterojerárquicos” (Zubriggen, s.f., p. 3).

- Siguiendo con Zubriggen, el segundo concepto es brindado por Scharpf (1993), Mayntz (1993, 1994), Kooiman (1993) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997), quienes adoptan una definición más limitada de gobernanza que excluye cualquier forma de interacción políticas que no es organizada en términos de redes horizontales. Desde esta perspectiva, una característica fundamental de la política contemporánea es el empoderamiento de organizaciones del sector privado y el consecuente declive de las potencialidades del Estado. Citando a Mayntz (1994:5) “en lugar de venir de una autoridad central, ejecutiva o legislativa, en la actualidad las políticas son formuladas en un proceso que involucra a una pluralidad de organizaciones públicas y privadas” (Zubriggen, s.f., p. 3).

Más concretamente, Mayntz (1998) no habla de gobernanza en general, sino de gobernanza política, y es en este sentido que da una definición más restringida, pues señala que es “la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de modelar las estructuras y los procesos socioeconómicos” (p. 1). A partir de este significado, Mayntz considera que el paradigma fundamental de gobernanza ha evolucionado de su concepción original de “elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas), a una ampliación de dicho paradigma en el cual se identifican dos tipos de sistemas de negociación entre el Estado y la sociedad”. En el primer sistema, “se ubican los acuerdos neocorporativos (o, más en general, policy networks mixtos entre lo público y lo privado), y en el segundo, los sistemas de autorregulación social en el cual el Estado no participa directamente de las negociaciones (tal es el caso del sistema institucionalizado

de contratación salarial entre capital y trabajo -Tarifsystem- o como el autogobierno del sistema sanitario público alemán, en los que las organizaciones de los médicos y de los hospitales públicos contratan los honorarios con los representantes de los seguros médicos)” (Mayntz, 1989, p. 4).

- El tercer concepto de gobernanza es brindado por Rhodes (2007;1997), quien parte del supuesto de que: “el Estado ya no cuenta con hegemonía de mando y depende más de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación. Por lo tanto, la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran entre sí y están unidos por un pacto de confianza mutua....El gobierno central ya no juega un rol hegemónico y en su lugar ha sido creado un estado policéntrico como consecuencia de las políticas de descentralización y las nuevas estructuras organizacionales” (Rhodes citado en Zubriggen, s.f., p. 3).
- El cuarto concepto lo ofrecen Pierre y Peters (2000 citado en Zubriggen, s.f.), quienes consideran que la gobernanza “implica todas las interacciones entre organizaciones públicas, sector privado y sociedad civil, orientadas a la solución de problemas sociales o a la creación de oportunidades para la sociedad” (Zubriggen, s.f., p. 3). En este sentido, los autores concluyen que existen diferentes modelos de gobernanza, desde los primeros modelos de la década de los cincuenta hasta la década de los setenta que se caracterizaban por el ejercicio de una autoridad jerárquica desde el Estado y una clara división de tareas entre el Estado y la sociedad, de normas para el ejercicio de la autoridad, racionalidad y objetividad; hasta los modelos de gobernanza en red que surgen en la década de los noventa producto de la aplicación de los principios de la Nueva Gerencia Pública y las normas del Consenso de Washington. Esta gobernanza en red se basa en interdependencia, confianza y empatía (Zubriggen, s.f.).

Finalmente, Patrick Le Galès (1998 citado en Ruano de la Fuente, 2002), asocia la gobernanza como forma de acción pública, y la define como:

*“un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Ruano de la Fuente, 2002, p. 1).*

Los organismos multilaterales también han brindado su propia definición de gobernanza. Para el Banco Mundial, la gobernanza es el conjunto de:

*“procesos e instituciones que determinan cómo ejercer la autoridad en un país para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y eficacia de tres áreas fundamentales: los métodos de elección, control y remplazo de autoridades (estabilidad institucional); la capacidad del gobierno para manejar sus recursos e implementar políticas (marco regulatorio y eficacia gubernamental); y el respeto de los ciudadanos a las leyes (transparencia, participación y respeto a las leyes)” (Banco Mundial citado en Zubriggen, s.f., p. 5).*

Estas áreas fueron utilizadas por el Banco Mundial para medir la situación de gobernanza en los países.

De las definiciones presentadas, se puede concluir que el elemento común en todas es que la gobernanza se refiere a la forma de relación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. La cantidad y diversidad de actores participantes pueden variar dependiendo del tipo de política pública que se trate, pero la capacidad de conducción del Estado no puede ser perdida, aunque varíe su sistema de negociación de acuerdo con el tipo de política.

## **Gobernanza municipal a partir de las reformas de 1998**

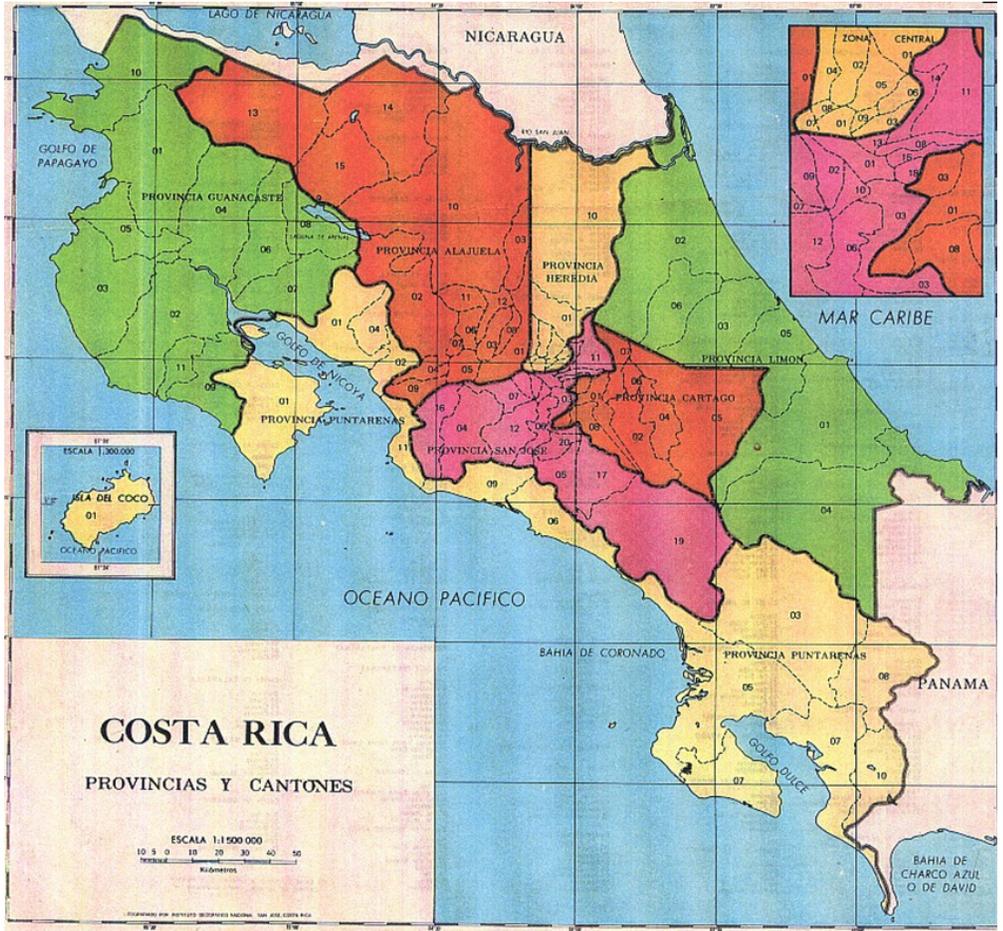
De lo expuesto tanto en este como en el capítulo 2, se puede deducir que el modelo de gobernanza municipal ha sufrido cambios importantes a partir de las reformas iniciadas en 1998. La primera transformación del modelo de gobernanza se deriva de las reformas políticas introducidas al modelo municipal costarricense, las cuales fueron orientadas a brindar una mayor democratización de las municipalidades al ampliar los espacios de participación ciudadana, introducir cambios en las reglas electorales a nivel municipal,

como la elección directa de las autoridades municipales a medio periodo, el financiamiento público de partidos políticos cantonales a partir de las elecciones del 2016, y crear la figura de revocatoria de mandato del alcalde municipal. Estos cambios han ayudado a crear, por un lado espacios de participación ciudadana lo cual genera las bases para una gobernanza entre el gobierno local y los ciudadanos. Por el otro lado, los ciudadanos de algunas municipalidades se han empoderado e involucrado más en lo que acontece con los asuntos municipales y ejercen mayor control sobre las actuaciones de las autoridades municipales. Esta nueva dinámica ha contribuido a que las autoridades municipales se muestren más abiertas hacia la rendición de cuentas como lo muestra la mejora de la calificación obtenida por las municipalidades en , el Índice de Gestión Local de la Contraloría General de la República del 2012, , ya que la calificación de este rubro pasó de 34,8% en el 2010 a un 61% en el 2012.

Otro cambio en el modelo de gobernanza municipal se da por medio de la participación de empresas privadas para la prestación de servicios públicos, en particular lo referente a la recolección y tratamiento de desechos sólidos, donde algunas municipalidades han optado por concesionar la prestación de este servicio. Estas experiencias han dado lugar a redes de gobernanza, las cuales también se extienden en la participación que tienen las Municipalidades en la prestación de ciertos servicios conjuntamente con institucionales nacionales. Tal es el caso de los Centros de Cuido Infantil administrados por municipalidades, o su participación en los Subsistemas Locales de Protección de la Niñez y la Adolescencia, entre otros. Otro elemento que ha influido en el desarrollo de una red de gobernanza se deriva del fortalecimiento de la cooperación entre municipalidades, por medio de la figura de Federaciones Municipales y de Empresas Municipales. Para el 2016, existen 13 Federaciones Municipales constituidas por un promedio de 9 municipalidades, las cuales obedecen a fines muy diversos tales como aumentar la capacidad financiera y operacional de los municipios que la conforman, promover el desarrollo de una determinada región, y gestionar el tratamiento de desechos sólidos.

Estos cambios en el modelo de gobernanza no han estado exentos de retos. Por ejemplo, se tienen limitaciones para la implementación de los nuevos espacios de participación ciudadana, en especial las consultas populares ya que de acuerdo con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, para agosto del 2014 sólo 29 de las 81 municipalidades contaban con “Reglamento de Consultas Populares”.

ANEXO 3.1  
 DIVISIÓN TERRITORIAL ADMINISTRATIVA DE COSTA RICA



Fuente: Instituto Geográfico Nacional

## 1. PROVINCIA DE SAN JOSÉ

### I. CANTONES

- 01-San José
- 02-Escazú
- 03-Desamparados
- 04-Puriscal
- 05-Tarrazú
- 06-Aserrí
- 07-Mora
- 08-Goicoechea
- 09-Santa Ana
- 10-Alajuelita
- 11-Vázquez de Coronado
- 12-Acosta
- 13-Tibás
- 14-Moravia
- 15-Montes de Oca
- 16-Turrubares
- 17-Dota
- 18-Curridabat
- 19-Pérez Zeledón
- 20-León Cortés Castro

## 2. PROVINCIA DE ALAJUELA

### IV. CANTONES

- 01-Alajuela
- 02-San Ramón
- 03-Grecia
- 04-San Mateo
- 05-Atenas
- 06-Naranjo
- 07-Palmare
- 08-Poás
- 09-Orotina
- 10-San Carlos
- 11-Alfaro Ruiz
- 12-Valverde Ruiz
- 13-Upala

## 4. PROVINCIA DE HEREDIA

### II. CANTONES

- 01-Heredia
- 02-Barva
- 03-Santo Domingo
- 04-Santa Bárbara
- 05-San Rafael
- 06-San Isidro
- 07-Belén
- 08-Flores
- 09-San Pablo
- 10-Sarapiquí

## 5. PROVINCIA DE GUANACASTE

### III. CANTONES

- 01-Liberia
- 02-Nicoya
- 03-Santa Cruz
- 04-Bagaces
- 05-Carrillo
- 06-Cañas
- 07-Abangares
- 08-Tilarán
- 09-Nandayure
- 10-La Cruz
- 11-Hojancha

## 6. PROVINCIA DE PUNTARENAS

### V. CANTONES

- 01-Puntarenas
  - 02-Esparza
  - 03-Buenos Aires
  - 04-Montes de Oro
  - 05-Osa
  - 06-Aguirre
  - 07-Golfito
  - 08-Coto Brus
-

---

14-Los Chiles

15-Guatuso

3. PROVINCIA DE CARTAGO

VI. CANTONES

01-Cartago

02-Paraíso

03-La Unión

04-Jiménez

05-Turrialba

06-Alvarado

07-Oreamuno

08-El Guarco

---

09-Parrita

10-Corredores

11-Garabito

7. PROVINCIA DE LIMÓN

VII. CANTONES

01-Limón

02-Pococí

03-Siquirres

04-Talamanca

05-Matina

06- Guácimo

---

\* Preparado por el Instituto Geográfico Nacional con base en la División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica, según Decreto Ejecutivo 15772-G de octubre de 1984. José, Costa Rica. 1991.



# Capítulo IV

SISTEMA POLÍTICO LOCAL

---



# Capítulo IV

## SISTEMA POLÍTICO LOCAL

---

En este capítulo se analiza en primer lugar las características del régimen político costarricense para, posteriormente, examinar las reglas electorales; así como el sistema de partidos políticos, todo ello a partir de las reformas de 1998 y la reforma del Código Electoral en setiembre del 2009. El capítulo finaliza con la presentación de los resultados de las elecciones de Alcaldes y Síndicos del 2002, 2006, 2010 y 2016, y algunas reflexiones sobre el desarrollo del sistema político local.

### 4.1. Régimen político costarricense

De acuerdo con el Título I de la Constitución Política de 1949 y sus reformas, Costa Rica es un Estado unitario-descentralizado. Este tipo de Estado se caracteriza por tener un solo nivel de gobierno, el Gobierno central. Aunque existan otras unidades de gobiernos, como las municipalidades, su competencia es limitada y a menudo las actuaciones de las autoridades locales son controladas por instancias del Gobierno central, como se explicó en el capítulo II de esta obra.

Otra característica de los Estados unitarios-descentralizados es que el poder legislativo reside en una instancia nacional exclusivamente. En tercer lugar, existe un sistema tributario nacional y la aplicación de impuestos locales debe ser aprobada por autoridades centrales, como el Congreso de la República. En el cuadro 4.1, se ejemplifica cómo la Constitución Política costarricense define las características antes señaladas.

CUADRO 4.1  
CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO COSTARRICENSE

Características	Definición en la Constitución Política de 1949
Soberanía	La soberanía reside exclusivamente en la Nación (Art. 2, Título I).
Potestad legislativa	La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual lo delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa (Art. 105). Los Diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias (Art. 106).
Potestad tributaria	La preparación del proyecto ordinario (de presupuesto) corresponde al Poder Ejecutivo (Art. 177, C.P). Las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución (Art. 175, C.P.) La municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales (Art. 68, Código Municipal, 1998). La ley indicará en qué casos necesitarán las municipalidades autorizaciones legislativas para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles (Art. 174, C.P.)

*Fuente:* Elaboración propia.

Otra característica del régimen político costarricense es que su sistema de gobierno es de carácter presidencialista. En sentido estricto, se entiende por presidencialismo aquel régimen donde el presidente es la cabeza activa del Gobierno. Por lo tanto, ejerce una serie de roles que le permiten ser el líder y principal tomador de decisiones. Entre los roles asignados al presidente se pueden señalar los siguientes:

- 1) Jefe del Poder Ejecutivo.
- 2) Comandante en jefe de las fuerzas armadas.
- 3) Principal responsable de la política exterior del país.
- 4) Principal promotor de iniciativas legislativas.
- 5) Líder de su partido político.

La presencia de todas o algunas de estas características depende del tipo de modelo presidencialista adoptado por cada país.

En Costa Rica, la primacía del Poder Ejecutivo se manifiesta en muchas acciones. El Artículo 130 de la Constitución Política establece que:

*“[e]l Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el presidente de la república y los Ministros de gobierno en calidad de obligados colaboradores”.*

Específicamente, le corresponde al presidente representar a la Nación en los actos de carácter oficiales; ejercer el mando supremo de la fuerza pública (dado que Costa Rica no tiene ejército); proponer a la Asamblea Legislativa las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación (Artículo 139, Constitución Política).

Por otra parte, el Artículo 140 de la Constitución Política indica que corresponde al presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, ente otras, las siguientes acciones:

- a. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto.
- b. Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento.
- c. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- d. Dirigir las relaciones internacionales de la república.

- e. Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes.
- d. Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución.

También, el Artículo 140 define las acciones administrativas del presidente como nombrar y remover a los funcionarios públicos de acuerdo con lo establecido en la Ley de Servicio Civil; vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan en los asuntos de su competencia los tribunales de justicia; rendir a la Asamblea Legislativa los informes que esta solicite en uso de sus atribuciones.

Las características del régimen político costarricense (Estado unitario-descentralizado y forma de gobierno presidencialista), ayudarán a entender la tradición centralista de Costa Rica. Las principales políticas públicas, en especial la política de bienestar<sup>1</sup>, recaen en el Gobierno central y las instituciones autónomas, limitando la actividad de las municipalidades a la prestación de servicios básicos<sup>2</sup>. Sin embargo, a raíz de la modernización de la administración pública costarricense a partir de la década de los noventa, y del fortalecimiento de las municipalidades, estas han venido incrementando su participación en la implementación de acciones de política social. Por ejemplo, a partir de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) mediante Ley No. 7801 del 30 de abril de 1998, dicha institución promueve la creación de la Oficina de la Mujer en cada una de las municipalidades del país, en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar. El objetivo de dichas oficinas es “Impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género, en el ámbito local” (INAMU, 2007, p. 24). Para el 2011, según el último

---

1 Entre estas políticas se pueden citar la política de salud, vivienda, empleo, educación y los servicios sociales.

2 De acuerdo con el Código Municipal, las municipalidades son responsables por la administración de los servicios urbanos de su localidad (alumbrado público, limpieza de vías, recolección de basura, entre otros); provisión de servicios de infraestructura; servicios de regulación económica y servicios a propietarios omisos (incluye construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, entre otros).

informe realizado por el INAMU habían 67 Oficinas de la Mujer en las 81 municipalidades del país.

Otro ejemplo de participación municipal en política social es la creación de bolsas de empleos, para facilitar la intermediación laboral entre empresas y personas desempleadas de su comunidad. También, a partir de la aprobación del Decreto Ejecutivo No. 35876-S del 11 de noviembre del 2009, se crean los “Subsistemas locales de protección a la niñez y la adolescencia” a nivel nacional, regional y local, especialmente en las siguientes comunidades: Pavas, Desamparados, Turrialba, Puntarenas, Aguirre, Coto Brus, Corredores, Turrialba, Santa Cruz, Limón, Talamanca, con el fin de brindar atención integral a los niños y adolescentes de dichas comunidades. Estos subsistema son un espacio de coordinación entre las instituciones responsables de brindar servicios a esta población meta, siendo uno de los participantes del subsistema, la municipalidad de tales cantones.

Sin embargo, el posicionamiento de la “agenda municipal” en la agenda pública ciudadana ha presentado un lento avance, como lo expresa el autor Roy Rivera (2001), quien luego de aplicar una encuesta entre mediados de mayo y finales de julio de 1999 a 1428 viviendas representativas de los distintos cantones del país, llegó a determinar el bajo nivel de identificación de los ciudadanos con las municipalidades. De acuerdo con el autor, al preguntar a los encuestados sobre si solicita ayuda a la municipalidades, el 85,8% respondió que no. Más aún, los ciudadanos tienen una mala opinión respecto del trabajo realizado por las municipalidades. Cuando se les consultó sobre calidad del trabajo municipal, el 63,4% de los encuestados lo consideró como regular, el 38,5% como malo y el 13,4% como muy malo. Los datos anteriores podrían ayudarnos a entender porqué cuando se consultó a las personas si estaban de acuerdo con la descentralización impulsada a partir de 1998, mayoritariamente respondieron no estar de acuerdo. En el cuadro 4.2, se muestran los datos sobre el grado de acuerdo con la descentralización según nivel de información sobre el tema de los encuestados.

CUADRO 4.2  
GRADO DE ACUERDO CON DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN SI ESCUCHÓ O  
NO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACIÓN

INFORMACIÓN		Grado de acuerdo con descentralización					
		Algo o muy en contra		Algo o muy de acuerdo		Total	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%
Escuchó hablar	Sí	135	24,5	262	31,0	397	28,4
	No	415	75,5	584	69,0	999	71,6
Total			100		100		100

*Fuente:* Rivera, 2001, p. 122.

Los datos anteriores sugieren, además, que los promotores del fortalecimiento municipal no han hecho una buena labor de información hacia la ciudadanía. Señala Rivera (2001), que esto se debe a que los partidos mayoritarios no están muy interesados en discutir sobre el tema de la descentralización, ya que pone en riesgo su situación de dominio tal y como analizaremos en la siguiente sección.

En el 2015, en el marco del Programa Umbral Político del Instituto de Estudios Sociales de Población ( IDESPO) de la Universidad Nacional, se realizó la encuesta Percepción sobre aspectos de la coyuntura y las culturas políticas en Costa Rica. En esta se realizó a los encuestados la siguiente pregunta ¿Conoce usted cuándo serán las próximas elecciones municipales? Del total de encuestados (800 personas), solo el 25,3% conocían que las elecciones se realizarían en febrero del 2016. Esto evidencia que es necesario seguir trabajando para concientizar a los ciudadanos sobre la importancia del Gobierno municipal para el desarrollo de sus comunidades.

## 4.2. Reglas electorales en Costa Rica

El marco legal del sistema electoral de Costa Rica está dado por la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1952 y sus modificaciones, en particular la realizada mediante Ley No. 8765 “Código Electoral” publicado en la Gaceta No. 171 del 2 de setiembre de 2009. De acuerdo con esta normativa, las principales reglas electorales son las siguientes:

1. Existencia de organismos electorales independientes.
2. Régimen de partidos políticos.
3. Coaliciones de partidos políticos.
4. Contribución pública y privada de los gastos políticos-electorales.
5. Participación política regida por el principio de paridad.
6. Elecciones de medio periodo para la escogencia de los candidatos a puestos públicos de nivel local.
7. Elección de presidente de la república por mayoría de votos.
8. Doble postulación.
9. Elección de diputados y municipales por cociente, subcociente y mayor residuo.

A continuación, se explica brevemente cada una de las características antes mencionadas.

#### 4.2.1. Organismos electorales independientes de los otros poderes de la república

Los organismos electorales son:

- I. **El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE):** es el responsable de “organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio” (Artículo 99 de Constitución Política y Artículo 12, Código Electoral, 2009). El Tribunal está integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, cuyo nombramiento lo hace la Corte Suprema de Justicia con el voto de por lo menos 2/3 de sus integrantes (Art. 13, Código Electoral, 2009). Los magistrados duran en sus cargos seis años y pueden ser reelectos (Art. 101 Constitución Política). Es importante resaltar que “desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para presidente de la república y Diputados de la Asamblea Legislativa, el TSE deberá ampliarse con dos de sus magistrados suplentes para formar en ese lapso, un tribunal de cinco miembros” (Art. 100 Constitución Política). La misma disposición aplica seis meses antes y hasta

tres meses después de las elecciones municipales de medio periodo (Art. 13, Código Electoral, 2009). Una de las reformas del Código Electoral del 2009 es que “disminuye a tres años la vigencia del nombramiento para ejercer el cargo de presidente del TSE y crea, además, el cargo permanente de vicepresidente por un plazo similar” (Picado, 2009, p. 17).

- II. **El Registro Electoral:** es una dependencia del Tribunal Supremo de elecciones y sus funciones son llevar el registro de partidos políticos, su inscripción y sus estatutos; llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos; designar delegados electorales para las asambleas de partidos; y coordinar la impresión de papeletas electorales (Art. 28, Código Electoral, 2009). La creación de la Dirección General de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos es una de las reformas introducidas al Código Electoral del 2009.
- III. **El Registro Civil:** es una dependencia del TSE responsable de llevar el Registro Central del Estado Civil y formar la lista de electores; así como de expedir las cédulas de identidad (Art. 104 de la Constitución Política).
- IV. **Juntas Electorales:** las conforman el Tribunal Supremo Electoral a partir de propuestas realizadas por los partidos políticos. Se subdividen en Juntas Cantonales (una en cada cantón) y juntas receptoras de votos (una en cada distrito electoral). Las Juntas Cantonales tienen como función el proponer al Tribunal Supremo de Elecciones los nombres de los miembros de las juntas receptoras de votos; acondicionar los recintos electorales el día de las elecciones de acuerdo con las directrices de la Dirección de Registro Electoral; recibir la documentación y materiales electorales de dicha Dirección; y entregar a la Dirección la documentación y materiales electorales una vez concluido el proceso electoral (Art. 36, Código Electoral, 2009).

Las Juntas Receptoras de Votos son responsables de recibir y revisar la documentación y materiales electorales; recibir los votos de los electores; confeccionar las actas de apertura y cierre de votación; escrutar preliminarmente los votos recibidos; extender las

certificaciones del número de votos emitidos; comunicar al Tribunal a la brevedad posible el resultado de la votación; y entregar a la Junta Cantonal la documentación electoral y los materiales sobrantes una vez cerrada el acta final de votación ( Art. 40, Código Electoral, 2009). Cada Junta está integrada por al menos tres miembros y sus suplentes. Para ello, cada partido que participe en la elección con candidatura inscrita podrá proponer a un elector para cada Junta y su suplente (Art. 41, Código Electoral, 2009).

#### 4.2.2. Régimen de partidos políticos

De conformidad con el Artículo 51 del Código Electoral de 2009, se mantiene el reconocimiento de tres tipos de partidos políticos: partidos de escala nacional, partidos de escala provincial y partidos de escala cantonal.

Se denominan *partidos de carácter nacional* cuando se forman para la elección de presidentes y vicepresidentes de la república, diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Estos partidos también pueden participar en la elección de autoridades locales (alcalde, regidores, síndicos y miembros de los Concejos de Distrito). La inscripción de este tipo de partidos requiere que “un grupo de 100 ciudadanos, como mínimo, concurren ante una notaría o notario público para que éste inserte en su protocolo el acta relativa a ese acto” (Art. 58 Código Electoral, 2009). Cabe destacar que, anterior a la reforma del Código en el 2009, se requería de la firma de 3.000 ciudadanos.

Los *partidos de escala provincial* son aquellos que participan básicamente en la elección de diputados, aunque también pueden participar en la elección de autoridades locales. Para la inscripción de este tipo de partido, se aplica la misma norma que para la constitución de un partido de escala cantonal. Antes de la reforma del 2009, se requería presentar ante el Registro Electoral, la adhesión de 1% del número de electores inscritos en la respectiva provincia.

Los *partidos de escala cantonal* se fundan con el propósito de participar únicamente en la elección de autoridades municipales (alcalde, regidores, síndicos y miembros del Concejo de Distrito). Para la constitución de un partido cantonal, se requiere que un grupo de más de 50 ciudadanos del respectivo cantón concurren ante una no-

taria o notario público para que éste inserte en su protocolo el acta relativa a ese acto” (Art. 58 Código Electoral, 2009). Anteriormente se solicitaba la adhesión de 1% de los electores inscritos en el cantón.

Con esta reforma del Código Electoral, se disminuye una de las barreras electorales que existían en el pasado para la inscripción de partidos políticos.

En cuanto a la organización de los partidos políticos, el Artículo 67 del Código Electoral del 2009 establece que los partidos deberán contener las siguientes estructuras:

- a) Asamblea Cantonal<sup>3</sup>.
- b) Asamblea de Provincia.
- c) Asamblea Nacional.
- d) Comité Ejecutivo.

*“La Asamblea cantonal estará constituida por cinco delegados de cada distrito electos por las respectivas asambleas de distrito. La Asamblea de Provincia estará integrada por cinco delegados de cada cantón, electos por las respectivas asambleas cantonales. La Asamblea Nacional es la autoridad máxima del partido y estará conformada por diez delegados de cada asamblea provincial. Un Comité Ejecutivo designado por cada asamblea, integrado al menos por una presidencia, una secretaría y una tesorería con sus respectivas suplencias; además, contará con una persona encargada de la fiscalía”* (Artículo 67 del Código Electoral).

Para los partidos de escala nacional, su máximo órgano político es la Asamblea Nacional. A este órgano le corresponde la dirección política del partido y la nominación de candidatos a presidente y vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa. Para los partidos provinciales y cantonales, la dirección política estará a cargo de su Asamblea Superior (Asamblea de Cantón o de Provincia). A estas asambleas les corresponde la nominación de candidatos a regidores municipales, ya que la Reforma de 1998 del Código Municipal establece la elección directa de alcaldes, síndicos y miembros del Concejo de Distrito.

---

3 Cabe destacar que el Código Electoral contemplaba la existencia de una Asamblea Distrital, sin embargo dicha disposición fue anulada por ser considerada inconstitucional, mediante sentencia N.º 9340-2010 de las 14:30 horas 26 de mayo de 2010 de la Sala Constitucional.

En cuanto a la inscripción de partidos políticos, esta se puede hacer en cualquier momento ante el Registro Civil, siempre que no sea dentro de los doce meses anteriores a la elección en la que se pretenda participar (Artículo 60, Código Electoral, 2009). Para la inscripción se debe presentar una solicitud de inscripción suscrita por :

*“el presidente del comité ejecutivo provisional ante el Registro Electoral dentro de los dos años siguientes, contados a partir de la fecha del acta de constitución, y se deben aportar los siguientes documentos:*

- *Certificación del acta notarial de constitución del partido.*
- *Protocolización del acta de la asamblea correspondiente según la escala en que se inscribirá el partido, con indicación del nombre del delegado o la delegada del TSE que estuvo presente en dichas asambleas.*
- *Los estatutos debidamente aprobados por la asamblea superior.*
- *El nombre y las calidades de los miembros de los órganos del partido, con detalle de sus cargos.*
- *Tres mil adhesiones de personas electoras inscritas en el Registro Civil a la fecha de constitución del partido, si se trata de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial, el número de adhesiones será de mil, y para los partidos cantonales, de quinientos.*

*La Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios” (Art. 60, Código Electoral, 2009).*

Mediante reforma al artículo 73 del Código Electoral del 28 de noviembre de 1996, se eliminó la caducidad de la inscripción de

los partidos cada cuatro años, de tal manera que en la actualidad se cancelará la inscripción de partidos solo cuando estos no obtengan en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas en el artículo 60 antes indicado.

#### 4.2.3. Coaliciones parciales o totales

El artículo 83 del Código Electoral del 2009 indica que:

*Los partidos políticos podrán coaligarse con el exclusivo propósito de presentar candidaturas comunes en alguna o en todas las escalas o circunscripciones en que participen, en una determinada elección. La postulación común solo es posible en las circunscripciones donde los partidos coaligados estén autorizados a participar.*

*Los partidos coaligados mantendrán su identidad y deberán cumplir todos los requisitos necesarios para mantenerse vigentes, durante la existencia de la coalición.*

#### 4.2.4. Contribución pública y privada de los gastos políticos-electorales

El Artículo 96 de la Constitución Política establece que:

*“...[e]l Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

- a) La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la república durante los tres años anteriores a aquel en que se celebrará la elección.*
- b) La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos, a favor de sus respectivas papeletas.*

- c) *No tendrán derecho a recibir contribución alguna los partidos que, inscritos en escala nacional no hubieren obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o los que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas.*
- d) *Para recibir el aporte del Estado, los Partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones...”*

El Artículo 90 del Código Electoral del 2009 establece que doce meses antes de las elecciones:

*El TSE fijará el monto de la contribución que el Estado deberá reconocer a los partidos políticos, tomando como base de cálculo el producto interno bruto a precios de mercado, según certificación emitida por el Banco Central de Costa Rica. El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, dispondrá, por resolución debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él.*

Para las elecciones de medio periodo a nivel municipal, el Artículo 91 indica que:

*El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución Política y en este Código.*

Para que los partidos políticos que participan en la elección municipal puedan tener acceso al financiamiento estatal, estos deben alcanzar al menos el 4% de los votos válidamente emitidos (Art. 99, Código Electoral, 2009).

En cuanto a las contribuciones privadas, el artículo 120 del Código Electoral las define como “toda colaboración que una persona realice en forma directa a favor de un partido político, en dinero en efectivo, valores financieros o en bienes inscribibles”. Las mismas están reguladas por los siguientes principios (Art. 121 al 135 del Código Electoral, 2009):

- Los partidos políticos deben llevar una contabilidad del financiamiento privado, y el TSE podrá ordenar auditorías de las finanzas de los partidos políticos.
- Cuenta bancaria única para el financiamiento privado.
- Se prohíbe el financiamiento privado directo a candidatos o precandidatos oficializados por los partidos políticos a cualquier cargo de elección popular.
- Se prohíbe la gestión paralela de contribuciones privadas por parte de personas que no sean el tesorero del partido político o, en su defecto, la persona autorizada por el Comité Ejecutivo superior para la recaudación de fondos.
- Se prohíbe la contribución de extranjeros y personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad.
- Se prohíbe contribuciones depositadas fuera del país.
- Se debe reportar las contribuciones en especie que superen dos salarios bases en el momento de tasación del bien.
- “El tesorero del partido político estará obligado a informar trimestralmente al TSE, sobre las donaciones, las contribuciones o los aportes que reciba. Sin embargo, durante el periodo comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, el informe será mensual” (Art. 132 Código Electoral, 2009).
- Las personas físicas nacionales pueden “contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos, sin limitación alguna en cuanto a su monto” (Art. 135, Código Electoral, 2009).

#### 4.2.5. Participación política por género

Mediante Ley No. 7653 de 28 de noviembre de 1996, se reformó el artículo 60 del Código Electoral para que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, se conformen con al menos un 40% de mujeres. También, en la presentación de papeletas de candidatos a puestos de elección popular se debe asegurar la participación femenina. Posteriormente, con la Ley No. 8765 “Código Electoral” publicado en la Gaceta No. 171 del 2 de setiembre de 2009, se dio un avance significativo en esta materia, ya que el artículo 2 del nuevo código estableció que:

*La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.*

*La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*

*Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.*

A pesar de la reforma, en las elecciones del 2010 y 2016, un 53% de mujeres fueron candidatas para ocupar los cargos en suplencia, pero los hombres dominan en los cargos en propiedad, tal y como se muestra en el cuadro 4.3. Cabe destacar que con la reforma del Código Electoral en setiembre del 2009, se reformó el artículo 14 del Código Municipal en cuanto a la figura de los vicealcaldes, pasando ambos alcaldes, el primero y el segundo, a ser propietarios a diferencia de lo establecido en el Código Municipal de 1998, donde se indicaba que el vicealcalde segundo era suplente del vicealcalde primero.

A raíz de esta reforma, resulta interesante que en las elecciones del 2016, el 80,8% de las candidaturas para el cargo de alcalde fueron hombres, mientras que para el segundo cargo en importancia que es del de vicealcalde postularon a mujeres. Sin embargo, en la composición total de candidaturas se mantiene una mayor proporción de hombres (54,2%) que de mujeres (45,8%).

CUADRO 4.3  
COMPOSICIÓN DE LAS PAPELETAS, POR SEXO SEGÚN CANDIDATURAS Y CARGOS,  
ELECCIONES 2010 Y 2016

CANDIDATURAS	2010				2016			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
EN PROPIEDAD								
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
<b>Total en Propiedad</b>	<b>4.608</b>	<b>54,1</b>	<b>3.902</b>	<b>45,9</b>	<b>9.541</b>	<b>54,2</b>	<b>8.075</b>	<b>45,8</b>
Alcaldía	290	85,5	49	14,5	489	80,8	116	19,2
Vice-Alcaldía Primera	49	14,5	289	85,5	112	18,9	481	81,1
Vice-Alcaldía Segunda					434	74,6	148	25,4
Regiduría					1.909	53,8	1.638	46,2
Síndica (o)	1.241	7,6	596	32,4	2.027	64,0	1.142	6,0
Concejales de Distrito	2.941	50,5	2.887	49,5	4.430	0,1	4.410	49,9
Intendente	25	83,3	5	16,7	39	3,6	14	26,4
Vice-Intendente	5	16,1	26	83,9	12	24,0	38	76,0
Concejal Municipal de Distrito	57	53,3	50	46,7	89	50,3	88	49,7
EN SUPLENCIA								
<b>Total en Suplencia</b>	<b>3.458</b>	<b>47,0</b>	<b>3.894</b>	<b>53,0</b>	<b>6.658</b>	<b>46,7</b>	<b>7.605</b>	<b>53,3</b>
Vice-Alcaldía Segunda	258	77,9	73	22,1				
Regiduría					1.695	48,9	1.774	51,1
Síndica (o)	560	32,2	1.181	7,8	1.036	5,5	1.880	64,5
Concejales de Distrito	2.586	50,0	2.590	50,0	3.842	49,9	3.864	50,1
Concejal Municipal de Distrito	54	51,9	50	48,1	85	49,4	87	50,6

*Fuente:* Elaboración propia con base a Boletines estadístico del TSE

#### 4.2.6. Elecciones municipales de medio periodo

Inicialmente, con la reforma del Código Municipal en 1998, se realizaban dos convocatorias para la escogencia de candidatos a puestos públicos. Una primera convocatoria se realizaba el primer domingo de febrero para la escogencia de presidente, vicepresidentes, diputados y regidores municipales. Una segunda convocatoria se convocaba para el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección antes mencionada, para la elección de alcaldes, síndicos y miembros de los Concejos de Distrito. Sin embargo, a partir de la reforma del 2009 del Código Electoral, el Artículo 150 indica que:

*“Las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados(as) a la Asamblea Legislativa deberán realizarse el primer domingo de febrero del año en que deba producirse la renovación de estos funcionarios.*

*Tribunal Supremo de Elecciones Normativa.*

*Las elecciones municipales para elegir regidores, síndicos, alcaldes e intendentes, miembros de concejos de distrito y de los concejos municipales de distrito, con sus respectivos suplentes, se realizarán el primer domingo de febrero dos años después de la elección para presidente, vicepresidentes y diputados(as) a la Asamblea Legislativa.*

*La renovación de todos estos cargos se hará cada cuatro años”.*

En las elecciones municipales del 2016, se aplicó por vez primera las elecciones municipales de medio periodo.

#### 4.2.7. Elección de presidente de la república

El artículo 138 de la Constitución Política establece que la elección del presidente y vicepresidentes de la república se hace por mayoría de votos, siempre y cuando la votación a favor de un candidato exceda el 40% del total de votos válidos. Si ningún partido alcanza ese porcentaje, se repite la elección el primer domingo de abril siguiente entre los dos candidatos que alcanzaron el mayor número de votos. Esta situación se presentó por primera vez en las elecciones del 2002 y más recientemente en las elecciones del 2014. Ahora bien, si en una elección dos candidatos resultaran con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para presidente al candidato de mayor edad, y para vicepresidentes a los candidatos que se

presentaron en la nómina del presidente electo.

A partir de la reforma al Código Electoral del 2009, se estableció el voto en el extranjero para la elección presidencial, así como para las consultas populares de orden nacional (Art. 187 del Código Electoral).

#### 4.2.8. Doble postulación

Mediante Ley No. 7653 del 28 de noviembre de 1996, se adicionó un artículo al Código Electoral, el artículo 74 bis, mediante el cual se establece que

*“[l]os candidatos a la Presidencia de la República podrán ser, al mismo tiempo, candidatos a Diputados si fueren postulados por sus partidos y no existiere impedimento constitucional”.*

Aunque en la reforma del Código Electoral del 2009, no se incluyó un artículo específico donde se especifique expresamente este derecho, la doble postulación se sigue aplicando con base al principio del derecho individual de que lo no está expresamente prohibido por el Código, está permitido.

#### 4.2.9. Elección de diputados y municipales por cociente, subcociente y mayor residuo

Los artículos 203, 204 y 205 del Código Electoral establecen que la elección de diputados y regidores se realizará por el sistema de cociente y subcociente. Adicionalmente, el artículo 55 del Código Municipal establece este mismo sistema para la elección de los miembros de los Concejos de Distrito.

El cociente es “la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, entre el número de plazas a llenar mediante dicha elección” (Art. 203, Código Electoral, 2009).

El subcociente “es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento (50%), de esta” (Art. 203, Código Electoral, 2009).

Las declaratorias por cociente y subcociente se harán en el orden de colocación de cada partido en la papeleta, indicando el número de candidatos que le corresponde de acuerdo con los cocientes que haya logrado. Si quedaran plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de plazas se hará a favor de los partidos en el orden

decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente como si su votación total fuera cifra residual (Art. 205, Código Electoral, 2009).

Para concluir esta sección, en el cuadro 4.4 se resumen las principales reglas del juego electoral para las elecciones de autoridades municipales.

CUADRO 4.4  
REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES

Reglas	Alcalde	Concejo Municipal
Número de representantes	1 Alcalde y dos alcaldes suplentes ( Art. 14 Código Municipal)	Número de regidores variables según el tamaño de la población. Mínimo cinco regidores para cantones con menos de 1% de la población total del país y un máximo de 13 para cantones con un 8% o más de la población total (Art. 21 Código Municipal).
Duración del mandato	4 años	4 años
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría relativa en su cantón y distrito respectivo. En caso de empate se tendrá por electo el candidato de mayor edad. (Art. 202 Código Electoral).	Cociente y subcociente
Definición de candidatura	Al interior de cada partido político	Al interior de cada partido político
Re-elección	Sí, consecutiva	Sí, consecutiva
Financiamiento político	Financiamiento estatal para partidos que alcancen el menos el 4% de votos válidos.	Financiamiento estatal para partidos que alcancen el menos el 4% de votos válidos.
Participación por género	Paritaria y alterna	Paritaria y alterna

*Fuente:* Elaboración propia con base al Código Electoral y Código Municipal.

### 4.3. Sistema de partidos en Costa Rica

De acuerdo con Dieter Nohlen (1989), los elementos que nos ayudan a caracterizar un sistema de partidos son los siguientes:

- (a) Cantidad de partidos
- (b) Ubicación de cada partido desde el punto de vista ideológico

- (c) Las relaciones que van desarrollando los partidos dentro del sistema.
- (d) Las relaciones de los partidos con otras fuerzas sociales.

El Dr. Jorge Rovira (1998) nos indica que desde el punto de vista ideológico, posterior a la guerra de 1948 se pueden identificar tres familias de partidos: (a) El Partido Liberación Nacional, (b) los grupos de oposición al Partido Liberación Nacional y (c) los partidos de izquierda. A continuación, se presentará una breve reseña de estas tres familias de partidos.

### *Partido Liberación Nacional (PLN)*

El Partido Liberación Nacional (PLN) fue fundado en octubre de 1951 con una ideología socialdemócrata, aunque sus bases se remontan a los años 1937 cuando “un grupo de jóvenes estudiantes de la Escuela de Derecho, fundó la Asociación de Estudiantes de Derecho, cuyo fin era convertirse en un grupo de análisis que estudiara la problemática estudiantil. Ya para 1940 y con las experiencias de las luchas políticas libradas en la Escuela de Derecho y en el Consejo Estudiantil Universitario, surge el interés de conformar un grupo más amplio y de proyección nacional”<sup>4</sup>. Es así que se crea el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, cuyos miembros se dedicaban a analizar los problemas políticos costarricenses. Después de las elecciones de 1944, la afinidad ideológica del Centro con el Partido Demócrata, aunado al fraude electoral de esa época, lleva a la fusión de las dos organizaciones creándose el Partido Social Demócrata en marzo de 1945.

Al repetirse el fraude electoral en 1948, se produce el levantamiento conocido como la guerra de 1948 liderado por don José Figueres Ferrer, quien estaba al frente del Movimiento de Liberación Nacional. Luego de que la Junta de Gobierno integrada al finalizar la guerra del 48 entregara el poder al presidente electo de las elecciones de 1948 don Otilio Ulate, y con el propósito de conformar una agrupación política permanente, se funda el 12 de octubre de 1951 el Partido Liberación Nacional.

---

4 Extraído del sitio Web del Partido Liberación Nacional: <http://www.pln.or.cr>

Enmarcado en una ideología socialdemócrata, el PLN ha defendido la mejora en la distribución del ingreso y la creación de instrumentos redistributivos para atender las necesidades de los más pobres; la intervención del Estado en la esfera económica con el propósito de que este sirviera de motor del desarrollo; la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones y el fortalecimiento de la clase media. En lo político, ha defendido la consolidación de la democracia representativa.

Desde mediados de la década de los ochenta, el PLN ha venido introduciendo cambios en su concepción sobre la estrategia de desarrollo, la cual parece estar orientada hacia la industrialización, orientada a la exportación. En lo político, ha planteado la necesidad de evolucionar hacia una democracia participativa. En cuanto al papel del Estado, el PLN favorece el desarrollo de un Estado rector en lugar del modelo de Estado interventor que se había desarrollado anteriormente.

El PLN ha participado en los procesos electorales desde 1953, logrando obtener la presidencia en nueve de las dieciséis contiendas electorales (1953, 1962, 1970, 1974, 1982, 1986, 1994, 2006, 2010).

Sin embargo, la historia del PLN no ha estado exenta de tensiones, las cuales han provocado en distintas épocas la salida de algunos de sus miembros y la fundación de nuevas agrupaciones políticas.

La primera agrupación creada por antiguos miembros del PLN fue el Partido Independiente, creado por el Lic. Jorge Rossi Chavarría para competir en las elecciones de 1958. A pesar de que el nuevo partido solo obtuvo el 10,8% de los votos válidos, su participación ayudó a que el partido de oposición Unión Nacional derrotara al PLN en las elecciones presidenciales.

El segundo partido fue el Partido Renovación Democrática, fundado por el licenciado Rodrigo Carazo Odio para contender en la campaña electoral de 1974. “Carazo había sido uno de los más decididos partidarios de Figueres y consideraba que éste lo iba a apoyar en su candidatura ante los principales dirigentes de los verdibancos, pero Daniel Oduber tenía de su parte la maquinaria del partido y Carazo no quiso esperar” (Obregón, 2000, p.384). Gracias a la alianza de este partido con la Coalición Unidad, el Lic. Carazo obtuvo la presidencia en las elecciones de 1978. En la actualidad, el partido ya no existe.

El último partido constituido por expartidarios del PLN es el Partido Acción Ciudadana (PAC), fundado por el Dr. Ottón Solís el 3 de diciembre del 2000. El partido tiene como objetivo “la defensa de la libertad y la promoción de la justicia y del bien común, para

mantener un clima de paz y propiciar el desarrollo armónico del país en todos los ámbitos. Con tal fin, promoverá la participación efectiva de los costarricenses en la conducción y vigilancia de los asuntos públicos mediante el ejercicio pleno de los derechos democráticos”<sup>5</sup>.

En las elecciones presidenciales y legislativas del 2002, el PAC surgió como una tercera fuerza electoral sin precedentes al alcanzar en su primera participación electoral el 25,53% de los votos válidos, incrementando en un 873,2% el número de votos obtenido por un tercer partido con relación a 1998, donde el Partido Fuerza Democrática alcanzó un 3%, porcentaje que no había sido conseguido por un tercer partido desde 1974, cuando la Coalición de Partidos de Izquierda obtuvo el mismo porcentaje.

Estos resultados impactaron el control electoral que habían venido ejerciendo los dos partidos mayoritarios (PLN y PUSC), y permitieron el surgimiento de nuevas formas de hacer política, así como la introducción de nuevos temas en la discusión pública, como por ejemplo, el tema de la rendición de cuentas.

### *Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)*

El partido Unidad Social Cristiana fue fundado el 17 de diciembre de 1983, de la fusión de los partidos Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Demócrata Cristiano y Unión Popular.

Para comprender la trayectoria del partido, es necesario recordar el papel que jugó el **Partido Republicano Nacional** fundado por el Dr. Rafael Calderón Guardia. Este partido logró forjar “una sólida y duradera lealtad partidaria desde el primer lustro de la década de los años cuarentas entre un amplio sector de la población trabajadora, tanto urbana como rural, cuando este caudillo, con base en el ideario que en materia social proponía la Iglesia Católica en el primer tercio del siglo XX, logró concretar, con el apoyo de los comunistas, un conjunto de reformas sociales en el momento de ejercer la Presidencia entre 1940 y 1944” (Rovira, 1998, p.20).

Para las elecciones de 1966, el Partido Republicano Nacional desarrolla una alianza con el Partido Republicano Nacional, dirigido por el periodista Otilio Ulate y otras fuerzas políticas menores, para

---

5 Extraído de los Estatutos del Partido Acción Ciudadana de <http://www.pac.or.cr>

formar el partido Unificación Nacional, que presenta como candidato a dichas elecciones al profesor universitarios José Joaquín Trejos Fernández y logra ganar la Presidencia con una diferencia a su favor de tan sólo un 1% de su principal contendor el PLN. Para las elecciones de 1974 los grupos de oposición al PLN intentaron formar nuevamente una Coalición de Partidos, pero no lograron ponerse de acuerdo, por lo que participaron de manera independiente. En estas elecciones el PLN gana la presidencia con un 43% de los votos válidos, mientras que los partidos de oposición en su conjunto obtienen un 50% de votos (Rovira, 1998).

El hecho de que el PLN hubiera ganado las elecciones de 1970 y 1974 sucesivamente, aunado a la posibilidad de un nuevo triunfo en las elecciones de 1978 motivó a la dirigencia de oposición a buscar nuevamente una alianza.

Por lo tanto, el 30 de enero de 1976 se firman las “Bases de la Unidad Integral de la Oposición y Normas para su Desarrollo con miras a las elecciones de 1978” conocido como el Pacto de Ojo de Agua. Este pacto fue suscrito por los partidos Renovación Democrática (fundado por el Lic. Rodrigo Carazo), Demócrata Cristiano, Unidad Popular (fundado por el Lic. José Joaquín Trejos luego de su separación del Partido Unificación Nacional), y Republicano Calderonista (fundado por el Lic. Rafael Angle Calderón Fournier, hijo del Dr. Calderón Guardia). En dicho pacto los partidos expresan su voluntad de concurrir a las elecciones de 1978 en un frente único inspirado en los principios de la doctrina socialcristiana, logrando ganar la Presidencia de la República con su candidato el Lic. Rodrigo Carazo Odio con un 43.8% de los votos válidos.

Con la aprobación de la Ley de Fusión de Partidos Políticos del 15 de diciembre de 1982<sup>6</sup>, los miembros de la Coalición se disuelven y deciden crear el Partido Unidad Social Cristiana inspirado en los principios del socialcristianismo matizado con un liberalismo conservador (Rovira, 1998).

Desde su primera participación electoral como Partido Unidad Social Cristiana en 1986, ha conseguido ganar la Presidencia de la República en tres ocasiones (1990, 1998 y 2002).

---

6 La Ley de Fusión de Partidos Políticos fue impulsada en la Asamblea Legislativa por representantes de los partidos de oposición.

## *Partidos de Izquierda*

En esta familia de partidos sobresale el partido Bloque de Obreros y Campesinos, fundado por el Lic. Manuel Mora Valverde en 1931. Este partido se mantiene hasta 1943, cuando por razones tácticas se fusiona con otras agrupaciones, creándose el Partido Vanguardia Popular (PVP).

Luego de la guerra civil de 1948, el partido fue proscrito y debió esperar hasta las elecciones de 1970 para reaparecer en la escena política, con el nombre de Partido Acción Socialista. En esta oportunidad, en las elecciones presidenciales solo alcanzaron un 1,3%. Sin embargo, lograron dos escaños en la Asamblea Legislativa. En las elecciones de 1974 consiguieron un 2,9% de los votos en las elecciones presidenciales y dos escaños de diputados.

En agosto de 1976 se constituye nuevamente el Partido Vanguardia Popular (PVP), gracias a la reforma del Artículo 98 de la Constitución Política. A partir de 1978, el PVP inicia una estrategia de coalición con otros partidos de izquierda, logrando así participar en las elecciones nacionales de 1978 y 1982 como parte de la Coalición Pueblo Unido, la cual estuvo conformada por el Partido Socialista Costarricense y el Partido de los Trabajadores. En las elecciones de 1986 forma parte de la coalición Alianza Popular. La base del partido la conformaron los trabajadores bananeros, ciertos sectores intelectuales y algunos trabajadores del Área Metropolitana.

Otros partidos de izquierda fueron el Frente Popular Costarricense, la Organización Socialista de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores en Lucha.

A pesar de la existencia de estas tres familias de partidos, el sistema político costarricense podría calificarse como un sistema bipartidista hasta las elecciones de 1998, lo cual no implica que solo existan y compitan dos partidos políticos, sino que, tal y como lo plantea Giovanni Sartori, es un sistema en el cual pueden contender muchos partidos, siendo únicamente dos los importantes en el sentido de que solo ellos cuentan con la posibilidad efectiva, “de naturaleza electoral (no legal) –por la fuerza que han venido acumulando y de que disponen de triunfar en las elecciones y poder así disponer del Gobierno hasta la siguiente ronda comicial” (Rovira, 1998:36).

Tal y como se muestra en el cuadro 4.5, en Costa Rica ha existido una alta concentración de los votos en el nivel presidencial en

las dos principales fuerzas políticas, el PLN y el partido de oposición vigente antes de 1984, y posterior a esa fecha el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana.

CUADRO 4.5  
VOTOS VÁLIDOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES: 1953-2014  
(PORCENTAJES)

Elección	PLN	PD	PUN	PI	PR	PUNIF	PU	PUSC	ML	FA	IZQ	FD	PAC	Otros
1953	64,7	35,3												
1958	42,8		46,4	10,8										
1962	50,3		13,5		35,3						0,9			
1966	49,5					50,5								
1970	54,8						41,2				1,3			2,7
1974	43,4						30,4				2,9			23,3
1978	43,8					1,6	50,5				2,7			1,3
1982	58,8						33,6				3,3			4,2
1986	52,3							45,8			1,3			0,6
1990	47,2							51,5			0,6			0,7
1994	49,6							47,7				1,9		0,7
1998	44,56							46,96			0,2	3,0		5,2
2002	42,0 <sup>7</sup>							58,0	1,69			0,27	26,19	2,21
2006	40,92							3,55	8,48		0,14	0,19	39,80	6,82
2010	46,91							3,88	20,92	0,35			25,05	2,9
2014	22,2							6,02	11,34	17,25			77,8 <sup>8</sup>	5,05

*Nota:* PLN=Partido Liberación Nacional; PUN=Partido Unión Nacional; PR=Partido Republicano; PU= Partido Unidad; PUSC= Partido Unidad Social Cristiana; PRD=Partido Renovación Democrática; PUNIF=Partido Unificación Nacional; PI=Partido Independiente; ML=Movimiento Libertario; FA= Frente Amplio; IZQ= incluye los siguientes partidos de izquierda: Acción Democrática Popular (1962), Partido Acción Socialista (1974), Partido Socialista Costarricense (1974), y Pueblo Unido (1978, 1982, 1986, 1990 y 1998), Coalición Izquierda Unida; FD= Fuerza Democrática, PAC= Partido Acción Ciudadana.

*Fuente:* Torres, 1998: 39., y elaboración propia a partir de estadísticas del Tribunal Supremo de Elecciones.

7 Los datos pertenecen a la segunda vuelta. En la primera vuelta el PLN obtuvo el 31,05% de votos y el PUSC el 38,58%

8 Los datos del partido ganador del 2014 corresponden a segunda vuelta electoral. En la primera vuelta el PLN obtuvo el 29,71% y el PAC el 30,64%.

El cuadro anterior nos permite identificar las tres etapas propuestas por el Dr. Rovira (1998) en nuestro sistema político. Estas etapas son:

- 1948-1962: Proceso de consolidación de nuestro régimen político posterior a la guerra civil.
- 1962-1986: Marcha hacia el bipartidismo.
- 1986-1998: Era del bipartidismo.
- 2002- a la fecha “Multipartidismo moderado”: a partir del 2002 el PAC logra vislumbrarse como una posible tercera fuerza por su éxito electoral, llegando a ganar las elecciones presidenciales en el 2014 y en el 2018 en una segunda vuelta.

El otro elemento importante de resaltar es que, con excepción del PLN y el PUSC, los partidos políticos costarricenses son extremadamente inestables, es decir tienden a desaparecer o a desarrollar coaliciones. De acuerdo con el Estado de la Nación (2001), el periodo 1958-1978 fue de alta volatilidad dentro de los bloques de partidos, es decir, hubo cambio de partidos de los electores entre los partidos que conformaban lo que anteriormente denominamos partidos de oposición al PLN.

En el periodo 1982-1998, se da una cierta estabilidad alrededor de los dos partidos mayoritarios, la cual es sacudida en las elecciones presidenciales y legislativas del 2002, cuando el PLN y el PUSC ven mermado su caudal electoral en un 32,7% con respecto a las elecciones presidenciales de 1998. En esta variación negativa, el PLN es quien resulta más perjudicado justamente porque, tal y como lo señalamos anteriormente, el Partido Acción Ciudadana (PAC) es fundado mayoritariamente por antiguos simpatizantes del PLN.

Un tercer elemento a destacar del cuadro 4.5 es que, a partir de las elecciones presidenciales de 1986, se presenta una tendencia a la disminución de las diferencias entre el partido ganador y el perdedor. En el periodo 1986-1998, la diferencia pasó de un 6,6%, en 1998, a un 2,4%, en 1998, y se alcanzó el punto más bajo en 1994, al presentarse una diferencia de tan solo 1,9%. El peligro de esta situación es que presiona a las principales fuerzas políticas a una lucha electoral de pocos riesgos y, por ende, hacia el centro del espectro ideológico, generándose propuestas electorales muy similares.

Finalmente, en la era del bipartidismo:

*“los costarricenses han apostado por el partido ganador del Ejecutivo para que igualmente disponga de una mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa....De igual modo se hace manifiesta una alta concentración del número de diputados entre los dos partidos principales” (Rovira, 1998:41).*

Esta situación puede ser apreciada en el cuadro 4.6.

CUADRO 4.6  
COSTA RICA: VOTOS POR PARTIDO Y NIVEL DE ELECCIÓN, 1986-2002  
(PORCENTAJES)

Nivel de Elección y Partido	1986	1990	1994	1998	2002
Presidencial	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PLN	52,3	47,2	49,6	44,6	42,07 <sup>1</sup>
PUSC	45,8	51,5	47,7	47,0	58,00
PAC					26,19
Otros <sup>2</sup>	1,9	1,3	2,7	8,4	4,17
Legislativo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PLN	50,8(29)	43,8(25)	49,1(28)	40,5(23)	30(17)
PUSC		50,8(29)	43,8(25)	47,4(27)	33(19)
	43,8(25)				
Partidos Provinciales <sup>3</sup>	1,8(1)	3,5(2)	3,5(2)	1,8(1)	0
Otros Partidos Nacionales <sup>4</sup>	3,5(2)	1,8(1)	3,5(2)	10,5(6)	37(21)

Notas:

- (1) Los datos de las elecciones presidenciales del 2002 corresponden a la segunda vuelta celebrada en abril del 2002, en la cual participaron solo el PLN y el PUSC, dado que habían obtenido la mayoría de votos con el 30,27% (PLN) y 37,6%(PUSC) respectivamente de los votos válidos.
- (2) Los otros de las elecciones del 2002 corresponden a datos de la primera vuelta.
- (3) 1986=Partido Unión Agrícola Cartaginesa; 1990=Partido Unión Agrícola Cartaginesa y Partido Unión Generalaño por San José; 1994=Partido Unión Agrícola Cartaginesa y Partido Agrario Nacional por Limón; 1998= Partido Acción Laborista Agrícola por Alajuela.
- (4) 1986= Coalición Pueblo Unido y Coalición Alianza Popular; 1990=Coalición Pueblo Unido; 1994= Fuerza Democrática; 1998= Partido Movimiento Libertario (1), Partido Renovación Costarricense (1), Partido Integración Nacional (1), Partido Fuerza Democrática (3); 2002=Partido Movimiento Libertario (6), Partido Renovación Costarricense (1), Partido Acción Ciudadana (14).

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández (1998), Rovira (1998) y TSE (2002).

Sin embargo, a partir de las elecciones del 2006, los partidos mayoritarios pierden su fuerza en la Asamblea Legislativa, especialmente el PUSC, y las fuerzas emergentes aumentan su participación, iniciándose un periodo de fragmentación de la Asamblea Legislativa tal y como se aprecia en el cuadro siguiente.

CUADRO 4.7  
VOTOS POR PARTIDO Y NIVEL DE ELECCIÓN, 2006-2014 (PORCENTAJES)

Nivel de Elección y Partido	2006	2010	2014 <sup>9</sup>
Presidencial	100	100	
PLN	40,92	46,91	22,2
PUSC	3,55	3,88	6,02
PAC	39,80	25,05	77,8
Movimiento Libertario	8,48	20,92	11,34
Otros	7,15	3,24	5,05
Legislativo	100	100	100
PLN	43,85 (25 <sup>10</sup> )	42,10 (24)	31,58 (18)
PUSC	8,77 (5)	10,52 (6)	14,03 (8)
PAC	29,82 (17)	19,30 (11)	22,81 (13)
Movimiento Libertario	10,52 (6)	15,8 (9)	7,02 (4)
Frente Amplio	1,75 (1)	1,75 (1)	15,8 (9)
Otros Partidos Nacionales	5,26 (3)	10,53 (6 <sup>11</sup> )	8,77 (5)

Fuente: Elaboración propia.

De los cuadros 4.6 y 4.7, se puede observar que a partir de las elecciones del 2002, los partidos provinciales dejan de competir en las elecciones legislativas, debido a que a partir de ese año se empiezan a realizar elecciones a nivel municipal, por lo que centran sus luchas en este nivel. Tal y como se indicó al inicio de este capítulo, los partidos provinciales son aquellos que se organizan para participar en las elecciones a nivel legislativo y municipal. Aunque estos partidos han existido desde 1949, han mostrado mucha inestabilidad. Sin embargo, a partir de 1986 habían empezado a tener una presencia constante de un pequeño número de congresistas.

9 Los datos de las elecciones presidenciales para el PLN y PAC corresponden a segunda vuelta electoral.

10 Los datos entre paréntesis corresponden al número de diputados por fracción legislativa.

11 De estos, dos diputados son de partidos de orientación cristiana y cuatro son del Partido Accesibilidad sin Exclusión.

El partido provincial con mayor estabilidad es el Partido Unión Agrícola Cartaginés, fundado el 22 de junio de 1969 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la provincia de Cartago. El partido ha participado en las elecciones legislativas y municipales desde 1970. Como se ha indicado en las notas del cuadro 4.4, el partido ha logrado mantener un diputado en la Asamblea a partir de 1986 con excepción de las elecciones de 1998 y 2002.

Otro partido con estabilidad es el Partido Auténtico Limonense. Fue fundado en enero de 1977 y participó en las elecciones legislativas y municipales desde 1978. En 1994, logró obtener un diputado en la Asamblea Legislativa, pero fue cancelado el 7 de marzo del 2003 como partido provincial y se convirtió en partido cantonal el 3 de mayo del 2014.

El Partido Acción Laborista Agrícola de Alajuela se fundó en febrero de 1987 con el propósito de “rescatar los valores de honestidad, responsabilidad, trabajo y solidaridad; procura también perfeccionar y fortalecer el sistema democrático republicano, la libertad de organización, de empresas, de propiedad y de palabra” (TSE,1995:42). El partido participó en elecciones desde 1990, con lo cual logró obtener un diputado en las elecciones de 1998. Sin embargo, fue cancelado el 25 de marzo de 2010.

En mayo de 1988, se funda el Partido Agrario Nacional en la provincia de Limón. Ha participado en elecciones desde 1990 y consiguió llevar un diputado a la Asamblea Legislativa en las elecciones de 1994. Fue cancelado el 22 de febrero del 2007.

En el año 1992 se fundan dos nuevos partidos provinciales: el Partido Convergencia Nacional en Cartago y el Partido Guanacaste Independiente. Ambos han participado en procesos electorales desde 1994, teniendo más éxito a nivel municipal que a nivel legislativo. El primero fue cancelado el 1 de marzo del 2007 y el segundo el 25 de marzo del 2010.

Para el 2016, solo 12 partidos están inscritos a escala provincial según se muestra en el cuadro 4.8.

CUADRO 4.8  
PARTIDOS A ESCALA PROVINCIAL AL 2016

PROVINCIA	PARTIDO
San José	Alianza Mayor
	De los transportistas
	Patria, Igualdad y Democracia
Cartago	Alianza Demócrata Cristiana
	Transparencia Cartaginés
	Unión Agrícola Cartaginés Verde
Puntarenas	Patria, Igualdad y Democracia
	Viva Puntarenas
Limón	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
	Recuperando valores
Heredia	Restauración Herediana

Fuente: [http://www.tse.go.cr/partidos\\_inscritos.htm](http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm)

#### 4.4. Partidos cantonales

La emergencia de partidos políticos cantonales en Costa Rica se remonta a 1949. En ese año, se crean tres partidos cantonales en la provincia de Alajuela: Independiente de Atenas, Ulatista de Palmares y Unión Progresista. En Cartago, se crea el partido Unión Independiente de Turrialba y en Guanacaste el partido Unión Cantonal de Carrillo. Sin embargo, de dichos partidos solo uno (Unión Independiente de Turrialba) se presenta a elecciones.

Si bien entre 1949 y 2002 se inscriben 69 partidos cantonales, solo 23 de ellos participan en los procesos electorales. En parte, esta situación se puede explicar porque entre 1949 y 1972 existía una tendencia a utilizar los partidos cantonales como base para la constitución de partidos nacionales. Ejemplo de esta situación son el Partido Renovación Democrática, Republicano Calderonista y Socialista Costarricense.

El Partido Renovación Democrática fue fundado en Escazú como partido cantonal en 1971, y rápidamente transformado en partido nacional para participar en las elecciones de 1974 y 1978 como parte de la Coalición Unidad. El Partido Republicano Calderonista del

Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier fue creado en 1976 en Goicoechea y rápidamente transformado en nacional, además, participó también en la Coalición Unidad. El Socialista Costarricense se creó en Palmares en 1973 e inscrito ese mismo año como nacional (Blanco, 1998).

Una de las razones que ha motivado la creación de partidos cantonales es la necesidad de ejercer acciones directas y tomar decisiones respecto a qué clase de comunidad se desea. Es así que muchos de estos partidos nacen como producto de un movimiento comunal que lucha por alcanzar un fin específico, tal y como se indica a continuación:

- Lucha para evitar la instalación de rellenos sanitarios: Partido del Sol de Santa Ana (1997), Yunta Progresista Escazuceña (1997) y Curridabat Siglo XXI (1997).
- Evitar crear nuevos asentamientos humanos en el cantón: Alajuelita Nueva (1981).
- Evitar el cierre de las bananeras en el cantón: Acción Golfiteña (1997).

A partir de 1982, se da un resurgimiento de los partidos cantonales, tanto en número de partidos como en su participación en más de una elección. Para el 2016, están inscritos 58 partidos cantonales ante la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento Político del Tribunal Supremo de Elecciones. Aunque los partidos de escala nacional también participan en las elecciones municipales, sus candidatos están directamente vinculados a una estructura partidaria en la cual prevalece la lealtad hacia el partido y no hacia la comunidad que el candidato representa. En el cuadro 4.9 se muestra la participación de partidos políticos en elecciones municipales.

CUADRO 4.9  
 NÚMERO DE PARTIDOS QUE PARTICIPAN EN ELECCIÓN MUNICIPAL: 1953-2002

Elección	P. Nacional	P. Provincial	P. Cantonal	Total Partidos
1953	2	2	1	5
1958	4	1	1	6
1962	5	4	0	9
1966	2	2	2	6
1970	5	2	2	9
1974	8	3	0	11
1978	8	5	3	16
1982	8	5	2	15
1986	6	4	2	12
1990	8	3	4	15
1994	6	5	3	14
1998	13	5	7	25
2002	15	9	231	47
2006	13	6	24	43
2010	9	5	33	47
2016	12	4	42 <sup>12</sup>	62 (incluye 4 coalicione cantonales)

*Nota:* Aunque se inscribieron 25 partidos cantonales, solo 23 participaron en la elección de regidores efectuada en febrero del 2002 y de esos solo 19 presentaron candidaturas en la elección de alcaldes, síndicos y miembros de Concejos de Distrito desarrollada en diciembre del 2002.

*Fuente:* Elaboración propia con base en boletines estadísticos del TSE.

Del cuadro 4.9, es importante destacar que hasta 1998 se da la preeminencia de los partidos nacionales en las elecciones municipales. Esto podría explicarse en parte, por la desigualdad que existía en términos del financiamiento público a partidos políticos. A partir de la reforma del Código Electoral del 2009, donde se aprueba el financiamiento público para partidos cantonales, se incrementa de manera significativa el número de partidos cantonales participantes en la contienda electoral a nivel municipal como se aprecia en el cuadro anterior, en las elecciones municipales del 2010 y 2016. Cabe destacar que, debido a la reforma introducida en el Código Electoral del 2009 de que las elecciones municipales se efectuarían a medio periodo, las autoridades municipales electas en el 2010 permanecieron

12 También participaron 4 coaliciones cantonales.

en sus puestos hasta abril del 2016, ya que las primeras elecciones municipales de medio periodo se efectuarían en febrero del 2016.

#### 4.5. Abstencionismo en las elecciones municipales

A pesar de los cambios implementados a partir de 1988 para fortalecer la democracia local, las elecciones municipales realizadas a partir del 2002 se han caracterizado por un alto grado de abstencionismo como se puede apreciar en el cuadro 4.10. En el 2016, se nota una baja en el nivel de abstencionismo; sin embargo, desde la perspectiva del TSE el desigual financiamiento impide que el abstencionismo baje más. En particular, se considera necesaria una reforma que democratice el acceso a la publicidad en medios (Ruiz Ramón, 2016).

CUADRO 4.10  
ABSTENCIONISMO RELATIVO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y PRESIDENCIALES, 2002-2016 (PORCENTAJES)

Nivel de Elección	2002	2006	2010	2016
Presidencial	31,2	34,8	30,9	31,8
Municipal	77,2	76,2	72,1	64,8
Total	100	100	100	100

*Fuente:* Elaboración propia con base en estadísticas electorales del TSE

Es importante destacar que para las elecciones 2016, el Tribunal Supremo de Elecciones desarrolló importantes actividades que buscaban motivar una mayor participación ciudadana en las elecciones municipales. Entre las acciones se puede mencionar la apertura de kioscos de información en centros comerciales para responder consultas de los ciudadanos sobre las elecciones municipales y renovación de cédulas, así como información referente a las propuestas de los candidatos a cargos municipales. También la Universidad de Costa Rica apoyó este proceso informativo y promotor de la participación desde sus distintos canales de comunicación como actividades investigativas.

Sin duda, queda todavía un camino por recorrer con esta nueva experiencia de elecciones de medio periodo, en donde todos: ciudadanos, autoridades municipales, candidatos, academia y medios de comunicación, tenemos una tarea que cumplir para asumir nuestra ciudadanía en relación con los asuntos locales y participar de la toma de decisión conjunta de los problemas municipales.

## 4.6. Resultado de las elecciones de alcalde

La campaña electoral del 2002 en el nivel municipal presenta una característica muy importante, porque fue la primera vez en que los ciudadanos costarricenses eligieron de manera directa al alcalde, síndicos y miembros de los concejos de distrito, según lo establecido en el Código Municipal aprobado en 1998.

Para esa elección se inscribieron 25 partidos cantonales. De estos, solo 23 presentaron candidaturas para regidores y solo 19 presentaron candidaturas para alcaldes, síndicos y concejos de distrito. En este punto, es importante recordar que en ese momento no existía elección de medio periodo, por lo que la elección de regidores se llevó a cabo el primer domingo de febrero junto con las elecciones nacionales, y la elección de alcaldes, síndicos y miembros de Concejos de Distrito el primer domingo de diciembre.

En relación con los programas de gobierno presentados por los partidos cantonales en la contienda del 2002, la mayor parte de ellos giraron en torno a transparencia administrativa, modernización municipal y fiscalización de los recursos municipales, incremento de la eficiencia y profesionalismo de la administración municipal, ordenamiento territorial, fortalecimiento del sistema democrático creando nuevas alternativas al bipartidismo.

Otra característica importante de señalar es que, en esta elección se mantiene la característica eminentemente urbana de los partidos cantonales. Esta conclusión está sustentada en el hecho de que el 52% (13) de los 25 partidos inscritos para las elecciones del 2002 pertenecen a San José y el 16% (4) son de Heredia. Entre las provincias fuera del Gran Área Metropolitana, sobresale Puntarenas, quien presentó 4 (16%) partidos cantonales a las elecciones del 2002.

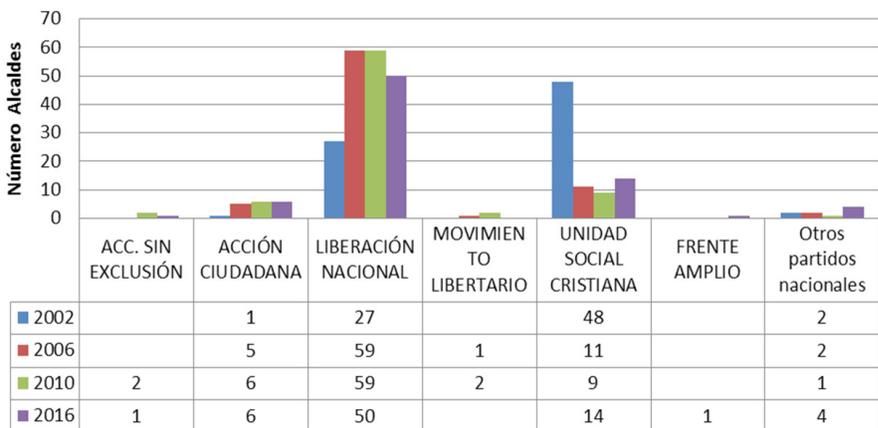
En cuanto al nivel de participación en las elecciones de diciembre del 2002, se obtuvo un alto nivel de abstencionismo (77,2%), el cual pudo haber estado influenciado por el agotamiento

derivado de las dos rondas para la elección de presidente, aunado a la fecha misma de la elección (primer domingo de diciembre), en donde los ciudadanos están más preocupados por atender asuntos personales relacionados con la cercanía de las fiestas navideñas, que en la participación en procesos electorales.

Los resultados de la elección de alcaldes han mostrado una alta concentración de los votos del electorado en los dos partidos que constituyen el núcleo del bipartidismo, el PLN y el PUSC. Si se observa la gráfica 4.1, se puede constatar que, con excepción de las elecciones del 2016, estos partidos han concentrado el 87,8% de los cargos de alcaldía en el país.

Las elecciones municipales del 2016 marcan una coyuntura importante; ya que son las primeras que se realizan a mitad del periodo presidencial, y pareciera confirmar lo que la teoría indica en relación con las elecciones de medio periodo, en el sentido de que pueden ser utilizadas para “castigar” o “recompensar” la gestión del partido político que ganó las elecciones presidenciales. Como se aprecia en el gráfico 4.1, el Partido Acción Ciudadana, que ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta con un 77,8% de votos válidos y un abstencionismo de 43,5%, tan solo pudo retener las 6 alcaldías que había obtenido en las elecciones del 2010.

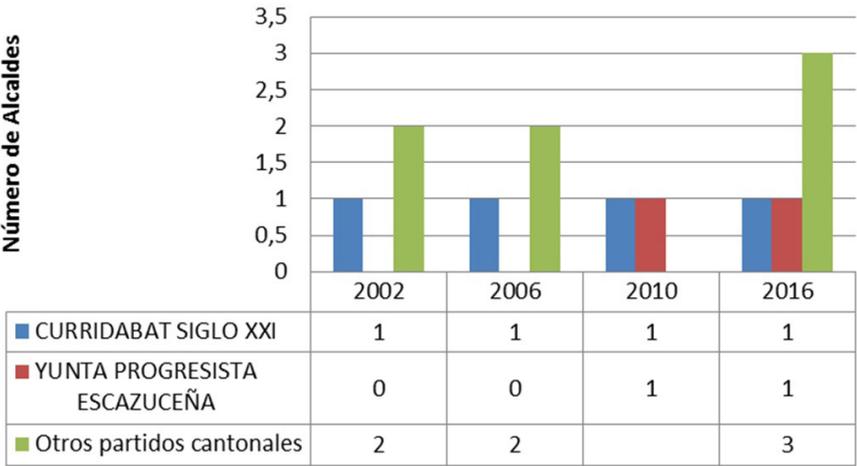
GRÁFICO 4.1  
ALCALDES (AS) ELECTOS (AS) SEGÚN PARTIDO POLÍTICO DE ESCALA NACIONAL, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas del TSE.

En cuanto al comportamiento de los partidos cantonales, el único partido político que ha logrado ganar la alcaldía de su cantón desde las elecciones del 2002, es el Partido Curridabat Siglo XXI en el cantón de Curridabat de la provincia de San José, como se observa en el gráfico 4.2. A partir de las elecciones del 2010, el Partido Yunta Progresista Escazuceña ha logrado ganar y retener la Alcaldía de Escazú. Este partido fue fundado el 4 de noviembre de 1996, y participó en las elecciones municipales del 2002 y 2006.

GRÁFICO 4.2  
ALCALDES (AS) ELECTOS (AS) SEGÚN PARTIDO POLÍTICO DE ESCALA CANTONAL,  
2002-2016



Fuente: Elaboración propia con base en actas del TSE.

Finalmente, de acuerdo con los datos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, del 2002 al 2010, el 32,1% de los alcaldes han logrado re-elegirse de manera consecutiva por un periodo y un 9,9% lo han hecho por dos periodos consecutivos.

### 4.7. Resultado de elecciones de regidores

Hasta las elecciones municipales del 2010, las elecciones de regidores se hacían conjuntamente con la elección de presidente y diputados. Como se puede observar en el cuadro 4.11, hasta 1994 los

dos partidos mayoritarios a nivel nacional habían logrado concentrar en promedio el 92,5% de los escaños municipales. Posiblemente, esto tenga relación con el uso de transferencias del Gobierno central hacia las municipalidades. Antes de 1998, el uso de partidas específicas (transferencias del presupuesto nacional hacia las municipalidades) por parte de los diputados del partido de gobierno, generaban una mayor dependencia de las autoridades electas a nivel municipal de las relaciones que pudieran desarrollar con las autoridades nacionales. En el 2002, se empieza a debilitar el control de los partidos tradicionales (PLN y PUSC), tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, y se puede observar la misma tendencia en la distribución de escaños en los Consejos Municipales, donde el Partido Acción Ciudadana empieza a ganar fuerza.

CUADRO 4.11  
DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ESCAÑOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES:  
1986-2002

	1986		1990		1994		1998		2002	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total Escaños	505	100	525	100	545	100	571	100	501	100
Escaños PLN	260	51,5	233	44,38	269	49,35	226	39,57	178	35,53
Escaños PUSC	232	45,9	274	52,2	187	34,31	273	47,8	178	35,53
Otros Partidos	13	2,5	18	3,42	89	16,33	72	12,6	145	28,94

*Fuente:* Elaboración propia con base en actas de declaratoria de elección del TSE.

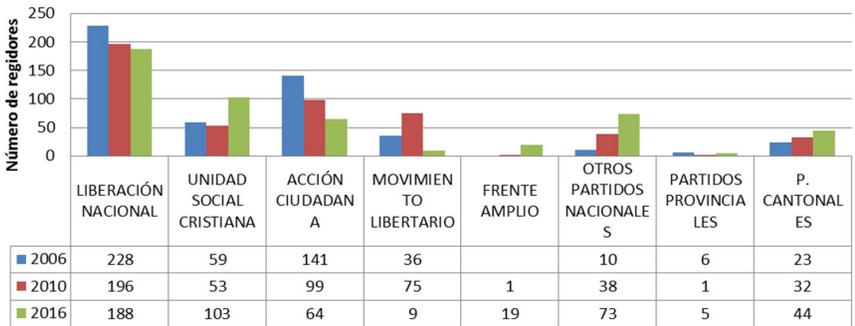
En 1998, se da un incremento importante en el número de partidos cantonales, los cuales pertenecen en un 71,4% a la Provincia de San José. De estos partidos sobresale la Yunta Progresista Escazucaña, Partido Del Sol del Cantón de Santa Ana y Curridabat SXXI.

En las elecciones del 2002, el Partido Acción Ciudadana logra que 101 de sus candidatos a regidores fueran electos, lo cual marca un cambio sustancial en la composición de los Concejos Municipales. El Movimiento Libertario logró 13 escaños en distintos consejos municipales. En cuanto a los partidos cantonales, lograron ganar 31 escaños.

Tal y como se aprecia en la gráfica 4.3, en las elecciones municipales del 2006 al 2016, tres partidos nacionales concentran en promedio el 75% de los escaños en los 81 cantones. Dichos partidos

son Liberación Nacional (41%), Unidad Social Cristiana (14%) y el Partido Acción Ciudadana (20%). Adicionalmente, se incrementa la participación de los partidos cantonales en los consejos municipales, la cual pasa del 4,58% en el 2006, al 8,71% en el 2016.

GRÁFICO 4.3  
NÚMERO DE REGIDORES ELECTOS POR PARTIDO POLÍTICO, 2006-2016



Fuente: : Elaboración propia con base en actas de declaratoria de elección del TSE.

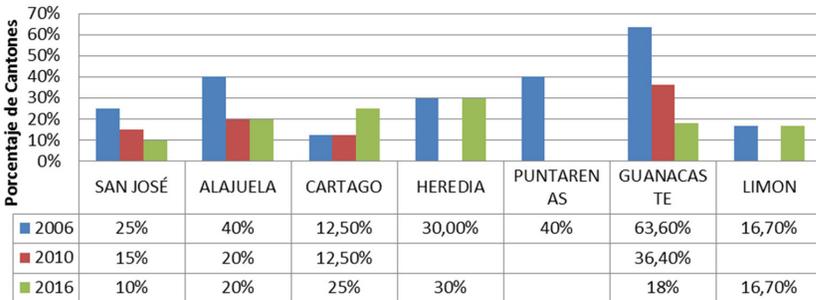
Otro elemento a destacar en las elecciones del periodo 2006-2016 es la pérdida de escaños del PLN (-40) y de Acción Ciudadana (-77), en contraste con el incremento sustancial de escaños del Partido Unidad Social Cristiana en las elecciones del 2016 (+43). El caso de Acción Ciudadana es particularmente interesante, porque es un partido reciente, fundado en el 2000, que en las elecciones municipales del 2002 obtuvo 101 escaños y gana 40 en las elecciones del 2006, pero empieza a perder apoyo desde las elecciones del 2010. La misma situación ocurre con el Movimiento Libertario, el cual muestra una drástica caída de caudal electoral de las elecciones del 2010, donde pasó de obtener 75 escaños a tan solo 9 en las elecciones del 2016.

En relación con los partidos provinciales, se evidencia un comportamiento irregular, ya que en el 2006 obtuvieron 6 regidores, en el 2010, bajan a uno y en el 2016 vuelven a subir a 5 regidores. Cabe destacar que el 90% de los partidos cantonales que participaron en la contienda del 2016, ganaron al menos un escaño en su cantón.

Otro elemento a destacar en la composición de los Concejos Municipales es el incremento de su fragmentación, derivado del aumento del número de fuerzas políticas representadas en el mismo. Esta situación ha llevado a que sea más difícil la construcción de mayorías en este cuerpo deliberativo, tal y como se aprecia en la gráfica

4.4. En el 2006, tan solo en el 33,33% de los consejos municipales un partido político logró mayoría de regidores; para las elecciones del 2016, la cifra bajo a un 14,81%.

GRÁFICO 4.4  
PORCENTAJE DE CANTONES CON CONSEJOS MUNICIPALES CON MAYORÍA SEGÚN PROVINCIA, 2006-2016



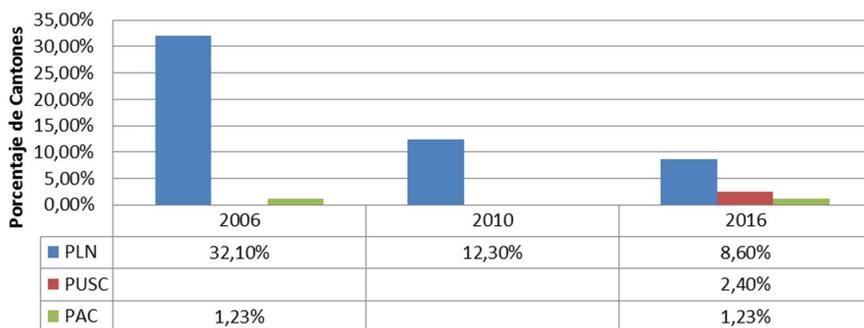
Fuente : Elaboración propia con base en actas de declaratoria de elección del TSE.

Si se analiza la conformación de mayorías por provincias, llama la atención que, desde las elecciones del 2010, la provincia de Puntarenas no ha logrado conformar mayorías. En esta provincia, los Concejos Municipales están compuestos por cinco regidores, con excepción de la cabecera de provincia que tiene 9. Para el 2016, Buenos Aires y Corredores pasaron de tener cinco a nueve regidores, por el incremento de la población. En todos los casos, el PLN es el que ha logrado más regidores, dos por cantón con excepción de Puntarenas (3 para el 2010 y 2 para el 2016). Los partidos cantonales de la provincia solo lograron un regidor. Los restantes regidores son unitarios y pertenecen a los principales partidos políticos a nivel nacional.

En cuanto a Limón, en el 2006 el Partido Liberación Nacional obtuvo la mayoría en Guácimo (3 de 5 regidores). En las elecciones del 2016, el partido cantonal Auténtico Limonense del cantón central de Limón, obtuvo 5 de los 9 regidores.

En relación con el porcentaje de Concejos Municipales con mayoría por partido político, en la gráfica 4.5 se puede observar que el Partido Liberación Nacional ha resultado ser más exitoso, aunque ha venido disminuyendo su capacidad; ya que en el 2006 logró conformar mayorías en el 32,10% de los Concejos Municipales y en el 2016 disminuyó a solo el 8,60%, concentrando su poder en Alajuela (3 Concejos) y Heredia (2 Concejos).

GRÁFICO 4.5  
 PORCENTAJE DE CANTONES CON CONSEJOS MUNICIPALES CON MAYORÍA SEGÚN  
 PARTIDO POLÍTICO, 2006-2016



Fuente: : Elaboración propia con base en actas de declaratoria de elección del TSE.

Con respecto a los partidos cantonales, los más exitosos han sido Curridabat SXXI en el 2010, con 4 de los 7 regidores del cantón, y Yunta Escazuceña en el 2016, con 4 de los 7 regidores, ambos de la provincia de San José.

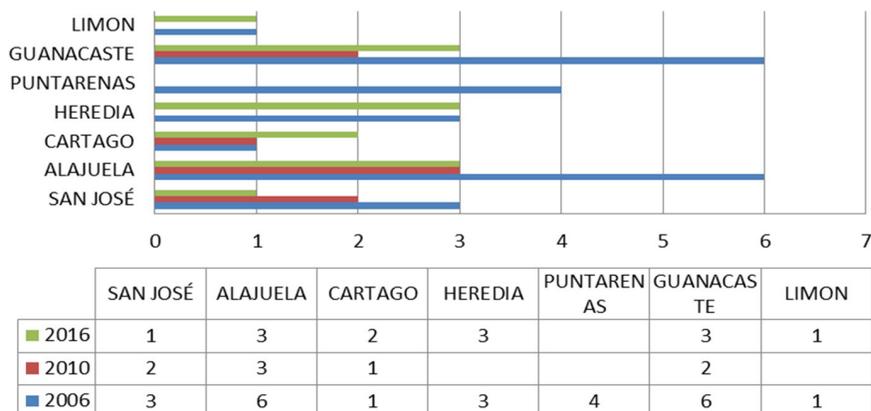
Si se analiza qué partido político obtuvo la alcaldía y qué partido logra mayoría en el Concejo Municipal, tal y como lo muestra la gráfica 4.5, el comportamiento ha sido irregular. En el 2006, el 29,63% de los cantones tenían gobierno unificado, es decir que el partido que ganaba la alcaldía también tenía la mayoría del consejo municipal, a pesar de que tanto en el 2006 como en el 2010 las elecciones de regidores se hacían conjuntamente con las elecciones de presidente y diputados y las elecciones de alcaldes en diciembre del mismo año de las elecciones nacionales. En ese mismo año, el Partido Liberación Nacional fue quien logró los gobiernos unificados en las siete provincias.

En las elecciones del 2010, el número de gobiernos unificados en los cantones es de tan sólo el 9,88% y de nuevo el PLN es el partido que lo logra, con excepción del cantón de Curridabat de la Provincia de San José.

En las elecciones del 2016, el Partido Auténtico Limonense del cantón de Limón de la provincia de Limón, consigue ganar la alcaldía y 5 de los 9 regidores del consejo. De igual manera, la Yunta Escazuceña del cantón de Escazú de la Provincia de San José logra conformar un gobierno unificado. En la provincia de Guanacaste, el Partido Unidad Social Cristiana gana la alcaldía, mientras la mayoría de regidores del cantón de La Cruz y Acción Ciudadana hacen lo mismo en el cantón de Hojancha. En los restantes 9 cantones con

gobiernos unificados, es el Partido Liberación Nacional quien obtiene la alcaldía y mayoría de regidores. En la gráfica 4.6 se muestra la distribución de gobiernos, cuyo partido ganó la alcaldía y logró mayoría en el Concejo Municipal, a lo cual se denomina Gobierno unificado. Los datos de la gráfica 4.6 indican el número de Gobiernos locales unificados por provincia.

GRÁFICO 4.6  
NÚMERO DE GOBIERNOS MUNICIPALES UNIFICADOS POR PROVINCIA,  
2006-2010



Fuente: : Elaboración propia con base en actas de declaratoria de elección del TSE.

## 4.8. Conclusiones

Lo expuesto en el presente capítulo permite obtener varias conclusiones relevantes en cuanto a los cambios en la dinámica política cantonal a raíz de las reformas que se vienen promoviendo desde 1998 para fortalecer la democracia local.

En primer lugar, se observa que a raíz de la reforma del Código Electoral del 2009 —en la cual se introduce el financiamiento público para los partidos cantonales—, se ha reactivado la participación de estos partidos en las elecciones municipales del 2016, donde estos logran ganar al menos un escaño en todos los cantones en los cuales presentaron candidatos. Más aún, dos partidos cantonales logran el suficiente caudal electoral para conformar Gobiernos unificados en el cantón de Escazú de la provincia de San José; y en el cantón central de Limón, en la provincia de Limón. Lo que queda por observar es si dichos partidos podrán mantener el apoyo de sus electorados en las próximas elecciones.

En segundo lugar, la primera elección municipal de medio periodo demostró ser tomada por los partidos políticos como una lucha anticipada a las elecciones nacionales a celebrarse en febrero del 2018. En estas elecciones, el partido de gobierno apenas logró conservar las 6 alcaldías que había ganado en el 2010, pero mostró una drástica disminución en el número de regidores obtenidos, pasando de 99 regidores en el 2010 a tan solo 64 en el 2016.

En cuanto al nivel de abstencionismo en las elecciones municipales, este ha venido disminuyendo gradualmente al pasar de un 77,2% en el 2002 hasta llegar al 64,8% en el 2016. Sin duda, todavía hay un gran margen para la mejora de las acciones para motivar la participación ciudadana, como lograr una distribución más equitativa al acceso a los medios de comunicación para todos los partidos contendientes, así como un mayor acercamiento de las autoridades municipales con los ciudadanos en la toma de decisiones para la solución de los problemas municipales, para que se valore la importancia del Gobierno municipal para la promoción de la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Al igual que en el nivel nacional, en los Gobiernos municipales se observa un incremento en la fragmentación de los Concejos Municipales, al aumentar el número de partidos políticos representados en los mismos; así como la disminución del número de Gobiernos unificados, los cuales pasan de un promedio de un 26,93% de cantones, donde el partido que gana la alcaldía también obtiene mayoría del Concejo Municipal, a tan solo el 16,05% en las elecciones del 2016. Esta situación obliga a que las autoridades municipales desarrollen mayores capacidades de gestión política para crear consensos que faciliten la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo local.

# Capítulo V

EL MARCO REFERENCIAL,  
COMPETENCIAS MUNICIPALES Y  
ESTRATIFICACIÓN MUNICIPAL

---



# Capítulo V

## EL MARCO REFERENCIAL, COMPETENCIAS MUNICIPALES Y ESTRATIFICACIÓN MUNICIPAL

---

### 5.1. El marco referencial para el análisis de las finanzas municipales

El análisis de las finanzas municipales está fundamentado en un marco referencial sucinto de teoría económica que caracteriza el gasto municipal y los principios del financiamiento local, lo cual complementa las teorías que sobre descentralización fueron desarrolladas inicialmente. La teoría económica justifica la participación legítima del Gobierno local en la provisión de aquellos bienes y servicios que se caracterizan por presentar el fenómeno de la externalidad y afectar ya sea en su consumo o producción a terceros en el espacio de sus jurisdicciones locales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Stiglitz. Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton & company, 2000. Ver el capítulo cuarto sobre Fallos del Mercado y la justificación del gobierno en el sistema económico.

El enfoque teórico de Stiglitz considera, primeramente, aquellas externalidades que se manifiestan en servicios que –además de beneficiar a sus consumidores directos– generan beneficios a terceros, tal como ocurre con la educación proporcionada en las escuelas que beneficia tanto a la población estudiantil como a la sociedad (ciudadanía responsable, mayor productividad laboral) y que justifica su provisión local<sup>2</sup>. Sobre lo segundo, se argumenta que esta condición también se manifiesta en la producción de ciertos bienes y servicios que imponen costos a terceros, tal como ocurre con las cuencas acuíferas contaminadas por el efecto negativo de actividades de producción agrícolas e industriales, lo cual justifica su regulación por parte de los Gobiernos locales.

El primer caso plantea la acción del Gobierno municipal en la provisión de servicios locales tales como la administración de escuelas, parques, cementerios; la limpieza de calles y sitios públicos; la seguridad ciudadana en el nivel comunitario; y la provisión de agua potable; todos ellos servicios que son típicos de la oferta municipal en los países de mayor desarrollo. El caso segundo corresponde a servicios locales en el área de la salud e higiene pública comunitaria, incluyendo la recolección y tratamiento de desechos, así como las regulaciones ambientales para controlar la contaminación de la producción agropecuaria e industrial, y el control en el uso de los espacios territoriales utilizados para fines residenciales e industriales; los cuales son ofrecidos en forma directa o bajo regulaciones del Gobierno nacional.

El Gobierno municipal también puede participar en la oferta de servicios locales colectivos, que son propios de la provisión del Gobierno nacional. Sin embargo, en este caso, se trata de servicios que responden a políticas, regulaciones y financiamiento del Gobierno nacional, el cual los delega bajo protocolos específicos a los Gobiernos locales. Ejemplos de servicios delegados incluyen el trámite de pasaportes, certificaciones gubernamentales, el servicio de correos; así como servicios sociales (subsidios a grupos en pobreza y soluciones de vivienda social)<sup>3</sup>.

---

2 El servicio de educación primaria es ofrecido por los Gobiernos locales en la República Federal Alemana, tal como lo señala el informe "The Education System in the Federal Republic of Germany 2012/2013: " Los Kommunen (autoridades locales), i.e. las municipalidades, distritos y municipalidades que no son parte de un distrito, deben en su capacidad como cuerpos públicos de mantenimiento -104 sectores escolares- garantizar que una escogencia de educación bien balanceada esté disponible en su área". Bonn: Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany. Editores Brigitte Lohmar y Thomas Eckhardt, página 103

3 Competencias delegadas por el Gobierno federal y estatal alemán incluye las siguientes: seguridad general, nacionalidad, padrón, expedición de pasaportes, registro y estado civil, salud pública, tráfico rodado, matriculación de vehículos, administración de los procesos electorales, entre otras. Para mayor detalle ver el trabajo La Administración Municipal en Alemania de D. Haschke (Informaciones de la República Federal de Alemania. Textos Legales. Régimen Local y Ley de Régimen Local del Estado Libre de Baviera. Bonn: Inter Naciones, 1997).

En la práctica, surgen problemas relacionados con el hecho de que la provisión de servicios locales asocia escalas de producción, las cuales pueden o no corresponder necesariamente con los tamaños de población localizadas en las jurisdicciones territoriales de los Gobiernos locales. Ello es así dado que los territorios de los Gobiernos locales y poblaciones asociadas son muy variables, lo cual dificulta encontrar una relación de correspondencia apropiada con la oferta institucional a fin de garantizar criterios de eficiencia y eficacia institucional. Cuando esa correspondencia ocurre con poblaciones mayores a las locales, entonces la provisión pública de esos servicios debe plantearse en arreglos regionales o subregionales, mediante los cuales se articula una oferta institucional de grupos de Gobiernos locales, tal como ocurre en los Gobiernos metropolitanos para la provisión de servicios urbanos.

La teoría económica justifica el financiamiento de los servicios locales basado en el principio del beneficio, el cual establece que los tributos y tasas (cargos de uso) debieran fijarse tomando en cuenta la valoración de beneficios que hacen los contribuyentes por su consumo de los servicios públicos ofrecidos por su Gobierno local<sup>4</sup>. Las transferencias intergubernamentales constituyen otra fuente del financiamiento local, por medio del cual se trasladan recursos del presupuesto nacional para complementar los recursos propios locales y que permiten a estos Gobiernos mejorar sus ofertas institucionales por servicios públicos, en razón de las limitaciones que imponen las externalidades en su gestión, así como ofrecer por delegación del Gobierno nacional determinados servicios públicos de ámbito nacional<sup>5</sup>.

Los servicios locales también pueden ser analizados bajo un enfoque ampliado de la economía política. En este contexto, Centellas<sup>6</sup> identificó cuatro categorías de servicios locales que incluyen la naturaleza del servicio referido al uso del suelo municipal y su especificidad; la eficiencia como criterio económico para su provisión; la historia y tradición municipal de ofrecer ciertos servicios; y los servicios bajo control político comunitario, las cuales se comentan a continuación:

---

4 Oates, W. E., *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972. Este autor plantea el principio de correspondencia para relacionar una oferta local de servicios públicos –dada una escala de provisión– con su correspondiente demanda de la población de su jurisdicción local, lo cual presume que las personas pueden valorar –sus preferencias– los servicios recibidos en términos de los impuestos que deberían pagar a su Gobierno local.

5 Wilde, J. A. “Subvenciones: Análisis de sus Tipos y Efectos”. En *Financiación de las Autonomías*, de Oates, W.E., y Otros. Madrid: Ediciones H. Blume, 1979. Ver también la conferencia “Transferencias, Desarrollo Local y Autonomía Municipal” de J. Aguilar (Conferencia presentada en el Seminario “Finanzas Municipales y Presupuesto Participativo” organizado por la Fundación Americana para el Desarrollo, en el Hotel Balmoral, los días 29 y 30 de junio del 2005

6 Centellas, J. En “La actividad Prestadora de Servicios Públicos. Clasificación de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión”, De Catalina Victory. Curso “Servicios Públicos Municipales”, auspiciado por ICAP-AECI. San José, Costa Rica, 11/15 febrero de 1991

- Naturaleza del servicio. Define los servicios locales con base en dos criterios específicos: primero, el suelo o territorio bajo control municipal, lo cual permite identificar a servicios como el alumbrado público, planeamiento urbano, licencias de obras, alcantarillados, limpieza de vías, calles y caminos vecinales; y segundo, la especificidad de ciertos servicios que definen su carácter local y que es típico de servicios como el control de horarios de cantinas, la gestión del tráfico urbano, cementerios, autorizaciones para ferias, fiestas y mercados, la promoción del turismo y la cultura local.
- Eficiencia económica. Considera factores de escala económica y externalidades para una gestión eficiente de los servicios locales, que incluyen servicios como los de salubridad o higiene comunal que están íntimamente vinculados con el fenómeno de la aglomeración urbana. Los problemas asociados al manejo de los desechos, depuración de las aguas negras y la degradación del medio ambiente, presentan la característica de intensificarse cuando se superan ciertos umbrales mínimos de densidad demográfica, lo cual define estos servicios como de condición local-urbana.
- Historia, costumbre y tradición. Estos criterios explican la inercia municipal en ofrecer ciertos servicios que en otros contextos geográficos son ofrecidos a nivel regional o central. En muchos municipios, la lógica de la historia está muy arraigada y razonamientos técnico-económicos no bastan para aceptar que parte de sus servicios locales sean transferidos a los Gobiernos centrales.
- Servicios sujetos al control político de la comunidad. La población local puede ejercer control sobre el servicio público si este es ofrecido por el Gobierno municipal, en razón de que la administración local acerca el Gobierno a los ciudadanos. Los Servicios de la Administración Central pueden ser delegados a los municipios en igualdad de costos de producción, sobre la base de este criterio de responsabilidad y control político ciudadano. La participación ciudadana y la proximidad del servicio a su destinatario son, sin duda alguna, estímulos para mejorar la eficacia así como un freno al despilfarro de recursos que tanto abunda en las grandes instituciones centrales.

Finalmente y desde una perspectiva jurídico institucional, Victory<sup>7</sup> refiere la atención de las necesidades de la comunidad a tres categorías de competencias y ofertas de servicios públicos, a saber: los servicios que demandan el ejercicio de autoridad (vigilancia ciudadana); los servicios de interés social (educación primaria); y finalmente, aquellos servicios de contenido económico que se ajustan a escalas locales (recolección de basura).

## 5.2. Las competencias locales y la estratificación del régimen municipal costarricense

La formación del Estado costarricense bajo el enfoque centralizado y formalizado en la Constitución Política de 1949 tiene sus antecedentes en las decisiones políticas tomadas durante la segunda administración Carrillo Colina (1838-1842). En ese periodo, el Jefe de Estado Braulio Carrillo enfrentó el intenso localismo de las dirigencias políticas de los ayuntamientos de Alajuela, Heredia y Cartago para mantener en San José la capital del país. Sus decisiones incluyeron la separación de Costa Rica de la Federación Centroamericana para consolidar la unidad nacional, así como la emisión de la Ley de Bases y Garantías que lo designó gobernante vitalicio; decisiones ambas que sentaron las bases para la fundación de la República de Costa Rica.

Con posterioridad se promulgó la Constitución Liberal de 1871, durante el periodo del presidente vitalicio Tomás Guardia (1870-1882) y ejecutada a partir de 1882 el año de su muerte, la cual con pocas modificaciones definió el marco ideológico y jurídico del país hasta 1949, cuando se promulgó la Constitución Política vigente. En este marco de organización política, se aprobó el primer código municipal conocido como “Las Ordenanzas Municipales de la República de Costa Rica”, legislación que data del 24 de julio de 1867 y que mantuvo su vigencia con la adopción de la Constitución Liberal de 1871.

---

7 Victory, Catalina. “La actividad Prestadora de Servicios Públicos. Clasificación de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión”. Curso “Servicios Públicos Municipales”, auspiciado por ICAP-AECL. San José, Costa Rica, 11/15 febrero de 1991.

### 5.2.1. Las competencias locales en la normativa municipal costarricense

Las Ordenanzas Municipales en su Sección IV “Atribuciones del Cuerpo Municipal”, incorporó el capítulo N° 21, en el cual se indica que

*“las municipalidades tienen la libre administración de todos los negocios que corresponden a la provincia o comarca”, gestión que estaría sujeta al cumplimiento de las siguientes atribuciones económicas: promoción de la educación pública; conservación de la higiene pública; promover la agricultura, industria y comercio; apertura y mantenimiento de calles y caminos vecinales, puentes y calzadas: construcción de obra pública local; establecimientos de beneficencia, comodidad y ornatos; cuidado y aprovechamiento de bosques y montes comunitarios; establecer, suprimir y acordar las ferias y mercados en su jurisdicción; y la administración de cementerios”*<sup>8</sup>.

Esta normativa señaló, además, un listado de atribuciones políticas y regulaciones de las actividades privadas que complementan las referidas atribuciones económicas. Es evidente que estas competencias municipales son muy amplias y definen un ámbito de acción del régimen municipal que fue compatible en su momento, con un incipiente desarrollo político del Estado costarricense propio de la segunda parte del siglo XIX, para el cual el Gobierno central todavía no mostraba un desarrollo institucional importante y el Gobierno municipal heredado del periodo colonial todavía desempeñaba un papel relevante en la vida ciudadana.

La Constitución Política de 1871 incorporó en su cuerpo normativo el Título XI “Del Régimen Municipal”, el cual en su artículo N° 129, estableció la siguiente división territorial administrativa:

*“el territorio de la República continuará dividido en provincias para efectos de la administración general de los negocios nacionales, las provincias en cantones y éstos en distritos. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales por las Leyes generales de la República, y para los*

---

<sup>8</sup> Ordenanzas Municipales de la República de Costa Rica de 24 de julio de 1867. Imprenta Nacional. Reimpresión 1890, páginas 7, 8 y 9.

***efectos de la administración municipal por las Ordenanzas Municipales***<sup>9</sup>. Además, en su artículo 130 señaló en forma explícita que *“Habrá en la capital de cada provincia una municipalidad, a quien corresponda la administración, cuidado y fomento en los intereses y establecimientos de la provincia, la formación y custodia del Registro Cívico y del Censo de Población, y exclusivamente la administración e inversión de los fondos municipales, todo conforme a las Leyes respectivas”*.

Sin embargo, en la interpretación de Jinesta este Título XI de la Constitución de 1871 constituye una copia del capítulo municipal de la Constitución de 1869 y el mismo expresa el profundo centralismo de la nueva organización del Estado costarricense plasmada por el jefe de Estado Braulio Carrillo Colina durante su gestión de Gobierno<sup>10</sup>.

Durante esta misma década de los ochenta en que fue adoptada la Constitución de 1871, el Congreso de la República aprobó la Ley General de Educación Común del 26 de febrero de 1886<sup>11</sup>, la cual trasladó la competencia municipal de educación pública, al Ministerio de Instrucción Pública del Poder Ejecutivo. En su artículo N° 19, la ley señaló la cesión de esta atribución de la siguiente manera:

*“la dirección e inspección supremas de la educación común corresponden al Ministerio del ramo, asistido por un Consejo de Instrucción Pública. El Ministerio ejercerá la dirección e inspección facultativas por medio de un Inspector General e Inspectores provinciales de escuela, y la dirección e inspección administrativas por medio de los Gobernadores de Provincia”*.

La ley limitó la actuación de las municipalidades en su artículo N° 20, señalándose que *“la inspección inmediata de las escuelas se ejercerá en cada cantón por la municipalidad respectiva y en cada Distrito por una Junta municipal de educación”*<sup>12</sup>, especificando que estas juntas serían nombradas por las municipalidades cantonales.

9 Constitución Política de Costa Rica, 1871. Título XI Del Régimen Municipal. En: <http://historia.fcs.ac.ucr/hcostarica>.

10 E. Jinesta. Administración Pública Municipal (Costa Rica). Ver página 5. En: [www.ernestojinesta.com/\\_.../ADMINISTRACIÓN%20PÚBLICA%20MU...](http://www.ernestojinesta.com/_.../ADMINISTRACIÓN%20PÚBLICA%20MU...). Ver también el artículo “Carrillo. Una Época y un Hombre. 1835-1842. Comentarios” de José Daniel Gil Zúñiga, en el cual se comenta el libro del mismo título de Clotilde Obregón. Considerar sus comentarios sobre las políticas centralizadoras del Estado que fueron impulsadas por el Presidente Braulio Carrillo. En: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/viewFile/3336/3196>

11 Ley General de Educación Común N° 24. San José: Tipografía Nacional, 1886.

12 Ibid, página 12.

Las competencias de estas Juntas de Educación fueron especificadas en el artículo N° 36 de esta ley, indicándose las siguientes: cuidado de la higiene, disciplina y moralidad en las escuelas públicas; vigilancia de que los padres de familia envíen a sus hijos e hijas a las escuelas públicas en razón de ser un servicio obligatorio y financiado con los tributos recaudados por el Estado y, finalmente, tal vez la atribución de mayor importancia por sus implicaciones en lo relativo a la gestión de recursos públicos:

*“cuidar de la construcción, conservación y mejora de los edificios de escuela y de que éstos no carezcan del mueblaje y enseres necesarios, para todo lo cual dispondrán libremente de las rentas escolares del Distrito”<sup>13</sup>.*

Las Juntas de Educación con muy pequeños cambios se mantuvieron en el ámbito de la administración delegada municipal a lo largo del siglo veinte, entendiéndose que la pérdida de la competencia educativa significó un retroceso importante para el régimen municipal.

Siete décadas pasaron desde la Constitución Política de 1871 para su revisión y adaptación a las nuevas condiciones políticas y económicas de Costa Rica del periodo posterior de la Segunda Guerra Mundial. La nueva Constitución Política fue aprobada el 8 de noviembre de 1949, e incorporó en el título XII “El Régimen Municipal”, un capítulo único con ocho artículos, los cuales definen primeramente la división territorial administrativa del país en provincias, cantones y distritos, siendo los cantones las jurisdicciones territoriales de los Gobiernos municipales. En segundo lugar, especifica que los intereses y servicios locales son competencias de las corporaciones municipales, las cuales gozarán de autonomía para el ejercicio de su gestión. Además, señala que el Gobierno municipal estará formado por un cuerpo deliberante de regidores que será electo popularmente y de un funcionario ejecutivo que posteriormente fue definido como el alcalde de elección popular, pero en fecha diferente a la elección de regidores.

---

13 Ibid, página 18. El Congreso autorizó la creación del Fondo Escolar con base en la aprobación de nuevos impuestos (destace de ganado vacuno, comercialización del tabaco, puestos de venta de licores nacionales y cerveza, registro de fierros para la marca de animales, herencias vacantes y sucesiones ab intestato entre colaterales, rentas de tierras baldías enajenadas); multas y conmutaciones de penas por delitos, donaciones y contribuciones escolares directas, subvenciones del Tesoro Nacional (páginas N° 28 y 29 de la Ley General de Educación Común). Además, se señala que el Congreso de la República aprobó el Decreto N° 2 del 2 de agosto de 1888, autorizando al Poder Ejecutivo para negociar un empréstito interno por la suma de 300.000 pesos con el propósito de financiar la construcción de edificaciones escolares en los Distritos Escolares del país. Documento incluido como anexo en la Ley General de Educación Común.

El régimen municipal fue concebido por los constituyentes en el marco de un modelo de Estado con una estructura centralizada y unitaria basada en un Gobierno central. A pesar de que la Constitución le otorgó a los Gobiernos municipales autonomía en materia de gobierno y administración, no le concedió competencias definidas ni mecanismos propios de financiamiento, lo cual limitó su posterior desarrollo. El artículo 169 Constitucional establece que el régimen municipal es responsable por la administración de los intereses y servicios locales, pero sin definir el concepto de lo local. Varela en su “Estudio sobre Competencias Municipales para Costa Rica” señala que el concepto de lo “local” no está definido en el texto constitucional, por lo cual y con fundamento a criterio emitido por la Sala Constitucional, le corresponde a “la ley” definir cuáles son las competencias locales que pueden y deben ejecutar las municipalidades costarricenses<sup>14</sup>.

El jurista Jinesta argumenta sobre esta indefinición constitucional de lo local de la siguiente forma:

*“con la Constitución de 7 de noviembre de 1949, que les concede una competencia general definida a través de un concepto jurídico indeterminado “administración de los intereses y servicios locales (artículo 169) y les confiere autonomía política y de gobierno (artículo 170)”<sup>15</sup>;*

Esta situación que generará limitaciones significativas para el desempeño municipal, dado el traslape de muchas de sus competencias con el accionar de las instituciones centralizadas. En ese entorno y visualizando la evolución municipal en el periodo posterior a la adopción de la Constitución vigente, Jinesta agrega que:

*“durante ese lapso, prácticamente, los municipios siguieron manteniendo su rol desteñido y mínimo en el concierto de la organización administrativa costarricense”<sup>16</sup>.*

---

14 En G. Varela, “Estudio sobre Competencias Municipales para Costa Rica. Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización”. San José: FOMUDE-NAL-SER-004-2009. Este autor señala que la Sala Constitucional emitió criterio para definir el concepto de “local”, con la siguiente interpretación: “La limitación fundamental que pareciera existir, en garantía de la competencia local de la municipalidad es la reserva de ley. Lo local es un concepto indeterminado utilizado por el artículo 169 de la Constitución, que solo puede ser reducido por ley” Referido como Voto N°3493-2002 de la Sala Constitucional. (página 15).

15 Op. Cit., Jinesta, página 6.

16 Op. Cit., Jinesta, página 6.

Interesa señalar que las competencias municipales en la interpretación de la Procuraduría General de la República continuaron siendo definidas por las Ordenanzas Municipales de 1867 en el marco de la nueva Constitución Política, hasta que la Asamblea Legislativa aprobó el Código Municipal en 1970 y su posterior reforma en el año 1998. Sobre la anterior interpretación, la Procuraduría General de la República emitió la Opinión Jurídica 121-J de 6 de noviembre del año 2000, la cual textualmente señala lo siguiente:

*“La duda en orden a las competencias para regular los juegos permitidos y reprimir los prohibidos se presenta porque las Ordenanzas Municipales Ley N° 20 de 24 de julio de 1867, fueron derogadas expresamente por el Código Municipal vigente”<sup>17</sup>.*

En el marco de la Constitución Política de 1949, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 4574 de 1970, la cual definió las competencias municipales en su artículo N° 4, aún cuando los artículos N° 5 y N° 6 respectivamente definieron ciertas limitaciones a las mismas. El artículo cuarto repitió el texto constitucional, en el sentido de que:

*“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”*. Además, señaló que *“dentro de estos cometidos las municipalidades deberán”*.

Realizar las siguientes competencias en el marco de su jurisdiccional cantonal:

- Promover el progreso de la cultura, las ciencias y las artes, mediante el establecimiento de bibliotecas públicas.
- Impulsar la educación general mediante programas de becas a estudiantes pobres y coordinar con las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de Escuelas y Colegios para impulsar y vigilar su labor.
- Velar por la salud física y mental de sus habitantes, estableciendo o participando en programas de prevención y com-

---

17 Procuraduría General de la República. Oficio OJ-121-2000. San José, 6 de noviembre de 2000, nota dirigida al Dr. Carlos Vargas Pagán, Diputado de la Asamblea Legislativa. Punto B. Ejercicio de Potestades de Vigilancia y Sancionatorias. En: <file:///E:/4b%20Legislaci%C3%B3n%20Conexa/Ordenanzas%20Municipales%20Validez%20Jur%C3%ADdica.html>

- bate de enfermedades; organizando programas de bienestar social y coordinando con las instituciones del ramo.
- Establecer y subvencionar centros de recreación para la población y el desarrollo de los deportes.
  - Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley vigente para promover un desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos.
  - Promover servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas, mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado; modernos sistemas de iluminación y ornato de la ciudades; eficientes servicios de construcción, reparación y limpieza de calles y otras vías públicas; adecuados programas de parques, jardines y zonas verdes para uso público; programas de vivienda de interés social y en general planes concretos y prácticos para hacer comfortable la vida de la población urbana.
  - Promover el acceso de vivienda a familias de bajos recursos domiciliados en su jurisdicción cantonal y promover un mejoramiento de la vivienda rural.
  - Formular políticas de desarrollo rural tendientes a dotar a sus comunidades rurales de un mínimo de servicios públicos.
  - Formular un plan de vialidad para dotar de caminos vecinales, una red de comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas para su población rural.
  - Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial, mediante estímulos y facilidades adecuadas, a fin de promover activamente la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y el establecimiento de fuentes de trabajo estables y bien remuneradas para la población.
  - Proteger los recursos naturales de todo orden, en particular las fuentes hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre, mediante establecimiento o promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios animales.
  - Fomentar el turismo interno y externo.
  - Velar por la seguridad de las personas y el orden público, mediante una acción coordinada con las autoridades y entidades nacionales.
  - Promover la conciencia cívica de la población.

No hay duda que este listado de competencias es muy amplio y, dado que muchas de esas de atribuciones ya estaban bajo responsabilidad de las instituciones centralizadas del Estado, era difícil que el régimen municipal pudiera implementarlas de forma apropiada. Esta situación conllevó el surgimiento de un problema jurídico de traslape de responsabilidades y competencias entre los niveles centralizado y descentralizado del Estado costarricense, el cual se ha mantenido a lo largo del periodo de referencia.

El Código Municipal fue revisado y aprobado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N°7794 del 30 de abril de 1998. De manera particular, el nuevo código identificó los servicios urbanos con fuentes de financiamiento, según fueran estos cubiertos por impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica a continuación:

- Servicios urbanos: las municipalidades pueden cobrar “tasas y precios” para financiar la provisión de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley (artículo N° 74).
- Servicios a propietarios omisos: incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlos en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de “precios” de estos servicios con base en el “costo efectivo más un incremento de multa” (artículo N° 75).
- Servicios de infraestructura: se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal, las cuales podrán ser canceladas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados (artículo N° 77).
- Servicios de regulación económica: comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberá cobrar una “patente de explotación” (artículo N° 79).
- Subvenciones de carácter social en los siguientes casos: primero, a personas domiciliadas en su cantón que enfrenten situaciones de desgracia o infortunio; segundo,

centros de educación pública, beneficencia o servicio social que ofrezcan sus servicios en el cantón; y finalmente, becas de estudio a estudiantes de bajos ingresos; todo lo cual deberá ser reglamentado de acuerdo con la normativa (artículo N° 62).

La definición de estas competencias constituyó un avance del nuevo Código Municipal, dado que incorporó los mecanismos de su financiamiento. Se destaca la autorización que hizo la Asamblea Legislativa con la aprobación de esta ley, al reconocer el papel de la municipalidad para proveer el servicio de policía municipal, el cual por una tradición de más de un siglo había sido de exclusividad del Gobierno central; así como la aprobación de tasas de servicios públicos locales, sin tener que recurrir al tutelaje de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP).

Sin embargo, el mayor logro del régimen municipal durante este periodo lo constituyó la aprobación de la reforma al artículo 170 Constitucional por medio de la Ley N° 8106 del 3 de junio del 2001. La reforma aprobada señala textualmente lo siguiente:

*“Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La Ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”.*

Además, la Ley N° 8106 incorporó un transitorio, el cual requirió del cumplimiento de dos condicionantes para la ejecución de esta reforma<sup>18</sup>: primero, que la transferencia sería progresiva, a razón de un 1,5% por año hasta completar 10% total; y segundo, la aprobación de una ley que señale las competencias nacionales que serían trasladadas con los recursos respectivos, infiriéndose que habría necesidad de siete leyes específicas para el traslado de los recursos anuales respectivamente.

---

18 El texto del transitorio señala lo siguiente: “La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese periodo, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. Rige un año después de su publicación”.

En consideración a lo establecido por el Transitorio de la Ley N° 8106 del 3 de junio del 2001, la presidencia de la república envió el proyecto de ley, en el cual se señalan y justifican las competencias nacionales a ser transferidas a las municipalidades. El mismo fue identificado en la Asamblea Legislativa como Proyecto de Ley N° 14310 “*Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*” y enviado para su estudio, a la Comisión Especial para que Conozca sobre la Reforma Política y del Régimen Municipal, la cual emitió dictamen afirmativo para su conocimiento del Plenario de la Asamblea Legislativa<sup>19</sup>. Sin embargo, el mismo fue retirado de la discusión, debido a presiones de grupos organizados opuestos a su aprobación.

Como se señaló previamente, la Constitución Política vigente definió las atribuciones del régimen municipal en forma genérica con referencia a la gestión de los “intereses y servicios locales” propios de la jurisdicción territorial del cantón, por lo cual su especificación corresponde a la ley para legitimar la acción institucional de cada municipalidad en su cumplimiento. Sin embargo, estas competencias locales no presentan la misma relevancia, cuando se evalúa el quehacer cotidiano de las municipalidades costarricenses. La Contraloría General de la República en su segundo informe municipal “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales”, identificó las competencias municipales según su importancia relativa en dos grupos de servicios: relevantes y menores<sup>20</sup>. El cuadro 5.1 presenta esas dos categorías de servicios municipales con referencia a la jurisprudencia que legitima la prestación de estos servicios por parte de las municipalidades costarricenses.

---

19 El dictamen de mayoría fue emitido por la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal el 17 de octubre del 2001. Los siguientes diputados y diputadas formaban parte de esta Comisión Especial: Juven Cambronero Castro, Walter Céspedes Salazar, José Manuel Núñez González, Irene Urpí Pacheco, Rafael Angel Villalta Loaiza, Virginia Aguiluz Barboza y Roger Vilchez Cascante.

20 Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe, 2005, página N° 57

CUADRO 5.1  
SERVICIOS COMUNITARIOS SEGÚN RELEVANCIA EN EL PRESUPUESTO  
MUNICIPAL Y LEGISLACIÓN DE SOPORTE, 2010

Servicios comunitarios relevantes reportados por la CGR (8 servicios)	Servicios comunitarios menores reportados por la CGR (21 servicios)
Recolección y tratamiento de desechos	Ley General de Salud N° 5395 (1973)  Ley Código Municipal N° 7794 (1970 y 1998)
Vialidad, calles públicas y caminos vecinales	Ley General de Caminos Públicos N° 5060 (1972). Ley de Eficiencia Tributaria N° 8114 (2001)
Aseo, vías y sitios públicos	Ley General de Salud N° 5395 (1973)  Ley Código Municipal N° 7794 (1970 y 1998)
Abastecimiento de agua potable	Ley de Aguas N° 276 (1942)  Ley Constitución del ICAA N° 2726 (1961)
Seguridad y vigilancia comunal	Ley Código Municipal N° 7794 de 30 de abril de 1998
Parques y obras de ornato	Ley Ordenanzas Municipales de 24 de julio de 1867  Ley Código Municipal N° 7794 (1998)
Educativos, cultura y deportes	Ley Subvención a las Juntas de Educación N° 7552 (1995)
Ordenamiento territorial y desarrollo urbano	Ley Código Municipal N° 7794 de 30 de abril de 1998
Servicios comunitarios menores (el ente contralor reporta 21 servicios)	
Ley Código Municipal N° 7794 de 30 de abril de 1998	
Alumbrado público, alcantarillado sanitario y pluvial; servicios de mercados, mataderos, cementerios y muelles; estacionamiento y terminales; y otros servicios.	

*Fuente:* Elaboración propia.

El ente contralor determinó que la gestión municipal ha enfatizado la provisión de ocho servicios locales definidos como relevantes, los cuales en promedio representan un 80% del gasto municipal

21 Ibid., página N° 58

correspondiente al Programa de Servicios Comunitarios<sup>21</sup>. Esos servicios son los siguientes:

- Recolección y tratamiento de desechos.
- Servicios de vialidad que incluye calles públicas y caminos vecinales.
- Aseo de vías y sitios públicos.
- Abastecimiento de agua potable.
- Seguridad ciudadana por medio de la policía municipal.
- Parques y obras de ornato.
- Servicios en educación, cultura y deportes.
- Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Además, el ente contralor identificó un conjunto de 21 servicios definidos por la Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970 y su reforma posterior mediante Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998. Estos servicios fueron categorizados como “menores” y corresponden a un 20% del gasto municipal realizado en el programa de servicios comunitarios, destacándose los siguientes:

- Alumbrado público.
- Servicios bibliotecarios.
- Servicios de alcantarillado sanitario y pluvial.
- Servicios de matadero.
- Servicios de mercados.
- Servicios de cementerios.
- Servicios de muellaje.
- Servicios de terminales de autobuses
- Servicios de estacionamiento.
- Administración de cuencas y conservación ecológica.
- Otros servicios.

Una descripción sucinta de las competencias definidas como servicios comunitarios relevantes según la definición del ente contralor, incluyendo tres servicios adicionales que son fundamentales en la praxis municipal (servicios de contenido social, gestión del ordenamiento territorial y desarrollo urbano y gestión de la zona marítima terrestre), se presenta a continuación:

## a) Recolección y tratamiento de desechos sólidos

El servicio de recolección de desechos sólidos y su posterior tratamiento constituye el servicio de mayor importancia que ofrecen las municipalidades a la ciudadanía en sus jurisdicciones cantonales. Esta competencia está definida por el artículo 74 de la Ley Código Municipal N° 7794, el artículo 280 de la Ley General de Salud N° 5395<sup>22</sup> y el Decreto N° 19049-S que establece el Reglamento de Manejo de Basuras. El estudio de Gaviria y Soto muestra que esta es una competencia que las municipalidades a la fecha, no han podido administrar en forma satisfactoria<sup>23</sup>.

Esa afirmación es validada por el diagnóstico del Plan de Residuos Sólidos (PRESOL) para el año 2007<sup>24</sup>, el cual determinó que las municipalidades no cuentan con información completa, confiable y actualizada sobre las características de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos, así como de cobertura, flota de vehículos recolectores, costos y cantidades del servicio. Este trabajo investigativo estimó que la población costarricense genera 3780 toneladas diarias de residuos sólidos domiciliarios, lo cual es 2,7 veces mayor que la del año 1990, de lo anterior se determinó que un 55% de los residuos domiciliarios son orgánicos y que un 6,5% no son reciclables. La cobertura promedio del servicio por parte de las municipalidades es de un 75%; sin embargo, para las municipalidades pequeñas esa cobertura fue de un 65%. El problema general que presentan las municipalidades en la prestación del servicio tiene que ver con la disponibilidad de personal capacitado, equipos de recolección en mal estado por falta de mantenimiento preventivo, así como falta de optimización de las rutas de recolección de los residuos.

Las municipalidades también tienen problemas con la disposición adecuada de residuos, dado que los rellenos sanitarios procesan –además de los residuos domiciliarios–, otros residuos que son peligrosos en su manejo y que provienen de hospitales e industrias.

---

22 El artículo 280 de la Ley General de Salud N° 5395 de 30 de octubre de 1973, establece que “el servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras así como la limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías y parajes públicos estará a cargo de las Municipalidades”.

23 L. Gaviria y S. Soto. Situación de la Gestión de Residuos Sólidos en las Municipalidades de Costa Rica. Gestión Ambiental Municipal. Tecnología en Marcha. Vol. 21-2, Abril-Junio 2008, página 46. [http://www.academia.edu/1798694/Gesti%C3%B3n\\_de\\_los\\_Residuos\\_S%C3%B3lidos\\_Municipales\\_Costa\\_Rica](http://www.academia.edu/1798694/Gesti%C3%B3n_de_los_Residuos_S%C3%B3lidos_Municipales_Costa_Rica)

24 Ver para mayor detalle la sección de conclusiones del Plan de Residuos Sólidos. Diagnóstico y Áreas Prioritarias. Costa Rica 2007. Programa Competitividad y Medio Ambiente. Páginas 36 y 37

Aunado a lo anterior, las municipalidades no recogen en promedio un 25% de los residuos domiciliarios con los consiguientes efectos ambientales. Las municipalidades cuentan con cinco rellenos sanitarios que cumplen las especificaciones de la legislación respectiva (4 en el GAM y uno en el cantón de Garabito), los cuales procesan en promedio el 55% de los residuos domiciliarios del país. El resto de cantones disponen de 39 botaderos y se han cuantificado 50 botaderos clandestinos.

## **b) Red vial cantonal**

El programa vial constituye el segundo servicio comunitario de importancia en el régimen municipal costarricense. Su fundamentación jurídica responde a la Ley General de Caminos Públicos N° 5060 de agosto de 1972, en la cual se estableció que las municipalidades son responsables por la gestión de la red vial cantonal del país<sup>25</sup>; sin embargo esta competencia fue supeditada por el artículo segundo de esta misma ley al tutelaje del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Además, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 del 4 de julio del 2001, aprobó el financiamiento tanto para CONAVI en lo relativo a la red vial nacional como a las municipalidades para el cumplimiento de sus responsabilidades en la gestión de la red vial cantonal.

La red vial cantonal representa aproximadamente un 80% de la red vial nacional (35.820 kilómetros) y en su mayor parte corresponde a vías en lastre caracterizadas por su mal estado<sup>26</sup>. El ente contralor refiere esta condición de la red vial cantonal a las políticas públicas del Estado costarricense, las cuales descuidaron el mantenimiento y las inversiones de carreteras y caminos vecinales del país, en particular durante los años noventa. Además, señala que la gestión de este servicio presenta problemas en la planeación, contratación administrativa y control y fiscalización técnica del servicio, de lo cual se infiere que el desempeño municipal en el cumplimiento de esta competencia está lejos de ser lo eficaz que se había propuesto<sup>27</sup>.

---

25 Ley General de Caminos Públicos N° 5060 del 22 de agosto de 1972. El artículo primero señala textualmente "Red Vial Cantonal: corresponde su administración a las municipalidades". Incluye caminos vecinales, calles locales y caminos no clasificados (caminos de herradura, sendas y veredas).

26 CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe, 2005. Página 69.

27 Ibid, página 77.

### c) Servicio de limpieza de vías y sitios públicos

El tercer servicio municipal de importancia en la gestión de servicios comunitarios lo constituye la limpieza de vías y sitios. Esta competencia está definida por el artículo 74 de la Ley Código Municipal N° 7794, señalándose en forma textual que:

*“los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas...y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios”*<sup>28</sup>.

Además, el artículo N° 280 de la Ley General de Salud N° 5395 señala que:

*“la limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías y parajes públicos estará a cargo de las municipalidades.... Toda persona, queda en obligación de utilizar dicho servicio público y de contribuir económicamente a su financiamiento”*<sup>29</sup>.

### d) Abastecimiento de agua potable

Las municipalidades fueron responsables del servicio de agua potable de acuerdo con lo señalado por el artículo 41 de la Ley de Aguas N° 276 de 26 de agosto de 1942<sup>30</sup>. Sin embargo, la Asamblea Legislativa por medio de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) N° 2726 de 27 de agosto de 1961 y sus posteriores reformas, le asignó a esta empresa pública la rectoría de los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el territorio nacional<sup>31</sup>. A pesar de ello, esta legislación permitió que las municipalidades podrían gestionar sistemas de agua potable siempre que su operación fuera eficiente y le concedió exclusividad al ICAA para administrar los acueductos del Área Metropolitana.

---

28 Código Municipal. Op. Cit., página 34

29 El artículo 280 de la Ley General de Salud N° 5395 de 30 de octubre de 1973, establece que “el servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras así como la limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías y parajes públicos estará a cargo de las Municipalidades”.

30 El artículo 41 de esta ley señala lo siguiente: “Las aguas de las cañerías actuales para el abastecimiento de poblaciones continuarán administradas por las respectivas Municipalidades o Juntas encargadas como lo están al presente”.

31 Cerdas, J.C. Tesis, Análisis del marco legal para la administración del agua de consumo humano por parte de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Facultad de Derecho/ Universidad de Costa Rica, 2011. En este trabajo se presenta un análisis jurídico del impacto de estas leyes en la rectoría y operación de los sistemas de agua potable del país.

Para el año 2014, únicamente 22 municipalidades ofrecen este servicio y su gestión se realiza bajo las políticas y rectoría del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Esa legislación también permite que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados pueda delegar la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de acueductos y alcantarillados en las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) y la empresa municipal ESPH (artículo tercero de la Ley N°7789 Empresa de Servicios Públicos de Heredia de 30 de abril de 1998).

#### e) Seguridad y vigilancia comunal

El servicio de seguridad ciudadana fue una competencia municipal durante buena parte del siglo XIX, sin embargo lo limitado de sus recursos justificaron su eventual centralización. Garro en su estudio *“Fundamento Constitucional de la Función Policial en las Municipalidades”* comenta sobre la centralización del servicio municipal señalando lo siguiente:

*“A la crisis política de la municipalidad se le une la crisis financiera para el sostenimiento de la policía municipal y así, según la historia política: en 1886 las municipalidades se ven obligadas a devolver el cargo de policía al Poder Ejecutivo por no contar con los fondos necesarios para su organización y sostenimiento”<sup>32</sup>.*

Fue necesario que transcurriera un poco más de un siglo para que el régimen municipal pudiera recobrar parte de esta competencia local, sin embargo solo un número limitado de municipalidades han asumido la responsabilidad de su provisión.

El artículo 74 de la Ley Código Municipal N° 7794 de 30 de abril de 1998, autorizó después de ese largo receso, el servicio de policía por parte del Gobierno municipal. En forma específica, el Código Municipal señala en su artículo N°74, que:

---

32 M.A, Garro. Fundamento Constitucional de la Función Policial en las Municipalidades. Tesis de Postgrado para optar a la Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Estatal a Distancia, 2004, página 36.

*“los usuarios deberán pagar por... el servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley”.* En ese mismo artículo se autoriza a las municipalidades a cobrar *“tasas y precios que se fijarán tomando en consideración el costo más una utilidad (10%) para desarrollarlos”*<sup>33</sup>.

En consecuencia, el servicio de policía es una competencia local reciente que data de la aprobación del Código Municipal de 1998, y cuyo cumplimiento está supeditado al tutelaje del Ministerio de Seguridad Pública.

El número de municipalidades que ofrecen el servicio es todavía muy pequeño y ello responde en principio a las limitaciones de capacidad institucional que todavía son inherentes al Gobierno municipal. Las municipalidades que ofrecen el servicio de policía incluyen a San José, Heredia, Alajuela, Garabito, San Ramón, Belén, Desamparados, Coronado, Cartago, Santa Cruz, Barva, Escazú y Santa Ana<sup>34</sup>. El ente contralor ha sido reiterativo de que el régimen municipal, durante los años noventas, ha presentado limitaciones serias en su capacidad institucional para gestionar servicios públicos y esta situación ha condicionado a la mayoría de municipalidades, en particular aquellas de bajo presupuesto para asumir este servicio. Los cuerpos policiales municipales tienen responsabilidades en sus jurisdicciones cantonales con referencia a las siguientes áreas: control de los negocios en lo relativo al cumplimiento de horarios autorizados y de patentes; cuidado de activos municipales de uso colectivo por la ciudadanía (parques, centros de recreación, de cultura y deportiva); control de escándalos y presencia de animales en las vías y espacios públicos y atender delitos de flagrancia; para lo cual le corresponde coordinar con los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública<sup>35</sup>.

## **f) Parques y obras de ornato**

El servicio de parques y obras de ornato en la jurisdicción cantonal es un servicio de proximidad y que por tradición histórica han ofrecido todas las municipalidades del país. Las Ordenanzas Municipa-

---

33 Ley Código Municipal N° 7794, pagina 34.

34 Blog Seguridad Humana Costa Rica. Noviembre 30,2010. <http://seguridadhumanacr.blogspot.com/2010/11/preguntas-frecuentes-sobre-policia.html>

35 Ibid, Blog Seguridad Humana Costa Rica.

les de 1867 en su artículo veintiuno formalizaron esta competencia, en el sentido de que las municipalidades tienen la atribución de:

*“promover el adelanto de la Provincia por medio de obras públicas, y establecimientos de beneficencia, comodidad y ornato costeados y sostenidos con sus rentas y cuidar de su conservación y mejora”*<sup>36</sup>.

Más recientemente, la Ley Código Municipal N° 7794 de 30 de abril de 1998, en su artículo N° 74 señaló que:

*“los usuarios deberán pagar por los servicios de... mantenimiento de parques y zonas verdes... en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios”*.

A pesar de ello, un número importante de municipalidades no cobran el servicio, por lo cual lo ofrecen en forma gratuita a los ciudadanos de sus jurisdicciones cantonales<sup>37</sup>.

### **g) Servicios educativos**

La competencia local de servicios educativos es una función delegada por las municipalidades a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, cuyas juntas directivas son de nombramiento del concejo municipal y de apoyo a los centros educativos de la educación primaria y secundaria del país domiciliados en sus jurisdicciones cantonales. En sentido estricto, las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son delegaciones de las municipalidades con la competencia de dotar de terrenos para la construcción de centros educativos, realizar inversiones en infraestructura y equipamientos, así como la adquisición de materiales educativos.

Las Ordenanzas Municipales en su artículo 21, inciso segundo, estableció que las municipalidades tienen la atribución de *“promover en la provincia la educación pública e instrucción moral de ambos sexos”*<sup>38</sup>; sin embargo, esta competencia fue transferida poste-

36 Ordenanzas Municipales de la República de Costa Rica de 24 de julio de 1867. Reimpresas en 1890. Página 8.

37 El ente contralor señala sobre este particular lo siguiente: “el servicio de parques y obras de ornato lo brindan 51 municipalidades; de las cuales 22 no reportan ingresos por este servicio, aunque sí reflejaron egresos reales en el período 2006, lo que lleva a concluir que en esos municipios se está brindando el servicio gratuitamente, contrario a lo dispuesto en el artículo 74 del Código Municipal”. CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el 2006. Tercer Informe, Julio 2007. Ver comentarios sobre el tema en la página 57.

38 Op. Cit., Ordenanzas Municipales de la República de Costa Rica, página 7.

riormente al Poder Ejecutivo, por medio de la Ley General de Educación N° 24 de 26 de febrero de 1886. A pesar de ello, la Ley N° 24 en su Capítulo IX denominado “De las Juntas de Educación” mantuvo una competencia delegada para el régimen municipal. En su artículo N° 33 estableció que las Juntas de Educación serían de nombramiento municipal y que tendrían la responsabilidad de:

*“cuidar de la construcción, conservación y mejora de los edificios de escuela y de que estos no carezcan del mueblaje y enseres necesarios; para todo lo cual dispondrán libremente de las rentas escolares del Distrito”<sup>39</sup>.*

Más recientemente, la Ley Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas<sup>40</sup> por las Municipalidades N° 7552 del 2 de octubre de 1995 decretó que las municipalidades deben transferir el diez por ciento (10%) de los ingresos que reciban conforme a lo dispuesto por la Ley N° 7509, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, a dichas juntas para el cumplimiento de sus responsabilidades.

En la actualidad hay 4.204 Juntas de Educación y Juntas Administrativas, las cuales no reúnen las condiciones necesarias para cumplir con esta competencia en razón de un debilitamiento de su capacidad institucional. De igual manera, se ha determinado que la rectoría ejercida por el Ministerio de Educación en la planificación de las inversiones en infraestructura educativa escolar y de los colegios del país, presenta problemas para coordinar técnica y administrativamente a las Juntas de Educación y Administrativas del país<sup>41</sup>.

## **h) Deportes**

El apoyo a las actividades deportivas cantonales constituye una competencia delegada por las municipalidades en los Comités de Deportes. La Ley Código Municipal N° 7794 del 30 de abril de 1998<sup>42</sup>, incluyó el título VII “Los Comités Cantonales de Deportes” y en su

---

39 Ley General de Educación N° 24 de 26 de febrero de 1886, página 18.

40 El artículo primero de la ley señala textualmente “ Anualmente, las municipalidades destinarán por lo menos el diez por ciento (10%) de los ingresos que reciban conforme a lo dispuesto por la Ley N.º 7509, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, para subvencionar a las juntas de educación y a las juntas administrativas de los centros educativos públicos de su respectiva jurisdicción territorial”.

41 El ente contralor determinó que “en la práctica las limitaciones en la capacidad técnica y administrativa de estos entes descentralizados motiva la participación del Estado, servicio que, en todo caso, no resulta ágil ni oportuno para asegurar la calidad del proceso, lo que se dificulta por la gran cantidad de Juntas”. CGR. Informe sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad del Proceso de Desarrollo de las Obras de Infraestructura y Equipamientos Educativos. DFOE-SOC-49-2007. Octubre 11, 2007, página 10. En adición a lo anterior, puede consultarse su sección de conclusiones en páginas 27 y 28.

42 Ley Código Municipal N° 7794 del 30 de abril de 1998. Serie Códigos de Costa Rica N° 12. Imprenta Nacional.

artículo N° 164 creó los Comités Cantonales de Deportes y Recreación como entes adscritos a las municipalidades con el propósito de:

*“desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración”.*

Además, estableció que las directivas de estos Comités tendrían dos representantes elegidos por el concejo municipal<sup>43</sup> y que su funcionamiento tendría como fundamento un reglamento de aprobación municipal.

El artículo N° 170 de esta misma ley autorizó una transferencia equivalente a un mínimo de un 3% de los ingresos ordinarios anuales del presupuesto municipal, para financiar la operación de los Comités de Deportes en la jurisdicción de sus cantones. Además, estableció que las municipalidades *“deberán proporcionarles el local que será su sede y todas las facilidades para el cabal cumplimiento de sus fines”*. De igual manera, el artículo N° 172 del Código Municipal estableció la primera semana de julio de cada año para que los Comités Cantonales de Deportes y Recreación presenten sus programas anuales de trabajo junto con un informe de gestión del año previo ante los Concejos Municipales.

## i) Cultura

El artículo N° 49 del Código Municipal establece la creación de ocho Comisiones Permanentes que funcionan en forma adscrita al concejo municipal y que son parte de la estructura de gobierno de las municipalidades costarricenses. Se incluyó como parte de estas comisiones la Comisión de Asuntos Culturales, con el propósito de formalizar el fomento de la cultura como elemento consustancial del desarrollo social y cultural de las poblaciones domiciliadas en sus jurisdicciones cantonales. Interesa aclarar que, si bien el artículo cuarto del Código Municipal señala que es atribución sustantiva de la municipalidad la administración y prestación de los servicios públicos locales, no hay referencia en el articulado del mismo que especifique que la promoción

---

<sup>43</sup> Cada Comité Cantonal de Deportes estará integrado por cinco representantes: dos de nombramiento del concejo municipal, dos de las organizaciones deportivas y recreativas del cantón, uno en representación de las organizaciones comunales del cantón. El Comité funcionará con base en un reglamento dictado por la municipalidad respectiva. Ley N° 7794, artículo 165.

de la cultura es una competencia municipal, aún cuando esta atribución es ejecutada por un número limitado de municipalidades.

El estudio de Monge señala que del total de municipalidades del país, únicamente el 40% realizan actividades de promoción cultural en sus cantones. De ese total, diecisiete municipalidades desarrollan actividades culturales en el marco de la Comisión de Asuntos Culturales, mientras un segundo grupo de quince municipalidades cuenta con unidades responsables por la organización y desarrollo de actividades culturales en sus comunidades. Se refiere el caso especial de la municipalidad de San José que desarrolla sus actividades de promoción cultural en el marco de un sistema de bibliotecas bajo la gestión de un departamento de cultura<sup>44</sup>. Este mismo estudio refiere que los presupuestos de cultura difieren entre municipalidades, en razón de que su financiamiento proviene de sus fondos generales y de libre asignación, los cuales por lo general son limitados.

#### **j) Servicios de biblioteca: operación, equipamiento e infraestructura**

La gestión de servicios de biblioteca es una competencia que se fundamenta en el artículo 182 de la Ley Código Municipal N° 7794, de 30 de abril de 1998, el cual textualmente señala:

*“Autorizase a las municipalidades para que los fondos provenientes de la Ley N°6282 también puedan utilizarse en la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas municipales en su jurisdicción”.*

La Ley N° 6282 de 14 de agosto de 1979, en sus artículos N° 38, 39 y 40 creó el impuesto sobre licores nacionales y extranjeras y cerveza importada con el mandato de asignarles una parte de las recaudaciones de este impuesto a las municipalidades para el financiamiento de esta competencia<sup>45</sup>.

Este servicio es ofrecido únicamente por doce bibliotecas municipales (San José, Curridabat, Aserrí, Belén, Matina, Siquirres, Paraíso, Cañas, Bagaces, Tilarán, Nicoya, Hojancha)<sup>46</sup>, señalándose que

44 Monge, M.J. Diagnóstico de la Situación de la Cultura en Costa Rica. Ministerio de Cultura y Juventud, 2011. Página 45.

45 Sobre este particular, la Ley N° 6282 referida por el Código Municipal y sus posteriores reformas estableció en sus artículos 38 y 39 que “el impuesto sobre los licores del país será retenido por la Fábrica Nacional de Licores al momento de efectuar la venta, indicándose en las respectivas facturas el monto de la imposición. Al fin de cada mes, girará el total del impuesto recaudado al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal” y “El impuesto de licores y cerveza extranjeras será tasado por la aduana y cobrado por el Banco Central, el cual deberá girar trimestralmente al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal el total de lo recaudado en ese periodo” y el N° 40 también reformado estableció que “del total recibido por el I.F.A.M. de acuerdo con los artículos anteriores, corresponde a éste un cincuenta por ciento para los fines del inciso a) del artículo 30 de su ley constitutiva, el otro cincuenta por ciento se distribuirá entre las Municipalidades del país”.

46 Asamblea Legislativa. Proyecto de Reforma del artículo 182 del Código Municipal. de 9 de agosto del 2005. [http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2005/08/31/COMP\\_31\\_08\\_2005.html](http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2005/08/31/COMP_31_08_2005.html)

la municipalidad de San José administra un sistema de bibliotecas infantiles localizadas en barrio Sagrada Familia (1978); barrio de Paso Ancho (1983); barrio Zapote (1986); Distrito de Mata Redonda (1988), Barrio México (1990) y San Francisco de Dos Ríos (1994). Entre los servicios brindados se incluyen los siguientes: referencia y circulación de libros, revistas y documentos; apoyo a centros educativos; y servicios ambulatorios de consulta para libros y revistas.

### k) Servicios sociales municipales

Los servicios sociales constituyen una competencia nacional y la misma es ofrecida por varias instituciones del Gobierno central con financiamiento del presupuesto de la república. A pesar de ello, la Ley Código Municipal N° 7794 en su artículo N° 62 señala que:

*“las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas de desgracia o infortunio”*. Además, ese mismo artículo indica que *“también podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar”*<sup>47</sup>;

responsabilidades todas ellas que apuntan a un cumplimiento de la gestión municipal para atender necesidades sociales de los munícipes<sup>48</sup> de su cantón.

Esta categoría de servicios no es ofrecida por todas las municipalidades del país. Un caso especial lo presenta la municipalidad de San José, la cual cuenta con un programa de *“ayudas temporales”*, para otorgar asistencias económicas, a familias localizadas en su jurisdicción y que presentan las siguientes condiciones: primero, ser familias afectadas por situaciones de emergencia/desastre debido a fenómenos naturales, tales como sismos, deslizamientos, inundaciones; y segundo, familias en pobreza extrema que han enfrentado situaciones de desempleo, incapacidad o muerte de miembros de la familia.

La municipalidad de San José ofrece, además, servicios a la población indigente de la ciudad de San José mediante el Centro Dor-

47 Ley Código Municipal N° 7794 del 30 de abril de 1998, páginas 31 y 32.

48 “Este Código Municipal se inicia dando una “verdadera y propia acepción al concepto de municipio, entendiéndolo como el conjunto de personas vecinas de un cantón”; de ahí que cada persona vecina de esa jurisdicción territorial se le denomina “municipio”. IFAM. Código Municipal 1998. Comentarios, Jurisprudencia. Página 9.

mitorio y de Atención Primaria para Habitantes de Calle, el cual aunque limitado, es un esfuerzo importante para atender las necesidades de este grupo vulnerable de la población josefina. La municipalidad de Belén inició, en el año 2000, un programa de intermediación de empleo para personas desempleadas con el apoyo de las empresas localizadas en su jurisdicción; así como un programa de coordinación de capacitaciones con el Instituto Nacional de Aprendizaje y universidades públicas para ampliar las opciones de empleo de las personas desempleadas del cantón de Belén.

## I) Gestión del ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Esta competencia es definida por el artículo N°15 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968. En dicha normativa se establece que:

*“conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos locales para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional”.*

Además, el Código Municipal de 1998, en su artículo N° 75 definió el “plan regulador” como el instrumento para que las municipalidades puedan cumplir ese cometido que les definió la ley de planificación urbana.

Sobre este particular, el ente contralor en su informe municipal del año 2005, señaló que el régimen municipal es deficitario en el cumplimiento eficaz de esta competencia. En forma específica, dicho informe indica que:

*“resulta pertinente señalar otro tema sensible dentro de los gobiernos locales; a saber, su gestión de planificación, control y vigilancia del desarrollo urbano de sus cantones, en la cual incluso, incide de manera significativa, la misma interrelación institucional con organizaciones públicas que de alguna manera participan en ese proceso. Las municipalidades muestran evidentes debilidades para cumplir con esta responsabilidad, acción que de por sí, se percibe, es asumida en forma residual por los municipios”<sup>49</sup>.*

---

49 CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de Los Gobiernos Locales. Segundo Informe, 2005. Ver página 83.

Esa debilidad municipal se deriva de la limitada capacidad institucional y de recursos del régimen municipal para poder enfrentar la complejidad del desarrollo urbano del país. Conviene indicar, sin embargo, que esta competencia está encomendada por la jurisprudencia vigente, a la dirección y regulación del Poder Ejecutivo y que los aspectos operativos están bajo su responsabilidad y el de las municipalidades. Esta convergencia de entes públicos diversos para el cumplimiento de dicha competencia ha generado situaciones conflictivas en su cumplimiento. Ello es analizado por el ente contralor en su informe municipal del 2005, señalándose que:

*“la dispersión de competencias relacionadas con la gestión de la planificación, del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en distintas instituciones públicas, no ha logrado garantizar el eficiente funcionamiento del territorio y de las ciudades como motor del desarrollo cantonal, subregional y regional”<sup>50</sup>,*

de lo cual se infiere un problema de indefinición jurídica y de traslapes institucionales que dificultan la provisión eficaz de esta competencia.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en su estudio *“El Gobierno Local en Costa Rica”* del 2003, señaló que únicamente 41 municipalidades cuentan con planes reguladores, de lo cual se infiere un vacío importante en el cumplimiento de esta función sustantiva de las municipalidades costarricenses. Indica, además, que muchos de estos planes reguladores presentan problemas de cobertura, pues están limitados principalmente a las áreas urbanas y otros están desactualizados, faltando los planes reguladores para la mayoría de los cantones costeros del país. La cobertura total de los planes reguladores en vigencia cubre aproximadamente el 17% del territorio nacional<sup>51</sup>. El ente contralor presenta un mayor detalle sobre la cobertura de estos planes reguladores con información del año 2009, de la siguiente manera: primero, con planes reguladores completos 19 municipalidades (21%); segundo, con planes reguladores incompletos 20 municipalidades (23%); y finalmente, sin planes reguladores, 50 municipalidades (56%)<sup>52</sup>. Sobre esta situación el ente contralor indicó también que:

50 CGR. Fiscalización del Desarrollo Urbano en Costa Rica. DFOE-SM-11/2003. Referido en informe del ente contralor “Análisis y Opinión sobre la Gestión de Los Gobiernos Locales. 2005”, página 85, señalándose un problema de relevancia nacional que se deriva de la duplicidad de competencias en la gestión del desarrollo urbano de la siguiente forma: “El deterioro de la infraestructura física y de la calidad del medio ambiente, ha representado un riesgo constante para la salud de la población y un factor de desequilibrio del ecosistema que cubre el entorno urbano, constituyéndose en una amenaza creciente para la sustentabilidad del sistema urbano en general”.

51 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. El Gobierno Local en Costa Rica N° 1: Organización Política y Funciones. Serie Administración Municipal N° 1, 2003, páginas 13 y 14.

52 CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Periodo 2009. Quinto Informe, Agosto 2010. Gráfico N°13, página N°64. Incluye ocho Concejos Municipales de Distrito.

*“lo más preocupante es que 50 gobiernos locales (56%), continúan sin plan regulador, lo que provoca, entre muchas otras consecuencias, crecimientos urbanos desordenados y carentes de servicios, inadecuado uso del suelo y pérdida de recursos naturales.”<sup>53</sup>.*

#### m) Gestión de la zona marítimo terrestre

El artículo N° 34 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, N° 6043 de 2 de marzo de 1977, señala en forma textual que: *“las municipalidades deberán atender directamente al cuidado y conservación de la zona marítimo terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones”*. Sin embargo, se trata de una competencia que se comparte con el Instituto Costarricense de Turismo y otras instituciones nacionales<sup>54</sup>, y sobre la cual los resultados no son los esperados, debido principalmente a la debilidad institucional de los Gobiernos locales costeros que tienen esta responsabilidad<sup>55</sup>. El mecanismo que le permite a las municipalidades instrumentar esta competencia de tipo concurrencial, debido a la participación de varias instituciones públicas, lo constituye el Plan Regulador Municipal, el cual tiene su fundamento en el artículo N° 75 de la Ley Código Municipal N° 7794 del 30 de abril de 1998.

El ente contralor señala la necesidad de que la planificación municipal de la zona marítimo terrestre se articule con el Plan Nacional de Desarrollo Turístico, destacando que su principal debilidad lo constituye la ausencia de planes reguladores o planes reguladores que no han sido formulados en forma apropiada. Sobre esto último, se indica que:

*“los planes reguladores que se elaboran se han convertido en instrumentos privados o particulares que coadyuvan al desarrollo inmobiliario de índole privado o particular dentro de la zona marítimo terrestre, de manera que su aparente planificación ha servido únicamente como medio para obtener derechos reales sobre los terrenos solicitados, a través de la figura de la concesión, sin que exista un interés genuino por desarrollar la zona marítimo terrestre”<sup>56</sup>.*

53 Ibid, página N° 65.

54 Ver artículos 36.37 y 38 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N° 6043, del 2 de marzo de 1977..

55 CGR. “Análisis y Opinión sobre la Gestión de Los Gobiernos Locales. 2005, páginas 87-91.

56 Ibid, página 90

Al respecto, conviene indicar que la Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968<sup>57</sup> reconoció la competencia municipal sobre la jurisdicción cantonal al establecer en su artículo N° 15 que:

*“conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional”.*

Sobre estos problemas que se generan por deficiencias municipales en la gestión de la zona marítimo terrestre, la Defensoría de los Habitantes en su informe 1999-2000 planteó la necesidad de:

*“tomar medidas urgentes para definir los Planes Reguladores y Planos Catastrados de las zonas costeras, así como mantener un control permanente sobre las concesiones otorgadas y autorización de los cánones”*<sup>58</sup>.

En consecuencia, la adopción de este instrumento de ordenamiento territorial es *sine qua non* para una gestión eficaz de las municipalidades en el desarrollo de la zona marítimo terrestre en los cantones costeros del país.

A manera de conclusión, se indica que con el Código Municipal de 1998 se completa la definición de competencias locales bajo responsabilidad del régimen municipal. Lo que se ha observado en el periodo posterior hasta el 2009 es una situación *sui generis*, en la cual las instituciones nacionales se han vinculado en forma más estrecha –pero informalmente– con las municipalidades, en particular con aquellas de mayor presupuesto, con el fin de compartir algunos aspectos de la prestación de servicios de ámbito nacional. Esta situación parece responder a dos factores: primero, las limitaciones financieras del Poder Ejecutivo en razón de la recurrencia del déficit fiscal; y segundo, una insuficiencia de capacidad administrativa de los ministerios para atender demandas crecientes por los servicios bajo su responsabilidad<sup>59</sup>.

---

57 Ley de Planificación Urbana N° 4240. La Gaceta N° 274, de 31 de noviembre de 1968, página 4.

58 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 1999-2000, página N° 135

59 Observación del autor luego de haber realizado consultorías personales en las municipalidades de Cartago, Heredia, San Carlos, La Unión y Cañas, durante el año 2009.

## 5.2.2. La estratificación institucional del régimen municipal costarricense

- a) La normativa sobre competencias locales es uniforme para todo el régimen municipal; sin embargo, su aplicación varía entre las 81 municipalidades del país, en razón de las diferencias que existen entre ellas y que se manifiestan por las asimetrías de sus presupuestos y capacidades institucionales. Esas diferencias se muestran en la ejecución presupuestaria del año 2001, cuando un 25% de las municipalidades ejecutaron un 67% del gasto total (C\$30.220 millones de colones), lo cual resultó en una participación de un 33% para las restantes 61 municipalidades y 5 Concejos Municipales de Distrito<sup>60</sup>. Con el propósito de entender en forma apropiada las atribuciones y competencias locales y la manera en que son ejecutadas por las municipalidades que forman el régimen municipal, este estudio incorpora en esta sección un análisis de la estratificación municipal, empleando la información del Primer Informe Municipal de la Contraloría General de la República, con referencia al año 2001. Sobre este particular, el Instituto de Fomento y Asesoría

Municipal en un estudio del año 2002, señala que:

*“el régimen jurídico aplicado a las municipalidades del país es uniforme, existe el Código Municipal que se aplica a todas por igual, independientemente de sus ingresos, personal u otras variables. No obstante, en la práctica hay gran variabilidad entre las municipalidades”<sup>61</sup>.*

En ese contexto, la praxis de la gestión municipal muestra que esa diferenciación entre las municipalidades del país, se explica en mucho por las diferencias en el tamaño de sus jurisdicciones territoriales, así como por su desarrollo económico y la condición urbana/rural de sus municipios<sup>62</sup>. Conviene señalar también que las jurisdicciones territoriales de las municipalidades tienen su origen

60 CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. DFOE-SM-233. Diciembre 20, 2002. Anexo N° 12. El concejo municipal de Peñas Blancas no reportó gastos durante el año 2001. Anexo N° 12.

61 IFAM. El Régimen Municipal en Costa Rica, 2002. Sección de Investigación y Desarrollo, página N° 18. En: <http://www.ifam.go.cr/docs/regmunicipalcr.pdf>

62 Ibid, página N° 16.

en la Ley N° 4366 de 19 de agosto de 1969, la cual definió los cantones en que se divide el territorio nacional en la actualidad<sup>63</sup>.

Para esa fecha, en que se aprobó la actual división territorial administrativa, en que se definieron las jurisdicciones cantonales objeto de la gestión municipal, todavía no se había construido la red vial que une a las diferentes regiones del país, con el agravante de que la región Norte no estaba integrada a la organización económica del país. De igual manera, el desarrollo nacional se fundamentaba a fines de los sesentas en una economía agropecuaria y una industria todavía incipiente, muy diferente a la organización económica de principios del siglo veintiuno. En consecuencia, la división cantonal que sustentaba a los Gobiernos municipales reflejaba en ese momento, un territorio nacional en proceso de integración y una economía basada en el sector primario. Sin embargo, esa situación difiere sustancialmente de las condiciones actuales del país, con una red vial de mayor extensión que une a todo el territorio nacional y una economía moderna inserta en los mercados externos con orientación hacia las manufacturas de alta tecnología y servicios.

Ello explica que los territorios cantonales aprobados por la Ley N° 4366 de 1969 fueran tan diversos, dándose situaciones extremas como las que existen entre los municipios de Tibás y San Carlos: primero, el cantón de Tibás<sup>64</sup> con un territorio de 8,15 kilómetros cuadrados, apenas ligeramente mayor que los cantones de Flores y San Pablo de la provincia de Heredia, presenta la mayor densidad demográfica del país con 10.036 habitantes por kilómetro cuadrado. Segundo, el cantón de San Carlos<sup>65</sup> con una extensión territorial de 3.343,9 kilómetros cuadrados y una densidad de 49 habitantes por kilómetro cuadrado, constituye un cantón rural que supera en territorio a las provincias de Heredia y Cartago respectivamente. En consecuencia, ese cambio estructural experimentado por la economía nacional ha influenciado en mayor o menor grado las diferencias de los cantones y, por ende, el sustento económico de las municipalidades. En particular, se observa la concentración de la actividad económica y de servicios, lo cual ha conllevado a una mayor densidad demográfica en el Gran Área Metropolitana, en demérito de las regiones periféricas. Esto explica el ensanchamiento de esas diferencias entre sus municipalidades. Como reflejo de esa situación, existe una mayor capacidad económica en los trece cantones del Gran Área Metro-

63 El artículo 15 de esta ley señala lo siguiente "aunque el factor población, sea básico para la creación de provincias, cantones y distritos, la Comisión Nacional de División Administrativa podrá considerar otros factores de tipo geográfico, económico y sociológico, para la formación de la división territorial".

64 [https://es.wikipedia.org/wiki/Cant%C3%B3n\\_de\\_Tib%C3%A1s](https://es.wikipedia.org/wiki/Cant%C3%B3n_de_Tib%C3%A1s)

65 [es.wikipedia.org/wiki/Cant%C3%B3n\\_de\\_San\\_Carlos](https://es.wikipedia.org/wiki/Cant%C3%B3n_de_San_Carlos)

litana, por lo que cuentan con municipalidades de mayor capacidad económica en relación con las rurales.

Como aproximación a este problema, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) formuló una estratificación del régimen municipal considerando los ingresos municipales de los presupuestos ordinarios del año 2001. El cuadro siguiente incluye esa estratificación municipal, así como la condición urbano/ rural de los municipios que corresponden a las municipalidades, las cuales se clasificaron en pequeñas, medianas y grandes<sup>66</sup>.

CUADRO 5.2  
IFAM. ESTRATIFICACIÓN MUNICIPAL, 2001

Estratos municipales según ingresos presupuestarios	Número de municipalidades
1. Menor de ₡ 50 millones.	7
2. Mayor de ₡ 50 millones pero menor o igual a ₡100 millones.	6
3. Mayor de ₡ 100 millones pero menor o igual a ₡200 millones.	20
4. Mayor de ₡ 200 millones pero menor o igual a ₡350 millones.	16
5. Mayor de ₡ 350 millones pero menor o igual a ₡600 millones	13
6. Mayor a ₡600 millones.	19

Fuente: IFAM. "El Régimen Municipal en Costa Rica, 2002", página 16. CGR.

Con base en la estratificación del IFAM, se identificaron tres grupos diferenciados de municipalidades, atendiendo el criterio de ingresos correspondientes a los presupuestos ordinarios del año 2001. Se consideró la información del anexo estadístico del Informe IFAM para identificar a las municipalidades de cada grupo y asociarle la condición urbano/ rural de sus jurisdicciones cantonales<sup>67</sup>. El análisis de esta estratificación municipal permitió identificar los siguientes resultados:

- El primer grupo estaría integrado por 33 municipalidades pequeñas, con presupuestos inferiores a ₡200 millones de colones (estratos 1, 2 y 3 de IFAM), el cual estaría formado a su vez, por tres subgrupos de municipalidades. Primero, se identificó un primer sub-grupo de 7 municipalidades

66 Se utilizó un criterio de conveniencia y arbitrario para definir las municipalidades en pequeñas, medianas y grandes, pero enmarcadas en la estratificación de ingresos municipales seguida por IFAM.

67 Pertenencia del municipio al Gran Área Metropolitana. UGAM. Gran Área Metropolitana. <http://ougam.ucr.ac.cr/index.php/la-gam>.

muy pequeñas, con ingresos presupuestarios inferiores a C50 millones (Guatuso, Alvarado, Acosta, Turrubares, Dota, León Cortés, San Mateo) y todas ellas localizadas en cantones rurales. Un segundo subgrupo de 6 municipalidades, también muy pequeñas y en cantones rurales con ingresos presupuestarios inferiores a los C100 millones (Alfaro Ruiz, Los Chiles, Jiménez, Hojancha, Tarrazú, Montes de Oro); y finalmente un tercer subgrupo de 20 municipalidades pequeñas (14 municipalidades rurales y 6 municipalidades urbanas) con ingresos presupuestarios en el rango C100 - C200 millones de colones.

- Un segundo grupo de 29 municipalidades de tamaño intermedio, formado por 21 municipalidades rurales y 8 urbanas localizadas en el Gran Área Metropolitana (estratos 4 y 5 de IFAM). El rango de los ingresos presupuestarios de este grupo se ubica en el rango de C200-C350 millones de colones.
- Finalmente, se identifica un tercer grupo de 19 municipalidades de tamaño grande que corresponde al estrato 6 de IFAM, con ingresos presupuestarios superiores a los C600 millones de colones. Este grupo estaría formado mayoritariamente por 15 municipalidades pertenecientes al Gran Área Metropolitana, dos a las ciudades puertos (Puntarenas y Limón), una municipalidad a una ciudad que funciona como centro regional (San Carlos) y una municipalidad rural (Pococí).

Ello permite inferir que las municipalidades pequeñas y muy pequeñas, con presupuestos de ingresos inferiores a los C 100 millones corresponden a municipios rurales. A su vez, las grandes, con presupuestos de ingresos superiores a los C 600 millones, se localizan principalmente en el Gran Área Metropolitana, en los puertos de Limón y Puntarenas y en cabeceras regionales. Finalmente, aquellas de tamaño intermedio incluyen tanto a municipalidades de municipios rurales como urbanos. En consecuencia, se puede inferir que la condición de municipio urbano está asociada a una base de mayor actividad económica y de alta densidad demográfica, lo cual permitiría generar mayores ingresos municipales y financiar, por ende, una organización municipal de mayor complejidad y capacidad institucional.

El Código Municipal no define un modelo único de organización municipal, sino que le encarga a la alcaldía la responsabilidad

de administrar a la institución municipal. Sin embargo, dada la diversidad en los presupuestos municipales, se espera que esa diversidad también se manifieste en sus estructuras organizacionales. Esta normativa reconoce la obligación de la organización municipal de contar con un mínimo de unidades como las siguientes: el concejo municipal, la alcaldía, la auditoría, la oficina de presupuesto, la tesorería y una oficina de personal; así como las siguientes comisiones permanentes: hacienda y presupuesto, obras públicas, asuntos sociales, gobierno y administración, asuntos jurídicos, asuntos ambientales, asuntos culturales y condición de la mujer y de accesibilidad. Una ampliación de esa organización básica dependerá, entonces, de la capacidad financiera de cada municipalidad.

Con el propósito de caracterizar en mayor detalle esa diferenciación institucional al interior del régimen municipal, se formuló una tipología municipal basada en la metodología de cuartiles<sup>68</sup> y la información correspondiente a los anexos 12/ 24 del informe “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2001” publicado por el ente contralor en el año 2002<sup>69</sup>. En primer lugar, las 81 municipalidades del país se agruparon según el monto del gasto real ejecutado por cada municipalidad<sup>70</sup>. Segundo, una vez determinado este ordenamiento presupuestario de las municipalidades, se le aplicó al mismo la metodología de cuartiles. Este proceso permitió determinar los siguientes cuatro grupos de municipalidades<sup>71</sup>, que se presentan en el cuadro 5.3.

---

68 CGR. “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Periodo 2008”.

69 CGR. *Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2001*. DFOE-SM-233. Diciembre 20, 2002. Anexos 8,12,13, 25.

70 En el Anexo 12 citado, el ente contralor lista las 81 municipalidades en orden alfabético con información sobre el gasto ejecutado para cada una de las municipalidades, así como su porcentaje en relación con el gasto ejecutado total del régimen municipal. La información se presenta en colones corrientes para el año 2001.

71 Los “cuartiles” son los tres valores de la variable que definen a un conjunto de datos ordenados en cuatro partes iguales ([http://www.vitutor.com/estadistica/descriptiva/a\\_11.htm](http://www.vitutor.com/estadistica/descriptiva/a_11.htm)). El ente contralor utilizó esta “metodología de cuartiles” para el análisis comparativo del régimen municipal, indicándose que “la información del Índice de Gestión Financiera Presupuestaria correspondiente al año 2008, dividida en cuatro grupos a partir del monto del presupuesto definitivo. Esos grupos se conformaron con la metodología de cuartiles”. (CGR. Op. Cit. *Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Periodo 2008*, página 96).

CUADRO 5.3  
TIPOLOGÍA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE MÉTODO DE CUARTILES  
SEGÚN GASTO EJECUTADO, 2001.

Grupo de municipalidades (1)	Gasto Real Ejecutado Total Millones de colones	Gasto Real Ejecutado Total en %	PROMEDIO Gasto Ejecutado Millones de colones
Gasto Total	45.336	100	559,7
Grupos A,B,C,D			
Grupo A	30.229	66,7	1.511,5
20 municipalidades			1.035,4 (2)
Grupo B	8.096	17,9	404,8
20 municipalidades			
Grupo C	4.639	10,2	231,95
20 municipalidades			
Grupo D	2.371	5,2	112,9
21 municipalidades			
Municipalidad de San José (3)	10.556	23,2	10.556

Notas: (1) Incluye a 81 municipalidades que forman el régimen municipal costarricense.

(2) Excluye a la municipalidad de San José.

(3) Presenta valores extremos del grupo A

Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. DFOE-SM-223. Diciembre 20, 2002. Anexo 12

- Grupo A:** abarca 20 municipalidades con un promedio de gasto ejecutado anualmente de aproximadamente ₡1.512 millones por municipalidad. El valor extremo superior de este grupo correspondió a la municipalidad de San José, con un gasto ejecutado de ₡10.556 millones. La municipalidad de Matina presentó un monto de ₡565 millones y representó el valor extremo inferior del grupo A. Este grupo mostró una participación de un 67% en el gasto total ejecutado por el régimen municipal. Incluye mayoritariamente a 14 Gobiernos locales de municipios urbanos (San José, Cartago, Alajuela, Goicoechea, Belén Escazú, Heredia, Desamparados, Curridabat, Montes de Oca, Tibás, San Ramón, Coronado y Moravia), dos municipalidades que son cabecera de las provincias costeras (Limón y Puntarenas) y dos municipalidades que son cabeceras regionales (San Carlos y Pérez Zeledón). También se incluyen a los Gobiernos municipales de Pococí y Matina, cuyos municipios son rurales.

- **Grupo B:** agrupa a 20 municipalidades con un gasto ejecutado anualmente en el rango de C300 - C550 millones. La municipalidad de Siquirres ejecutó un gasto de C547 millones y es la municipalidad de mayor gasto en este grupo. Por el contrario la municipalidad de Guácimo fue la que ejecutó el menor monto de gasto en el 2001 (C297 millones de colones). Este grupo incluye a seis municipalidades urbanas (La Unión, Grecia, Santa Ana, Santo Domingo, Paraíso y Aserri) y el resto son rurales: Siquirres, Turrialba, Liberia, Santa Cruz, Sarapiquí, Garabito, Nicoya, Esparza, Corredores, Golfito, Carrillo, Naranjo, Cañas y Guácimo.
- **Grupo C:** incluye 20 municipalidades con un gasto ejecutado anualmente en el rango de C170 -C299 millones. La municipalidad de San Rafael ejecutó un gasto de C291 millones y la de Atenas un gasto de C171 millones y representaron los valores extremos por concepto de gasto ejecutado en el año 2001. Este grupo incluye a 7 municipalidades urbanas (San Rafael, Barva, Alajuelita, Oreamuno, Flores, Santa Bárbara y Atenas), así como a 13 municipalidades rurales: Buenos Aires, Aguirre, Osa, Abangares, Palmares, Poás, Tilarán Los Chiles, Coto Brus, Upala, La Cruz y Bagaces.
- **Grupo D:** comprende 21 municipalidades con una ejecución de gasto anual inferior a los C170 millones de colones en el año 2001. La municipalidad de Talamanca ejecutó un gasto de C160 millones de colones y fue la mayor de este grupo. La de San Mateo ejecutó únicamente C46 millones de colones en este año y presenta el valor extremo inferior del grupo así como del régimen municipal. Se incluyen 3 municipalidades urbanas (San Isidro, San Rafael y Mora) y el resto son rurales: Talamanca, Valverde Vega, Parrita, Orotina, Tarrazú, Nandayure, Puriscal, Acosta, Montes de Oro, Alfaro Ruiz, Jiménez, Guatuso, León Cortés, Hojancha, Alvarado, Dota, Turrubares y San Mateo.

Empleando información del anexo del Informe Municipal 2001, del ente contralor, se calculó para cada grupo de los cuartiles A, B, C y D, los siguientes indicadores: primero, el promedio del gasto ejecutado en millones de colones corrientes; segundo, el promedio de la planilla municipal para cada grupo (valor medio del número de funcionarios municipales); tercero, la población total de cada grupo municipal y el promedio demográfico respectivamente; cuarto, el gasto ejecutado

como porcentaje del gasto presupuestado para cada grupo; y finalmente, el porcentaje que representan los ingresos propios (ingresos corrientes menos transferencias corrientes) del total de ingresos recaudados.

Estos indicadores permiten de una manera muy general aproximar el concepto de la oferta institucional municipal (el gasto ejecutado promedio y el tamaño medio de la planilla) que da soporte al cumplimiento de sus competencias. De igual manera, el promedio demográfico es un indicador de la demanda por servicios de la población que es atendida por cada municipalidad. Finalmente, se incluyen dos indicadores: el porcentaje del gasto ejecutado respecto al presupuestado y el porcentaje de ingresos propios en relación con los ingresos recaudados, los cuales aproximan su eficacia en el manejo de los recursos. El cuadro 5.4 presenta esta información.

CUADRO 5.4  
RÉGIMEN MUNICIPAL: INDICADORES RELEVANTES DE LAS FINANZAS MUNICIPALES, 2001. GRUPO DE MUNICIPALIDADES SEGÚN CUARTILES DEL GASTO EJECUTADO

Grupo de municipalidades según cuartiles	Promedio Gasto Real Ejecutado Total Millones de colones	Promedio Número funcionarios	Gasto Ejecutado como % Gasto presupuestado	Ingresos propios (3) como % de Ingresos recaudados	Población Año 2000 Total y Promedio
Régimen Municipal	559,70	100	67,4 (2)	55,3 (4)	3.810.179 (total) 47.039 (prom.)
Grupo A 20 municipalidades	1.511,50 1.035,40	272 178 (1)	78,01	74,26	2.087.048 (total) 104.352 (prom.)
Grupo B 20 municipalidades	404,80	74	68,3	53,6	841.733 (total) 42.087 (prom.)
Grupo C 20 municipalidades	231,95	39	67,2	51,05	584.383 (total) 29.219 (prom.)
Grupo D 21 municipalidades	112,90	20	59,8	42,47	297.015 (total) 14,144 (prom.)
Municipalidad de San José (5)	10.556	2066	67,8	80,5	309.672

*Notas:* (1) Excluye a la municipalidad de San José. (2) Dato tomado del Anexo13. Columna % Ejecución. Incluye a 3 Concejos Municipales de Distrito. (3) El ente controlador define como ingresos corrientes menos transferencias corrientes. (4) Promedio simple de los promedios de los grupos A,B,C,D. (5) Se incluye la municipalidad de San José, la capital de Costa Rica por presentar valores superiores para el gasto ejecutado, el número de funcionarios y población cantonal.

*Fuente:* CGR. Anexo del informe "Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2001. Cuadros N 12 (gasto ejecutado). N 13 (como % de lo presupuestado) y N 4 (ingresos propios como % de ingresos recaudados. Datos de la población tomados del Programa Estado de la Nación e INEC. Indicadores Cantonales 2013.

La caracterización de estos cuatro grupos de municipalidades es la siguiente: en primer lugar, las municipalidades grandes del régimen municipal corresponden al grupo A, el cual presenta un promedio de gasto ejecutado de ₡1.511 millones en el año 2001; sin embargo, al excluir a la municipalidad de San José que cuenta con el mayor presupuesto del régimen municipal, este promedio disminuye a ₡1.035 millones por municipio. En promedio, el Grupo A presenta un nivel de gasto que es 3,7 veces mayor al promedio de gasto ejecutado del Grupo B (₡405 millones de colones); 6,5 veces mayor al Grupo C (₡231,95) y 13,5 veces mayor que al grupo D (₡112,90), respectivamente.

- La oferta institucional de este grupo presenta una planilla promedio de 272 funcionarios (178 funcionarios excluyendo la municipalidad de San José) por municipalidad, lo cual corresponde a un tamaño institucional que ejecuta en promedio un presupuesto anual de ₡1.511 millones de colones, denotando con ello capacidad institucional para una gestión administrativa razonable.
- Este grupo de municipalidades mostró un nivel de ejecución de un 78% del gasto presupuestado y autorizado por el ente contralor, el de mayor eficacia en el régimen municipal durante el año 2001. De igual manera, su autonomía de gestión es elevada, pues presentó un 74% de ingresos propios como porcentaje del total de ingresos, denotando con ello un alto nivel de capacidad para financiar programas y actividades con decisiones propias del concejo municipal.
- Del lado de la demanda, el grupo A presenta un tamaño medio de población de 104.352 personas por municipio, el mayor del país. Ello explica que este grupo concentre ingresos y gastos suficientes para financiar un tamaño institucional acorde con las necesidades de sus poblaciones, aún cuando la cobertura de sus servicios todavía es limitada y no se ofrecen todos los servicios requeridos.

Segundo, las municipalidades de tamaño intermedio del régimen municipal están representadas por el grupo municipal B, cuyo promedio de gasto ejecutado fue de ₡405 millones, el cual es inferior al promedio de gasto ejecutado por el régimen municipal (₡560 millones) durante el 2001. Además, el gasto ejecutado por las veinte municipalidades de este grupo apenas representó el 18% del gasto

ejecutado por el régimen municipal en ese mismo año. El perfil de este grupo considera las siguientes características:

- La oferta institucional de este grupo municipal está determinado por una planilla promedio de 74 funcionarios, la cual representó aproximadamente un 40% de la planilla promedio del grupo A y un 74% de la planilla promedio del régimen municipal durante el 2001.
- El nivel de ejecución del gasto correspondiente al grupo B fue de un 68% del gasto presupuestado y autorizado por el ente contralor. Este valor promedio de ejecución fue similar al promedio del régimen municipal. Sin embargo, su capacidad institucional y de recursos humanos para ejecutar el presupuesto es inferior a las municipalidades del grupo A.
- Este grupo presentó un 54% de ingresos propios como porcentaje del total de sus ingresos, denotando con ello una dependencia de las transferencias provenientes del presupuesto nacional para realizar inversiones, dada su limitada capacidad económica.
- La demanda por servicios para este grupo municipal está definida por una población cuyo promedio demográfico es de 42.087 personas. Este indicador es ligeramente inferior al promedio del tamaño demográfico cantonal del régimen municipal (47.039 personas) a nivel nacional y representó un 40% del promedio demográfico del grupo A del 2001.

Tercero, las municipalidades pequeñas del régimen municipal corresponden a los grupos C y D y agrupan el 50% de los Gobiernos locales del país, siendo sus indicadores inferiores a los promedios del régimen municipal. En conjunto, este grupo de municipalidades pequeñas ejecuta el 15,4% del gasto total municipal y en sus municipios se localiza el 23% de la población costarricense. El perfil de estas municipalidades se describe a continuación:

- El rasgo dominante de estas municipalidades es la pequeñez de sus planillas de personal, en el rango de 8 – 47 funcionarios y por ende de sus organizaciones administrativas, lo cual explica que sus presupuestos de gasto ejecutado fueran inferiores a los 300 millones de colones, en el año 2001. Es posible que las limitaciones en su capacidad institucional y de recursos humanos, por ser pequeñas organizaciones institucionales, expliquen sus bajos niveles de ejecución del gasto

respecto al aprobado por el ente contralor. Esta afirmación parece confirmarse con lo señalado por el ente contralor:

*“un 66% de los Alcaldes entrevistados por la Contraloría General, en la encuesta realizada, manifestó que las municipalidades no cuentan con los recursos necesarios (recurso humano capacitado, maquinaria y equipo) para atender adecuadamente los servicios que deben brindar a la comunidad”<sup>72</sup>.*

- Una segunda característica de estas municipalidades lo constituye lo reducido de las poblaciones localizadas en estos municipios. El promedio demográfico cantonal del grupo C es de 29.219 personas y para el grupo D es de 14.144 personas, los cuales representaron un 62% y un 30% de la media demográfica cantonal a nivel nacional, lo cual es propio de los municipios rurales que constituyen la mayoría de municipalidades pequeñas. Ello permite asociar una baja demanda por servicios locales, así como bajas recaudaciones de ingresos propios (impuestos y tarifas) para financiar los presupuestos de estas municipalidades, 51% para el grupo C y 42% para el grupo D. Se infiere de lo anterior el hecho de que la mayoría de estas municipalidades dependan de las transferencias del Presupuesto Ordinario de la República para financiar infraestructura y equipamientos locales en sus municipios.

La presencia de municipalidades pequeñas definidas por las limitaciones que imponen ingresos propios muy bajos y planillas laborales reducidas, sugiere la presencia de insuficiencias físicas y técnicas para garantizar que estos Gobiernos locales puedan ofrecer servicios en forma eficaz a las comunidades localizadas en sus municipios. Ello explicaría los problemas que presenta en la actualidad el régimen municipal en lo concerniente a sus municipalidades pequeñas, para ofrecer servicios comunitarios básicos como recolección y tratamiento de desechos sólidos, abastecimiento de agua potable, calles y caminos vecinales bajo condiciones de eficacia y eficiencia.

---

72 CGR. “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2001, página 14.

A manera de conclusión de este análisis, se considera que el grupo A de municipalidades de mayor presupuesto presenta valores en sus indicadores relevantes de gestión, cuya distancia es considerable en relación con las municipalidades pequeñas. Levantar las capacidades de gestión para este último grupo de municipalidades y mejorar de esa forma sus indicadores de eficacia con lleva problemas estructurales que son complejos y de difícil ejecución, si es que se quiere profundizar el proceso de descentralización que plantea la reforma del artículo 170 constitucional. Sin embargo, ello parece más sencillo para las municipalidades de tamaño intermedio del grupo B, cuyos indicadores se asemejan a los del grupo de municipalidades mayores definido como grupo A.

# Capítulo VI

LAS FINANZAS MUNICIPALES  
DURANTE EL PERIODO 1950-2002

---



# Capítulo VI

## LAS FINANZAS MUNICIPALES DURANTE EL PERIODO 1950-2002

---

### 6.1. El gasto municipal durante el período 1950-2002

La segunda mitad del siglo XX es un periodo de la historia costarricense muy singular, tanto por la transformación experimentada por su sistema económico y su inserción en la economía global, como por la rápida expansión del sector público centralizado y, en particular, por el crecimiento institucional del Gobierno central. En ese entorno, el crecimiento de la economía nacional mostró dos episodios significativos: el primero cubrió los años sesenta y setenta (1961-1979) y se caracterizó por un crecimiento muy rápido del PIB real de un 6,5%; mientras que el segundo episodio fue de menor crecimiento (5,1%) y se extendió desde 1983 hasta fines de los años noventa<sup>1</sup>. Esa evolución de la economía tuvo implicaciones directas en cambios de las políticas públicas, las cuales incidieron en la organización y funcionamiento del Gobierno central y del régimen municipal.

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle puede consultarse el trabajo de A. Harberger. PPC Issue Paper N° 13. PN-ADE-081. December 2005

El primero de esos episodios de crecimiento económico correspondió al periodo en que el país adoptó la estrategia de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano y se explica por mejoras sustantivas de la productividad y el cambio tecnológico. El segundo responde a una fase de transformación de la estructura productiva bajo la estrategia del ajuste estructural y de promoción de exportaciones en el mercado ampliado de la economía global, a partir de mediados de los años ochenta. En este segundo periodo, se profundizó el cambio tecnológico y se dieron mejoras importantes de la productividad al influjo de la inversión directa extranjera.

Concomitantemente, la participación del sector público en la economía mostró un desarrollo institucional significativo, el cual se manifestó por un aumento de las instituciones nacionales y mayor cobertura de sus competencias, así como por un rápido crecimiento del gasto del Gobierno central que, en promedio, superó al crecimiento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, el régimen municipal se debilitó durante este periodo como resultado de la pérdida de competencias frente al Gobierno central y de las limitaciones que le impuso un sistema de financiamiento dependiente en lo político de las autorizaciones legislativas y en lo económico de las transferencias provenientes del presupuesto de la república.

### 6.1.1. Evolución del gasto municipal real

La evolución económica del régimen municipal medida por el crecimiento promedio de su gasto real (en colones de 1991) mostró una tendencia de bajo crecimiento (3,3%), a lo largo de la segunda parte del siglo veinte, al pasar en términos reales desde ₡1.742 millones en 1950 a ₡8.687 millones en el año 2000 y ₡8.930 millones en el 2002, tal como se muestra en el siguiente gráfico<sup>2</sup>. El análisis de su desempeño durante estas cinco décadas está referido a tres situaciones de cambio político que influenciaron el gasto del régimen municipal<sup>3</sup>: primero, la adopción de la Constitución Política de 1949 que definió un nuevo modelo de Estado fundamentado en un Gobierno central

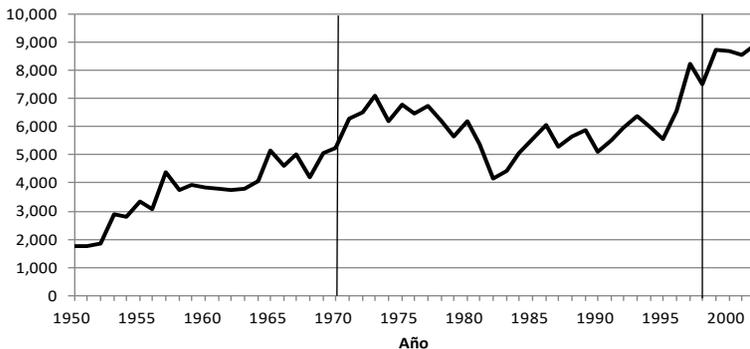
---

2 En esta sección y en la presentación del gráfico N° 1, las cifras corresponden al gasto real municipal deflactado con el Índice de Precios de Gastos de Consumo Final del Gobierno General (DIGCG) año base 1991. Ver Anexo Estadístico.

3 En el gráfico se muestran esos tres hitos del desarrollo municipal: primero, el mismo inicia en el año 1950, el cual fue el año inmediato posterior a la aprobación de la Constitución Política, dada el 7 de noviembre de 1949; segundo, se incluye una primera línea vertical en el año 1970, fecha de la primera generación de reformas municipales; y tercero, una segunda línea vertical en el año 1998, fecha de aprobación del actual código municipal.

fuerte y de tipo presidencialista; segundo, la primera generación de reformas municipales de 1970 (Código Municipal, transferencia de las recaudaciones del Impuesto Territorial y creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) que tenía el propósito de reactivar el régimen municipal y resolver su crisis de financiamiento; y finalmente, una segunda generación de reformas municipales que se manifestó durante la segunda parte de los años noventas.

GRÁFICO 6.1  
COSTA RICA: GASTO MUNICIPAL REAL 1950-2002  
MILLONES DE COLONES DE 1991



Fuente: Elaboración propia.

Esa segunda generación de reformas municipales se gestó a partir de la creación del impuesto inmobiliario en 1995, la aprobación del Código Municipal de 1998, la reforma del artículo 170 Constitucional (Ley N° 8106 del 3 de junio del 2001), y la creación del impuesto a los combustibles para financiar la red vial cantonal (Ley N° 8114 del 4 de julio del 2001). Estas reformas tuvieron efectos directos en el régimen municipal al darle mayor presencia política, así como fortalecer su desempeño económico como proveedor de servicios locales. A pesar de ello, su desarrollo todavía es incipiente y falta una mayor profundidad de los cambios previstos, en particular porque la reforma del artículo 170 Constitucional no se logró implementar de inmediato. En el gráfico se identifican esas fases en el desempeño del régimen municipal, en lo relativo a la evolución del gasto municipal real:

- **Fase de crecimiento (1950-1973).** Se trata de un periodo que cubre los años cincuentas y sesentas y que termina en el año 1973, cuando se observan los efectos de la primera generación

de reformas municipales incluyendo el impacto de las recaudaciones del Impuesto Territorial en los ingresos municipales<sup>4</sup>. Durante este periodo de 23 años, el gasto municipal real creció a una tasa promedio de un 6,3% y pasó de un promedio de ¢1.751 millones en el bienio 1950-1951, a un promedio de ¢6.628 millones en el trienio 1971-1973.

- **Fase de estancamiento 1974-1996.** Se trata de un largo periodo de un poco más de dos décadas, durante el cual el gasto municipal real experimenta una disminución de un -0,4%, siendo de ¢6.563 millones en el año 1996. El menor gasto real de este año resultó de una menor carga tributaria y tarifaria para el ciudadano promedio, a pesar de las reformas aprobadas en 1970/ 1971.
- **Fase de recuperación del crecimiento, 1997-2002.** Este corto periodo es posterior a la segunda generación de reformas municipales, en el cual se manifiestan sus efectos positivos en la actividad municipal. El gasto municipal real experimentó un 7,6% de crecimiento entre 1996 y el 2002, recuperando con ello su dinámica de los años cincuentas y sesentas. El gasto municipal real fue de ¢8.687 millones en el año 2000, ¢8.534 millones en el año 2001 y de ¢8.930 millones en el año 2002 respectivamente.

A lo largo de este periodo bajo análisis, el gasto real del régimen municipal experimentó un modesto crecimiento que fue comparativamente menor al crecimiento real del gasto del Gobierno central, de lo cual se infiere que, como resultado del modelo de Estado presidencialista adoptado en la Constitución Política de 1949, el crecimiento de la actividad económica del Estado se focalizó en el Gobierno central en demérito del régimen municipal. Incluso la expansión del Gobierno central fue superior al crecimiento real del Producto Interno Bruto del país.

---

4 La Contraloría General de la República contabilizó en sus informes presupuestarios a partir del año 1970, las transferencias del Ministerio de Hacienda por concepto del Impuesto Territorial como recaudaciones tributarias propias del Régimen Municipal. En efecto, las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades fueron de ¢33,6 millones en el año 1969 y disminuyen a ¢7,1 millones en el año 1970 como parte de la reforma aprobada. De igual manera, los ingresos tributarios municipales pasan de ¢8 millones en 1969 a ¢41 millones en 1970. Con posterioridad los ingresos tributarios reportados en la cuenta económica del régimen municipal fueron los siguientes: ¢42,7 millones en 1971; ¢60,4 millones en 1972 y ¢67,7 millones en 1973.

### 6.1.2. Desempeño fiscal del régimen municipal y la centralización del Estado costarricense

Esta asimetría en los patrones de crecimiento del gasto del régimen municipal respecto al gasto del Gobierno central tienen una explicación en las decisiones fiscales del Estado costarricense, las cuales pueden evaluarse con referencia a la razón fiscal “gastos del Gobierno/ Producto Interno Bruto”<sup>5</sup> que mide el porcentaje de recursos que el sistema político le asigna al Gobierno, tanto en el nivel centralizado durante cada periodo fiscal. Las tendencias de este indicador a lo largo de este periodo muestran primero, una disminución del gasto real municipal en relación con el PIB; y segundo, un aumento del gasto real del Gobierno central versus el Producto Interno Bruto.

En el cuadro 6.1 se muestra el comportamiento de la razón gasto municipal/ PIB a lo largo del periodo 1950-2002, observándose un valor de 1,42% en el año 1950, el cual disminuyó a 0,60% en el año 2002, tendencia que se explica por el mayor crecimiento real del PIB (5,1%) respecto al crecimiento real del gasto municipal (3,3%); así como una baja prioridad de la Asamblea Legislativa para autorizarle recursos fiscales al régimen municipal. Por el contrario, la razón “gasto Gobierno central/ PIB” aumentó desde un 11,9% en 1950 a un 15,2% en el 2002, lo cual se explica por el mayor crecimiento real del gasto del Gobierno central (5,6%) en relación con el crecimiento real del PIB y la alta prioridad política para asignarle a este nivel de gobierno nuevos recursos fiscales.

CUADRO 6.1  
RAZÓN “GASTOS REALES / PRODUCTO INTERNO BRUTO” DEL RÉGIMEN MUNICIPAL Y EL GOBIERNO CENTRAL. AÑOS SELECCIONADOS DEL PERIODO 1950-2002

	Régimen municipal	Gobierno Central
1950	1,42	11,9
1960	1,80	14,7
1970	1,35	16,5
1980	0,93	18,5
1990	0,60	15,0
2002	0,60	15,2

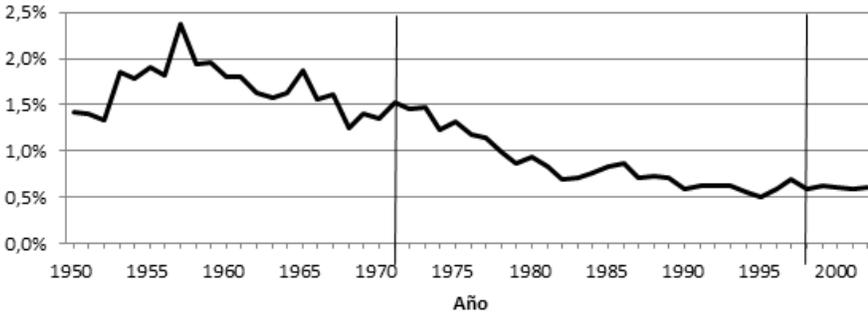
*Nota:* Se utilizó el Deflador DIGCC (base 1991). Índice del Precios del Gasto de Consumo Final del Gobierno General (Gobierno Central, municipalidades e instituciones públicas de servicios).

*Fuente:* Estadísticas Financieras del Régimen Municipal, 1950-2002

5 The World Bank Group. Decentralization and Subnational Regional Economics. Fiscal Decentralization Indicators. En: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>

El gráfico 6.2 muestra esa evolución de la razón “gasto municipal/ PIB” durante el periodo 1950-2002. Se observa con claridad una tendencia descendente en este índice a partir del año 1959, en que alcanzó su máximo valor (1,96). El valor de este índice se estabiliza en 0,60 durante el último quinquenio del periodo (1998-2002), lo cual se explica por los efectos positivos de las reformas adoptadas en el quinquenio anterior.

GRÁFICO 6.2  
 COSTA RICA: RELACIÓN GASTO MUNICIPAL/PIB, 1950-2002  
 (EN BASE A CIFRAS COLONES DE 1991)



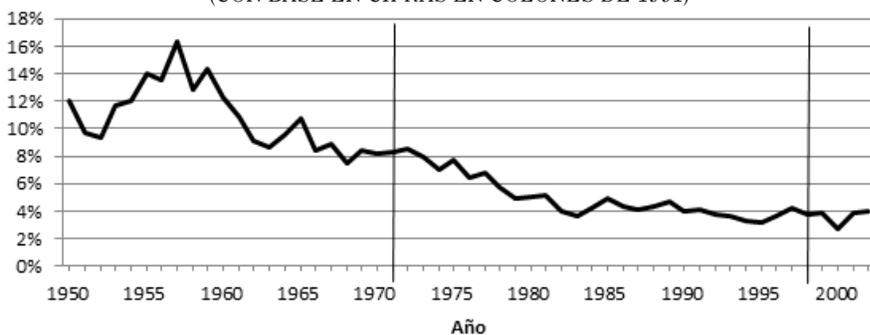
Fuente: Elaboración propia.

En la práctica, el aumento de la relación “gasto del Gobierno central/ PIB” respondió a una mayor actividad ministerial y la creación de instituciones de servicios al nivel nacional que fueron financiadas con recursos del presupuesto de la república, particularmente en los años sesentas y setentas, para luego estancarse en los dos decenios subsiguientes. Esto último ocurrió como resultado de la puesta en marcha de la estrategia del ajuste estructural y de promoción de exportaciones a mediados de los ochentas, la cual propició un reduccionismo de la institucionalidad estatal centralizada y de una crisis fiscal que devino en un deterioro generalizado de los servicios públicos en los últimos años de este mismo periodo. La divergencia en las tendencias del “gasto municipal/ PIB” y del gasto del “Gobierno central/ PIB” refleja un entorno favorable a la centralización, la cual se fundamentó en el modelo de Estado de la Constitución Política vigente, mediante el que los decisores políticos asignaron presupuestos cada vez mayores al Gobierno central, en forma sistemática a lo largo de estas cinco décadas.

### 6.1.3. Estancamiento del proceso de descentralización y su impacto en el gasto real municipal

El gráfico 6.3 ofrece el índice de descentralización estimado por la razón “gasto municipal/ gasto del Gobierno central” y su evolución durante la segunda parte del siglo XX. Este indicador<sup>6</sup> muestra el porcentaje del gasto municipal en relación con el gasto del Gobierno central y evalúa su desempeño en el tiempo, indicando si el gasto público se descentraliza en dirección al Gobierno municipal o no. La información aportada en el siguiente gráfico muestra que el indicador disminuyó a partir del año 1957 cuando fue de un 16,3%, y que esa disminución fue sistemática durante las siguientes cuatro décadas hasta llegar a un mínimo de un 3,7% en el año 1996. Finalmente, el indicador mostró una relativa estabilidad en torno a un bajo nivel de 4% en el sexenio 1997-2002, lo cual resultó de la recuperación en el crecimiento del gasto municipal producto de las reformas municipales aprobadas por la Asamblea Legislativa entre el año 1995 y el 2001.

GRÁFICO 6.3  
COSTA RICA: RELACIÓN GASTO MUNICIPAL/GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL,  
1950-2002  
(CON BASE EN CIFRAS EN COLONES DE 1991)



Fuente: Elaboración propia.

Esa tendencia dual (descenso y posterior estancamiento) observada en el comportamiento de la razón “gasto municipal / gasto del Gobierno central” del gráfico, se explica por el mayor crecimiento de la actividad económica del Gobierno central durante los años sesenta y setenta, así como por la recuperación del gasto municipal a

6 Op. Cit., The World Bank Group. Decentralization and Subnational Regional Economics. Fiscal Decentralization Indicators.

fin de los noventa, con posterioridad a la aprobación legislativa del impuesto inmobiliario y del Código Municipal. Un análisis de los determinantes de los cambios observados en la tendencia de largo plazo del índice de descentralización para Costa Rica, responde a lo siguiente:

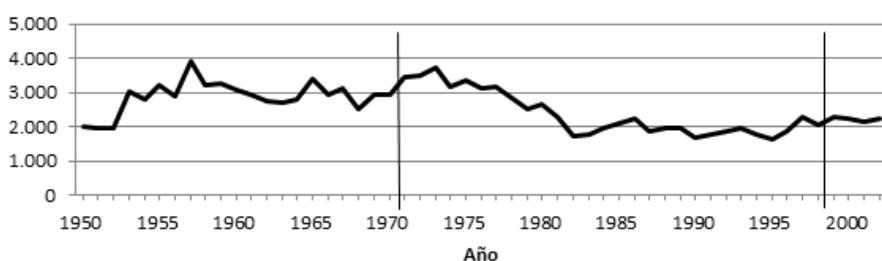
- En primer lugar, la caída del índice de descentralización por un periodo de cuatro décadas (1957-1996) refleja el modelo de Estado centralista y presidencialista aprobado en la Constitución Política de 1949, que priorizó la creación de instituciones nacionales con recursos del presupuesto ordinario de la república y de expansión de los programas bajo el control del Poder Ejecutivo, absorbiendo incluso competencias locales.
- Segundo, esa concepción política del Estado derivó en una dinámica de rápido crecimiento del gasto real (5,6%) del Gobierno central durante esas cuatro décadas en comparación con el modesto crecimiento del gasto real municipal (3,3%). La divergencia en esos patrones de crecimiento del gasto del nivel centralizado respecto al nivel descentralizado explican la caída del índice de descentralización y la baja prioridad política del Estado costarricense para asignar recursos al régimen municipal.
- Tercero, la estabilización del índice de descentralización (4%) durante el sexenio 1997-2002, se explica por la crisis económica de principios de los noventa y la adopción de la estrategia del ajuste estructural y de promoción de exportaciones, que promovió un reduccionismo de la actividad económica del nivel centralizado de Gobierno. Ello incidió en una desaceleración del gasto real del Gobierno central (2,6%) durante este mismo decenio y en la aprobación de medidas de política para fortalecer al régimen municipal.

Finalmente, se señala a un nivel de mayor especificidad, que la inflexión del índice de descentralización a partir de 1995 y su estabilidad en un valor del 4%, tiene su razón de ser, en un conjunto de reformas municipales estratégicas aprobadas por la Asamblea Legislativa a mediados de los años noventa: primero, se aprobó la creación del Impuesto Inmobiliario (1995) como un tributo municipal; y segundo, la aprobación de un nuevo Código Municipal en el año 1998, el cual –entre otras reformas– definió una nueva fundación tributaria y tarifaria local, independiente a las finanzas nacionales, aún cuando la misma todavía es incipiente y requiere de un mayor desarrollo institucional del régimen municipal para emplearla en toda su extensión.

#### 6.1.4. El crecimiento real del gasto municipal por habitante

Una dimensión diferente del gasto municipal presenta la información del gráfico 6.4, en el cual se muestra la tendencia del gasto municipal real por habitante y su evolución durante el periodo 1950-2002, distinguiéndose como puntos de inflexión el año 1970, cuando se aprobó la primera generación de reformas municipales, y el año 1998, en que se aprobó el actual Código Municipal. Esta información permitió identificar cuatro fases diferenciadas en el comportamiento del gasto real municipal por habitante:

GRÁFICO 6.4  
GASTO MUNICIPAL REAL POR HABITANTE  
(EN COLONES DE 1991)



Fuente: Elaboración propia.

- **Fase de crecimiento (1950-1957).** Se trata de un corto periodo durante la década de los cincuentas, en el cual el gasto municipal real por habitante se duplica al pasar de ₡1.983 en el bienio 1950-1951 a ₡3.926 en 1957<sup>7</sup>. Este es el periodo inmediato a la adopción de la nueva Constitución Política de 1949, en el cual se manifiesta un rápido crecimiento económico (6%) debido a la expansión del mercado mundial. De manera particular, se señala que en general el gasto público también creció rápidamente, en particular el gasto real del Gobierno Central que lo hizo a un 9,2% respectivamente.
- **Fase de estancamiento 1958-1977.** Se trata de un largo periodo de dos décadas, durante el cual el gasto municipal real por habitante se reduce en términos absolutos en un 20%, al disminuir a un promedio de ₡3.112 colones. Interesa señalar que durante este mismo lapso, el gasto real del Gobierno

7 Cifras deflactadas usando el Índice de Precios del Gasto de Consumo Final del Gobierno General (DIGCG), año base = 1991.

central creció en un 6,3% como resultado de una expansión de las actividades económicas de este nivel de gobierno. El crecimiento real del PIB fue de un 5,7% respectivamente.

- **Fase de decrecimiento 1978-1996.** En la fase tercera de aproximadamente dos decenios (1978-1996), el gasto municipal real por habitante disminuyó en términos absolutos en un 35% y representó un promedio de ₡2.025. Este nivel fue muy similar al gasto municipal real por habitante observado en el año 1950 que fue de ₡2.005 de 1950.
- **Fase de recuperación, 1997-2002.** Este corto periodo es inmediato posterior a la creación del Impuesto Inmobiliario (fines de 1995), en el cual se manifiestan sus efectos en la recaudación tributaria municipal. El gasto municipal real por habitante experimenta un pequeño aumento al representar un promedio de ₡2.207 colones para el periodo, siendo de ₡2.220 colones en el último año (2002) del mismo.

A manera de conclusión puede afirmarse que la evolución del gasto municipal real por habitante no mostró cambios que permitieran un mayor balance de responsabilidades para el régimen municipal, ello a pesar de los cambios de política económica ocurridos durante este periodo. Sin embargo, a finales del mismo, se manifestó una inflexión en la evolución del Estado costarricense como resultado de la profunda crisis que experimentó el Gobierno central con un déficit fiscal creciente y un aumento sostenido de la deuda pública, situación que restringió su crecimiento y un deterioro generalizado de los servicios públicos. Esa crisis fiscal facilitó que la Asamblea Legislativa aprobara la segunda generación de reformas municipales a partir del año 1995, permitiendo con ello una recuperación moderada en el gasto real per cápita del régimen municipal.

### 6.1.5. La estructura del gasto municipal

Este análisis considera en primer lugar, una descripción de ciertas restricciones o limitaciones que impone la legislación costarricense al régimen municipal en lo concerniente al gasto; y segundo, el análisis de estructura del gasto municipal considerando sus componentes principales de tipo corriente y de la cuenta de capital. En particular, se analiza la normativa que establece la condición de equilibrio presupuestario requerida para la aprobación del presupuesto municipal, así como de su liquidación posterior, por parte del ente contralor. Sobre lo segundo, la información aportada permite identificar la presencia de cambios importantes en la estructura del gasto municipal durante el periodo de análisis, señalándose el aumento en la participación del rubro de “sueldos y salarios” como resultado de la aprobación del Código Municipal de 1998 que creó la carrera administrativa del personal municipal.

#### 6.1.5.1. Limitaciones legales del gasto municipal

El régimen municipal presenta una estructura del gasto presupuestario que está condicionada por el mandato del artículo N° 91 de la Ley Código Municipal N° 7794, el cual señala una condición de “equilibrio presupuestario”, en el sentido de que *“el presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos”*. De igual manera, el artículo 1° de la Ley N° 8131 “Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”<sup>8</sup>, de acatamiento municipal, señala que *“el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento”*<sup>9</sup>, agregando que *“para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital”*<sup>10</sup>. En consideración a este mandato legal, la Contraloría General de la República fiscaliza anualmente que los proyectos de presupuesto de las municipalidades cumplan con este requerimiento previo a su autorización.

---

8 En su artículo 1°, inciso (d) establece la obligación de las municipalidades de cumplir con los principios del Título II Principios y Disposiciones Generales de Administración Financiera, Ley 8131 “Administración financiera de la República y Presupuestos Públicos” del 18 de setiembre del 2001.

9 Ibid, página 3

10 Ibid, página 3

En concordancia con esta política presupuestaria, el régimen municipal fue autorizado por la Contraloría General de la República para ejecutar presupuestos institucionales por un monto total de ₡64.804,9 millones de colones corrientes, en el año 2001. En consideración al mandato del balance presupuestario, el ente contralor aprobó ingresos para el régimen municipal equivalentes al monto total de los proyectos presupuestarios municipales durante ese mismo año, tal como se muestra en el cuadro siguiente. Sin embargo, el gasto municipal ejecutado fue de apenas de ₡45.044,3 millones durante este mismo año, de lo cual se infiere una diferencia entre el gasto presupuestado y ejecutado de ₡19.760,6 millones de colones<sup>11</sup>, lo cual representó una sub-ejecución equivalente a un 30,5% del gasto presupuestado. De igual manera, ese nivel de gasto ejecutado representó un 77% de los ingresos recaudados por el régimen municipal en el año 2001.

CUADRO 6.2  
INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTARIOS Y EJECUTADOS, 2001  
EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES

Rubros Presupuestarios	Presupuestado	Recaudado/Ejecutado	Diferencia	% Subejecución
Ingresos	64.804,9	58.708,0	6.096,9	9,4
Egresos	64.804,9	45.044,3	19.760,6	30,5
Porcentajes				
Relación Egresos/ Ingresos (en porcentajes)	100	76,7	--	

Fuente: CGR. Cuadro 16 "Resultado de la Liquidación de los Presupuestos, 2001". Anexo Cuadros de la Memoria Anual correspondiente al año 2001.

Esta información muestra que el nivel de ejecución del gasto municipal fue de un 69,5% del gasto autorizado por el ente contralor para el 2001 y este porcentaje de ejecución fue muy similar al observado en los años 2000 (69,2%) y 1999 (69,2%), de lo cual se infiere que el régimen municipal presenta problemas de planificación para progra-

11 Contraloría General de la República. Memoria Anual 2001. Mayo 1, 2002. No incluyó información de las municipalidades de Alajuelita, Bagaces y Montes de Oro y de los concejos municipales de Distrito de Peñas Blancas y Tucurrique, por cuanto no presentaron los informes de ejecución presupuestaria (nota del Cuadro N° 16).

mar en forma adecuada el gasto municipal, así como de capacidad institucional para gestionar en forma eficaz los recursos presupuestados.

El artículo N° 93 del Código Municipal establece, además, la restricción de que *“las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración”*. La Contraloría General de la República estimó los gastos de administración durante el año 2001 en un monto de C\$11.899,3 millones, los cuales representaron un 26% de los gastos totales ejecutados, así como un 20% de los ingresos recaudados por el régimen municipal, determinando con ello que las municipalidades cumplieron con este mandato legal.

#### *6.1.5.2. Los componentes estructurales del gasto municipal*

El capítulo IV “Presupuesto Municipal” de la Ley Código Municipal N° 7794 y los principios orientadores del gasto público establecidos por la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos N° 8131, constituyen el marco jurídico que define la estructura y operación del presupuesto municipal. Esa estructura del gasto municipal está determinada por dos componentes: el gasto corriente y el gasto de capital. El primero agrupa los gastos requeridos por la municipalidad en el cumplimiento de sus competencias propias y sustantivas para la atención de los servicios locales. En este sentido, incluye los pagos de la planilla municipal, la compra de bienes y servicios requeridos para su funcionamiento y prestación de servicios locales, así como los pagos por concepto de intereses de la deuda y las transferencias corrientes a otras instituciones locales. El segundo considera aquellos gastos empleados para la ampliación de la infraestructura local cantonal y el patrimonio municipal, así como los pagos por amortización de la deuda municipal y transferencias de capital a organizaciones locales.

La Contraloría General de la República, en su primer informe a la Asamblea Legislativa correspondiente al periodo fiscal 1951<sup>12</sup>, reportó ingresos nominales recaudados por el régimen municipal por

---

12 La Asamblea Legislativa, en cumplimiento del artículo N° 183 de la Constitución Política de 1949, autorizó la creación de la Contraloría General de la República mediante Ley N° 1252 del 23 de diciembre de 1950 el artículo N° 152 Constitucional estableció la responsabilidad del nuevo ente contralor para examinar, aprobar, improbar y fiscalizar los presupuestos de todas las municipalidades del país. Con ese propósito, la Inspección General de Hacienda Municipal pasó a ser parte de la Contraloría General de la República y el Lic. Rodolfo Castaing fue nombrado como el primer Director de la Sección Municipal del ente contralor. Ver Memoria Anual de la Contraloría General de la República de 1951, páginas 6-8 (Abril 30, 1952). La liquidación de ingresos y gastos municipales presentada en este informe correspondió a un total de 67 municipalidades.

un monto de ₡17.9 millones y gastos nominales efectivos de ₡13.6 millones, así como un superávit de ₡4.3 millones de colones<sup>13</sup>, con la siguiente composición:

CUADRO 6.3  
COSTA RICA: RELACIÓN GASTO MUNICIPAL/GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL,  
1950-2002 (CON BASE EN CIFRAS EN COLONES DE 1991)

Gastos efectivos más superávit	17.899.800,90	100
Gastos municipales efectivos, 1951 : (igual gastos administración y corrientes)	<u>13.603.475,83</u>	<u>76</u>
1. Gastos generales de administración	2.510.903,32	14
2. Gastos corrientes	11.092.572,51	62
Superávit del periodo	4.296.325,07	24

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Anual 1951, páginas 6 y 7. Enviado a la Asamblea legislativa el 30 de abril de 1952.

A un nivel de mayor detalle, este informe del ente contralor señala que los gastos nominales del régimen municipal en servicios comunitarios, inversiones, gastos menores y transferencias fueron de ₡11,1 millones, lo cual representó un 82% del total de gastos efectivos. En consecuencia el 18% restante correspondió a los gastos generales de administración de las 67 municipalidades que conformaban el régimen municipal costarricense durante el año 1951. Conviene señalar que la Contraloría General de la República empezó a funcionar en el año 1951, razón por la cual una de sus primeras tareas fue formular los nuevos sistemas y métodos de evaluación presupuestaria para el régimen municipal, con el propósito de atender los requerimientos planteados por la nueva Constitución en materia presupuestaria. En el marco de estas reformas, las municipalidades debieron enfrentar problemas y dificultades en su gestión presupuestaria, los cuales solo fueron resueltos a lo largo de esta década de los años cincuentas.

En ese contexto, el análisis de largo plazo (1950-2002) de la estructura del gasto municipal puede referirse a tres episodios o fases: primero, el trienio 1955-1957 que representa el periodo inmediato a la aprobación de la Constitución Política y en el cual el gasto real municipal alcanzó su máximo nivel; segundo, el trienio 1975-1977

13 Estas cifras corresponden a datos en colones corrientes que no han sido ajustados por el factor de inflación.

que representa el episodio en que se manifestó la primera generación de reformas municipales de 1970; y finalmente, el trienio 2000-2002 que representa el episodio de impacto de la segunda generación de reformas municipales de los años 1995-2000. El análisis se fundamentó en los informes anuales de la Contraloría General de la República, información que fue tabulada en el cuadro 6.4 para esos tres episodios del gasto municipal, con detalle de su estructura porcentual en gastos corrientes (consumo, intereses y transferencias) y gastos de capital (inversión, amortizaciones a la deuda y transferencias).

CUADRO 6.4  
ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL. PERIODOS 1955-1957, 1975-1977, 2000-2002  
(CON BASE EN DATOS DEL GASTO EN COLONES CORRIENTES)  
(PORCENTAJES)

	1955-1957 Promedio en %	1975-1977 Promedio en %	2000-2002 Promedio en %
GASTO EJECUTADO (1+2)	100,0	100,0	100,0
1. CORRIENTES	59,5	56,3	74,1
1.1 Consumo	56,3	46,5	62,6
1.2 Intereses	0,6	1,9	2,5
1.3 Transferencias	2,7	7,8	9,0
2. CAPITAL	40,5	43,7	25,9
2.1 Inversión real y equipamientos	17,5	31,8	20,0
2.2 Amortización de la deuda.	5,3	4,3	4,4
2.3 Transferencias	0,2	4,6	0,9
2.4 Otros Rubros	17,4	3,0	0,6

*Nota:* La estructura porcentual del gasto municipal fue estimada con base en datos en colones corrientes sobre el gasto ejecutado del régimen municipal.

*Fuente:* Cuenta Económica Municipal del Anexo Estadístico.

La estructura del gasto municipal durante el primer episodio (1955-1957) mostró una composición de un 60% del gasto corriente y un 40% para los gastos de capital, lo cual reflejó el peso dominante de los servicios comunitarios que forman parte de los gastos corrientes y de la inversión real como componente mayoritario de los gastos de capital. En lo relativo a los gastos generales de administración, aún cuando la memoria anual 1957 del ente contralor no

aporta información al respecto, se pudo determinar que estos gastos representaron un 20% del presupuesto ordinario del año 1960<sup>14</sup>. Este resultado es bastante similar al reportado en el año 1951, en el cual los gastos de administración fueron un 18% de los gastos efectivos respectivamente.

Durante el segundo episodio (1975-1977) ocurrió un pequeño cambio en la estructura del gasto en razón de que los gastos corrientes disminuyen su participación a un 56,3% por una contracción importante de los gastos de consumo (sueldos y salarios y bienes y servicios) que fueron de un 46,5% del gasto total ejecutado por el régimen municipal. La reducción relativa en la participación del gasto corriente fue compensada por los gastos de capital que aumentaron su participación a un 43,7% del gasto efectivo, como resultado de la mayor actividad de la inversión municipal durante este año.

A un nivel de mayor detalle, el ente contralor en su informe anual del año 1976 reportó un total de gastos nominales efectivos del régimen municipal por C253.9 millones con la siguiente composición: primero, C150 millones de gastos corrientes que representaron un 59% respectivamente; y segundo, C104,1 millones de gastos de capital para un 41% del total de gastos efectivos en este año<sup>15</sup>. Interesa señalar que los gastos de consumo representaron el rubro de mayor importancia (C123 millones) del gasto municipal, con un detalle del 66% en pagos de remuneraciones para la planilla municipal y de 34% para los gastos en bienes y servicios que requirió el funcionamiento de la administración municipal. Además, la inversión real (C75 millones de colones corrientes) representó un 29% del total de gastos efectivos, mientras que los pagos de amortización de la deuda (C14 millones) fueron de un 5,3% respectivamente.

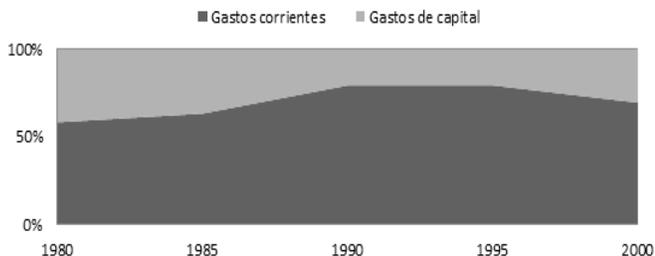
El tercer episodio (2000-2002) muestra un cambio significativo en la estructura del gasto municipal causado por el aumento de los gastos corrientes a un 74% en demérito de los gastos de capital que disminuyeron su participación a un 26% respectivamente. El gráfico siguiente muestra que para el año 2000, los gastos corrientes representaron el 70% de los gastos del régimen municipal.

---

14 CGR. Informe a la Asamblea Legislativa, 1959. Junio 22, 1960. Ver Informe Departamento de Control de Presupuestos. Cuadro segundo anexo al texto, titulado "Cálculo de Presupuestos Ordinarios, año 1960. Municipalidades y Concejos de Distrito". La información agregada del cuadro es la siguiente: Total de Ingresos (C31,5 millones); Total Egresos (C30,0 millones); Gastos de Administración (C6,0 millones), Gastos corrientes (C24,0 millones) y Fondos Sobrantes (C1,0 millón de colones).

15 CGR. Informe Anual 1976. San José, 1° de marzo de 1977. Páginas 56 y 57.

GRÁFICO 6.5  
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS TOTALES MUNICIPALES



Fuente: Elaboración propia.

Las razones que explican el mayor peso relativo de los gastos corrientes a partir del año 1990, tienen que ver con aumentos en los pagos de la planilla municipal y en una mayor demanda por servicios locales en particular para las municipalidades urbanas. Sobre lo primero, se señala que con la adopción del Código Municipal de 1998 se creó la carrera administrativa en el régimen municipal, lo cual permitió avanzar de un sistema de personal de botín político a un sistema similar al del Servicio Civil del Gobierno central, situación que conllevó al pago de salarios mínimos y beneficios propios de la carrera administrativa con el consiguiente aumento en los pagos de la planilla municipal.

## 6.2. El financiamiento municipal

El financiamiento municipal mostró cambios estructurales importantes en la segunda parte del siglo veinte, al pasar de un agregado de impuestos de baja recaudación –que fue la tónica durante la mayor parte de su historia– a un modelo de financiamiento basado en tributos y tasas de servicios autofinanciados, complementado por las transferencias provenientes del presupuesto de la república. Se presenta primeramente, un análisis general de tipo histórico sobre la evolución del financiamiento municipal que se inicia con una revisión de las Ordenanzas Municipales de 1867, el primer código municipal aprobado en el país y cuya influencia trascendió hasta la aprobación de la Constitución Política de 1949. Segundo, analiza la primera generación de reformas municipales de principios de los setentas, la cual permitió dotar al régimen municipal costarricense de un modelo financiero basado en tributos y tasas de servicios autofinanciados, enfoque que fue profundizado por la segunda generación de reformas

municipales de la segunda parte de los noventa. El análisis incorpora una descripción de las limitantes constitucionales que le impiden a las municipalidades imponer/ modificar sus propios tributos, situación que le mantiene con una baja carga tributaria local al compararse con la tributación nacional y con sistemas tributarios locales de países unitarios de mayor desarrollo económico.

### 6.2.1. Consideraciones históricas sobre el financiamiento municipal

Las Ordenanzas Municipales de 1867 representan el código municipal más antiguo y de mayor aplicación que ha tenido el régimen municipal costarricense. En su artículo 30, esta normativa incluyó la Sección de Rentas Municipales, la cual definió un modelo de financiamiento municipal basado en tres categorías de ingresos: primero, las rentas propias; segundo, las rentas de policía; y finalmente las rentas para la enseñanza, cuyos rasgos relevantes se describen a continuación:

- Las rentas propias fueron definidas por el artículo N° 31, señalándose que las mismas corresponden a “1° *El producto de los capitales, fincas y demás bienes que pertenezcan a la Provincia y no tengan por la ley ó por la voluntad del donante otra dedicación especial: 2° los impuestos sobre el consumo de carnes o de matanza en la parte determinada por la ley: 3° el producto de patentes de comercio, molinos para trigo o maíz, billares y galleras; y 4° los impuestos sobre diversiones públicas y espectáculos de cualquiera especie, dados por especulación.*”
- Las rentas de policía se especificaron en el artículo N° 32 de la siguiente forma, “1° *El producto de alquiler de pesos y medidas de la Municipalidad: 2° el de carcelajes que deben pagar los detenidos y presos: 3° el de multas que imponga la Policía: 4° el derecho que se cobre por los puestos o lugares de efectos en los días de mercado: 5° el producto de animales monstrencos<sup>16</sup> y de los demás que se vendan en subasta pública por cuenta de la Policía; y 6° el impuesto por alumbrado y serenazgo*”.

---

16 En el derecho civil y administrativo, se entiende los bienes —denominados bienes mostrencos— que no tienen dueño conocido (ver: <https://es.wikipedia.org/wiki/Mostrenco>).

- Las rentas de enseñanza<sup>17</sup> corresponden al artículo N° 33 y fueron definidas como, “1° *el producto de los capitales, fincas y demás bienes que por la ley o la voluntad del donante estén destinados a este objeto*: 2° *el de la venta de bienes vacantes y mostrencos en la Provincia*: 3° *el impuesto a los padres de familia por la enseñanza de sus hijos*: 4° *el quince por ciento sobre los honorarios de los expendedores de licores nacionales*: 5° *el de las multas que impongan los Tribunales de Justicia a los delincuentes de la Provincia por delito o delitos cometidos en ella*: 6° *la parte que destina la ley para la enseñanza, del impuesto sobre el consumo de carnes*; y 7° *las herencias vacantes, conforme al artículo 635 del Código Civil*”.

Con el transcurrir del último cuarto del siglo XIX, las competencias de policía y educación<sup>18</sup> fueron asumidas por el Gobierno nacional, por lo cual el régimen municipal solo mantuvo sus rentas propias. El estudio “Legislación Tributaria Municipal 1900-1976”<sup>19</sup> identificó los impuestos que corresponden a las rentas propias municipales vigentes durante la primera mitad del siglo veinte y que todavía estaban vigentes a la fecha en que se aprobó la Constitución Política de noviembre de 1949. Esos impuestos pueden definirse primero, como rentas propias y segundo como participaciones de impuestos nacionales, los cuales son transferidos posteriormente por el Ministerio de Hacienda a los Gobiernos municipales:

- *Impuesto Territorial*. Data de la Ley N° 72 de 18 de diciembre de 1916, la cual fue modificada por ley N° 27 de 2 de marzo de 1939. Participación municipal.
- *Impuesto sobre Sucesiones*. Creado mediante Ley N° 2 de 28 de noviembre de 1914 y modificada según ley N° 19 de 11 de noviembre de 1936 y ley N° 48 de 14 de junio de 1940. Participación municipal.
- *Detalle de Caminos*. Creado por ley N° 110 de 24 de agosto de 1921 y modificada por ley N° 59 de 10 de agosto de 1936 y ley N° 757 de 11 de octubre de 1949. Impuesto municipal.

17 El artículo N° 151 de la Ley General de Educación Común del 26 de febrero de 1886 señaló sobre la legitimidad de estas rentas lo siguiente: “Quedan derogadas todas las disposiciones legales referentes a instrucción primaria, que se opongan a la presente” - San José, Tipografía Nacional, 1886, página 39.

18 La Ley General de Educación Común del 26 de febrero de 1886, centralizó el servicio de educación en el Gobierno Central.

19 Aguilar, J., y E. Ramírez. Legislación Tributaria Municipal, 1900/1976. Resumen. Centro de Investigaciones y Capacitación en Administración Pública. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: CICAP/ Universidad de Costa Rica. Febrero, 1977.

- *Impuesto sobre la plusvalía.* Creado por Ley N° 74 de 18 de diciembre de 1916. No se hizo efectivo.
- *Impuesto sobre transmisión de propiedades.* Ley N° 61 de 27 de julio de 1949. Impuesto a favor de la municipalidad de San José.
- *Impuesto sobre el consumo de azúcar.* Creado por ley N° 68 de 14 de agosto de 1924 y modificada según ley N° 9 de 8 de noviembre de 1945. Impuesto que fija una tasa de ₡0,50 por quintal de azúcar para la municipalidad de la jurisdicción del respectivo ingenio.
- *Impuesto cantonal de licores.* Creado mediante ley N° 44 de 14 de diciembre de 1945 y modificada por ley 533 de 25 de julio de 1946. Participación municipal.
- *Impuesto sobre licores y cerveza y mangle.* Impuesto correspondiente a la provincia de Puntarenas. por ley N° 192 de 23 de agosto de 1945.
- *Impuesto sobre consumo de cigarrillos.* Creado por ley N° 24 de 20 de setiembre de 1931. Asigna una participación en la recaudación del impuesto a las municipalidades de las zonas tabacaleras para el mejoramiento de los caminos.
- *Impuesto sobre el destace de ganado.* Creado por ley N° 40 de 31 de julio de 1916. Participación municipal en el impuesto de los municipios productores de ganado de carne.
- *Impuesto ad-valorem sobre la producción de café.* Impuesto municipal creado por ley N° 209 del 18 de agosto de 1933.
- *Impuesto sobre la producción de tabaco.* Impuesto municipal creado por ley N° 746 de 11 de octubre de 1949 que se distribuye entre las municipalidades de las zonas productoras para invertirse en obras de mejoramiento rural.
- *Impuesto sobre la producción de café de Turrialba.* Creado por ley N° 68 de 14 de agosto de 1924.
- *Impuesto a la sal.* Creado por ley N° 54 de 17 de agosto de 1916 y su recaudación se distribuye entre las municipalidades de los cantones productores de sal.

- *Permisos de construcciones*. Contribución municipal Creado por ley N° 833 de 2 de noviembre de 1949.
- *Impuesto sobre espectáculos públicos (Cooperativa Casas Baratas)*. Creado por ley N° 190 de 14 de agosto de 1942. Modificado por ley N° 148 de 8 de agosto de 1945, la cual traspasa las rentas del impuesto a la Caja Costarricense de Seguro Social.
- *Patentes municipales*. Abarcan un conjunto de impuestos que varía entre las municipalidades de acuerdo a las actividades propias de cada cantón. Las patentes responden a leyes específicas aprobadas por la Asamblea Legislativa para cada municipalidad.
- *Patente municipal: venta licores nacionales y extranjeros*. Ley N° 10 de 7 de octubre de 1936 denominada Ley sobre Venta de Licores. Se refiere al impuesto municipal que sirve de base para el remate de los puestos de venta de licores en el cantón.
- *Impuesto de ruedo*. Ley N° 8 de 29 de setiembre de 1936. Impuesto municipal que cubre los gastos de mantenimiento del Departamento de Tráfico y el sobrante es distribuido entre las municipalidades en proporción al número de vehículos inscritos en cada cantón.
- *Impuesto a las importaciones*. La ley N° 1484 de 4 de agosto de 1952 establece un recargo a los aforos ad-valorem de aduanas para sustituir mediante una subvención fija, el impuesto y patentes municipales que gravan las importaciones.
- *Impuesto a la importación de gasolina y demás derivados del petróleo*. Ley N° 240 de 18 de agosto de 1933. Establece un recargo a la gasolina expendida a favor de las municipalidades, el cual sustituye al impuesto de ruedo creado por ley N° 38 de 20 de julio de 1926.
- *Impuesto a las importaciones (obras públicas)*. La ley N° 161 de 17 de agosto de 1945 crea un recargo tributario a las mercaderías importadas que será asignado a las municipalidades de Puntarenas, Limón y la Junta Nacional de Carreteras para cancelar el principal y pago de intereses de la deuda de un préstamo destinado a financiar obras específicas definidas por la ley en esos cantones.

El ente contralor en su informe anual de 1957, presentó la serie histórica de ingresos municipales para el periodo 1946-1956, la cual se presenta en el siguiente cuadro<sup>20</sup>. A partir de esta información se determina que los ingresos del régimen municipal crecieron a una tasa compuesta anual nominal de un 18% durante este periodo al pasar de ₡7,6 millones de colones corrientes en 1946 a ₡38,5 millones en el año 1956.

CUADRO 6.5  
INGRESOS MUNICIPALES, 1946-1956

Años	Ingresos municipales (colones corrientes)	Índice crecimiento
1946	7.558.980,13	100,0
1947	8.509.137,33	112,5
1948	10.019.838,23	132,5
1949	13.993.323,46	185,0
1950	16.263.088,13	215,0
1951	17.899.800,90	236,6
1952	20.680.356,79	273,4
1953	26.774.574,32	354,0
1954	30.271.295,13	400,2
1955	35.813.904,43	473,5
1956	38.460.846,59	508,5

Fuente: CGR. Memoria Anual 1957. Abril 30, 1957, página 215

Una evaluación realizada por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en el año 2004<sup>21</sup>, sobre esta fase inicial del desarrollo municipal, concluye que muchos de los aspectos organizativos y económicos del régimen municipal estuvo determinado en un alto porcentaje por las Ordenanzas Municipales de 1867. En particular, sus autores señalan que *“las ordenanzas municipales promulgadas en 1867 con reformas y adiciones posteriores establecieron la organización básica de las municipalidades, cuya vigencia se extenderá en el siglo XX hasta la promulgación del primer Código Municipal en 1970”*<sup>22</sup>; situación que explica que su sistema de financiamiento durante los años cincuenta y sesenta respondiera a gravámenes, tasas

20 Contraloría General de la República. Sexto informe enviado a la Asamblea Legislativa y publicado el 30 de abril de 1957. Serie histórica de los ingresos municipales. Página 215.

21 Alvarado, R., y M. Pérez. El Gobierno Local en Costa Rica. IFAM Serie Administración Municipal N° 1. 2004. Página 4.

22 Ibid, Página 4.

de patentes y rentas de activos propios, todos ellos de larga data y que antecedían a la Constitución Política vigente en esa fecha.

La evolución del financiamiento municipal durante la segunda mitad del siglo veinte mostró cambios esenciales en lo referente a la importancia relativa de sus instrumentos. Esto se explica por las dos generaciones de reformas municipales ya mencionadas de 1970/71 y 1995/2001, las cuales promovieron un modelo de financiamiento basado en tributos locales y de tasas/precios para atender el financiamiento de los servicios locales comunitarios. De igual manera, promovieron una racionalización de las transferencias del presupuesto de la república para financiar la inversión local. El análisis consideró dos fases de este periodo: una fase inicial que cubre las tres décadas que van del año 1950 al año 1980; y una segunda fase que llega hasta el año 2002. Se consideró este último año con el propósito de cubrir el quinquenio posterior a la aprobación del Código Municipal de 1998, entendiéndose que la segunda generación de reformas municipales fue aprobada a lo largo del periodo 1995-2001.

### 6.2.2. El financiamiento municipal durante la fase inicial de 1950 a 1980

Los ingresos del régimen municipal crecieron a una tasa anual nominal de un 12% durante las tres décadas del periodo 1950-1980 y a una tasa anual real de un 6,2% durante este mismo periodo. El valor nominal de los ingresos municipales fue de ¢15 millones en 1950 y ¢465 millones en 1980; sin embargo, en términos reales (base año 2000) fue de ¢3.788 millones y ¢24.477 millones respectivamente en esos mismos años<sup>23</sup>. La composición de los ingresos municipales en tributarios, no tributarios y transferencias es analizada con referencia a tres años puntuales, 1950, 1960 y 1975, considerados representativos de cada una de las tres décadas de este periodo. Este último año fue seleccionado para valorar los efectos directos de la reforma del bienio 1970/1971 sobre el desempeño de las recaudaciones de los ingresos municipales. El cuadro “Financiación del gasto municipal” muestra información sobre la estructura del financiamiento municipal en esos años y permite inferir los siguientes resultados.

---

23 Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor, base año 2000.

CUADRO 6.6  
FINANCIACIÓN DEL GASTO MUNICIPAL, 1950, 1960, 1975  
(MILES DE COLONES CORRIENTES Y EN PORCENTAJES)

	1950		1960		1975	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Financiamiento del gasto <sup>(1)</sup>	14.951	100	45.018	100	222.182	100
1. Ingresos tributarios	4.567	31	7.348	16	96.491	44
2. Ingresos no tributarios	5.702	38	14.773	32	33.426	17
3. Transferencias	2.036	14	21.165	46	48.078	22
a) Corrientes	2.036	14	19.901	43	9.849	5
b) Capital	-- --		1.264	3	38.229	17
4. Endeudamiento	1.646	11	1.942	4	29.648	13
5. Otros ingresos	1.000	6	790	2	9.544	4
Financiamiento como Porcentaje del PIB <sup>(2)</sup>		0,82		1,24		1,05

*Nota:* (1) No incluye financiamiento de superávits previos: C3,2 millones de colones en 1950, C9,6 millones en 1960, C25,4 millones en 1975; (2) Cifras del PIB en millones de colones corrientes: 1950, C1.827,6; 1960, C3.614,7; 1975, C 21.235,3.

*Fuente:* (1) Aguilar, J. y E. Li. Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales 1950-1975. CICAP-UCR, Cuadro N° 8 "Financiación del Gasto Municipal, 1950-1975. Cifras en miles de colones corrientes.

En primer lugar, esta información muestra que para el año inicial de 1950, el monto de ingresos municipales fue de C15 millones de colones corrientes, excluyendo el superávit de este año y presentó la siguiente composición por rubros relevantes: "ingresos tributarios", 31%; "ingresos no tributarios", 38%; "transferencias corrientes", 14%; "endeudamiento", 11%; y finalmente "otros ingresos" un 6%. Esa composición del financiamiento municipal muestra que los "ingresos no tributarios" de la cuenta corriente aportaron la mayor cantidad de sus recursos, de lo cual se deduce que las tarifas por servicios locales fue el principal instrumento del financiamiento de las municipalidades en el periodo inmediato a la aprobación de la Constitución Política de 1949.

Segundo, para el año 1960 hay un cambio importante en el financiamiento municipal, en razón de que las transferencias corrientes aportaron el mayor porcentaje de los ingresos totales, un 43% respectivamente. Durante este año, los ingresos totales del régimen

municipal fueron cuantificados en ₡45 millones con la siguiente distribución: transferencias corrientes (43%); ingresos no tributarios (32%); impuestos (16%); endeudamiento (3%); transferencias de capital (2%) y otros ingresos (2%). Esta situación muestra una mayor dependencia del régimen municipal de las transferencias corrientes del presupuesto de la república, lo cual redujo la participación de los ingresos tributarios y no tributarios en el financiamiento municipal. Como resultado del aumento de las transferencias corrientes en el financiamiento del gasto municipal, los ingresos municipales totales como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentaron de manera importante de un 0,8% en 1950 a un 1.2% en 1960.

Tercero, para el año 1975, los ingresos totales alcanzaron el monto de ₡222 millones con una participación predominante de los ingresos tributarios de un 46%, seguido por los ingresos no tributarios y transferencias de capital con un 17% cada uno respectivamente, el endeudamiento (13%), las transferencias corrientes (5%) y otros ingresos (4%). Ello muestra que aún cuando las transferencias tuvieron un papel importante en el financiamiento municipal, los efectos de la primera generación de reformas municipales aprobadas por la Asamblea Legislativa en el bienio 1970-1971, incidieron en mayores recaudaciones tributarias y, por ende, definió un modelo incipiente de financiamiento municipal basado en la tributación local.

Ese modelo de financiamiento municipal basado en un mayor peso de los ingresos tributarios fue analizado por Aguilar y Li, con referencia al periodo 1950-1975, identificándose un total de 33 impuestos y 16 categorías de patentes<sup>24</sup> para el año 1975, con la siguiente distribución<sup>25</sup>:

- *Impuestos a la propiedad*: impuesto territorial, impuesto sobre lotes incultos, impuesto a la transmisión de propiedades, detalle de caminos, impuesto beneficencia.
- *Impuestos sobre bienes y servicios*: destace ganado, sobre el azúcar, sobre los espectáculos públicos, sobre construcciones, al tabaco cigarrillos, a la madera, al arroz, hidroeléctrico, sobre cueros, sobre la leche, a los rótulos públicos, permiso para bailes, permiso de serenatas, pro cementerio, destace de

---

24 Las patentes municipales son incluidas por la Contraloría General de la República en la categoría de impuestos sobre bienes y servicios. Para el año 2001, las patentes recaudaron ₡10.032 millones de colones de un total de ₡22.028 millones de ingresos tributarios y ₡ 58.708 millones de ingresos totales municipales. CGR. Memoria Anual 2001, Cuadro N° 17.

25 Aguilar, J. E. Li., Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica, 1950-1975. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: CICAP-UCR, 1977. Cuadros 13 a 16.

tortugas, pesca de langosta, sobre la sal, al mangle, por tonelada de carga, de vapores, sorteos semanales, a las personas que entran y salen de país (frontera), al palmito, matrícula de botes, vehículos de carga y descarga y a la concha.

- *Patentes*: corresponden a las siguientes categorías: comerciales, industriales, licores nacionales, licores extranjeros, bombas de gasolina, venta de frutas, fábricas de refrescos, salones de baile y clubes, buhoneros, cervezas, talleres mecánicos, beneficios de café, varias.
- Impuesto a las exportaciones.
- Timbres municipales.

En ese contexto, conviene destacar la reforma del impuesto territorial como la de mayor importancia para el financiamiento municipal durante este periodo. Sobre este particular, el artículo 1° de la Ley N° 4340 del 30 de mayo de 1969, señaló lo siguiente:

*“Se suprime la participación que tienen las municipalidades en los impuestos: Ad Valórem, Territorial, Café, Cantonal de Licores, y Licores y Cervezas extranjeros, a cambio de lo cual percibirán el ingreso proveniente del Impuesto Territorial, Establecido por ley N° 27 de 2 de marzo de 1939”.*

La relevancia de esta reforma se muestra en la siguiente afirmación de un informe del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM),

*“con esta reforma de tipo económico, por medio de la Ley N° 4340 del 30 de mayo de 1969, se trasladaron los ingresos derivados del Impuesto Territorial a las municipalidades del país, aunque su administración continuó en el ámbito central. Este tributo desde entonces ha sido una de las principales fuentes de financiamiento de las municipalidades”<sup>26</sup>.*

Sin embargo, a pesar de los avances realizados con esta reforma para dotar al régimen municipal costarricense de un modelo financiero basado en tributos locales, el esfuerzo fue muy limitado dado que los ingresos municipales apenas llegaron a un 1,05% del

---

26 En: [www.ifam.go.cr/docs/Antecedentes.doc](http://www.ifam.go.cr/docs/Antecedentes.doc)

Producto Interno Bruto en el año 1975, situación que no le permitió a las municipalidades disponer de recursos suficientes para atender demandas crecientes de sus comunidades. Se evidencia con ello que estas reformas permitieron algunos cambios en la organización económica municipal, aun cuando fueron insuficientes para fortalecer al régimen municipal en el concierto del Estado costarricense.

### 6.2.3. El financiamiento municipal y emergencia del modelo tributario durante el periodo 1980-2002

Esta fase de un poco más de dos décadas corresponde a un periodo en que se manifiesta la segunda generación de reformas, la cual incluyó la siguiente legislación: primero, la creación del Impuesto Inmobiliario mediante Ley N° 7509 de 9 de mayo de 1995; segundo, la aprobación de la Ley N° 7794 Código Municipal de 30 de abril de 1998; tercero, la Ley N° 7755 Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional de 23 de febrero de 1998; la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 del 4 de julio del 2001 que aprobó el financiamiento de la red vial cantonal, y finalmente, la ley N° 8106 Reforma del artículo 170 Constitucional de 3 de junio del 2001 que todavía no se ha implementado. El desempeño de los ingresos municipales estuvo condicionado durante este periodo por el impacto de estas reformas, las cuales permitieron profundizar el nuevo modelo de financiamiento del régimen municipal basado en el impuesto territorial y las patentes; la autonomía del concejo municipal para fijar las tasas de los servicios comunitarios; y la racionalización de las transferencias de capital para el financiamiento de infraestructura local.

El cuadro 6.7 fue preparado con base en la cuenta económica municipal 1950-2000 del Anexo Estadístico y muestra la estructura de los ingresos municipales en colones constantes del año 2000, para los años 1980, 1985, 1990, 1995 y 2000<sup>27</sup>.

---

27 Cifras deflactadas con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con año base 2000.

CUADRO 6.7  
COSTA RICA: INGRESOS MUNICIPALES 1980-2000  
(COLONES CONSTANTES)\*

	Año									
	1980		1985		1990		1995		2000	
	Abs	%								
INGRESO TOTAL	24476,8	100	23418,3	100	22013,4	100	26750,1	100	46751,5	100
Ingresos corrientes	13412,2	55	13416,3	57	16071,3	73	20293,1	76	34523,4	74
Tributarios	7377,7		7982,9		9982,3		10684,2		18612,8	
No tributarios	4368,8		4342,7		5181,2		8617,5		14238,3	
Transferencias	1665,6		1090,7		907,7		991,3		1672,3	
Ingresos de capital <sup>(1)</sup>	11064,6	45	10002,0	43	5942,1	27	6457,0	24	12228,1	26
Super/déficit	0		0		0		0		6561,8	
Venta de Activos Totales	467,0		74,5		58,4		155,1		227,1	
Venta de capital fijo	467,0		74,5		58,4		24,5		0	
Venta tierras	0		0		0		130,5		0	
Recuperaciones totales:	173,5		59,4		58,0		5,3		12,9	
Recuperación de prestamos	4,1		0,9		42,5		0,5		0	
Recuperación Obras públicas	169,4		58,5		15,4		4,8		0	
Endeudamiento	1917,8		977,9		648,5		672,1		1279,7	
Transferencias de capital	3228,0		3495,8		1632,5		1112,1		4146,4	
Recurvigen anter	5278,1		5394,2		3544,5		4512,3		0	

Nota: \*/ colones constantes del año 2000

(1) Incluye recursos de vigencias anteriores

Fuente: Contraloría General de la república

Esta información presenta las participaciones porcentuales de los rubros relevantes que conforman los ingresos corrientes y de capital para este mismo periodo. Durante el decenio de los años ochentas, los ingresos corrientes (tributarios, tarifarios y transferencias) representaron un poco menos del 60% de los ingresos municipales, participación que aumentó a más del 70% durante el decenio subsiguiente de los noventas, lo cual se explica por el rápido aumento de las recaudaciones de los ingresos tributarios y no tributarios en el financiamiento municipal. Este desempeño de los ingresos corrientes muestra la relevancia que adquieren los ingresos tributarios y las recaudaciones por tasas de servicios comunitarios al final de los años como los fundamentos de un nuevo modelo de financiamiento municipal.

Los ingresos de capital del régimen municipal provienen de la venta de activos, de recursos de periodos anteriores, del endeudamiento y de las transferencias provenientes del presupuesto ordinario de la república destinados para la inversión municipal. En la década de los ochenta, su participación fue ligeramente superior al 40% de los ingresos municipales, aún cuando disminuyó en los noventas a un promedio de un 25% respectivamente, debido al menor peso relativo de las transferencias de capital en el financiamiento municipal. Se señala que los recursos de vigencias anteriores constituyeron aproximadamente la mitad del financiamiento de capital de las municipalidades con la excepción del año 2000, cuando el régimen municipal presentó un superávit sumamente elevado de un 54% de los ingresos de capital respectivamente. Problemas en la normativa presupuestaria para acomodar la gestión de proyectos de inversión que por lo general son multianuales, explica en parte la acumulación de recursos al final de cada periodo fiscal y que financian los proyectos de inversión local.

A continuación se presenta un conjunto de relaciones/razones que corresponden a indicadores financieros del régimen municipal/Gobierno central, los cuales facilitan el análisis comparativo de los ingresos municipales en relación con los ingresos del Gobierno central. Esos indicadores son los siguientes:

- Razón Ingresos Tributarios Municipalidades/ Gobierno central.
- Razón Ingresos Corrientes Municipalidades/ Gobierno central.
- Razón Ingresos Totales Municipalidades/ Gobierno central.
- Razón Gastos Totales Municipalidades/ Gobierno central.

La información cuantitativa utilizada en la estimación de esos indicadores fue tomada de la Memoria Anual 2001 de la Contraloría General de la República y de la cuenta económica municipal del Anexo Estadístico, tal como se presenta en el cuadro 6.8.

CUADRO 6.8  
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL Y RÉGIMEN MUNICIPAL, 2000.  
(MILLONES COLONES CORRIENTES)

	Gobierno central	Régimen municipal	
	Abs	Abs	%
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>608.437</b>	<b>34.524</b>	<b>--,--</b>
1. <u>Ingresos tributarios</u>	<u>584.978</u>	<u>18.613</u>	<u>100,0</u>
Sobre rentas	128.805	0	0
Sobre la propiedad	22.680	5.390	28,9
Sobre ventas	222.775	0	0
Selectivo de consumo	117.219	0	0
Otros sobre consumo y servicios (Construcciones, Patentes, Otros)	42.899	11.898	63,9
Sobre comercio y Trans. Intern.	46.704	83	0,4
Otros impuestos	3.896	1.242	6,7
2. <u>Ingresos no tributarios</u>	<u>21.424</u>	<u>14.238</u>	<u>100,0</u>
Venta bienes y servicios (Recolección basura, aseo, vías públicas, otros servicios)	238	10.087	70,8
Intereses y comisiones	556	1.534	10,8
Derechos y tasas administrativas	367	409	2,9
Multas y remates	1.014	2.094	14,7
Otros no tributarios	19.249	114	0,8
3. <u>Transferencias corrientes</u>			
<i>Gob. Central C1,335 millones y otras transferencias C337 millones)</i>	<u>2.035</u>	<u>1.672</u>	<u>100,0</u>
<i>Relaciones municipalidades/ Gob. Central</i>			
<i>Ingresos Tributarios 3,18%</i>			
<i>Ingresos Corrientes 5,67%</i>			
<i>Ingresos Totales 6,37%</i>			
<i>Gastos Totales 4,91%.</i>			

Nota: Las municipalidades ejecutaron en el 2000: ingresos totales por 38.897 millones y gastos totales por 37.158 millones de colones corrientes, respectivamente.

Fuente: Contraloría General de la República. Memoria 2001, Cuadros N° 17 y 29. Cuenta Económica Régimen Municipal. Anexo Estadístico.

Un análisis de estos indicadores muestra los siguientes resultados:

- El primer indicador relaciona los ingresos tributarios de ambos niveles de gobiernos y muestra que la carga tributaria municipal es relativamente baja, al ser un 3,2% de los ingresos tributarios del Gobierno central. Al comparar los ingresos tributarios municipales con el Producto Interno Bruto (PIB), se logra un valor de 0,4% en el año 2000, lo cual confirma la pequeñez relativa de los impuestos como instrumento del financiamiento municipal.
- El tercero de estos indicadores considera la comparación relativa de los ingresos municipales en el total de ingresos del Gobierno central y fue estimado en 6,4%, lo cual aproxima el tamaño relativo de las finanzas municipales, indicando con ello una baja capacidad del régimen municipal para financiar los servicios locales de sus comunidades.
- El cuarto indicador considera la participación relativa de los gastos municipales en el total de gastos del Gobierno central y fue estimado en un 5%, señalando con ello que el régimen municipal ofrece aproximadamente ese porcentaje de servicios públicos a los costarricenses, al comparársele con los servicios ofrecidos por el Gobierno central. Este indicador al ser menor que la razón ingresos municipales/ingresos del Gobierno central muestra los problemas de ejecución presupuestaria de las municipalidades en su conjunto.

Una comparación internacional de la importancia de los ingresos tributarios municipales en relación con los ingresos tributarios del Gobierno general (Gobierno central, instituciones de servicios como los de seguridad social y las municipalidades) por niveles de gobierno para el año 2000, se presenta en el cuadro 6.9.

CUADRO 6.9  
GOBIERNO GENERAL. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA  
TRIBUTARIA POR NIVELES DE GOBIERNO EN PORCENTAJES, 2000

	Costa Rica	OECD Países unitarios	Guatemala	Chile	Colombia
Gobierno general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Países unitarios					
Gobierno central	65,3	66,8	83,6	87,8	66,7
Gobierno estatal/ regional	0	0	0	0	5,0
Gobiernos locales	2,1	11,0	0,9	7,9	11,3
Seguridad social	32,6	22,2	15,5	4,4	16,9

*Nota:* (1) Datos para el Gobierno General de países unitarios. (2) Colombia es un país unitario que presenta entidades regionales con gran autonomía. (3) OECD significa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Agrupa 34 países que generan aproximadamente el 80% del PNB mundial.

*Fuente:* United Nations: ECLAC-OECD. Revenue Statistics in Latin America, 1990-2009. Table D. Attribution of Tax Revenues to subsectors of General Government as percentage of tax revenue

Estos datos muestran que el peso de los impuestos locales en la estructura tributaria del Gobierno general<sup>28</sup> para Costa Rica, era de un 2% en el 2000, lo cual compara favorablemente con Guatemala (1%), un país con una baja carga tributaria y de menor desarrollo económico, pero se queda corta al comparársele con países unitarios de mayor avance en la región latinoamericana como Colombia (11%) y Chile (8%). De igual manera, la carga tributaria local de Costa Rica es aproximadamente una quinta parte de lo que significan los impuestos locales en los países unitarios (11%) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, países todos ellos que presentan un mayor desarrollo económico que Costa Rica.

Se puede inferir a partir de esta información que el régimen municipal costarricense presenta un monto de recaudación anual relativamente pequeña al comparársele con los ingresos recaudados por el Gobierno central, lo cual ha resultado del modelo político de Estado que privilegia este nivel de gobierno en relación con el muni-

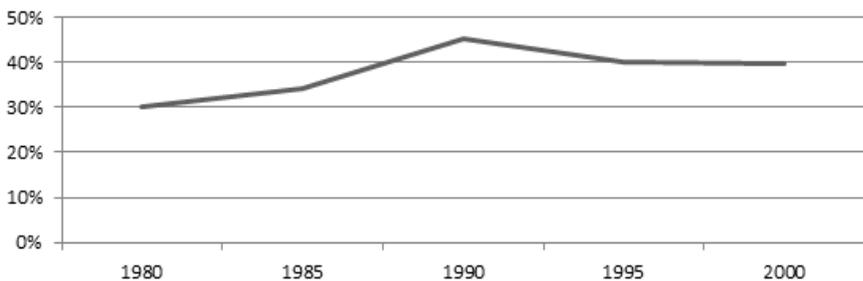
28 El Gobierno general incluye la institución responsable por los seguros sociales, razón por la cual este concepto de carga tributaria incluye los impuestos al trabajo que financian los gastos de la seguridad social. En Costa Rica, el Gobierno general está formado por el Gobierno central, las instituciones públicas de servicios, entre las cuales se incluye a la Caja Costarricense del Seguro Social y las municipalidades.

cipal. Ello resulta en parte de la legislación tributaria municipal que le prohíbe a las municipalidades imponer o modificar sus propios tributos<sup>29</sup>, así como de la baja capacidad económica de la mayoría de las jurisdicciones territoriales, en especial los cantones rurales.

#### a) Emergencia de los ingresos tributarios como la principal fuente del financiamiento municipal

Los ingresos tributarios emergieron como la principal fuente del financiamiento municipal durante la década de los años noventas. En el gráfico siguiente se muestra que su participación en los “*ingresos municipales totales*” del régimen municipal fueron de un 30% en 1980; 45% en 1990; y 40% en el año 2000; de lo cual se infiere que los ingresos tributarios se posicionaron durante este periodo, como uno de los rasgos dominantes del modelo de financiamiento municipal del país. A un nivel de mayor especificidad, los ingresos tributarios como porcentaje de los “*ingresos corrientes municipales*” fue de un 55% en el año 1980, importancia que se mantuvo por el resto del periodo; siendo un 62% en 1990, un 53% en 1995 y 54% en el 2000.

GRÁFICO 6.6  
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DE INGRESOS MUNICIPALES  
TOTALES



Fuente: Elaboración propia.

Información del ente contralor para el año 2002 se muestra en el cuadro 6.10 y presenta datos sobre las recaudaciones de los ingresos tributarios nominales, los cuales alcanzaron un monto total de C\$25.357 millones y representaron el 35,4% de los “*ingresos totales*” del régimen municipal<sup>30</sup>. Tres impuestos que incluyen el impuesto

29 La Constitución Política de 1949 señala en su artículo 121 –sobre las atribuciones de la Asamblea Legislativa- Inciso 13, lo siguiente: “Establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales”.

30 Contraloría General de la República. Memoria 2002, Cuadro N° 15.

sobre bienes inmuebles, el impuesto de construcciones y las patentes aportaron un 85% del total de los ingresos tributarios municipales en ese mismo año. Concomitantemente, el resto de los tributos municipales aportó el 15 % restante de las recaudaciones tributarias; indicando con ello el alto grado de concentración del sistema tributario municipal en unos pocos tributos.

CUADRO 6.10  
GOBIERNOS MUNICIPALES. INGRESOS TRIBUTARIOS EJECUTADOS, 2002  
(MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

Ingresos tributarios	Abs	%
<b>Total ingresos tributarios</b>	<b>25.357</b>	<b>100,0</b>
1. Impuesto sobre bienes inmuebles	7.501	29,6
2. Impuesto sobre construcciones	2.584	10,2
3. Patentes municipales	11.408	44,9
4. Impuestos comercio exterior	57	00,2
5. Otros impuestos	3.807	15,0

Fuente: Contraloría General de la República, Memoria 2002, Cuadro 15.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal realizó un estudio sobre las finanzas municipales correspondientes al periodo 1990-2004<sup>31</sup>, el cual incluyó información sobre la estructura tributaria municipal y su normativa. El cuadro 6.11 considera esa información para un grupo de trece impuestos, con detalle de su ley de creación y las recaudaciones correspondientes al año 2002.

31 IFAM. Finanzas Municipales y Principales Fuentes de Financiamiento, 2006. Informe distribuido como material de capacitación para el VII Programa de Formación para las nuevas Autoridades Municipales 2006-2010. En: [https://www.google.co.cr/?gws\\_rd=ssl#q=IFAM+finanzas+municipales+1990-2004](https://www.google.co.cr/?gws_rd=ssl#q=IFAM+finanzas+municipales+1990-2004)

CUADRO 6.11  
IMPUESTOS LOCALES RELEVANTES EN EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL, 2002  
(EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

Ingresos Tributarios		25.357
Impuesto Inmobiliario	Ley 7509 del 9 de mayo de 1995	7.501,5
Impuesto de Patentes	Ley 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998	11.408,1
Patentes sobre Venta de Licores	Ley 10 del 7 de octubre de 1936 y reformas	288,4
Impuesto de Construcciones	Ley 4240 del 15 de noviembre de 1968	2.584,0
Impuesto Destace de Ganado	Ley 5254 del 30 de julio de 1973	1,2 (miles )
Impuesto sobre Espectáculos Públicos	Ley 6844 del 11 de enero de 1983	80,4
Impuesto Ventas Ambulantes	Ley 6587 del 30 de junio de 1981	Incluido en ingresos de patentes.
Impuesto Explotación Canteras	Ley 6797Código Minería (04-10-82), Art. 36	93,7
Impuesto sobre Vehículos Automotores	Ley 6909 del 3 noviembre de 1983. artículo 3.	Transferencia de capital del Gob.Ctal
Impuesto de Estacionómetros	Ley 3580 del 13 noviembre de 1965. artículo 1°.	370,4
Impuesto al Cemento	Ley 6849 del 18 de febrero de 1983 y reformas. Art.1°.	n.d.
Impuesto al Banano	Ley 5515 del 16 de abril de 1974 y reformas	n.d
Timbres Municipales	Ley 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998	1.854,1

*Fuente:* IFAM. Finanzas Municipales y Principales Fuentes de Financiamiento, 2006. Distribuido como material de capacitación en el VII Programa de Formación para las nuevas Autoridades Municipales 2006-2010. Febrero, 2006.

Esta información muestra en primer lugar la importancia del impuesto inmobiliario en el financiamiento municipal. La normativa que definió este impuesto consideró la ley 7509 de 30 de abril de 1995 y sus reformas aprobadas por la ley N° 7729 de 4 de diciembre de 1979. El ente contralor señaló en relación con esta reforma lo siguiente:

*“en materia de ingresos, en 1996 se produjo una situación muy importante, dado que a partir del 1 de enero, las municipalidades asumieron la administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, creado por medio de la Ley N° 7509 del 19 de junio de 1995, aspecto que ha significado un mayor recurso para los gobiernos locales”<sup>32</sup>. Asimismo, indicó que “la recaudación real que pasó de C15.485,7 millones en 1995 a C22.939,3 millones en 1996, con un incremento superior al 48%, obedeció en forma especial, al impuesto sobre bienes inmuebles que se constituyó en la mayor fuente de ingresos”<sup>33</sup>.*

En la interpretación de Torrealba, el Impuesto Inmobiliario puede denominarse como *“tributo local o municipal establecido por el Estado”*, el equivalente a lo que la legislación española define como “tributo cedido”. Este autor señala, además, que *“la ventaja de que el impuesto no sea propio es que puede ser uniforme para todo el país, sin tener que aprobarse una ley de impuesto sobre bienes inmuebles para cada cantón siguiendo el procedimiento especial previsto en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución”<sup>34</sup>*. Los siguientes elementos son relevantes para la comprensión del Impuesto Inmobiliario:

- *Gestión del impuesto.* Se les concedió a las municipalidades el carácter de administración tributaria, con la responsabilidad de realizar las valoraciones de los bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios las recaudaciones del impuesto. La ley autorizó utilizar del total de estos recursos hasta de un 10% para disponer en gastos administrativos.
- *Valor imponible de las propiedades.* Se definió como base imponible para el cálculo del impuesto, el valor del inmueble re-

---

32 CGR. Memoria Anual 1997, página N° 165.

33 Ibid, página N| 165

34 A. Torrealba. Visión General del Sistema Tributario Municipal. Estudio de Consultoría preparado para la Contraloría General de la República, 2014. Página 129

gistrado en la Administración Tributaria. Además, señaló que al final de cada quinquenio, la municipalidad debe realizar una valoración general o individual de las propiedades localizadas en su jurisdicción cantonal. (artículos 9 y 19, Ley N° 7729)

- *Carácter proporcional de la tasa impositiva.* Sustituyó la escala de tasas marginales progresivas del Impuesto Territorial por una tasa única. El artículo N° 21 de la ley N° 7729 estableció que “*el porcentaje del impuesto será de un cuarto por ciento (0,25%) y se aplicará sobre el valor del inmueble registrado por la Administración Tributaria*”.
- *La incidencia legal del impuesto.* Se calcula sobre el valor imponible de cada propiedad lo cual sustituyó el sistema de consolidación empleado en el Impuesto Territorial por medio del cual se sumaba el valor de todas las propiedades de un mismo contribuyente para efectos del pago tributario.

En la práctica, las municipalidades tropezaron con serios problemas para poner en marcha esta reforma tributaria, pues contaban al momento de la reforma con registros de contribuyentes en el área de influencia de sus servicios, que eran muy limitados. Dado que el Ministerio de Hacienda no cedió a las municipalidades registros comprensivos de contribuyentes del Impuesto Territorial a nivel del municipio, la deficiencia apuntada respecto a registros propios de contribuyentes por servicios locales, limitó aún más la gestión municipal del nuevo impuesto. Un número importante de municipalidades recurrió a la declaración jurada de los propios contribuyentes sobre el valor de sus activos para conformar estos registros, método que incorporó un problema implícito de subvaloración de las propiedades sujetas al pago y que se reflejó en menores recaudaciones del impuesto.

Con la aprobación de la reforma, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) inició de inmediato un programa de apoyo a la implementación del Impuesto Inmobiliario, el cual incluyó las siguientes acciones: primero, capacitación a funcionarios de todas las municipalidades en materia de legislación del Impuesto Inmobiliario, con el objeto de preparar a las municipalidades en la organización de sus Oficinas de Administración Tributaria; y segundo, el diseño de un programa de software para el manejo de datos sobre contribuyentes y facturación del nuevo impuesto, el cual fue adopta-

do inicialmente, por 65 municipalidades<sup>35</sup>. Sin embargo, ello no palió los serios problemas que enfrentaron las municipalidades para poner en marcha esta reforma.

La recaudación que generó el nuevo impuesto en el año 1996, fue de ₡3.419 millones de colones corrientes, lo cual representó un aumento de un 178%, situación que compara favorablemente con la recaudación de ₡1.925 millones en el año anterior (1995)<sup>36</sup>. El aumento en la recaudación que resultó de la aplicación del nuevo impuesto fue objetado tanto por los contribuyentes como por el sector de negocios del país, situación que creó las condiciones de una contra-reforma. La Ley N° 7509 en su artículo 21 había establecido que:

*“cada municipalidad definirá el porcentaje que regirá para el año siguiente a su decisión. Ese porcentaje será única y general por cantón y año y podrá oscilar entre el cero coma treinta por ciento (0,30%) y el uno por ciento (1,00%)”.*

En ese contexto, el propósito principal de la contra-reforma fue plasmado en la Ley N° 7729 de 4 de diciembre de 1997, la cual entró a regir el 1° de enero de 1998, modificó ese artículo y redujo la tasa del impuesto a 0,25% del valor del inmueble registrado por cada contribuyente en la Administración Tributaria Local. Como consecuencia de este cambio en la tasa del impuesto, la recaudación de 1998 disminuyó en un 18%, pasando de ₡5.010 millones de colones en 1997 a ₡4.084 millones en 1998, el año de la reforma del impuesto inmobiliario.

En segundo lugar, destacan las patentes, las cuales aportaron la mayor cantidad de ingresos municipales en el año 2002, con un 45% de las recaudaciones tributarias y un 16% de los ingresos totales del régimen municipal<sup>37</sup>. La normativa que autoriza el cobro de estos impuestos está referido a la Ley N° 7794 Código Municipal, de 30 de abril de 1998, la cual en su artículo 79, establece que:

*“para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto”<sup>38</sup>.*

---

35 Aguilar, Justo. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en sus Veinticinco Años y su Proyección al Régimen Municipal Costarricense (Ensayo ganador del Premio de Estudios Municipales Armando Araúz Aguilar en 1997). San José, Costa Rica: IFAM, 1997.

36 J. R. Madrigal. “Apertura del Mercado Bursátil para el Sector Municipal”. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Julio 2012. Cuadro N° 14, página N° 24.

37 Contraloría General de la República. Cuadro 15 de la Memoria 2002.

38 Código Municipal Comentado. Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998. Unión Nacional de Gobiernos Locales. Actualizado Marzo de 2013.

De esta forma, todas aquellas actividades lucrativas localizadas en la jurisdicción de los cantones están sujetas a este tipo de tributación por parte de sus municipalidades respectivamente. En consecuencia, aquellos cantones en los cuales se localiza un mayor número de negocios –resultado de la mayor actividad económica y de la urbanización– recaudarán mayores montos por patentes que municipios rurales y de baja actividad económica.

Este tributo presenta la particularidad de ser autorizado por la Asamblea Legislativa para cada municipalidad, lo cual explica que pueda variar entre los diferentes municipios del país. Esta situación es explicada por la Sala Constitucional de la siguiente manera:

*“En doctrina se llama patente o impuesto a la actividad lucrativa, la que gravan los negocios sobre la base de caracteres externos más o menos fáciles de determinar, sin que exista un sistema único al respecto. Por el contrario, los sistemas de imposición de este tributo son de lo más variado, pero si tienen ciertas características que les son comunes. Por esto es que difieren las leyes del impuesto de patente de un municipio a otro y las bases impositivas pueden ser igualmente variadas, como por ejemplo sobre las utilidades brutas, las ventas brutas, a base de categorías o clases, o bien de una patente mínima y otra máxima”<sup>39</sup>.*

La Sala Constitucional diferenció la base imponible de “la patente”, en relación con la base imponible del “impuesto sobre la renta” señalando diferencias del hecho generador: primero, para el impuesto sobre la renta son los ingresos, y segundo, para la patente, la base imponible es el ejercicio de actividades lucrativas en la jurisdicción cantonal de la municipalidad. Sin embargo, cuando la renta líquida gravable es la base imponible de la patente municipal, se genera una doble imposición con el impuesto sobre la renta, mencionándose que únicamente las municipalidades de Santo Domingo, Santa Bárbara, Heredia y Barva utilizan este enfoque de patente municipal<sup>40</sup>.

Una caracterización de este impuesto lo ejemplifica la Ley N°5694 de 9 de junio de 1975, la cual autorizó las patentes de la municipalidad de San José. El artículo primero de esta ley señala que:

39 Sala Constitucional, número 2197-92 de las catorce horas del 30 de agosto de 1992, en considerando segundo, Voto N° 5749-9. Unión Nacional de Gobiernos Locales. Código Municipal comentado Ley N° 7794, actualizado marzo 2013, página N° 105.

40 IFAM. Los Impuestos de Patentes Municipales. Análisis de sus Elementos y su Aplicación a través de la Jurisprudencia. Presentación. Refiere en su análisis el Voto N° 5453-1996 de la Sala Constitucional. Ver <http://www.ifam.go.cr/Pagina/FAM/docs/PRODUCTOS%20FOMUDE%202006-2011/R3-Productos/P44%20Modelo%20Integral%20de%20Gesti%C3%B3n%20Tributario/03%20Capacitaciones/M%20C3%B3dulo%20III/Patentes%20presentaci%C3%B3n.pdf>

*“Todas las personas físicas o jurídicas que se dediquen al ejercicio de cualquier tipo de actividad lucrativa, en el Cantón Central de San José y hayan obtenido la respectiva licencia, pagarán a la Municipalidad de San José el impuesto de patentes”;*

definiendo además en su artículo 14 como actividades lucrativas, las siguientes: agricultura y ganadería, industria –ya fuera manufacturera o extractiva–, el comercio y el sector de servicios. En forma particular, incluyó además las siguientes actividades: casinos, salas de diversión, establecimientos de billar y máquinas de juegos y similares como videojuegos y otros similares. La ley definió como base imponible del impuesto a:

*“la renta líquida gravable y las ventas o los ingresos brutos anuales determinarán el monto del impuesto de patente que le corresponde pagar a cada contribuyente”. La tasa del impuesto fue definida en su artículo 14 como “el cero coma veinticinco por ciento (0,25%) para el primer año; el cero coma treinta por ciento (0,30%) durante el segundo año y el cero coma treinta y cinco por ciento (0,35%), a partir del tercer año, sobre las ventas o ingresos brutos. Esta suma, dividida entre cuatro, determinará el impuesto trimestral por pagar”<sup>41</sup>.*

Para la municipalidad de San José las recaudaciones por patentes fueron de ₡4.784,5 millones y representaron un 32,5 % de sus ingresos totales (₡14.740,3 millones) en el año 2002.

Tercero, el impuesto sobre construcciones fue creado por Ley N° 4240 del 15 de noviembre de 1968, la cual en su artículo 70 señaló lo siguiente:

*“Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de la presente ley hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro”.*

Su importancia trasciende el levantamiento de ingresos dado que constituye uno de los instrumentos de planificación territorial con que cuenta la municipalidad para orientar el desarrollo urbano de su jurisdicción en estrecha relación con su plan regulador. La recaudación de este impuesto fue de ₡2.584 millones en el año 2002, lo cual le permitió ocupar el tercer lugar de importancia en el financiamiento del régimen municipal.

---

41 Ley N°5694 de 9 de junio de 1975. En: <http://www.pgrweb.go.cr>

Cuarto, la jurisprudencia que autorizó el timbre municipal está referida al artículo N° 84 del Código Municipal, el cual señala que:

*“en todo traspaso de inmuebles, constitución de sociedad y cédulas hipotecarias, se pagarán timbres municipales a favor de la municipalidad....Para traspaso de inmuebles, el impuesto será de dos colones por cada mil (2,00x1000) del valor del inmueble.... En los casos restantes, será de dos colones por cada mil (2,00x1000) del valor de la operación”.*

La recaudación del timbre municipal fue de ₡1.854 millones de colones, lo cual representó un 7,3% de los ingresos tributarios del régimen municipal en el año 2002.

Quinto, el impuesto sobre espectáculos públicos es un tributo local que grava los espectáculos públicos que se realizan en sus jurisdicciones cantonales, el cual fue autorizado por la Ley N° 6844 del 11 de enero de 1983 y sus reformas (Ley N° 6890 del 14 de setiembre de 1983). El artículo primero de la Ley N° 6844 establece lo siguiente:

*“Se establece un impuesto del cinco por ciento (5%) a favor de las municipalidades que pesará sobre el valor de cada boleta, tiquete o entrada individual a todos los espectáculos públicos o de diversión no gratuitos”.*

Se trata de un impuesto sin destino específico para el régimen municipal, cuya recaudación fue de ₡80,4 millones en el año 2002.

Sexto, el régimen municipal cuenta con cuatro impuestos específicos, referidos a la producción del banano, el cemento, el destace de ganado y la explotación de canteras, y cuya distribución de ingresos es particular para ciertos grupos de municipalidades. A continuación, se presenta una breve descripción de los aspectos fundamentales de estos impuestos:

- *El impuesto al banano.* Se trata de un tributo específico aprobado por la Ley N° 5515 del 16 de abril de 1974 y sus reformas posteriores: Ley N° 5538 del 18 de junio de 1974 y Ley N° 7313 del 29 de setiembre de 1992. El artículo primero de la Ley N° 5515 establece:

*“un impuesto de un dólar de los Estados Unidos de América (\$1,00) sobre cada caja o envase de bananos de 40 libras netas que se exporte”.*

Además, esta misma ley señala en su artículo primero, la siguiente distribución de la recaudación del tributo:

*“del impuesto creado para cada caja de banano exportada..., se destinará ocho centavos de dólar, moneda de los Estados Unidos de Norteamérica (US \$0,08), por caja a las municipalidades de los cantones productores de esa fruta. La distribución de este monto será estrictamente proporcional con su producción”.*

Ello significa que las municipalidades beneficiadas únicamente reciben un porcentaje menor de la totalidad del impuesto<sup>42</sup>, al ser un tributo compartido con el Poder Ejecutivo.

- *El impuesto al cemento.* Este tributo fue autorizado por la Ley N° 6849 del 18 de febrero de 1983 y sus reformas posteriores (Leyes N° 6890 de 14 de setiembre de 1983, N° 7108 del 8 de noviembre de 1988, N° 7138 del 16 de noviembre de 1989; y N° 7628 del 26 de setiembre de 1996). En su artículo primero, la Ley N°6849 señala:

*“establécese un impuesto del cinco por ciento sobre el precio de venta del cemento producido en las provincias de Cartago, San José y Guanacaste”.*

La recaudación del impuesto se distribuye entre las municipalidades de Cartago, San José y Guanacaste, así como organizaciones de comunidad y educativas de Cartago y la Universidad Nacional, en los porcentajes señalados por los artículos tercero y cuarto de esta misma ley.

- *El Impuesto del Destace de Ganado Vacuno y Porcino.* La Ley N° 5254 del 30 de julio de 1973 aprobó en su artículo primero este tributo, señalando lo siguiente:

*“el impuesto de destace de ganado para el consumo nacional y de exportación, ya sea sacrificado o en pie, será en lo sucesivo de ₡10.00 por cada cabeza de ganado vacuno y de ₡4.00 por cada cabeza de ganado porcino”.*

---

42 La recaudación total del impuesto fue de ₡1.790 millones de colones en el año 2002. La Ley N° 7313 de 1992 señala en su artículo segundo que “una parte del producto de este impuesto podrá destinarse al productor de banano”. A su vez, el artículo tercero de la ley establece que “esas municipalidades no podrán destinar los ingresos percibidos a servicios personales”.

El artículo tercero respectivamente norma la distribución del impuesto de la siguiente forma:

*“(a) 50% entre las municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, en proporción al número de cabezas de ganado vacuno de engorde existente en cada cantón.....(b) 50% para la Municipalidad o concejo Municipal de Distrito, en cuya jurisdicción se practicó la venta de carne al consumidor”.*

- *El Impuesto a la Explotación de Canteras.* Este tributo fue aprobado por la Ley N° 6797 del 4 de octubre de 1982, la cual en su artículo N° 36 estableció que *“los concesionarios de canteras pagarán a las municipalidades que correspondan a la ubicación de éstas el equivalente a un diez por ciento del valor en el mercado, por metro cúbico extraído de arena, piedra, lastre y derivados de éstos”.* Se trata de un impuesto que permitió a las municipalidades beneficiarias una recaudación de ₡93,7 millones de colones en el año 2002.

#### **b) Relevancia de los ingresos no Tributarios en el Financiamiento Municipal.**

Los ingresos no tributarios del régimen municipal consideran las recaudaciones por concepto de la venta de bienes y servicios, intereses y comisiones de la gestión de activos financieros, los derechos y tasas administrativas, los pagos por multas y de los remates y otras rentas menores. La participación de los ingresos no tributarios en los ingresos corrientes municipales fue de 31% en los años ochentas, porcentaje que aumentó a un 37% en la década subsiguiente de los años noventas. Para el año 2000, los ingresos no tributarios tuvieron una recaudación de ₡14.238 millones corrientes con la siguiente distribución: (1) venta de bienes y servicios, 67%; (2) tasas administrativas, 2%; (3) ingresos de la propiedad, 13%; (4) multas, 16%; y (5) otros ingresos no tributarios, 1%; siendo su participación en los ingresos totales del régimen municipal de un 30,5%, durante este año. Interesa señalar que esa participación de los ingresos no tributarios en el financiamiento total del régimen municipal representó en promedio un 28% en el bienio 2001/ 2002, un quinquenio después de la aprobación del Código Municipal (1998).

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en su Informe 2006 del “VII Programa de Formación para las nuevas Autoridades Municipales 2006-2010”, incorporó información sobre la legislación correspondiente a las rentas provenientes de la “venta de bienes y servicios” y de las “transferencias” del régimen municipal, la cual se incluye en el cuadro 6.12.

CUADRO 6.12  
 LEGISLACIÓN QUE AUTORIZA LAS RENTAS PROVENIENTES DE LA VENTA DE  
 SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS

Tasa Limpieza de Vías Públicas.	Ley 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998. Art. 74
Tasa Recolección de Desechos Sólidos.	Ley 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998. Art. 74
Tasa de Cementerios.	Ley 4574 del 30 de abril, 1970 y Código Municipal
Canon Zona Marítimo Terrestre	Ley 6043 del 2 de marzo, 1977 y reformas
Ingresos por Remate de Patente de Licores.	Ley 10 del 7 de octubre de 1936. artículo 3 y reformas
Utilidades generadas por las Comisiones de Festejos Populares.	Ley 4286 del 17 de diciembre de 1968 y reformas
Fondo Vial Municipal. Participación impuesto de combustibles.	Ley 8114 del 4 de julio del 2001
Transferencias provenientes de las Partidas Específicas, para financiar inversiones municipales.	Ley 7755 del 23 de febrero de 1998
Transferencia por multas de tránsito. 10% multas nacionales.	Ley 7331 del 13 de abril de 1993

Fuente: IFAM. Finanzas Municipales 2006. Distribuido como material de capacitación en el VII Programa de Formación para las nuevas Autoridades Municipales 2006-2010.

Se infiere de este cuadro, que la legislación que fundamenta la venta de servicios municipales y transferencias provenientes del presupuesto nacional fue revisada, modificada y aprobada con posterioridad a la aprobación de la Constitución Política de 1949. Un detalle de las recaudaciones que corresponden a los diferentes rubros por concepto de la venta de servicios y las transferencias del año 2002, se presenta en el cuadro 6.13.

CUADRO 6.13  
RÉGIMEN MUNICIPAL. INGRESOS NO TRIBUTARIOS EJECUTADOS, 2002  
(MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

	Abs	%
Total ingresos no tributarios	19.762,3	100,0
1. Venta de bienes y servicios (a+b+c+d+e)	13.350,5	67,6
a) Venta de agua potable	2.082,2	10,5
b) Servicio recolección basura	6.238,0	31,6
c) Servicio aseo vías y sitios públicos	2.599,4	13,2
d) Servicio de cementerios, Ley N° 4574	307,0	1,6
e) Venta otros bienes y servicios	2.123,9	10,7
2. Renta de factores productivos y financieros	2.399,1	12,1
3. Derechos y tasas administrativas	525,9	2,7
4. Multas y remates	3.306,1	16,7
5. Otros ingresos no tributarios	18,7	0,9

Fuente: Contraloría General de la República. Memoria 2002, cuadro N° 15.

De acuerdo con esa información, los ingresos por “venta de bienes y servicios” constituyó el rubro de mayor importancia de los “ingresos no tributarios municipales”. Estos ingresos están autorizados por el Código Municipal en su artículo 74, el cual establece que:

*“por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en consideración su costo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos”.*

Para el año 2002, la venta de bienes y servicios fue de un monto de ₡13.350,5 millones corrientes, lo cual representó el 68% de los ingresos no tributarios del régimen municipal, así como un 28% de los ingresos totales municipales. Ello significa que los ingresos por venta de bienes y servicios locales es una de las fuentes relevantes del financiamiento del régimen municipal. Un detalle de los componentes de mayor importancia de los ingresos por venta de bienes y servicios se comenta a continuación.

En primer lugar, se destaca la gestión municipal de agua potable como un servicio autofinanciado. Esta competencia no está incluida en la Ley N° 7794 Código Municipal, sino que tiene su antecedente en la Ley de Aguas N° 276 de 1942 y sus reformas posteriores, así como en la Ley N° 2726 del 27 de agosto de 1961, mediante la cual se creó al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados como ente rector y responsable por la gestión del agua potable a nivel nacional.

En ese entorno del marco jurídico que regula el abastecimiento del agua potable como un servicio público, un total de 28 municipalidades todavía ofrecían este servicio en forma local, para fines del siglo veinte. Al respecto, el estudio de Cerdas señala lo siguiente:

*“actualmente, las municipalidades brindan el servicio de agua al 12,3% de la población nacional, dividido en 28 municipalidades y 2 consejos de distrito”<sup>43</sup>.*

Los ingresos generados por la venta de este servicio fueron de un monto de ₡2.082 millones corrientes en el año 2002, lo cual representó un 10% de los ingresos por venta de bienes y servicios del régimen municipal.

En segundo lugar, destaca la prestación de servicios municipales autofinanciados, la cual está definida por el artículo N° 74 de la Ley N° 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998 y que incluye a los siguientes servicios:

- Alumbrado público.
- Limpieza de vías públicas.
- Recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios.
- Mantenimiento de parques y zonas verdes.
- Servicio de policía municipal.
- Cualquier otro servicio municipal que se establezca por ley.

En lo que se refiere al servicio de recolección y tratamiento de desechos, el Código Municipal en su artículo N° 74, autoriza a cada municipalidad para definir el modelo tarifario que mejor corresponda a las necesidades de su población. De igual manera autoriza el uso de sistemas diferenciales en las tarifas de este servicio, con el propósito de que los usuarios separen, clasifiquen y entreguen para su recolección y tratamiento dichos desechos.

Los ingresos generados por la venta de servicios definidos en el Código Municipal, como “servicios autofinanciados”, en particular del servicio de recolección de desechos sólidos, el servicio de aseo de

---

43 Cerdas, J.C. “Análisis del marco legal para la administración del agua de consumo humano por parte de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales”. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. 2011. Página 22.

vías y sitios públicos, el servicio de cementerios y otros servicios menores, muestran los siguientes resultados para el año 2002:

- El servicio de recolección de desechos sólidos constituyó el servicio de mayor importancia que las municipalidades ofrecieron a sus comunidades cantonales en todo el país, dado que el mismo aportó ₡6.238 millones al financiamiento municipal, lo cual representó el 31% de los ingresos provenientes de los ingresos no tributarios del año 2002.
- El servicio de aseo de vías y sitios públicos constituyó el segundo servicio de importancia de las municipalidades y aportó ₡2.599 millones al financiamiento proveniente de los ingresos no tributarios del régimen municipal en el año 2002.
- El servicio de cementerios es un servicio menor del régimen municipal, dado que su recaudación fue de apenas ₡307 millones en el 2002, lo cual representó un 1,6% de los ingresos no tributarios reportados a la Contraloría General de la República en ese mismo año.
- El resto de servicios autofinanciados que son de carácter menor para las municipalidades y que están autorizados por el Código Municipal de 1998, permitieron una recaudación total de ₡2.124 millones, lo que representó un 12% de los ingresos no tributarios del régimen municipal en el año 2002.

La prestación de bienes y servicios autofinanciados tiene la particularidad de que sus tasas o precios son fijados por el concejo municipal de acuerdo con lo que establece el artículo 74 del Código Municipal y dicha fijación de precios no está sujeta al control de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)<sup>44</sup>. Esa autonomía municipal de fijar sus propias tasas por la venta de servicios autofinanciados aparece legitimado por el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República de Costa Rica, la cual en su Dictamen N° 169 del 20 de agosto de 1999 y dirigido a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, señaló en la sección B “Los Fundamentos del Dictamen”, aparte c), lo siguiente:

---

44 La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593 establece en su artículo quinto, lo siguiente: “En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley”.

*“si la municipalidad presta directamente el servicio de tratamiento de los desechos sólidos, es a ésta y no a la Autoridad reguladora de los Servicios Públicos, a quién corresponde fijar la tarifa de esa actividad, ya que estamos ante un caso típico de servicio municipal. Igual situación se presenta, cuando una municipalidad presta el servicio de tratamiento de los desechos sólidos a otras municipalidades”<sup>45</sup>.*

Sobre lo anterior, se señala que la Contraloría General de la República en su informe municipal correspondiente al año 2002 determinó que la mayoría de municipalidades fueron deficitarias en la gestión de los servicios autofinanciados. En particular, se indica que:

*“en 53 municipalidades, los servicios prestados presentan una relación deficitaria entre los ingresos y egresos, concentrándose principalmente, en los servicios de aseo de vías y sitios públicos, recolección de basura y administración de cementerios”<sup>46</sup>.*

El ente contralor aduce este problema en el financiamiento municipal proveniente de la venta de servicios a las siguientes razones: primero, ausencia de políticas institucionales y de las herramientas necesarias para la revisión periódica de los modelos tarifarios correspondientes a estos servicios; y segundo, la falta de disposición política para la revisión de las tarifas por servicios. A lo anterior, se añade:

*“el desinterés en mantener actualizados los montos que se cobran por esos conceptos, provocando, en términos generales, la subvención de los mismos con recursos libres o sin destino específico y por consiguiente la desatención de programas o proyectos de desarrollo económico y social que tienen a cargo las municipalidades”<sup>47</sup>.*

Se hace evidente de las conclusiones del ente contralor sobre la gestión de los servicios autofinanciados, que las recaudaciones provenientes de los ingresos por venta de bienes y servicios debieran ser mayores a las reportadas para el año 2002. Esta afirmación se justifica en el hecho de que un servicio público autofinanciado debe

---

45 Dictamen N° 169 de 20 de agosto de 1999 de la Procuraduría dirigido al Lic. Leonel Fonseca Cubillo, Regulador General, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Este dictamen responde al Oficio N° 3842 de 4 de junio de 1999, mediante el cual la ARESEP solicita a la Procuraduría General reconsiderar el dictamen N° C-100.99 de mayo de 1999. En: <http://vlex.co.cr/vid/dictamen-na-20-492944590>

46 CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2002. Informe DFOE.SM-233-2002. Página 9

47 Ibid., página 10

ofrecerse bajo la modalidad de servicio al costo, tal como lo señala la ley de ARESEP en su artículo tercero, a saber:

*“principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad”<sup>48</sup>.*

Ello explicaría que el régimen municipal podría incrementar sus tarifas por ventas de bienes y servicios en forma significativa, si emulara con lo establecido en el artículo tercero de la ley de ARESEP de cobrar sus servicios con base en el principio de servicio al costo.

Sin embargo, el potencial para aumentar estos recursos dependería de la capacidad del régimen municipal para superar las restricciones que limitan la toma de decisiones en el nivel político del Concejo Municipal y definir políticas tarifarias acordes con los costos de los servicios, en una economía como la costarricense, donde la inflación es la constante; así como para modernizar y automatizar sus sistemas de gestión financiera.

En tercer lugar, se señala la importancia de un componente de los ingresos no tributarios, el cual está formado por los siguientes rubros: (1) las rentas provenientes de factores productivos y financieros, en particular ingresos por intereses de activos financieros; (2) los ingresos por derechos y tasas administrativas; (3) las rentas por pagos de multas y de los remates provenientes de patentes; y (4) otros ingresos menores. La recaudación de estos rubros fue de ₡6.412 millones corrientes en el año 2002, lo cual representó un 32% del total de ingresos no tributarios de este año.

Finalmente, las transferencias constituyen el último componente de los ingresos corrientes del régimen municipal. Los recursos por concepto de transferencias mostró el siguiente comportamiento: ₡1.672 millones en el año 2000; ₡1.770 millones en el año 2001 y ₡2.141 millones en el año 2002 y su aporte a los ingresos corrientes fue de 4,8%, 4,3% y 4,5% respectivamente. El origen de estos recursos para el año 2002 fue el siguiente: (1) del Gobierno de la república, ₡1.869 millones; (2) de instituciones públicas de servicios ₡187 millones; (3) de empresas públicas, ₡33 millones; y provenientes del sector privado ₡53 millones. En consecuencia, un 87% de las transferencias corrientes del régimen municipal provienen del presupuesto de la república.

---

48 Op. Cit., Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593, página 1.

### c) Los ingresos de capital en el financiamiento municipal

Los ingresos de capital constituyen el segundo componente de los ingresos totales del régimen municipal. Están formados por los siguientes rubros: primero, el superávit/ déficit que resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes; segundo, las rentas provenientes de la venta de activos incluyendo los financieros; tercero, las recuperaciones de préstamos y obras públicas; cuarto, los recursos que aporta el endeudamiento; quinto, las transferencias que financian la infraestructura local y la compra de equipo y maquinaria; y finalmente, el uso de recursos provenientes de periodos anteriores, sobre todo de los ingresos de capital que no pudieron ser invertidos en proyectos de inversión del periodo anterior. El cuadro 6.14 presenta información de estos rubros para los años 1950, 1965, 1980 y 2002.

CUADRO 6.14  
RÉGIMEN MUNICIPAL. INGRESOS DE CAPITAL Y ESTRUCTURA, 1950, 1965, 1980 Y 2002  
(MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES)

	1950	1965	1980	2002
Ingresos de Capital	5,8	16,4	267,7	24.447,2
Ingresos capital varios	4,2	6,6	15,5	147,2
1. Superávit	3,2	6,4	--	--
2. Venta de activos	1,0	0,2	11,3	118,0
3. Recuperaciones préstamos y obras públicas	--	--	4,2	18,7
Endeudamiento	1,6	2,2	46,4	2.614,2
Transferencias	0	7,1	78,1	6.875,5
Recursos vigencias previas	0	0,6	127,7	14.810,3
Relaciones para el año 2002:				
1.	Endeudamiento como % de ingresos totales = 10,7 %			
2.	Transferencias como % de ingresos totales = 28,1 %			
3.	Recursos vigencias previas como % ingresos totales = 60,6 %			

Notas: Los ingresos totales municipales fueron de ₡71.707 millones en el 2002.

Fuente: Cuenta Económica Municipal. Anexo Estadístico

Interesa destacar la evolución de los siguientes rubros de la partida de gastos de capital del régimen municipal:

- El endeudamiento ha representado una fuente del financiamiento importante municipal a lo largo del periodo 1980-2002, siendo de un 17% en el año 1980 y un 11% en el 2002 en el total de los ingresos municipales. Estos recursos provienen de solicitudes por endeudamiento de las municipalidades ante los bancos estatales y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), con el propósito de adquirir equipos y maquinaria así como para la construcción de infraestructura local.
- Las transferencias de capital provienen del presupuesto de la república y de otras instituciones, incluyendo el sector privado y aportaron un 28% del financiamiento total municipal en el año 2002. Los aportes de estas instituciones al financiamiento de inversión municipal durante este mismo año, presenta la siguiente composición: (1) del Gobierno central, 86,6%; (2) de instituciones públicas de servicios, las cuales tienen su financiamiento en el presupuesto de la república, 0,8%; (3) de empresas públicas, un 11,8%; y finalmente, del sector privado un 0,8%. Se infiere de esa información, que las transferencias provenientes del presupuesto de la república son mayoritarias en el financiamiento de la inversión municipal. Es importante señalar que estos recursos se traslapan entre periodos debido principalmente a dos razones: primero, su traslado a las municipalidades por parte del Ministerio de Hacienda ocurre en diferentes meses del año fiscal y en muchos casos no se pueden emplear de inmediato por lo tardío de su entrega; y segundo, la mayoría de los proyectos de inversión municipales –especialmente en los proyectos medianos y grandes– tienden a ser multianuales, razón por la cual no pueden ejecutarse en un solo periodo fiscal, lo cual obliga a reprogramarse para el periodo siguiente.
- El uso de recursos provenientes de periodos anteriores desempeñó un papel importante a partir de 1976, cuando representaron el 18% de los ingresos totales municipales. Su empleo responde al hecho de que el ciclo de los proyectos de inversión municipal es multianual por, lo general, y ello obliga a represupuestar el uso de estos recursos en más de un año fiscal respectivamente. Para el año de 1990, ese porcentaje fue

de un 16% de los ingresos totales municipales y los mismos no fueron reportados en los años de 1999 y 2000, según se infiere de la cuenta económica municipal del Anexo Estadístico. Sin embargo para el 2001 y 2002 fueron de ₡11.675 millones y ₡14.810 millones de colones corrientes respectivamente y en promedio representaron aproximadamente el 20% de los ingresos totales del régimen municipal en cada uno de esos años. En particular para el año 2002, el 87% de estos recursos proviene del superávit de destino específico y únicamente ₡1.865 millones de colones tuvo su origen en el superávit libre del año 2001.

Interesa mencionar el papel desempeñado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal<sup>49</sup> en el estímulo del régimen municipal durante este periodo. El estudio de Aguilar sobre el funcionamiento de este instituto (1997) permitió determinar que el otorgamiento de crédito de esta institución, en el financiamiento de proyectos de inversión municipal, fue muy diverso y le permitió al régimen municipal *“atender necesidades por un monto de ₡6.188 millones de colones durante el periodo 1972-1996”*<sup>50</sup>, en las siguientes áreas: edificios para las corporaciones municipales, mataderos regionales en todo el país, mercados municipales en las cabeceras de cantones, acueductos regionales y subregionales, equipamientos para la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, dotación de equipos de computación para uso de la administración municipal y otras obras menores. El crédito otorgado por el IFAM representó aproximadamente un 20% de los ingresos de capital del régimen municipal durante el periodo 1972-1996.

### 6.3. El presupuesto municipal y la gestión municipal

Hasta el año de 1970, el proceso presupuestario del régimen municipal costarricense conllevó la gestión financiera de sus recursos con fundamento al presupuesto tradicional. Bajo este enfoque, la formulación presupuestaria considera únicamente un listado de los bienes y servicios que adquiere la municipalidad según el objeto del gasto, con independencia de los objetivos y metas de la municipalidad. En ese mismo año, la Asamblea Legislativa aprobó el Código Municipal mediante Ley N° 4574, la cual incorporó en esta normativa, el

49 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal fue creado por Ley N° 4716 de 9 de febrero de 1971.

50 Ibid. El Régimen Municipal Costarricense. Desarrollo Institucional y sus Reformas durante el Periodo 1970-1996. Página 48.

“presupuesto por programas” como un instrumento que permitiría vincular la planificación institucional con el proceso presupuestario y de modernizar la gestión municipal para el logro de resultados bajo criterios de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la adopción de la nueva técnica presupuestaria no pudo ser implementada por el régimen municipal, debido a limitantes de capacidad institucional y de habilidades técnicas insuficientes de su personal. En respuesta a estos problemas, el ente contralor desarrolló a lo largo de los años noventas, un esfuerzo sistemático de capacitación y asistencia técnica para subsanarlos y mejorar esa gestión municipal.

Para 1998, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva versión del Código Municipal, la cual incluyó una normativa ampliada sobre la gestión financiera municipal con base en el presupuesto por programas y un mandato para la Contraloría General de la República de fiscalizar su implementación. A pesar de ello, una evaluación del ente contralor para el año 2001, determinó que la planificación y presupuestación municipal presentaban serias deficiencias y que la gestión institucional no estaba orientada hacia resultados; encontrándose además con que independientemente del tamaño presupuestario de las municipalidades o de la condición urbano/rural de sus municipios, los problemas de gestión presupuestaria y financiera eran generalizados para todo el régimen municipal.

Esta sección presenta en primer lugar, una breve revisión histórica de la normativa y del proceso presupuestario ejecutado por las municipalidades con anterioridad a la aprobación del Código Municipal de 1998. Segundo, caracteriza el proceso presupuestario y su vinculación con la planificación institucional como un esfuerzo modernizador propuesto por la normativa del Código Municipal vigente. Finalmente, se analiza el primer informe municipal (2001) del ente contralor, en el cual se describen los principales problemas que enfrenta la gestión presupuestaria y financiera del régimen municipal costarricense.

### **6.3.1. Aspectos normativos del presupuesto y el Código Municipal de 1970.**

Las Ordenanzas Municipales de 1867 ordenaron el proceso presupuestario como función sustantiva de la municipalidad costarricense, señalándose en su artículo N° 24, que:

*“las municipalidades acordarán en el mes de enero de cada año el presupuesto general de rentas y gastos de la provincia y de sus cantones para el año económico respectivo, con la correspondiente separación de cada clase de rentas, y los gastos propios de ella”*<sup>51</sup>.

Bajo ese enfoque, el modelo presupuestario correspondió a una lista de ingresos y de gastos de la actividad corriente de las 16 municipalidades con que contaba Costa Rica para esa fecha.

Con posterioridad, la Constitución Política de 1949 estableció que el proceso presupuestario municipal estaría sujeto al control y fiscalización de la Contraloría General de la República. En su artículo N° 175, la nueva Constitución Política estableció que:

*“las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución”*. De esta forma, el proceso presupuestario municipal quedó sujeto a las regulaciones del ente contralor en lo relativo a su formulación, ejecución, evaluación y control.

Dos décadas después de la promulgación de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 4574 Código Municipal del 4 de mayo de 1970, como el marco jurídico ordenador de la actividad municipal. En su artículo N° 111 se señaló que:

*“las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, en el que se comprenderán todos los ingresos probables y todos los egresos”*,

indicando, además, que la Contraloría General de la República sería responsable por la formulación del clasificador de cuentas presupuestarias y un reglamento para la estimación de ingresos probables a ser utilizados ambos por las municipalidades en el proceso presupuestario.

Complementando lo anterior, el artículo N° 114 del Código Municipal incorporó la técnica del presupuesto por programas, para la formulación presupuestaria municipal, así como la obligación del

---

51 Las 16 municipalidades de Costa Rica fueron definidas en los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de Las Ordenanzas Municipales de la siguiente forma: San José (San José, Escazú y Desamparados); Cartago (Cartago, Paraíso, La Unión); Heredia (Heredia y Barva); Alajuela (Alajuela, Grecia y San Ramón); Guanacaste (Liberia, Bagaces, Nicoya y Santa Cruz); y la municipalidad de Puntarenas que corresponde a la Comarca del mismo nombre. Imprenta Nacional: Ordenanzas Municipales de la Provincia de Costa Rica, del 24 de julio de 1867. Imprenta Nacional. Reimpresión, 1890.

ente contralor para fiscalizar el ajuste institucional en la adopción del nuevo enfoque presupuestario a seguir por parte del régimen municipal; indicándose que a:

*“más tardar tres años después de la vigencia de este Código, todas las municipalidades del país, estén trabajando con el nuevo sistema”.*

En ese contexto, el artículo N° 125 del Código Municipal estableció como norma de acatamiento obligatorio para el régimen municipal que:

*“la Contraloría General de la República deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto que reciba”*

de las municipalidades, previo a su ejecución. Sin embargo, la migración del presupuesto tradicional al presupuesto por programas fue una obligación que el régimen municipal no pudo cumplir en el plazo de ley.

Un análisis de este problema de ajuste en la gestión presupuestaria fue realizado en el estudio de Coto<sup>52</sup>, el cual logró establecer que el proceso presupuestario presentaba deficiencias sustantivas y que el presupuesto por programas no se ejecutaba según la normativa del Código Municipal de 1970. El principal resultado del estudio mostró dos limitantes para la adopción de la nueva técnica presupuestaria: primero, que las municipalidades no contaban con un manual que estableciera los procedimientos y responsabilidades del proceso presupuestario; y segundo, los funcionarios responsables por la gestión financiera en su mayoría, no tenían formación especializada para manejar las diferentes fases de la presupuestación por programas.

A un nivel de mayor especificidad, el estudio Coto identificó las siguientes situaciones limitantes en la gestión presupuestaria municipal de fines de los años ochentas:

- *A nivel de planificación:* las municipalidades no contaban con unidades de planificación para la formulación de planes institucionales, situación que incidió en una incapacidad institucional para la formulación presupuestaria con base en programas de trabajo.

---

52 Coto, Carmen. Estudio realizado en 35 municipalidades, incluyendo aquellas de las cabeceras de provincia, con un cuestionario de 58 preguntas propias del proceso presupuestario realizado a funcionarios municipales y el estudio de los documentos presupuestarios correspondientes al año 1987. En “Análisis del Sistema Presupuestario de las Municipalidades”. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en la Escuela de Administración Pública. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, 1988.

- *A nivel de formulación:* el presupuesto continuaba siendo del tipo tradicional, empleándose la clasificación económica para los ingresos y la clasificación por objeto y programas en los egresos, aún cuando su formulación tenía el propósito de cumplir únicamente con un requisito legal de presentarlo a la Contraloría General de la República para su aprobación.
- El Código Municipal de 1970 estableció la obligación de que las municipalidades contaran con una *Comisión de Hacienda y Presupuesto*; sin embargo, su accionar presentaba problemas, probablemente porque el presupuesto no era la expresión financiera de un plan institucional de la municipalidad, para articular las políticas institucionales con la gestión de sus recursos.
- *La formulación presupuestaria* municipal mantuvo su enfoque incrementalista, lo cual planteaba dos situaciones limitantes para el uso del presupuesto por programas: primero, el cálculo del gasto sobre la base de incrementos a los gastos del periodo anterior; y segundo, la inflexibilidad presupuestaria en un elevado porcentaje de sus rubros de gasto.
- *A nivel de discusión y aprobación*, lo cual es competencia del concejo municipal, se determinó que en la mayoría de municipalidades no se realizaba una revisión exhaustiva del documento de presupuesto y no se consultaba con el personal de las unidades operativas de la institución que participaron en su formulación.
- *A nivel de ejecución y contabilidad:* la gestión del presupuesto es típicamente financiera, pues no hay una correspondencia programática que proponga el logro de metas físicas en las actividades institucionales. Ello obliga a un excesivo número de modificaciones presupuestarias para atender las situaciones imprevistas de la gestión institucional. La contabilidad presupuestaria registra los ingresos y gastos sobre la base de efectivo, lo cual no permite evaluar la gestión de los programas institucionales.
- *A nivel de control y evaluación:* el nivel directivo de las municipalidades realiza el control y evaluación de la gestión financiera; sin embargo, no se incluye lo correspondiente a lo físico debido a que el presupuesto no ha incorporado los programas presupuestarios en sentido estricto, aún cuando el presupuesto presente programas que no reflejan la

programación de objetivos y metas institucionales. El concejo municipal conoce las liquidaciones también desde una perspectiva financiera y no de los objetivos programáticos.

En respuesta a estos problemas de la gestión presupuestaria y financiera del régimen municipal, el ente contralor desarrolló a lo largo de los años noventa, un esfuerzo sistemático para subsanarlos y mejorar esa gestión municipal. Con ese propósito puso en marcha un amplio programa de asistencia y capacitación en el área de planificación y presupuestación y de institucionalizar la aplicación del “presupuesto por programas” debidamente vinculado con el plan anual operativo municipal.

### 6.3.2. El presupuesto en el Código Municipal de 1998

Para fines de esta misma década, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998, la cual incluyó en su capítulo IV la normativa pertinente a la presupuestación municipal con base en un enfoque programático. Este capítulo está formado por 16 artículos, los cuales ordenan el proceso presupuestario municipal y los principios de su gestión. Además, son de acatamiento para cada concejo municipal, como instancias responsables de su autorización previa y envío posterior a la Contraloría General de la República para su aprobación final.

El artículo N° 92 del Código Municipal señaló que el:

*“presupuesto municipal deberá satisfacer el Plan Anual Operativo de la manera más objetiva, eficiente, razonable, y consecuente con el principio de igualdad y equidad entre los géneros y la correspondiente distribución equitativa de los recursos”.*

Como parte de ese proceso de cambio, el ente contralor condicionó la aprobación del anteproyecto de presupuesto a las municipalidades, con la presentación del presupuesto por programas, usando un formato simplificado de cuatro programas (Dirección y Administración General; Servicios Comunes; Inversiones; y Partidas Específicas) y una clasificación presupuestaria según objeto del gasto.

Además, en su artículo N° 91, el nuevo Código Municipal estableció que las municipalidades deberán emplear en el proceso de formulación de sus presupuestos, la técnica presupuestaria y contable

indicada por la Contraloría General de la República, señalándose dos criterios mínimos: la inclusión de todos los ingresos y gastos probables; y segundo, que los gastos no superen a los ingresos correspondientes al periodo respectivo. Además en el artículo N° 92 se indica que el presupuesto municipal deberá responder al Plan Anual Operativo (PAO) y en el artículo N° 93 incorpora la obligación de que no se podrán destinar más del 40% de los ingresos ordinarios para cubrir los gastos de administración, entendiéndose como:

*“los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales”.*

Complementando lo anterior, el artículo N° 120 del Código Municipal<sup>53</sup> incorporó el mandato de que el proyecto de presupuesto ordinario municipal debe ir acompañado de una versión simplificada del formato de relación de puestos vigente en cada municipalidad. Ese listado de plazas incluiría los sueldos y jornales fijos (anualidades y otros aumentos salariales), jornadas de trabajo, salarios bases y tiempo de laborar de cada servidor para la municipalidad. Lo anterior en razón de que el artículo N° 115 creó la carrera administrativa de obligatorio acatamiento para todas las municipalidades, cuyos componentes con implicaciones financieras debieran ser evaluadas en el análisis y aprobación del presupuesto respectivamente.

En el marco de la nueva normativa municipal, el ciclo presupuestario debe iniciarse en el mes de julio de cada año, con la presentación de:

*“programas, requerimientos de financiamiento y prioridades basados en el Plan de Desarrollo Municipal”*

de los Concejos de Distrito del cantón para su inclusión en la programación presupuestaria municipal. Esta fase tiene la importancia de permitir a los dirigentes de las comunidades formalizar sus planteamientos sobre necesidades de equipo e infraestructura para los diferentes distritos que integran las jurisdicciones territoriales de cada municipalidad en el país.

La fase de formulación institucional del presupuesto considera los meses de julio y agosto, al final de la cual el alcalde presentará el proyecto de presupuesto al Concejo municipal. La fase de revisión

53 Este artículo del Código Municipal estableció que “las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo Integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización”.

y discusión del proyecto de presupuesto por parte del Concejo Municipal comprende el mes de setiembre. El artículo N° 97 del código señala que el Concejo Municipal debe presentar a la Contraloría General de la República el proyecto de presupuesto ordinario municipal a más tardar el 30 de setiembre de cada año. El ente contralor aprobará o rechazará los proyectos de presupuesto de las municipalidades en el plazo de un mes después de su recibo (artículo N° 102). La comunicación se hará mediante resolución razonada de sus razones y la aprobación podrá ser parcial o total, ya sea por “violación del ordenamiento jurídico o por falta de recursos”.

Una vez que el presupuesto ha sido ejecutado, la Alcaldía presentará al Concejo Municipal un informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario al 31 de diciembre y la correspondiente liquidación presupuestaria, para su discusión y aprobación. El artículo N° 105 señala que:

*“una vez aprobada, esta deberá remitirse a la Contraloría General de la República para su fiscalización a más tardar el 15 de febrero”.*

La presentación del presupuesto ordinario y extraordinarios ante el ente contralor requiere que la municipalidad incluya copias de la siguiente documentación: primero copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados; segundo, el Plan Anual Operativo; tercero, el Plan de Desarrollo Municipal; y finalmente, certificación del respaldo presupuestario. El artículo N° 99 del código establece la responsabilidad del ente contralor de enviar el presupuesto aprobado a la secretaría municipal para su custodia, así como copias del mismo a la Alcaldía, la contaduría/auditoría, regidores propietarios y despachos autorizados de la institución municipal. Además, este mismo artículo incluye las siguientes regulaciones para autorizar cambios al presupuesto ordinario:

- Modificaciones de programas del presupuesto vigente (artículo N° 100) requerirán de la aprobación del Concejo Municipal por dos terceras partes de sus miembros.
- No se permitirán modificaciones para aumento de sueldos ni para crear nuevas plazas. Se exceptúan reajustes por Decreto de Salarios Mínimos o por Convenciones o Convenios Colectivos de Trabajo sujeto a ciertas restricciones definidas en el artículo N° 100 respectivamente.

El artículo N° 101 establece que los gastos fijos ordinarios se financiarán únicamente con ingresos ordinarios. También señala la obligación de incorporar los ingresos extraordinarios en presupuestos extraordinarios con el propósito de reforzar programas existentes o programas nuevos. El artículo N° 103 incorpora la prohibición y sanciones para el Concejo Municipal y la administración municipal de adquirir compromisos económicos (incluyendo nombramientos de personal) sin el respaldo presupuestario. Se incluye en el artículo N° 104 la obligación de la alcaldía de remitir diariamente a la contabilidad o auditoría las nóminas de pago autorizadas con detalle del número de la orden, su monto, el destinatario y sub-partida presupuestaria, con copia a la tesorería.

El artículo N° 106 establece que el superávit libre de los presupuestos podrá asignarse: primeramente en la atención del déficit del presupuesto ordinario; y segundo represupuestarse para obligaciones de carácter ordinario o inversiones. Se autoriza a las municipalidades para presupuestar el superávit específico para los fines específicos correspondientes. Además, señala que *“el superávit de partidas consignadas en programas inconclusos de mediano o largo plazo, deberá presupuestarse para mantener el sustento económico de los programas”* ya aprobados. Finalmente, el artículo N° 107 autoriza a las municipalidades para liquidar sus compromisos pendientes del periodo, en un término de seis meses, para lo cual dichos recursos no necesitan *“aparecer en el nuevo presupuesto vigente”*. El código estableció en su artículo N° 98 que si el proyecto de presupuesto ordinario no fuere enviado en los tiempos señalados a la Contraloría General de la República *“el presupuesto del año anterior regirá para el próximo período”*, lo cual permite a la municipalidad que incumple la normativa de presentación presupuestaria al menos funcionar con las condiciones del año previo y que fue autorizado por el ente contralor.

### 6.3.3. La gestión presupuestaria y financiera municipal en la perspectiva de la Contraloría General de la República

Con la llegada del nuevo siglo, la Contraloría General de la República inició la serie de estudios “DFOE-SM-233. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales”, con el propósito de ofrecer a la sociedad costarricense información sobre la actuación de la dirigencia municipal en el manejo de los recursos locales. En su primer informe, la División de Fiscalización Operativa y Evaluati-

va por medio del Área de Servicios Municipales, presentó su análisis considerando en primer lugar, su diagnóstico sobre la planificación y el proceso de presupuesto correspondiente al año 2001; lo cual se complementó con información propia de la gestión municipal, afín a las labores de esta División del ente contralor.

El Informe DFOE-SM-233 del año 2001 se presentó en dos partes: la primera incluyó un análisis crítico sobre la gestión municipal considerando trece problemas fundamentales y con un énfasis particular en la gestión presupuestaria y financiera de las municipalidades. La segunda parte del informe consideró un análisis de indicadores económicos y financieros desde la perspectiva de la gestión municipal incluyendo un Índice de Gestión Municipal, el cual fue estimado con base en 29 indicadores económicos y financieros del régimen municipal del año 2001. Este índice permitió definir un posicionamiento de las 81 municipalidades del país en cuanto a su gestión de buenas prácticas en el manejo de recursos y cumplimiento de metas institucionales.

El ente contralor presentó en la segunda parte de su informe municipal del año 2001, un índice de gestión municipal, el cual fue estimado con base en la información de 29 indicadores económicos y financieros<sup>54</sup> presentados en un anexo de 32 cuadros. El ente contralor define la metodología del índice de gestión financiera tributaria, de la siguiente forma: “El IGFP se calcula bajo la metodología de participación relativa con base 1, es decir que el resultado de cada uno de los indicadores que conforman el IGFP se divide entre la suma total de los mismos. El IGFP se obtiene de la sumatoria de los resultados que logra cada gobierno local en los 27 indicadores que se están considerando para su cálculo y esa sumatoria es la que determina el lugar en que se ubica en el IGFP”<sup>55</sup>.

Se infiere de la naturaleza de indicadores empleados, que el análisis presentado por el ente contralor en este informe es mayoritariamente de gestión presupuestaria y financiera, aún cuando contiene elementos de gestión institucional. El índice de gestión para cada

54 El anexo estadístico del Informe DFOE-SM-233, 2001 presenta información sobre estos indicadores en 31 cuadros, con el siguiente detalle: (1) 15 cuadros con información de ingresos; (2) 11 cuadros relativo a los gastos; (3) 2 cuadros sobre morosidad; (4) 1 cuadro sobre el uso del plan regulador; y (5) 2 cuadros sobre el número de funcionarios municipales. El cuadro N° 32 de ese anexo, presenta el ranking municipal generado por los valores del índice de gestión de cada municipalidad. Además, incorpora información del Índice de Desarrollo Social de MIDEPLAN para cada una de las municipalidades, para efectos de su comparación con el índice de gestión municipal.

55 CGR. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2008, página 88. El ente contralor consideró además las excepciones de su metodología de la siguiente manera: “Excepciones a esta regla son los indicadores que reflejan un comportamiento inverso a la buena gestión, tales como gasto administrativo/ egresos ejecutados o total de morosidad/ ingresos propios recaudados. En estos casos, la participación relativa obtenida se convierte en un valor negativo.... Asimismo, para el porcentaje de representación del superávit libre o déficit entre el total de ingresos recaudados, se realiza un ajuste adicional, que consiste en duplicar el valor negativo de la participación relativa obtenida por aquellas municipalidades que cerraron con déficit presupuestario”.

municipalidad se estimó como la “*suma del resultado ponderado de cada uno de los indicadores*”<sup>56</sup>, lo cual permitió definir un posicionamiento o ranking sobre buenas prácticas de gestión para las 81 municipalidades que forman el régimen municipal costarricense, para el año 2001 respectivamente.

El listado de indicadores económicos y financieros con sus definiciones que permitieron el cálculo del índice de gestión municipal para este año, se presenta a continuación:

- **Ingreso total recaudado.** Ingresos recaudados por cada municipalidad al 31 de diciembre de cada año en colones corrientes.
- **Porcentaje de ingresos totales recaudados.** Ingresos recaudados al 31 de diciembre de cada año como porcentaje de los ingresos presupuestados, lo cual aproxima el grado de cumplimiento de las metas de recaudación municipal en el rango 0-100%.
- **Porcentaje de ingresos corrientes propios.** Define los ingresos corrientes propios como los ingresos corrientes menos las transferencias corrientes, es decir considera solamente los ingresos que provienen de fuentes propias y son de carácter permanente. Como porcentaje de los ingresos recaudados define la autonomía financiera en el sentido de que a mayor valor del indicador, mayor será su autonomía financiera para atender el gasto municipal. Rango 0-100%.
- **Porcentaje de los ingresos por endeudamiento (bonos y préstamos) del total de ingresos recaudados.** Considera que a mayor valor del indicador, mayor será la dependencia de la municipalidad del crédito para financiar el nivel de gasto. Rango 0-100%.
- **Porcentaje de los recursos de superávit del total de ingresos recaudados.** Mide el porcentaje del presupuesto municipal que está siendo financiado con recursos de vigencias anteriores, así como el traslado de recursos para su ejecución de un periodo a otro periodo. Rango 0-100%.
- **Ingresos recaudados por habitante.** Este indicador se obtiene dividiendo los ingresos recaudados por la municipalidad entre la población total localizada en el cantón respectivo. Monto en colones.
- **Ingresos propios por habitante** Este indicador se obtiene dividiendo los ingresos propios de la municipalidad entre la

---

56 Op. Cit., DFOE-SM-233, 2001, página 29.

población total localizada en el cantón respectivo. Evalúa la autonomía financiera municipal en términos de la capacidad contributiva de la población localizada en las jurisdicciones cantonales a su municipalidad. Monto en colones.

- **Ingresos propios por funcionario municipal.** Permite determinar los ingresos propios de la municipalidad que resultan de los pagos de su población cantonal por funcionario en la municipalidad. Monto en colones.
- **Impuesto sobre bienes inmuebles por kilómetro cuadrado.** Indicador sobre la capacidad contributiva de la propiedad localizada en el cantón. Se indica que a mayor valor del indicador más eficiente será la gestión municipal en la recaudación de este impuesto. Monto en colones.
- **Impuesto sobre bienes inmuebles por unidad habitacional.** Indicador que mide el ingreso de este impuesto municipal por vivienda censada en la jurisdicción cantonal.
- **Egresos totales.**
- **Egresos como porcentaje del total de gastos presupuestados.** Indicador que permite evaluar el grado de cumplimiento de las metas de ejecución del gasto municipal, en el sentido de que a mayor valor de este indicador, mayor será el cumplimiento de las metas de ejecución del gasto. Rango 0-100%.
- **Gastos administrativos como porcentaje de los egresos.** Indicador que permite evaluar los gastos de administración en el total de los egresos ejecutados. Rango 0-100%.
- **Gastos de capital como porcentaje de los egresos.** Indicador que permite evaluar el porcentaje destinado a los gastos de inversión municipal. Rango 0-100%.
- **Gastos en servicios personales como porcentaje de los egresos.** Rango 0-100%.
- **Gastos por prestación de servicios directos como porcentaje de los egresos.** Indicador que mide la participación de los servicios comunitarios en los egresos. Rango 0-100%.
- **Gastos totales por habitante del cantón.** Indicador estimado al dividir los egresos de la municipalidad entre la población del cantón. Monto en colones.

- **Gastos de capital por habitante del cantón.** Indicador que mide la inversión municipal por habitante de su cantón. Monto en colones.
- **Gastos en servicios por habitante del cantón.** Indicador que mide la prestación de servicios comunitarios por habitante del cantón. Monto en colones.
- **Gasto total por unidad habitacional.** Indicador que mide el gasto total de la municipalidad por unidad habitacional localizada en su cantón. Monto en colones.
- **Atención de la deuda como porcentaje de los egresos municipales.** Indicador que mide el porcentaje del servicio de la deuda. A mayor valor del indicador, mayor será la incidencia del servicio de la deuda en los gastos totales municipales. Rango 0-100%.
- **Número de habitantes del cantón por funcionario municipal.** Indicador que aproxima la productividad del recurso humano municipal.
- **Unidades habitacionales a atender por cada funcionario municipal.** Indicador que asocia una o más unidades habitacionales que debe atender el funcionario municipal. A mayor valor del indicador, mayor cantidad de unidades habitacionales debe atender cada funcionario municipal.
- **Morosidad respecto del monto total puesto al cobro.** Indicador que permite conocer la eficiencia/eficacia en la recuperación de los recursos puestos al cobro por parte de la municipalidad.
- **Morosidad respecto de los ingresos propios.** Indicador que mide el porcentaje del pendiente de cobro respecto a los ingresos propios municipales. Rango 0-100%.
- **Relación entre ingresos y egresos totales.** Indicador de cumplimiento en la ejecución presupuestaria municipal en relación con sus ingresos efectivos. Indicador definido por el ente contralor con tres categorías: valor óptimo (es 1), aceptable (es 0,9); y deficiente (menos de 0,8).
- **Relación entre el superávit específico y los ingresos.** Indicador que permite determinar la capacidad de ejecución de los ingresos con fin específico. Se espera que a mayor valor del indicador, la gestión municipal sea más deficiente y presente problemas de capacidad de ejecución en relación con proyectos financiados con recursos específicos.

- **Ingresos propios e índice de desarrollo social.** Relación entre el ingreso propio municipal que proviene de sus propias fuentes y es permanente y el índice de desarrollo social que estima el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica a nivel de los diferentes cantones del país. Se esperaría una relación directa entre ambos indicadores, en el sentido de que cantones con mayor desarrollo social tendrían mayores ingresos propios municipales.

CUADRO 6.15  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. RANKING DE LA  
GESTIÓN MUNICIPAL EN EL AÑO 2001.

Posición Índice Gestión Municipal	Grupo de municipalidades
Decil 1° Posición 1-10, manteniendo el mismo ordenamiento del Anexo N° 32	Belén es la primera municipalidad en el ranking del índice de gestión municipal, seguido en orden del mismo ranking por las siguientes municipalidades: San José, Garabito, Escazú, Curridabat, Moravia, Goicoechea, Montes de Oca, Tibás y Cartago (10 municipalidades).
Decil 2° Posición 11-20	Flores ocupó la onceava posición en el ranking del índice de gestión municipal, seguido por las siguientes municipalidades: Santa Ana, Abangares, Coronado, Cañas, Santo Domingo, Heredia, Jiménez, Tilarán y San Isidro (10 municipalidades).
Decil 3° Posición 21-30	Santa Cruz (posición 21), Naranjo, Aguirre, La Cruz, Liberia, Bagaces, Poás, San Pablo, San Ramón y San Rafael. (10 municipalidades).
Decil 4° Posición 31-40	Siquirres (posición 31), Buenos Aires, Turrubares, San Carlos, Nicoya, Paraiso, Osa, Esparza, Tarrazú, y Mora (10 municipalidades).
Decil 5° Posición 41-50	Sarapiquí (posición 41), Barva, Corredores, Montes de Oro, Palmares, Golfito, Alfaro Ruiz, León Cortés, Hojanca, y Acosta. (10 municipalidades).
Decil 6° Posición 51-60	La Unión (posición 51), Nandayure, Orotina, El Guarco, Dota, Atenas, Pococí, Alvarado, Valverde Vega y Grecia (10 municipalidades).
Decil 7° Posición 61-70	Coto Brus (posición 61), Parrita, Alajuela, Oreamuno, Talamanca, Carrillo, Desamparados, Upala, Los Chiles, Santa Bárbara (10 municipalidades).
Decil 8° Posición 71-80	Pérez Zeledón (posición 71), Puriscal, Turrialba, Guácimo, Aserrí, Guatuso, Puntarenas, Matina, Limón y Alajuelita (10 municipalidades).
Decil 9° Posición 81-90	San Mateo (posición 81) la última municipalidad en el ranking del índice de gestión municipal.

Fuente: Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre los Gobiernos Locales, 2001. Anexo 32.

- **Existencia de plan regulador** aprobado por la municipalidad. Indicador que se mide en el rango 1 (tiene); 0,5 (parcial) y 0 (no tiene) y que aproxima la calidad de la gestión municipal sobre el ordenamiento urbano de su cantón. Se determinó que 11 municipalidades contaban con plan regulador para fines del año 2001.

El cuadro 6.15 presenta ese ordenamiento de las municipalidades con base en sus valores estimados por el índice de gestión para cada municipalidad. Sin embargo, el ranking de municipalidades se presenta considerando una distribución por deciles en relación con el Anexo N° 32 “Comparación Índice de Gestión con Índice de Desarrollo Social. Período 2001”. Conviene señalar que este informe del ente contralor únicamente presentó un listado de municipalidades según un ranking de gestión, con Belén como la municipalidad con mejores prácticas de gestión y San Mateo con la peor gestión institucional.

El análisis de los diferentes indicadores económicos y financieros asociados con el índice de gestión permitió determinar un conjunto de deficiencias y limitaciones en la capacidad institucional y personal de las municipalidades, que explican sus problemas de gestión en el año 2001, entre los cuales destacan los siguientes:

- *“Una deficiente planificación municipal que no está orientada hacia los resultados.*
- *Débil o nula rendición de cuentas*
- *Deficiente formulación del presupuesto,*
- *Deficiencias en la ejecución presupuestaria que limitan el cumplimiento del ordenamiento jurídico y la satisfacción de las necesidades del cantón.*
- *Débil evaluación del plan-presupuesto, como consecuencia de la ausencia de indicadores de gestión relacionados con el logro de los objetivos y metas.*
- *Gestión de cobro deficiente.*
- *Falta de actualización de tasas, tarifas y precios*
- *Difícil situación financiera.*
- *Sistemas de información deficientes*
- *Bajo interés por el ordenamiento territorial y desarrollo urbano.*

- *Falta de reglamentos y desconocimiento de los mismos cuando existen, por parte de los encargados de su aplicación.*
- *Ineficiente prestación de servicios.*
- *Escaso equipo y recurso humano adecuado*<sup>56</sup>.

#### 6.3.4. Problemas de la gestión municipal en el área de gestión presupuestaria y financiera

A continuación se analizan en mayor detalle, los problemas y limitaciones de la gestión municipal identificadas en el primer informe municipal del ente contralor, correspondientes al año 2001<sup>57</sup>:

- **Deficiencias de la planificación, presupuestación y su impacto en la gestión municipal**

La teoría y praxis del presupuesto sugieren que la gestión presupuestaria debe responder a un proceso de planificación que considere tanto el largo plazo en planes de desarrollo municipal, así como el corto plazo en su expresión de planes anuales operativos que fundamenten el presupuesto. La evaluación del ente contralor sobre la gestión presupuestaria y financiera municipal mostró dos deficiencias en su capacidad institucional para ejecutar estas actividades: primero, la planificación de largo plazo era deficiente; y segundo, la planificación de corto plazo no estaba vinculada con el proceso de presupuestación; lo cual impidió el cumplimiento del mandato del Código Municipal de que el presupuesto municipal debe satisfacer el plan anual operativo de cada municipalidad. Lo anterior a pesar de que la Contraloría General de la República había solicitado a las municipalidades una vez que había entrado en vigencia el nuevo Código Municipal del 30 de abril de 1998, la presentación del plan anual operativo y un proyecto de presupuesto basado en el plan de desarrollo municipal<sup>58</sup>.

56 Op. Cit., DFOE-SM-233, 2001, páginas 29 y 30. .

57 Op. Cit., DFOE-SM-233,2001. Considera un resumen de tipo interpretativo de los problemas analizados por el ente contralor en el capítulo segundo de este mismo informe, específicamente de lo presentado desde la página 4 a la página 12.

58 Op. Cit., CGR. DFOE-SM-233/ 2002, páginas N° 4-6.

Como parte de este análisis se determinó que las municipalidades preparan un pseudo-plan anual operativo solicitado por el Código Municipal, pero lo hacen como un formalismo para cumplir con el mandato legal y el mismo no constituye la base de la programación presupuestaria<sup>59</sup>. Sobre esta inconsistencia, el ente contralor señala en su informe lo siguiente:

*“no obstante que la mayoría de las municipalidades hacen el esfuerzo y presentan el plan de desarrollo municipal a partir de los años 1999 y 2000, muy pocas lo desarrollan y utilizan como instrumento de control y gestión, hecho que evidencia la escasa cultura municipal de sustentar su quehacer en la planificación, y más bien refuerza la tesis de ser entidades que tienen como plataforma de acción, el corto plazo, entendiéndose éste como la actuación diaria, no incorporada en un plan anual operativo.”*<sup>60</sup>.

En consecuencia, al fallar el proceso de planificación institucional el control interno gerencial falla, generando con ello una gestión ineficiente e ineficaz en el manejo de los recursos presupuestarios y la atención de las necesidades locales.

Como expresión de estos problemas un grupo de 14 municipalidades experimentó serios problemas en su programación presupuestaria durante el 2001, situación que se manifestó en un rechazo de sus proyectos de presupuesto por parte de la Contraloría General de la República. Estas municipalidades fueron las siguientes: Puriscal, Tarrazú, Acosta, Turrubares, Dota, León Cortés, Grecia, San Mateo, Paraíso, Alvarado, El Guarco, La Cruz, Limón y Talamanca. De ese total, once municipalidades no justificaron recursos suficientes para atender el gasto presupuestario programado. El Informe Municipal 2001 del ente contralor señaló que, para:

*“la mayoría de estas municipalidades la situación es repetitiva”*<sup>61</sup> indicando además que *“en el pasado buscaron solución en la asignación de partidas específicas y en dos casos en el periodo 2001 fueron auxiliadas con*

---

59 El ente contralor también menciona que en “aproximadamente un 50% de las municipalidades no hacen mediciones permanentes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos, incluso para el año 2001, un 23% no realizaron la respectiva evaluación anual de tan importante herramienta de planificación.”. Resultados de una encuesta municipal mencionada en el Informe Municipal 2001, página 4.

60 Ibid, página 4.

61 Ibid, página 11.

*la promulgación de leyes especiales que les permitiera utilizar recursos extraordinarios para financiar gastos ordinarios o corrientes”<sup>62</sup>.*

De este grupo de municipalidades, el ente contralor identificó a siete de ellas con presupuestos totales inferiores a los ¢75 millones (la municipalidad de Turrubares presentó un proyecto de presupuesto de apenas ¢16 millones) y con planillas de personal reducidas para una gestión apropiada de los servicios que ofrecen a sus comunidades cantonales. Ello sugiere un concepto de escala mínima para el funcionamiento de una municipalidad con capacidades administrativas y de recursos humanos, la cual no se alcanza en este grupo de municipalidades; situación que plantea el dilema de si municipalidades con estas características debieran ser integradas a municipalidades de mayor escala económica.

Asimismo, el ente contralor determinó que 14 municipalidades de un grupo total de 18 Gobiernos municipales no realizan estudios sistemáticos para “*valorar las necesidades actuales de los habitantes del cantón*” y que doce municipalidades no tienen instrumentos para evaluar la opinión de sus usuarios por los servicios comunitarios recibidos. El análisis se complementa con los resultados del estudio realizado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, a fines del 2001<sup>63</sup>, en el cual se encontró que un 62% de los ciudadanos perciben en forma negativa la labor municipal, aduciendo como causa principal la baja calidad de los servicios municipales. Esta pobre percepción de la ciudadanía tiene su explicación también en la poca divulgación de los programas comunitarios locales. La mayoría de municipalidades no cuentan con mecanismos de información para vincularse con la ciudadanía y usuarios de sus servicios a nivel cantonal y en los que sí existe, su cobertura es parcial.

En conclusión, el análisis del ente contralor evidencia que esta deficiencia en la capacidad de gestión presupuestaria tiene efectos que trascienden al funcionamiento global de la institución municipal con incidencia en sus indicadores de eficacia y eficiencia. Sobre este particular, el ente contralor en un informe posterior señaló de manera categórica que:

---

62 Ibid, página 11.

63 Op. Cit., DFOE-SM-233, 2001. Referencia a este estudio en la página quince.

*“las debilidades en los procesos de planificación inciden directamente en la gestión municipal y afecta en forma importante la inversión y la ejecución de obras públicas”<sup>64</sup>,*

situación que compromete el logro de los objetivos propuestos en el plan anual operativo y el plan de desarrollo de cada municipalidad.

- **El problema de la sub-ejecución presupuestaria**

En segundo lugar, el ente contralor destaca el problema de sub-ejecución presupuestaria, el cual se expresa como la diferencia entre el presupuesto de gasto autorizado y el gasto ejecutado. La liquidación presupuestaria 2001 muestra que el gasto autorizado para el régimen municipal fue de C64.805 millones y que lo ejecutado alcanzó el monto de C45.044 millones, para una diferencia de C19.760 millones, lo cual representó una sub-ejecución de un 30,5% del presupuesto original de las municipalidades<sup>65</sup>. Esa sub-ejecución presupuestaria fue de C13.644 millones, al comparar el gasto ejecutado con los ingresos efectivamente recaudados, denotando con ello un porcentaje de sub-ejecución de un 23,3% para una recaudación de ingresos de C58.708 millones. Estos indicadores muestran que la sub-ejecución presupuestaria es uno de los problemas más serios que enfrenta el régimen municipal.

Se considera que la sub-ejecución presupuestaria es mayoritariamente un problema focalizado en la gestión de los superávits denominados específicos y libres. El superávit específico corresponde a recursos provenientes de las transferencias de capital que financian proyectos de inversión y no se ejecutan al término del año fiscal. El superávit libre corresponde a recursos que no tienen destino específico y que no fueron ejecutados durante el periodo fiscal.

Sobre este problema, el ente contralor señala que para el año 2001, las municipalidades:

*”acumularon recursos específicos que no giraron o aplicaron conforme a la normativa jurídica, por un*

---

64 CGR. Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal del Periodo 2008. Febrero 2008, página 104

65 CGR. Memoria 2001, cuadro 16.

66 Op.Cit., CGR-DFOE-SM-233., página 6.

*monto de C13.231.944.921,74, treinta y cinco de esas municipalidades han mantenido esos saldos específicos sin ejecutar por más de un período, sin dar mayores justificaciones”<sup>66</sup>;*

indicando, además, que 59 municipalidades no ejecutaron un monto de C2.607 millones de recursos libres, durante este mismo año, con lo cual se dejaron de atender necesidades importantes de sus comunidades. El ente contralor determinó, asimismo, que diecinueve municipalidades cerraron el año 2001, con un déficit que alcanzó el monto de C893 millones de colones, señalando, además, el uso de estas municipalidades de:

*“recursos con finalidad específica para atender actividades ordinarias. Destacando las municipalidades de Alajuela, Desamparados, Turrialba y Aserri”<sup>67</sup>.*

El elevado monto de sub-ejecución presupuestaria se manifestó en los programas financiados con transferencias de uso específico y en la gestión de recursos libres durante el año 2001, lo cual representó un 26,5% de los ingresos recaudados respectivamente por el régimen municipal. Su explicación responde a las siguientes razones: primero, la dificultad de manejar en particular inversiones de mediano y largo plazo con presupuestos anuales; y segundo, las limitantes que impone una institucionalidad municipal con debilidades en su capacidad de gestión y de recursos humanos. Sobre esto último, interesa reseñar que hasta el año 1998<sup>68</sup>, la gestión del recurso humano no contaba con una carrera de personal y los incentivos propios de un servicio civil, razón por la cual las municipalidades todavía en el 2001, se administraban con un personal de bajo nivel educativo y con una incidencia de baja productividad y eficiencia.

- **Limitaciones de la gestión y elevados pendientes de cobro**

El ente contralor determinó la presencia de elevados pendientes de cobro de los impuestos y tarifas municipales, lo

---

67 Ibid, página 7.

68 La Ley Código Municipal N° 7794 en su Título V “El Personal Municipal”, estableció la Carrera Administrativa Municipal con el mandato de que “cada municipalidad deberá regirse conforme a los parámetros generales establecidos para la Carrera Administrativa”, página 46.

cual resultó en un pendiente de cobro por C\$16.194 millones al 31 de diciembre del 2001, con el agravante de que esta situación ha venido en aumento por varios años. Este pendiente de cobro es significativo, pues representó un 27% de los ingresos totales recaudados y un 41% de los ingresos propios municipales durante el año 2001<sup>69</sup>. Se argumenta que existe una legislación adecuada para respaldar la gestión de tributos y tarifas, razón por la cual el ente contralor atribuye esta:

*“alta morosidad” a “situaciones como el clientelismo político, corrupción, deficientes sistemas de información y desinterés”<sup>70</sup>,*

las cuales afectan la gestión de cobro haciéndola lenta y poco efectiva. Este análisis del ente contralor incorporó los resultados observados por una encuesta del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) a residentes del Gran Área Metropolitana. Ante la pregunta de “cuáles aspectos contribuirían a mejorar el ingreso de dinero en las municipalidades”, *“el 93,1% de los entrevistados contestó que cobrar bien los impuestos”<sup>71</sup>*, situación que evidencia una opinión generalizada de la ciudadanía sobre la deficiente gestión de cobro municipal.

- **Desactualización de tasas y precios en los servicios comunitarios autofinanciados**

La falta de actualización de tasas y precios y la revisión periódica de los impuestos constituye el cuarto problema mencionado en este informe del ente contralor. Se determinó que con pocas excepciones, entre las cuales se encuentran las municipalidades de San José y Alajuela, el régimen municipal no cuenta con políticas de revisión periódica de las contribuciones, tasas y precios que financian los servicios comunitarios. Esa situación fue confirmada adicionalmente por una encuesta de la Contraloría General de la República realizada en 18 municipalidades, encontrándose que un 60% de estos Gobiernos locales no habían ajustado en al menos cuatro años, las tasas por servicios de recolección de basura y de aseo de vías. Tam-

---

69 CGR-DFOE-SM-233. Op. Cit., página 8.

70 CGR-DFOE-SM-233. Op. Cit., página 9.

71 CGR-DFOE-SM-233. Op. Cit., página 9.

bién se determinó que la mayoría de estas municipalidades no cuentan con tasas para cubrir el financiamiento del “servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes urbanas”, debido a la falta de información sobre costos del servicio<sup>72</sup>.

Este problema parece estar vinculado también con las deficiencias observadas en la planificación institucional que inciden en sistemas de información mal diseñados y que no alertan oportunamente a las autoridades municipales sobre la situación deficitaria de los servicios comunitarios. Complementariamente, el estudio del ente contralor, menciona que

*“la aprobación de tasas es un asunto político que no depende de la administración sino de la voluntad de los señores regidores. De esta manera se plantean dos situaciones: primero, un desconocimiento institucional sobre la necesidad de revisar las tasas de los servicios comunitarios; y segundo, el desinterés de las autoridades políticas por realizar esa actualización tarifaria; ambas inciden en forma directa en servicios deficitarios que necesariamente deben ser atendidos con recursos libres que de otra manera podrían atender otras necesidades comunitarias”<sup>73</sup>.*

El resultado directo de la desactualización de tasas y precios se manifiesta en que la mayoría de las municipalidades del país presentan servicios locales deficitarios. Este problema tiene una especial relevancia para la gestión municipal, pues los ingresos provenientes de tasas y precios de los servicios comunitarios constituyen ingresos propios municipales, ya que provienen de fuentes propias y están autorizados por la legislación municipal, representando ingresos permanentes de las municipalidades sobre los cuales el concejo municipal tiene autonomía para tomar decisiones relativas a su empleo en la atención de las necesidades de sus comunidades.

- **Limitaciones de la gestión en la autonomía financiera municipal**

Los “ingresos propios” de las municipalidades se definen como la suma de ingresos tributarios y los ingresos no

72 CGR-DFOE-SM-233. Op. Cit., páginas 9 y 10.

73 Op. Cit. CGR-DFOE-SM-233, página 10.

tributarios –principalmente tarifas provenientes de la venta de servicios– al tiempo que se excluyen las transferencias corrientes (que son mayoritariamente provenientes del presupuesto nacional, pero muy pequeñas en el financiamiento corriente municipal) y se adicionan los ingresos por venta de activos. En ese contexto, la autonomía financiera municipal fue estimada por el ente contralor como la razón “*Ingresos Propios/ Ingresos Recaudados*” y se consideró que a mayor valor del indicador, mayor es la autonomía financiera de la municipalidad. Para el año 2001, los ingresos propios del régimen municipal fueron de ₡39.018 millones y representaron aproximadamente un 65% de los ingresos recaudados y un 85% de los gastos ejecutados por el régimen municipal en este mismo año<sup>74</sup>. Ello muestra la importancia de resolver problemas como la falta de actualización de las tasas municipales y mejorar su gestión de cobro, situación que redundaría en mayores ingresos propios para atender el gasto municipal.

A manera de conclusión, se puede inferir del análisis presentado por el ente contralor en relación con las deficiencias de capacidad institucional del régimen municipal para lograr una mejor gestión, que estas son el resultado tanto de la “*falta de aplicación de herramientas gerenciales*” como de la *inoperancia de los “concejos y de los alcaldes municipales”*<sup>75</sup> y cuya solución requiere del fortalecimiento de los sistemas de planificación y presupuestación y de mejoras sustantivas en la gestión financiera de los recursos municipales.

a) Los problemas de gestión presupuestaria y financiera son generalizados para el régimen municipal

El listado de problemas y limitaciones identificados por el ente contralor en la gestión presupuestaria y financiera municipal para el periodo 2001, plantea el dilema de si los mismos están determinados o no, por variables como el tamaño económico de las municipalidades como organizaciones de servicios públicos locales o por la condición urbano/rural de sus municipios que determina la capacidad contributiva de los ciudadanos. Con el propósito de analizar esa situación, se preparó el cuadro siguiente, en el cual se presenta el mismo ranking del Índice

---

74 Ver Cuenta Económica municipal del Anexo Estadístico. Datos en colones corrientes del año 2001.

75 Op., Cit., DFOE-SM-233, 2001, páginas 30.

CUADRO 6.16  
RANKING DE MUNICIPALIDADES SEGÚN EL ÍNDICE DE GESTIÓN DEL ENTE  
CONTRALOR DEL AÑO 2001

Grupo A (20 municipalidades)	Grupo B (20 municipalidades)
Belén, San José, Garabito, Escazú, Curridabat, Moravia, Goicoechea, Montes de Oca, Tibás, Cartago, Flores, Santa Ana, Abangares, Coronado, Cañas, Santo Domingo, Heredia, Jiménez, Tilarán, San Isidro.	Santa Cruz, Naranjo, Aguirre, La Cruz, Liberia, Bagaces, Poás, San Pablo, San Ramón, San Rafael, Siquirres, Buenos Aires, Turrubares, San Carlos, Nicoya, Paraíso, Osa, Esparza, Tarrazú, Mora.
Grupo C (20 municipalidades)	Grupo D (21 municipalidades)
Sarapiquí, Barva, Corredores, Montes de Oro, Palmares, Golfito, Alfaro Ruiz, León Cortés, Hojancha, Acosta, La Unión, Nandayure, Orotina, El Guarco, Dota, Atenas, Pococí, Alvarado, Valverde Vega, Grecia.	Coto Brus, Parrita, Alajuela, Oreamuno, Talamanca, Carrillo, Desamparados, Upala, Los Chiles, Santa Bárbara, Pérez Zeledón, Puriscal, Turrialba, Guácimo, Aserrí, Guatuso, Puntarenas, Matina, Limón, Alajuelita y San Mateo.

*Fuente:* Elaboración propia

de Gestión Municipal del Anexo N° 32 del Informe Municipal 2001, bajo un formato de cuartiles, el cual define cuatro grupos de municipalidades (A,B,C y D)<sup>76</sup>, metodología que ha sido empleada por el ente contralor en otros informes para estratificar el régimen municipal.

El análisis de la información presentada en este cuadro consideró en forma paralela, además de la diferenciación de las 81 municipalidades costarricenses con base en su ordenamiento según el Índice de Gestión Municipal, su condición económica determinada por el tamaño de su presupuesto ejecutado (información presentada en el Anexo 12 del informe municipal de la CGR del año 2001) y la condición urbano/ rural de sus municipios<sup>77</sup>. El análisis correspondiente muestra los siguientes resultados:

- El grupo A presenta las veinte municipalidades que tuvieron las mejores prácticas de gestión con base en el Índice de Gestión

76 El ordenamiento de las municipalidades corresponde al utilizado por el ente contralor en el cuadro N° 32 del Informe Municipal 2001. Los datos corresponden a un ordenamiento de municipalidades que califica de 1 a la que presenta el valor más alto del índice de gestión (Belén) y sucesivamente hasta el número 81 para la municipalidad de San Mateo con el más bajo valor del índice respectivamente. En su informe municipal del año 2008 (página 96), el ente contralor incorporó la presentación del Índice de Gestión Financiera-Presupuestaria con base en una tipología de cuatro grupos de municipalidades definidos como A, B, C y D, categorizados en función de su presupuesto aprobado definitivo. El cuadro sigue esta misma metodología, agrupando a las municipalidades según el valor de su índice de gestión. El presupuesto definitivo difiere del presupuesto ejecutado por cada municipalidad

77 Se consideró el listado de cantones que forman el Gran Área Metropolitana (GAM) en el año 2011. Ver UGAM Observatorio Urbano/ PRODU-Universidad de Costa Rica. En: <http://ougam.ucr.ac.cr/index.php/la-gam>.

que pondera los 29 indicadores económicos y financieros de las municipalidades en el 2001. Interesa señalar que este grupo está formado por 16 municipalidades del Gran Área Metropolitana (Belén, San José, Escazú, Curridabat, Moravia, Goicoechea, Montes de Oca, Tibás, Cartago, Flores, Santa Ana, Coronado, Santo Domingo, Heredia, Jiménez, San Isidro), de las cuales tres de ellas son capitales provinciales (San José, Heredia y Cartago), mientras que el resto de municipalidades (Garabito, Abangares, Cañas y Tilarán) son rurales, Belén fue la municipalidad que ocupó el primer lugar en el ranking del Índice de Gestión seguido por la municipalidad de San José. Interesa señalar que el grupo de municipalidades del GAM al igual que las municipalidades cabecera de provincia, incluye a las municipalidades con mayor presupuesto del régimen municipal.

- El grupo B presenta en orden de importancia del índice de gestión a un segundo grupo de 20 municipalidades en su mayoría rurales (Santa Cruz, Naranjo, Aguirre, La Cruz, Bagaces, Poás, San Ramón, Buenos Aires, Turrubares, Nicoya, Osa, Esparza y Tarrazú), con una capital de provincia (Liberia), una municipalidad que es un centro regional (San Carlos) y cuatro municipalidades de bajo presupuesto del Gran Área Metropolitana (San Pablo, San Rafael, Paraíso y Mora). Este grupo de municipalidades presentaron valores en el índice de gestión inferior a las municipalidades del grupo A.
- El grupo C (20 municipalidades) está conformado por 15 municipalidades localizadas en municipios rurales (Sarapiquí, Corredores, Montes de Oro, Palmares, Golfito, Alfaro Ruiz, León Cortés, Hojancha, Acosta, Nandayure, Orotina, Dota, Pococí, Alvarado y Valverde Vega), una municipalidad (Pérez Zeledón) que corresponde a un centro regional, así como por cinco municipalidades urbanas del Gran Área Metropolitana (Barva, La Unión, El Guarco, Atenas y Grecia).
- El grupo D agrupa 21 municipalidades, las cuales presentan los más bajos valores del índice de gestión, reflejando con ello problemas serios de capacidad para enfrentar la administración de recursos y atención de necesidades comunales. Se incluyen tres municipalidades cabeceras de provincia (Alajuela, Limón y Puntarenas) que corresponden al grupo de 15 mu-

nicipalidades con mayores presupuestos del régimen municipal durante el 2001<sup>78</sup>; cinco municipalidades del Gran Área Metropolitana (Desamparados, Oreamuno, Santa Bárbara, Aserrí y Alajuelita), una municipalidad (Pérez Zeledón) que es un centro regional y el resto son municipalidades rurales (Coto Brus, Parrita, Talamanca, Carrillo, Upala, Los Chiles, Puriscal, Turrialba, Guácimo, Guatuso, Matina y San Mateo), cinco de las cuales presentan los presupuestos más bajos del régimen municipal.

Estos resultados muestran tentativamente y en ausencia de un estudio de mayor profundidad, que los problemas de gestión presupuestaria y financiera son generalizados entre las municipalidades, ya sean urbanas o rurales y no parece guardar relación con el tamaño de su presupuesto.

---

78 El Anexo N° 12 del Informe Municipal DFOE-SM-233, 2001, muestra el posicionamiento de estas municipalidades según su presupuesto de gastos ejecutados y participación en el gasto ejecutado del régimen municipal: Alajuela con gastos ejecutados por C1.989 millones y un 4,37% del gasto ejecutado del régimen municipal; Puntarenas con gastos ejecutados por C857 millones y una participación de un 1,88%; y Limón con gastos ejecutados por C 817 millones y una participación de un 1,79% respectivamente.



# Capítulo VII

LAS FINANZAS MUNICIPALES 2002-2014

---



# Capítulo VII

## LAS FINANZAS MUNICIPALES 2002-2014

---

### 7.1. Las finanzas municipales, 2002-2014

Las municipalidades desempeñaron un papel relevante en la primera parte del siglo XIX, tanto en la política como en la economía de la naciente república costarricense, pero ese papel protagónico de los Gobiernos locales fue detenido por las reformas de la administración Carrillo Colina en su esfuerzo por unificar políticamente al Estado por medio de un Gobierno central fuerte. Las reformas de los noventa y en particular la aprobación del Impuesto Inmobiliario (1995) y del Código Municipal de 1998 permitieron detener su deterioro histórico y establecer las condiciones básicas y mínimas de su funcionamiento. Sin embargo, fueron las reformas aprobadas en este corto periodo 2001-2014, las que generaron las condiciones propicias para un cambio estructural en la organización del Estado costarricense y un nuevo papel para que las municipalidades asuman la gestión de competencias y recursos que le son propios como el Gobierno de mayor proximidad y, por ende, el de mayor visualización para la ciudadanía del país.

En esta sección se presenta un análisis económico de las finanzas municipales durante el periodo 2002-2014, considerando cuatro aspectos relevantes para su comprensión en el entorno del desempeño de la economía nacional y en particular de los efectos de la crisis global que se manifestó en el bienio 2008-2009; así como de las políticas de descentralización y fortalecimiento municipal ejecu-

tadas por las últimas tres administraciones de Gobierno. Considera en primer lugar, las tendencias del gasto municipal en términos reales<sup>1</sup> y de indicadores asociados que son relevantes para el análisis de las finanzas locales (el gasto per cápita y las razones del gasto como porcentaje del PIB y del gasto del Gobierno central). Segundo, se analizan las tendencias de los ingresos municipales con detalle de los ingresos tributarios a lo largo de este mismo periodo y caracteriza el modelo de financiamiento municipal que se consolida en la primera década del siglo veintiuno como resultado de las reformas municipales de los años que van desde 1995 con la creación del Impuesto Inmobiliario, hasta la reforma del artículo 170 Constitucional en el año 2001<sup>2</sup>. Tercero, se incluye un análisis de las finanzas locales y de las políticas municipales implementadas durante las tres administraciones de Gobierno que comprenden el periodo 2002-2014: Pacheco de la Espriella (2002-06), Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014). Finalmente, se revisa desde la perspectiva de la Contraloría General de la República el desempeño presupuestario financiero municipal, en términos de sus problemas relevantes y de sus efectos considerando una metodología de diferenciación institucional.

Correspondió a la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) la aprobación de la reforma del artículo 170 de la Constitución Política en junio del año 2001 y a la administración Arias Sánchez, la aprobación de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (2010)<sup>3</sup>. Ambas reformas definieron el marco de la descentralización territorial del Estado y el fortalecimiento municipal, lo cual plantea cambios estructurales en la gestión de los servicios públicos actualmente bajo responsabilidad del Gobierno central y su transferencia a las municipalidades del país. En esta última gestión de Gobierno (2006-2010) se ejecutó la política “Sí a la Descentralización (2007)”, la cual permitió un aumento importante en las transferencias de capital provenientes del presupuesto de la república para el financiamiento de la inversión municipal, así como la formulación y aprobación de la Ley General

---

1 Las cifras de gastos e ingresos municipales para este periodo fueron deflactadas con el deflactor del Producto Interno Bruto del año 1991 (1991=1; 1992=1,2048; 1993=1,3328; ...2000=3,4527; 2001= 3,7492; ...2013= 10,0018; 2014=10,4128).

2 Ley N° 8106 del 3 de junio del 2001. Gaceta N° 131 del 10 de julio del 2001.

3 Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades N° 8801 del 28 de abril del 2010. Alcance N° 7 a la Gaceta N° 85 del 4 de mayo del 2010.

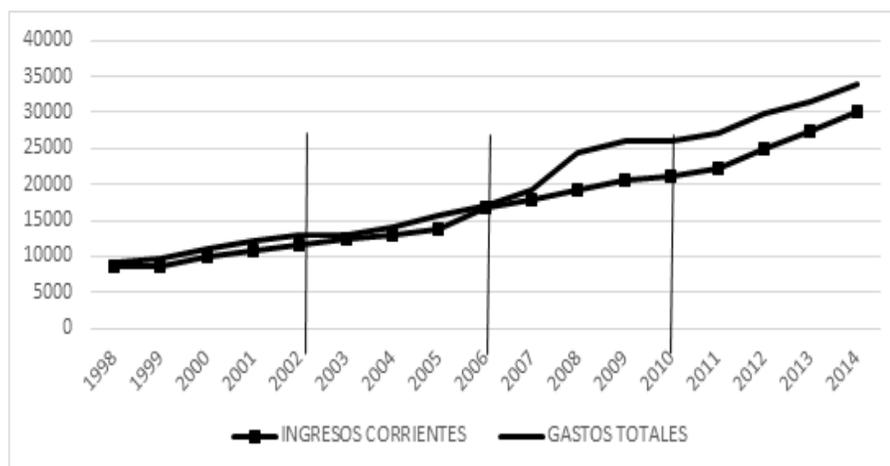
de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades N° 8801, de 28 de abril de 2010.

Durante la administración Chinchilla Miranda se creó el Ministerio de Descentralización (mayo, 2010), como el ente político responsable por la profundización del proceso de la descentralización territorial y el fortalecimiento municipal. Este ministerio formuló el *“Plan para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales e Impulso a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local”*, el cual fue ejecutado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Sin embargo, el Gobierno fracasó en lo relativo a lograr la aprobación legislativa de la primera ley específica de la descentralización, lo cual resultó de la incapacidad del Ministerio de Planificación y Política Económica para formular el proyecto de ley respectivo y oponerse al mandato de la descentralización aprobado en la reforma del artículo 170 Constitucional. Esta posición de MIDEPLAN enfrentó al Ministerio de Descentralización y limitó su efectividad en el cumplimiento del Plan ya mencionado y bajo su responsabilidad. Debió esperarse hasta el año 2015 para que la Asamblea Legislativa aprobara la primera ley específica de la descentralización mediante *“Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”* N° 9329 de 15 de octubre de 2015.

### 7.1.2. Tendencias del gasto real municipal en el periodo 2002-2014

El gasto municipal en términos reales creció un 8,4% durante este periodo, crecimiento que fue casi el doble al experimentado por el Producto Interno Bruto real (4,7%) respectivamente y similar al de los ingresos corrientes municipales (8,3%) sobre los cuales el concejo municipal tiene autonomía en su asignación para financiar el gasto local. Esas tendencias de largo plazo del crecimiento real del gasto municipal total y de los ingresos corrientes se muestran en el gráfico 7.1.

GRÁFICO 7.1  
INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS TOTALES:  
MILLONES DE COLONES DE 1991



Fuente: Elaboración propia.

La información del gráfico 7.1 muestra que el gasto municipal real experimentó una expansión importante (8,3%) que fue muy similar al crecimiento logrado durante el cuatrienio (1998-2002), en que se implementaron las reformas de fortalecimiento municipal (impuesto inmobiliario, código municipal, fondo de partidas específicas) y muy superior al moderado crecimiento (3%) logrado durante el periodo 1950-1998, en el cual se manifestó una fuerte centralización de las competencias y gestión de recursos del Estado costarricense en el Gobierno central. No hay duda que la expansión del gasto real del régimen municipal, durante estos doce años, respondió a la mayor importancia política lograda por el régimen municipal como resultado del consenso a nivel de partidos políticos que facilitó la reforma del artículo 170 Constitucional, como mandato para la descentralización territorial del Estado costarricense. Ello explica la importancia de las políticas de descentralización que fundamentaron la política “*Sí a la Descentralización*” del año 2007 y la aprobación de la ley N° 8801 de transferencia de competencias del año 2010. Ese crecimiento del gasto real fue mayor en la administración Arias Sánchez (11%) en comparación con las administraciones Pacheco de la Espriella y Chinchilla Miranda (7%), tal como se muestra en la información del cuadro 7.1.

CUADRO 7.1  
 CRECIMIENTO REAL DEL GASTO MUNICIPAL SEGÚN  
 ADMINISTRACIONES DE GOBIERNO 2002-2014

	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2002-2014
Adm. Pacheco de la Espriella	7,2			
Adm. Arias Sánchez		11,0		
Adm. Chinchilla Miranda			7,0	
Periodo 2002-2014	7,2	11,0	7,0	8,4

*Nota:* Cifras deflactadas con el deflactor del PIB del BCCR, base 1991. Tasas ponderadas de crecimiento del gasto real  
*Fuente:* Cifras del gasto municipal de las Memorias Anuales de la CGR.

Ese comportamiento del gasto real municipal durante estas tres administraciones de Gobierno se manifestó por un mayor crecimiento al mostrado por el PIB real, tendencias que explican que la razón del gasto real municipal como porcentaje de que el Producto Interno Bruto aumentara desde un 0,87% en el 2002 a un 0,9% en el 2006, y luego, en forma rápida, a un 1,2% en el 2010 y un 1,3% en el año 2014<sup>4</sup>. Bien es cierto, que este indicador todavía muestra un nivel de gasto municipal relativamente pequeño, pero también es expresión del cambio de una tendencia estructural en las finanzas municipales.

En ese contexto, el gasto real por habitante más que se duplicó durante estas tres administraciones de Gobierno al pasar de ₡3.209 para cada costarricense a ₡ 7,119 colones para el año 2014. Ese crecimiento del gasto real por habitante fue más intenso durante la administración Arias Sánchez (9,5%), lo cual resultó de la aplicación de la política “Sí a la descentralización”, la cual primó la entrega de transferencias de capital provenientes del presupuesto de la república, particularmente en los dos años iniciales de esta administración de Gobierno. Ese comportamiento del gasto real y del gasto real per cápita se puede observar en el cuadro 7.2.

4 Cifras del BCCR señalan que el PIB real del año 2002 fue de 1.480.434 millones (en colones de 1991) y de 2.564.401 millones de colones en el 2014 respectivamente.

CUADRO 7.2  
INDICADORES RELEVANTES DEL GASTO MUNICIPAL  
(CIFRAS DE GASTO Y PIB EN MILLONES COLONES DE 1991)

	Gasto real por habitante (en colones de 1991)	%	Gasto real como % del PIB	Índice descentralización (gasto municipal/ gasto Gob. Cent.)	%
2002	3.209		0,87	4,0	
2003	3.152		0,82	3,8	
2004	3.394		0,86	3,2	
2005	3.737		0,91	4,1	
2006	3.985		0,90	3,8	
2002-2006	3.495	5,6	0,87	3,8	
2007	4.406		0,94	4,3	
2008	5.552		1,17	5,0	
2009	5.836		1,26	5,5	
2010	5.728		1,19	4,9	
2006-2010	5.501	9,5	1,09	4,7	
2011	5.878		1,19	4,7	
2012	6.425		1,25	6,5	
2013	6.684		1,27	6,6	
2014	7.119		1,33	7,0	
2010-2014	6.366	5,6	1,25	5,9	
Periodo 2002-2014	5.008	7			8,4

*Nota:* Cifras ajustadas con el deflactor del PIB, base 1991. Promedios simples para los sub-periodos 2002-06, 2006-10, 2010-14. Tasa ponderada de crecimiento del gasto por habitante en paréntesis.

*Fuente:* Cifras del gasto municipal de las Memorias Anuales de la CGR.

Esa información muestra también un aumento importante del índice de descentralización<sup>5</sup> a lo largo del periodo y que se presenta como la razón gasto municipal/gasto del Gobierno central, significando el porcentaje de servicios locales ofrecidos por el régimen municipal en comparación con los servicios públicos ofrecidos por los ministerios del Poder Ejecutivo respectivamente. De acuerdo con estas cifras, el índice de descentralización mostró un crecimiento de un 8,4% durante este periodo y su porcentaje de prestación de servicios respecto a los servicios del Gobierno central aumentó desde un 3,8% en el cuatrienio 2002-2006, a un 4,7% en la subsiguiente cuatrienio de la administración Arias Sánchez y a un 6% en la administración Chinchilla Miranda. Ello significa que la gestión local de servicios aumentó su ámbito de acción en forma importante, aún cuando ello todavía representa apenas el punto de inflexión inicial para un proceso más profundo en la descentralización del Estado costarricense.

### 7.1.3. Tendencias en la evolución del financiamiento municipal, 2002-2014

La evolución del sistema tributario municipal mostró una tendencia clara para consolidarse durante el decenio de los años noventa y década subsiguiente, como la fuente dominante en el financiamiento total de los Gobiernos municipales. Cambios en la legislación tributaria municipal permitieron caracterizar aspectos sustantivos de este sistema tributario, los cuales resultaron del proceso de descentralización iniciado por la reforma del artículo 170 Constitucional:

- En primer lugar se señala la creación del Impuesto Inmobiliario mediante Ley 7509 Impuesto sobre Bienes Inmuebles del 5 de mayo de 1995.
- Segundo, la Ley N° 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria, de 4 de julio del 2001, la cual en su artículo 31 derogó 26 impuestos menores, algunos de ellos establecidos

---

5 El "índice de descentralización" relaciona el gasto total de los Gobiernos locales en relación con el gasto del Gobierno nacional. Este indicador mide el tamaño de la actividad económica local (en la provisión de servicios públicos locales y de inversiones) en relación con la actividad económica del Gobierno central. J. Aguilar. Descentralización y Finanzas Locales. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-Universidad de Costa Rica. IICE-Documentos de Trabajo, página 20. (<http://www.iice.ucr.ac.cr/marcoreferencial.pdf>)

desde principios del siglo diecinueve, con el propósito de simplificar y de facilitar la gestión tributaria municipal.

- Tercero, esta misma ley en su artículo primero, aprobó un impuesto nacional y único para trece tipos diferentes de combustibles, estableciendo además en su artículo cuarto que del 30 % de la recaudación de este impuesto, un 25% se destinará para el mantenimiento y nuevas obras de la red vial cantonal bajo gestión municipal.

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 2001 fue modificada por la Ley N° 9329 de 15 de octubre del 2015<sup>6</sup>, la cual aumentó la participación municipal en la recaudación del impuesto sobre los combustibles. En su artículo N° 12 se modificó el artículo 5° de la Ley N° 8114 señalándose que,

*“del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un cuarenta y ocho coma sesenta por ciento (48,60%) con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las siguientes instituciones:... b) Un veintidós coma veinticinco por ciento (22,25%) a favor de las municipalidades para la atención de la red vial cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.”.*

Sobre este particular se señala que si bien es cierto la ley N° 8114 y reformas crea un impuesto nacional sobre los combustibles, también define un sistema de distribución entre el nivel nacional y local del Gobierno costarricense así como una obligatoriedad para el Ministerio de Hacienda de distribuírseles directamente a las municipalidades del país. En razón de ello, es que este impuesto podría definirse

---

6 Esta ley fue reformada por la Ley N° 9329 de 13 de octubre del 2015. En su artículo 12 aumentó la participación municipal de un 25% (ley N° 8114 del 2001) a un 48% de las recaudaciones que serán administradas directamente por el Ministerio de Hacienda.

como “impuesto compartido”<sup>7</sup> y no de una transferencia proveniente del Presupuesto de la República<sup>8</sup>. Bajo esa premisa, la creación del impuesto sobre combustibles refuerza el modelo tributario aprobado en la década de los noventa para el régimen municipal costarricense.

La evolución del sistema tributario municipal puede analizarse también desde la perspectiva de la carga tributaria que generan las municipalidades para financiar sus actividades normales. De acuerdo con lo establecido por la legislación tributaria costarricense, las municipalidades deben solicitar a la Asamblea Legislativa la aprobación de los impuestos locales; lo cual significa que la asignación de recursos tributarios responde a decisiones políticas del Estado costarricense. La información del cuadro 7.3 muestra que la carga tributaria municipal, estimada como las recaudaciones tributarias locales en relación con el Producto Interno Bruto, fue de un 0,41% en el año 2001, y que la misma aumentó a 0,72% para el año 2014.

---

7 Los impuestos compartidos en la convención española son aquellos que el Estado recauda pero parte de las recaudaciones van para los Gobiernos regionales y Gobiernos locales. Ver artículo “Como Funciona el Sistema de Financiación Autonómica” de A. Nieto González, del 15 de octubre del 2013.

En: <http://www.elblogsalmon.com/entorno/como-funciona-de-financiacion-autonomica>

8 Algunos expertos señalan la importancia de distinguir los impuestos compartidos de las transferencias provenientes del presupuesto de la república. Sobre este tema, los autores Blockliger y Petzold, en su artículo “Tratando de encontrar la línea divisoria entre tributos compartidos y transferencias. Una investigación estadística”, señalan lo siguiente: Las razones son tanto de naturaleza fiscal como económica. Desde el punto de vista de la autonomía fiscal, los recursos que proceden de tributos compartidos se piensa que proporcionan más poder y autonomía a los gobiernos sub-centrales (GSC)... Desde un punto de vista económico, los incentivos de los GSC, por ejemplo a desarrollar sus propias bases fiscales, pueden variar considerablemente dependiendo de cómo se distribuyen los ingresos entre los GSC individuales”. OECD. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10, página 3.

CUADRO 7.3  
IMPUESTOS LOCALES, PRODUCTO INTERNO BRUTO Y CARGA TRIBUTARIA  
MUNICIPAL (MILLONES DE COLONES DE 1991)

	Impuestos	PIB	Carga tributaria (Impuestos/ PIB)
2001	5.874	1.438.682	0,41
2002	6.194	1.480.435	0,42
2003	6.941	1.575.249	0,44
2004	7.456	1.642.346	0,45
2005	8.073	1.739.021	0,46
2006	10.012	1.891.700	0,53
2002-2006	(7.735) media		(0,46)
2007	10.865	2.041.813	0,53
2008	12.066	2.097.588	0,57
2009	12.890	2.076.282	0,62
2010	13.200	2.179.148	0,61
2006-2010	(11.807) media		(0,57)
2011	13.797	2.277.596	0,61
2012	15.287	2.395.293	0,64
2013	16.934	2.477.626	0,68
2014	18.488	2.564.402	0,72
2010-2014	(15.541) media		(0,65)

Fuente: BBCR, cifras del PIB. Anexo Estadístico/ Cuenta Económica Municipal.

Sin embargo, la evolución de la carga tributaria municipal fue diferenciada para estas tres administraciones de Gobierno, tal como se señala a continuación:

- primero, el promedio de la carga tributaria municipal fue de un 0,46% del PIB en el cuatrienio de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006);
- segundo, ese promedio de la carga tributaria municipal experimentó un aumento importante (0,57% del PIB) durante la gestión Arias Sánchez (2006-2010);
- y finalmente, la media de la carga tributaria municipal volvió a aumentar a un 0,65% del PIB durante la administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

Como resultado de esa tendencia, la media de la carga tributaria municipal alcanzó un 0,57% del PIB durante todo el periodo 2002-2014, un valor muy pequeño cuando se le compara con la carga tributaria del Gobierno central<sup>9</sup> que fue de un 13,7% del PIB en el año 2006, 13,1% en el 2010 y 13,2% en el 2014, respectivamente<sup>10</sup>.

El análisis de la carga tributaria municipal también puede ser estimada en forma indirecta, por medio de la razón “impuestos municipales/ impuestos totales del país”, lo cual mostraría el peso relativo de los impuestos locales en la tributación nacional que está bajo la responsabilidad del Gobierno general (Gobierno central, municipalidades e instituciones de servicios, incluyendo la Caja Costarricense del Seguro Social). El cuadro siguiente muestra información para la razón “impuestos municipales/ impuestos totales” para el país, considerando que los impuestos totales son recaudados por el Gobierno general. Incluye también resultados para este mismo indicador, en una muestra de países seleccionados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el año 2012. Los resultados de este estudio se presentan en el cuadro 7.4.

CUADRO 7.4  
 ATRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS LOCALES COMO PORCENTAJE DE  
 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES DEL GOBIERNO GENERAL, 2012  
 (PORCENTAJES)

Costa Rica	Países OECD	España	Chile	Guatemala	Panamá	Uruguay	Colombia	Brasil
3,0	7,6	9,9	6,7	1,5	1,6	3,9	10,3	5,4

*Nota:* (1) España, México y Chile son países miembros de la OECD y el valor estimado no es un promedio ponderado para los diferentes países miembros.

*Fuente:* ECLAC (CEPAL) United Nations. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2013. Cuadro N° 37.

9 La carga tributaria del Gobierno central no incluye los impuestos a la seguridad social que son recaudados directamente por la Caja Costarricense del Seguro Social.

10 La carga tributaria total del país se calcula como el porcentaje de los impuestos del Gobierno general (Gobierno central, municipales, instituciones de servicios incluyendo la Caja Costarricense del Seguro Social) en relación con el Producto Interno Bruto. Este indicador fue cuantificado por CEPAL como sigue: 2006, 20,5%; 2010, 20,8%; y 2013, 22,4 %. CEPAL. Estadísticas Tributarias para América Latina. Cuadro N° 1. Total de Ingresos Tributarios en Porcentaje del PIB, 1990-2013.

A nivel internacional, esa información muestra que la carga tributaria estimada por la razón “impuestos municipales/ impuestos totales” de las municipalidades costarricense (3%) es pequeña al compararse con la carga tributaria de los países seleccionados de CEPAL. Ese ranking permite inferir las siguientes diferencias de la tributación municipal del país con respecto a los países analizados por CEPAL:

- primero, para los países de mayor avance que pertenecen a la OECD esta razón es de 7,6% y España, un país altamente descentralizado, presenta una razón del 10%; resultados que reflejan estructuras de Gobierno en la provisión de servicios públicos descentralizados y con una cobertura ampliada para la gestión municipal;
- segundo, Costa Rica presenta una razón de “ingresos tributarios municipales/ impuestos totales inferior a la que presentan países latinoamericanos como Colombia (10,3%), Chile (6,7%) y Brasil (5,4%)”;
- tercero, sin embargo, al comparársele con países de menor desarrollo de la región centroamericana, esa razón es ligeramente mayor, tal como ocurre con Guatemala (1,5%) y Panamá (1,6%);

Esta situación confirma el hecho de que Costa Rica se muestra en el concierto internacional como un país de baja tributación municipal, lo cual sugiere un alto nivel de centralización del Estado en el Gobierno central<sup>11</sup> y la existencia de espacios importantes para el aumento de los recursos tributarios de las municipalidades en el proceso que se inicia para esa descentralización territorial y el fortalecimiento de sus autoridades municipales.

---

11 Esta afirmación es parte del diagnóstico que justificó la política “Sí a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense” de la Administración Arias Sánchez aprobada el 5 de febrero del año 2008.

#### 7.1.4. La estructura de las finanzas municipales en el periodo 2002-2014

Las finanzas municipales mostraron un comportamiento muy particular durante el periodo 2002-2014 en razón de cambios en la estructura del gasto durante las administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, con aumentos importantes de la inversión local; así como por cambios en la estructura del financiamiento durante la administración Arias Sánchez, con un aumento en el papel de las transferencias de capital en el financiamiento municipal. A lo largo del periodo, se determinó la consolidación de los impuestos como la principal fuente de financiamiento del gasto municipal.

En el cuadro 7.5 se muestra un aumento importante en la media del gasto real municipal al pasar de ₡14.115 millones en el quinquenio 2001-2006 a ₡22.536 millones en el cuatrienio de la administración Arias Sánchez (2006-2010) y ₡29.479 para la administración Chinchilla Miranda (2010-2014). El crecimiento real de los gastos totales (8,4%) durante este periodo fue superior al crecimiento de los ingresos totales (5,7%), lo cual reflejó cambios estructurales de las finanzas municipales.

CUADRO 7.5  
ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL EN CORRIENTES Y DE CAPITAL  
(PROMEDIOS EN MILLONES DE COLONES DE 1991 Y EN PORCENTAJE)

	Media gastos totales	%	Media gastos corrientes	%	Media gastos de capital	%
2001	12.013	100	9.010	75,0	3.003	25,0
2001-2006	14.115	100	10.354	73,5	3.761	26,4
2006-2010	22.536	100	15.294	68,6	7.243	31,4
2010-2014	29.479	100	19.948	67,7	9.531	32,3

*Nota:* Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras del periodo 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda. La tasa ponderada de crecimiento de los gastos totales fue de un 8,4 % durante el periodo 2002-2014. En el año 2001 se aprobó la reforma al artículo 170 Constitucional que definió la descentralización territorial como política de Estado.

*Fuente:* Contraloría General de la República

La información de este cuadro muestra que los gastos de capital como porcentaje del gasto real municipal crecieron desde una media del 26% en el periodo 2001-2006 a una media del 31,5% en los últimos dos cuatrienios (2006-2014), lo cual se constituyó en el rasgo relevante del cambio estructural del gasto municipal. En consecuencia, la participación relativa del gasto corriente real en el gasto total municipal disminuyó a un 67% para el cuatrienio de la administración Chinchilla Miranda. Esta situación se explica por la aplicación de la política *Sí a la Descentralización* del año 2007 y la mayor participación de las transferencias de capital provenientes del presupuesto de la república en el financiamiento de los gastos de capital y en particular de la inversión municipal.

Esos cambios en la estructura del gasto real municipal se manifestaron también en una mayor participación de la inversión real como porcentaje del gasto real de las municipalidades, tal como se muestra en el cuadro 7.6. La razón inversión real/gasto real municipal pasó de un 15% en el 2002 a un 18% al final del periodo en el año 2014 y su mayor incremento se dio en las administraciones Arias Sánchez, con una media del 22%, y la administración Chinchilla Miranda, con una media del 25%, respectivamente. La media de la inversión real como porcentaje del gasto real municipal fue de 22% a lo largo del periodo 2002-2014.

De igual manera, el financiamiento de la inversión real provino como promedio en un 66% de las transferencias de capital provenientes del presupuesto de la república. Ese comportamiento se manifestó con mayor evidencia en el bienio 2007 y 2008, cuando las transferencias de capital financiaron en más del 100% el gasto de inversión real. La crisis global del 2009 se manifestó en un déficit fiscal creciente del presupuesto de la república y cortó ese desempeño de las transferencias de capital en el financiamiento de la inversión real del régimen municipal al final del periodo 2002-2014.

CUADRO 7.6  
INDICADORES DE LA INVERSIÓN REAL MUNICIPAL Y TRANSFERENCIAS DE  
CAPITAL  
(ESTIMADOS A PARTIR DE CIFRAS EN MILLONES DE COLONES DE 1991)

	Inversión real como % gasto real	Transferencias de capital como % inversión real
2002	15,4	84,5
2003	14,5	83,4
2004	16,0	60,8
2005	23,5	50,0
2006	20,8	54,3
<b>2002-06</b>	<b>18,0</b>	<b>66,6</b>
2007	14,9	107,6
2008	22,1	102,4
2009	27,6	63,6
2010	26,8	55,7
<b>2006-10</b>	<b>22,4</b>	<b>76,7</b>
2011	23,5	56,5
2012	25,0	63,6
2013	24,9	54,8
2014	25,6	42,8
<b>2010-14</b>	<b>25,2</b>	<b>54,7</b>
<b>2002-14</b>	<b>21,9</b>	<b>66,0</b>

*Fuente:* Elaboración propia.

En lo relativo a la estructura del financiamiento municipal, la información de la Contraloría General de la República que se incluye en el cuadro siguiente muestra que la media de ingresos reales del régimen municipal aumentó de C21.464 millones, en el cuatrienio de la administración Pacheco de la Espriella, a C36.234 millones, en el cuatrienio de la administración Chinchilla Miranda, reflejando una tasa ponderada de crecimiento de 5,7% durante el periodo 2002-2014.

Esa información permite inferir una tendencia a la baja en la participación porcentual de los ingresos corrientes en el total de los ingresos municipales, al pasar de un 69%, en el año 2001, a un 63%, en el cuatrienio de la administración Pacheco de la Espriella, un 58%, en la administración Arias Sánchez, y una posterior recuperación en la gestión Chinchilla Miranda (70,9%). Complementariamente, los ingresos

CUADRO 7.7  
 ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL EN INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL  
 (PROMEDIOS EN MILLONES C DE 1991 Y EN PORCENTAJE)

	Media Ingresos Totales	En %	Media Ingresos Corrientes	En %	Media Ingresos de Capital	En %
2001	15.657	100,0	10,858	69,3	4.799	30,6
2002-2006	21.464	100,0	13.533	63,0	7.931	37,0
2006-2010	33.047	100,0	19.089	57,8	13.958	42,2
2010-2014	35.234	100,0	24.995	70,9	10.239	29,1

*Nota:* Se utilizó el deflator del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras del periodo 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda. La tasa ponderada de crecimiento de los ingresos totales fue de un 5,7% durante el periodo 2002-2014.

*Fuente:* Contraloría General de la República

de capital como porcentaje de los ingresos reales totales de las municipalidades aumentaron su participación desde un 31% en el año 2001, hasta un 42,2% en el cuatrienio de la administración Arias Sánchez y disminuir posteriormente a un 29% en el cuatrienio 2010-2014. Ambas situaciones reflejan el impacto positivo de las transferencias de capital durante el cuatrienio 2006-2010, lo cual resultó de la política “Sí a la Descentralización” del 2007 y su posterior contracción al nivel original de principios de periodo. Esa evolución de los ingresos corrientes que tomaría forma de una curva en (U) a lo largo del periodo 2001-2014, asocia un modelo tributario, formado principalmente por un número reducido de impuestos (sobre la propiedad, impuestos sobre bienes y servicios, sobre la construcción).

“El cuadro 7.8 permite caracterizar el modelo tributario municipal con referencia a tres impuestos: sobre la propiedad, las patentes (licencias comerciales, profesionales y otras licencias) y sobre la construcción de edificaciones y residencias en la jurisdicción cantonal; los cuales representaron un 91% de las recaudaciones tributarias municipales en el año 2010. El restante 9% de ingresos tributarios correspondió a la recaudación del grupo de impuestos menores de las municipalidades.

En relación con los ingresos no tributarios, su composición está determinada principalmente por los ingresos provenientes de la venta de bienes (agua potable) y servicios comunitarios (saneamiento ambiental y otros servicios); así como los ingresos que corresponden a multas, sanciones y remates, de la propiedad<sup>12</sup>, así como los ingresos que corresponden a multas, sanciones y remates, de la propiedad

(alquiler de terrenos, renta de activos financieros) y otros ingresos no tributarios menores. El cuadro 7.9 muestra que los ingresos por

CUADRO 7.8  
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES, 2010  
(EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

Ingresos tributarios		Sobre la propiedad		Patentes		Sobre la construcción		Bienes y servicios		Otros impuestos	
Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
115.620	100	45.393	39,3	52.637	45,5	6.866	5,9	4.860	4,2	5.865	5,1

Fuente: Elaboración propia con base al Código Electoral y Código Municipal

venta de bienes y servicios fueron de un 77% de los ingresos no tributarios en el año 2010: y que ello se complementó con un 6% por multas, sanciones y remates, un 7% que fueron ingresos provenientes de las propiedades municipales y un remanente de un 10,5% proveniente de otros ingresos no tributarios menores.

En conclusión, los ingresos corrientes que son en su mayoría ingresos propios, sobre los cuales la municipalidad tiene autonomía para su asignación en el financiamiento municipal, estarían determinados al final de este periodo, por un pequeño número de tributos locales (sobre la propiedad, las patentes o licencias comerciales, profesionales y sobre la construcción de edificaciones y residencias en la jurisdicción cantonal), así como la venta de bienes y servicios (agua potable, recolección y tratamiento de desechos sólidos y otros servicios comunitarios), los cuales aportarían más del 80% de los ingresos corrientes respectivamente.

CUADRO 7.9  
INGRESOS NO TRIBUTARIOS MUNICIPALES Y ESTRUCTURA, 2010  
(EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJE)

Ingresos no tributarios		Venta de agua		Saneamiento ambiental		Servicios a la comunidad		Multas y remates		De la propiedad		Otros	
Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
63.103	100	8.273	13,1	32.881	52,1	7.427	11,8	3.615	5,7	4.264	6,8	6.643	10,5

Fuente: CGR. Memoria Anual 2010, cuadro N° 20.

### 7.1.5. Administración de gobierno Pacheco de la Espriella, 2002-2006

Se esperaba que la administración Pacheco de la Espriella cumpliera con el mandato de la reforma del artículo 170 Constitucional del 3 de junio del 2001, en el sentido de que enviara para discusión y aprobación legislativa, un “*proyecto de la ley general de transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades*” y de las siete leyes específicas requeridas para su cumplimiento. Sin embargo, esta situación no se cumplió tanto por la falta de interés del Poder Ejecutivo, como por la oposición de los partidos políticos para impulsar reformas que disminuirían la centralización del Estado a favor de los Gobiernos locales y un papel más activo de la ciudadanía en el ejercicio del poder.

El Transitorio de la Ley N° 8106 del 3 de junio del 2001 estableció el requisito de que la Asamblea Legislativa debía aprobar una ley general de transferencia de competencias y recursos al régimen municipal, así como siete leyes específicas para su implementación. Con ese propósito, la Asamblea Legislativa conoció el primer proyecto de ley para la Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobierno Locales<sup>13</sup>, el cual fue conocido como el expediente legislativo número 14.310, siendo aprobado en primer debate en el año 2002, pero luego fue enviado al archivo por presentar elementos de inconstitucionalidad (voto N° 2002-03493, del 17 de abril del 2002 de la Sala Constitucional). Un segundo proyecto de ley fue presentado por la fracción del Partido Libertario a la Asamblea Legislativa y conocido como Expediente N° 16003<sup>14</sup>, del 12 de setiembre del

---

13 Este proyecto de ley fue preparado a fines de la administración Rodríguez Echeverría y el mismo se consideró como un avance de la reforma del artículo 170 Constitucional. El proyecto de ley fue coordinado por la Vice-Presidenta Elizabeth Odio Benito. Sobre este particular, Jinesta señaló que el sentido de la reforma es el de trasladar la titularidad de algunas competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y no solo su ejercicio, con todas las garantías del principio de autonomía municipal. Desafíos y Dilemas Jurídicos de la Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades: La Reforma del artículo 170 de la Constitución Política. E. Jinesta Lobo. Desafíos y Dilemas Jurídicos de la Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades: La Reforma del artículo 170 de la Constitución Política. E. Jinesta Lobo (Revista IVSTITIA n° 185-186, mayo-junio 2002).

14 En cuanto al proyecto que se propuso, en primer término debe aclararse que esta iniciativa no fue de redacción propia de los suscritos diputados, sino que se trata de la versión corregida del otrora expediente legislativo número 14310, el cual llevaba el mismo nombre de este proyecto y versaba exactamente sobre el mismo tema en cuestión. De hecho, el proyecto llegó a ser aprobado en primer debate y consultado a la Sala Constitucional, lo cual produjo el voto N° 2002-03493, de las catorce horas con cuarenta y un minutos del 17 de abril del 2002, en el cual se señalaron inconstitucionalidades en los artículos 13, 14, 15, 20, 21 y Transitorio II del texto. Ver introducción del Expediente Legislativo N° 16003, página 3.

2005. Este proyecto de ley fue una versión revisada del Expediente N° 14310 del año 2001 pero no fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

Esta administración de Gobierno no formuló ninguna política específica en el campo de la descentralización y el fortalecimiento municipal, razón por la cual puede señalarse que se trató de un periodo en el cual el régimen municipal no mostró cambios importantes de sus políticas. Sin embargo, si se manifestó el impacto de las reformas de fortalecimiento municipal aprobadas entre 1995 y el 2001 (Impuesto Inmobiliario, Código Municipal, Fondo de Partidas Específicas), las cuales incidieron en aumentos importantes de los ingresos y del gasto municipal.

El cuadro 7.10 muestra que aún cuando los ingresos corrientes en términos reales<sup>15</sup> crecieron a un 10%, entre el 2002 y el 2006, el gasto real municipal presentó un crecimiento menor (7,2%). En ese contexto, los ingresos corrientes reales aumentaron desde ₡11.544 millones (en colones de 1991) en el año 2002 a ₡16.780 millones de colones en el 2006, y representaron el 89% del gasto real municipal en el 2002 y, un 98% en el 2006 respectivamente; situación que se asoció a un menor financiamiento del gasto vía los ingresos de capital al final del periodo.

Tanto la relación “gasto real municipal/ PIB” como la razón “gasto municipal/gasto Gobierno central” son indicadores relativos de que la actividad económica del régimen municipal fue estable durante el periodo de la administración Pacheco de la Espriella. En ese sentido, la razón fiscal “gastos municipales/PIB” que mide la asignación fiscal de recursos que el Estado costarricense traslada hacia las municipalidades, se mantuvo relativamente estable en el rango de 0,86-0,91% del PIB, con un valor medio de 0,87% durante la gestión Pacheco de la Espriella (2002-2006), con la excepción del año 2007 en que dicha relación fue de 0,82. Ello significa que el gasto municipal fue inferior a 1% del Producto Interno Bruto respectivamente, denotando la poca importancia de las municipalidades en las decisiones políticas sobre asignación de recursos al nivel descentralizado territorial del Gobierno costarricense.

---

15 Los ingresos corrientes exceptuando transferencias corrientes constituyen las rentas propias de las municipalidades y definen por ende su capacidad de gestión bajo un criterio de autonomía. También se le incluyen los ingresos provenientes de la venta de activos, aún cuando estos ingresos tienden por lo general a ser muy pequeños en relación al total de los ingresos reales corrientes.

CUADRO 7.10  
RÉGIMEN MUNICIPAL: INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS TOTALES, 2001-2006  
(EN MILLONES DE COLONES DE 1991)

aa	Ingresos corrientes Abs	Tasa crecimiento %	Gastos totales Abs	Tasa crecimiento 2002 %
2002	11.544	6,3	12.909	7,5
2003	12.405	7,5	12.881	-0,2
2004	13.081	5,4	14.091	9,4
2005	13.855	5,9	15.750	11,8
2006	16.780	21,1	17.051	8,3
2001-2006		(9,8)		(7,2)

*Nota:* Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras del periodo 2002-2006. Tasa promedio ponderada, en paréntesis, para el periodo.2002-2006

*Fuente:* Contraloría General de la República

El cuadro 7.11 muestra el índice de descentralización, el cual considera la razón gastos municipales/gastos del Gobierno central<sup>16</sup>, significando con ello el porcentaje de servicios municipales respecto a los servicios públicos ofrecidos por el Gobierno central vía el presupuesto de la república. La información muestra que este indicador mantuvo una estabilidad relativa alrededor de una media del 4% durante este cuatrienio, con la excepción del año 2004 que fue ligeramente inferior (3,2%).

De igual manera, el gasto real municipal per cápita mostró una media de ₡3 495 para un crecimiento del 7% durante este periodo; comportamiento similar al crecimiento del gasto real municipal a lo largo de esta administración de Gobierno. En consecuencia el régimen municipal disfrutó de las reformas municipales de mediados de los noventas y mantuvo un ritmo de crecimiento similar al del Gobierno central, el cual fue incluso mayor que el crecimiento del Producto Interno Bruto a lo largo de este cuatrienio.

El análisis de la actividad municipal durante esta administración muestra dos resultados importantes: primero, las finanzas mostraron un buen comportamiento tanto en los ingresos como el gasto, como resultado del impacto de las reformas de mediados de los noventa, en particular de la creación del Impuesto Inmobiliario y de la elimi-

16 El ente contralor define la categoría de "presupuesto definitivo" como el resultado de agregar al presupuesto inicial las modificaciones realizadas mediante decretos ejecutivos y leyes de la República y de sustraer las partidas correspondientes a las fuentes de financiamiento que se revalidarán en el presupuesto subsiguiente (CGR. Memoria Anual 2006, página 45). El presupuesto ejecutado corresponde al total de gastos en que incurrió el municipio durante el periodo fiscal y que fueron ejecutados al 31 de diciembre (CGR. Análisis y Gestión de los Gobiernos Locales durante el Periodo 2001", página 2.

CUADRO 7.11  
GOBIERNO CENTRAL Y RÉGIMEN MUNICIPAL: ÍNDICE DESCENTRALIZACIÓN Y  
PRESUPUESTOS DEFINITIVOS, 2002-2006  
(MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto municipal	52.848	67.055	69.867	90.775	102.332
Gasto Gobierno cen- tral	1.325.552	1.758.456	2.170.536	2.229.161	2.688.557
Porcentajes					
Razón gasto munici- pal/ Gasto Gobierno central (índice de descentralización)	4,0	3,8	3,2	4,1	3,8

*Nota:* el monto de gastos corrientes del año 2006 corresponde al presupuesto ejecutado. CGR. Memoria Anual 2006, cuadro N° 3

*Fuente:* Contraloría General de la República. Memorias Anuales

nación de un grupo numeroso de impuestos menores que distraían la atención de la gestión financiera municipal; y segundo, una situación de pasividad del Gobierno y la Asamblea Legislativa para continuar las reformas requeridas por la reforma constitucional del 2001.

### 7.1.6. Las finanzas municipales durante la administración Arias Sánchez, 2006-2010

La administración Arias Sánchez inició con una situación favorable de la economía en los años 2006 y 2007, con un crecimiento del 8% y 7% del PIB real respectivamente; sin embargo, los años 2008 y 2009 fueron de recesión como resultado del impacto de la crisis global. Esa situación se manifestó a través del comercio internacional, la inversión directa extranjera, los pagos de remesas y el turismo, así como por el menor apalancamiento externo de los bancos extranjeros domiciliados en el país. La recesión económica doméstica se sintió a partir del segundo semestre del 2008 y se reconoce que la recuperación económica se inició en forma modesta hasta en el cuarto trimestre del 2009.

El Gobierno implementó el Plan Escudo denominado “*Protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional*”, como medida económica para enfrentar la crisis internacional. En ese contexto, la política monetaria procuró la estabilidad de la eco-

nomía y la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) asumió la tarea de facilitar los aumentos de liquidez del sistema financiero. El gasto público del Gobierno central, el cual incluyó a la inversión municipal, fue el pivote de la política económica y su impacto se dio con mayor efectividad en el 2009, cuando el déficit fiscal representó un 3% del PIB<sup>17</sup>.

A pesar de ese ambiente de incertidumbre económica, el gasto real municipal experimentó un crecimiento del 11%, el cual incluso fue superior al crecimiento real de los ingresos corrientes (6%). La política fiscal contra-cíclica del Gobierno promovió un mayor gasto real municipal, el cual fue cubierto con financiamiento proveniente de las transferencias de capital del presupuesto de la república y un mayor uso de los recursos de vigencias anteriores.

Como resultado de esa situación el gasto municipal creció más rápido que el gasto del Gobierno central, especialmente a partir del año 2008. El cuadro siguiente muestra información sobre el índice de descentralización (razón gasto municipal/gasto del Gobierno central), el cual aproxima una estimación del porcentaje de servicios públicos ofrecidos por el nivel descentralizado de Gobierno respecto al Gobierno central. Durante este cuatrienio el índice de descentralización presentó dos momentos en el desempeño del gasto municipal:

- Primero, el gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno central fue de un 4% durante el bienio 2006-2007, el cual es similar con el valor estimado para el periodo de las reformas municipales (1997-2002). Este resultado es parte de la tendencia del gasto real municipal mostrado durante este periodo y representa una extensión de los efectos generados por las reformas municipales de la segunda parte de los noventas.
- Segundo, el gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno central aumentó a un 5% durante el trienio 2008-2010, lo cual refleja la política fiscal en apoyo a la reactivación económica; que permitió un aumento significativo de las transferencias de capital como mecanismo de financiamiento de la inversión local y, por ende, del gasto municipal.

---

17 Estos dos párrafos que son la introducción de esta sección fueron tomados con pequeños ajustes del estudio del autor "J. Aguilar. Crisis Global y Política Económica. La Economía Costarricense en el Periodo 2006/2009", el cual forma parte del Estudio Comparativo de las Políticas de Estabilización en Centroamérica durante la Crisis del Bienio 2008-2009 (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 2014). Ver páginas 1 y 2.

CUADRO 7.12  
RÉGIMEN MUNICIPAL DE COSTA RICA: INGRESOS CORRIENTES  
Y GASTOS TOTALES, 2006-2010 (MILLONES DE COLONES DE 1991)

	Ingresos corrientes	Tasa crecim.	Gastos reales	Tasa Crecim.
2006	16.780	21,1	17.051	8,3
2007	17.777	5,9	19.125	12,2
2008	19.289	8,5	24.452	27,9
2009	20.505	6,3	26.084	6,7
2010	21.095	2,9	25.972	-0,4
<b>2006-2010</b>		<b>(5,9)</b>		<b>(11,0)</b>

*Nota:* Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR para ajustar las cifras del periodo 2006-2010. Tasa promedio ponderada, en paréntesis) para el periodo 2006-2010

*Fuente:* Contraloría General de la República

En el cuadro 7.14 se muestra información para la estructura del gasto municipal durante la administración Arias Sánchez, de la cual se infieren las siguientes proposiciones: primero, los gastos de capital experimentaron un mayor crecimiento (17%) en relación con los gastos corrientes (8,6%) y el gasto real municipal (11%); y segundo, la participación del gasto de capital en los gastos totales municipales pasó de un 27%, en el 2006, a un 34% en el 2010, como resultado del papel creciente de las transferencias de capital provenientes del presupuesto de la república a las municipalidades, en el marco de la política “*Sí a la Descentralización*”.

La estructura del financiamiento municipal (corrientes y de capital incluyendo el financiamiento de recursos provenientes de periodos anteriores, especialmente para el financiamiento de proyectos de inversión multianual) al final del cuatrienio de la administración Arias Sánchez muestra que los ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias corrientes) representaron la fuente dominante del financiamiento municipal. Esta situación se muestra en el cuadro siguiente, el cual muestra que los ingresos corrientes fueron de un 59% de los ingresos totales del régimen municipal en el año 2010.

Los recursos tributarios participaron en un 37% del financiamiento total y representaron el componente dominante de los ingresos municipales durante esta administración de Gobierno. Un pequeño número de impuestos locales incluyendo al Impuesto Inmobiliario, el impuesto sobre la construcción y los impuestos sobre actividades comerciales aportaron el 94% de los ingresos tributarios en el año 2010<sup>18</sup>.

18 CGR. Memoria 2010, cuadro N° 20.

CUADRO 7.13

GOBIERNO CENTRAL Y RÉGIMEN MUNICIPAL: ÍNDICE, DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTOS DEFINITIVOS, 2006-2010 (MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto municipal	102.332	125.946	182.348	211.614	227.483
Gasto Gobierno central	2.688.557	2.953.611	3.622.942	3.864.657	4.669.338
Porcentajes					
Razón Gasto municipal / Gasto Gob. Cent. (índice de descentralización)	3,8	4,3	5,0	5,5	4,9

Fuente: Contraloría General de la República. Memorias Anuales

A su vez, los ingresos no tributarios aportaron un 20% de los ingresos totales, destacándose los ingresos provenientes de la venta de bienes (agua potable) y servicios principalmente ambientales, los cuales aportaron el 77% de los ingresos no tributarios.

El gráfico 7.2 muestra la tendencia de largo plazo de los ingresos tributarios y de los ingresos no tributarios durante las tres administraciones de Gobierno, empezando en el año 2002 y hasta el 2014. Esa información muestra en primer lugar, el mayor crecimiento en términos reales de los ingresos tributarios; y en segundo lugar, una aceleración de ese crecimiento a partir de la administración Arias Sánchez. Esta tendencia muestra la importancia relevante que adquieren los impuestos en el financiamiento municipal a partir del año 2006 y por el resto del periodo en cuestión.

CUADRO 7.14

RÉGIMEN MUNICIPAL: GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2006-2010 (MILLONES DE COLONES DE 1991 Y EN PORCENTAJES)

	Gastos Totales		Tasa Crec.	Gastos Corrientes		Tasa Crec.	Gastos Capital		Tasa Crec.
	Abs	%		Abs	%		Abs	%	
2006	17.049	100	8,3	12.410	72,8	14,9	4.639	27,2	-6,3
2007	19.125	100	12,2	14.419	75,4	16,2	4.706	24,6	1,4
2008	24.452	100	27,9	15.839	64,8	9,8	8.613	35,2	83,0
2009	26.083	100	6,7	16.565	63,5	4,6	9.518	36,5	10,5
2010	25.972	100	-0,4	17.235	66,4	4,0	8.737	33,6	-8,2
2006-10	22 536 (media)		(11,0)	15.294	68,6	(8,6)	7.243	31,4	(17,0)

Nota: Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras del periodo 2006-2010. Administración Arias Sánchez). Tasa promedio ponderada, en paréntesis, para el periodo 2006-2010.

Fuente: Contraloría General de la República

Las transferencias corrientes tuvieron una participación menor en el financiamiento municipal, dado que únicamente aportaron un 2% de los ingresos totales. Los ingresos de capital aportaron un 11% del financiamiento municipal total. El restante 30% correspondió principalmente a los recursos acumulados por las municipalidades y que vienen de periodos anteriores al año fiscal vigente, en razón de que son recursos que financian proyectos de inversión multianuales o de recursos que entraron tardíamente al ciclo fiscal municipal y son postergados para el periodo posterior. Sobre esto último, también debe considerarse aquellos recursos que por la baja capacidad de ejecución, las municipalidades no pudieron ejecutarlos durante el año fiscal respectivamente.

A un nivel de mayor detalle, se señala que el comportamiento del rubro de la inversión real municipal determinó en mucho el crecimiento del gasto municipal real durante este periodo de la administración Arias Sánchez. La inversión real municipal experimentó un aumento de un 18% en este cuatrienio de la administración Arias Sánchez, al pasar de C\$3.550 millones, en el 2006, a C\$6.953 millones, en el 2010. Esa información permite inferir también que las transferencias de capital provenientes en su mayoría del presupuesto de la república financiaron en promedio, un 77% de la inversión real durante el periodo 2006-2010.

CUADRO 7.15  
INGRESOS TOTALES MUNICIPALES Y ESTRUCTURA, 2010  
(EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

Ingresos totales (1= 2+3+4)		Ingresos corrientes (2=a+b+c)		Tributarios (2a)		No tributarios (2b)		Transferencias corrientes (2c)		Ingresos de capital (3)		Financ. Interno (4)	
Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
312.687	100	184.768	59,1	(115.620)	(37,0)	(63.103)	(20,2)	(6.045)	(1,9)	34.827	11,1	93.092	29,8

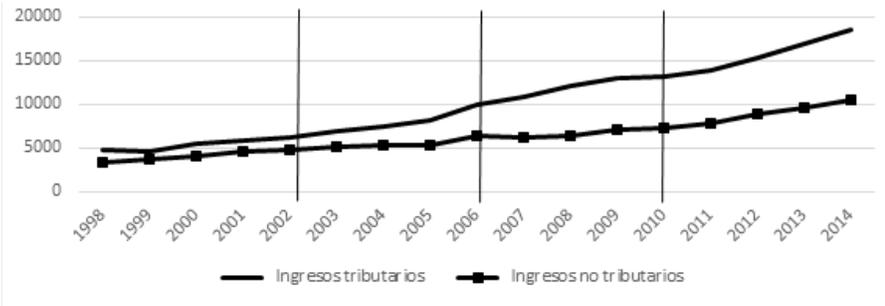
*Nota:* Los ingresos totales resultan de sumar a los ingresos corrientes los ingresos de capital y el financiamiento interno (recursos acumulados de vigencias anteriores y otras fuentes de financiamiento interno)

*Fuente:* CGR. Memorias Anuales 2010, cuadro N° 20.

El endeudamiento fue un recurso menor en el financiamiento municipal y su desempeño durante este cuatrienio mostró porcentajes bajos en relación con los ingresos totales municipales<sup>18</sup>: 0,5%, 2006; 1,2%, 2007; 1,9%, 2008; 1,7%, 2009; y 1,8% en el 2010. Decisiones para el cierre del Instituto de Fomento y Asesoría en el año

1995 y la crisis institucional provocada por su posterior reestructuración afectó a esta institución en su capacidad de apoyo técnico y financiero de la inversión municipal. Esta crisis se manifestó con mucha intensidad en la segunda parte de la administración Figueres Olsen (1996-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002), lo que incidió en la capacidad municipal para formular proyectos de inversión y redujo el financiamiento del endeudamiento municipal<sup>19</sup>.

GRÁFICO 7.2  
INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS:  
MILLONES DE COLONES DE 1991



Fuente: Elaboración propia.

A fines del primer trimestre del 2010, la administración Arias Sánchez logró la aprobación política de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades<sup>20</sup>. Esta ley tenía el propósito de establecer el marco general de la reforma del artículo 170 Constitucional y avanzar hacia las siete leyes específicas<sup>21</sup> que permitirían la transferencia de competencias hacia las municipalidades así como el 10% de los recursos del presupuesto ordinario de la república. Esta ley en su artículo 5° estableció, además, el mandato para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de coordinar y concertar el:

*“proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y consejos municipales de distrito”. En ese sentido a MIDEPLAN le corresponde proponer “las competencias que serán trans-*

19 El endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales municipales durante el periodo 1998-2005, fue el siguiente: 4%, 1998; 4,8%, 1999; 2,6%, 2000; 1,5%, 2001; 3,6%, 2002; 1,6%, 2003; 0,9%, 2004; y finalmente 1,1% en el 2005.

20 Con la reestructuración de IFAM se manifestaron dos situaciones: primero, se redujo el personal dedicado a la formulación de proyectos locales y financiados con sus propios recursos; así como el personal de asistencia a las municipalidades en estas tareas técnicas; y segundo, los fondos de préstamo disminuyeron sensiblemente.

21 Ley N° 8801 tramitada bajo el Expediente N° 17.297 por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobada el 28 de Abril del año 2010, la cual fue publicada en el Alcance N° 7 a la Gaceta N° 85 de 4 de mayo de 2010.

CUADRO 7.16  
RÉGIMEN MUNICIPAL. INVERSIÓN REAL\* Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL,  
2006-2010  
(EN MILLONES DE COLONES CONSTANTES DE 1991)

	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias de capital	1.926,7	3.060,3	5.524,5	4.579,5	3.870,0
Inversión Real	3.550,0	2.843,4	5.395,6	7.197,8	6.953,0

*Nota:* \*La inversión real se financia con transferencias de capital, ahorro en cuenta corriente y recursos de vigencias anteriores. Esto último debido a que los proyectos de inversión son multianuales y las transferencias del Presupuesto de la República entran a la caja municipal a lo largo del año fiscal.

*Fuente:* Cuenta Económica Municipal, Anexo Estadístico y CGR.

*feridas a los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas; concertará el proceso de transferencia de competencias y elaborará los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa”.*

Para la formulación e implementación de la política de descentralización propuesta por la Ley N° 8801, MIDEPLAN contaría con el apoyo de un Consejo Consultivo integrado por representantes de las siguientes instancias: Ministerio de Hacienda, IFAM, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Red de Mujeres Municipalistas, CONADECO y ministerios involucrados y sería presidido por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica. Además, los ministerios y sus órganos adscritos estarían en la obligación de coordinar con el Ministro de Planificación las acciones necesarias para implementar el proceso de la descentralización de competencias y recursos. Esta responsabilidad de poner en marcha la descentralización territorial mediante la aprobación y ejecución de la primera ley específica pasó a ser la responsabilidad primaria de la administración sub-siguiente de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda.

En resumen puede afirmarse que la gestión Arias Sánchez fue exitosa en promover la política “*Sí a la Descentralización*”, la cual instrumentó las transferencias del Presupuesto Ordinario para aumentar la inversión local y por ende del gasto municipal, particularmente en los años 2008 y 2009. Además, logró avanzar la negociación política que permitió la aprobación de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades. Esta ley llegó con el retraso de una década y abrió un espacio importante para la descentralización territorial y el fortalecimiento del Gobierno municipal costarricense.

### 7.1.7. Las finanzas municipales durante la administración Chinchilla Miranda, 2010-2014

La política de descentralización de la administración Chinchilla Miranda fue una mezcla de luces y sombras. Sobre lo primero, esta administración de gobierno creó el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local, el cual empezó a funcionar el 8 de mayo del 2010. En segundo lugar, el Gobierno falló en el cumplimiento constitucional de formular y negociar políticamente las leyes específicas de la descentralización.

El nuevo Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local se integró con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) al ser un “ministerio sin cartera” y puso en marcha el *“Plan para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales e Impulso a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local, 2010-2011”*, sin embargo, su eficacia fue acotada por la baja capacidad institucional del IFAM<sup>22</sup>. El IFAM había enfrentado el cierre institucional en el segundo año de la administración Figueres Olsen (1994-1998) y aun cuando sobrevivió a esta crisis, sí fue disminuido y no se fortaleció económicamente para atender el nuevo proceso de descentralización, lo cual fue un factor limitante en la gestión del nuevo ministerio. El Programa Estado de la Nación en su evaluación de la gestión presidencial 2010-2011, señaló sobre este particular, lo siguiente:

*“la agenda de descentralización territorial era inexistente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). A pesar de ello, el gobierno ha hecho esfuerzos por promoverla incluso nombrando a un Ministro de Descentralización. Sin embargo, es una agenda sin asidero o recursos y que ha dependido, más recientemente, de la venia del nuevo ministro de Planificación”<sup>23</sup>.*

---

22 En su artículo 3°, inciso (i) esta ley señala que “cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla”.

23 El Ministro de Planificación fue el Lic. Juan Rafael Marín Quirós, un abogado que había ejercido previamente, la alcaldía de la municipalidad de Hojancha, Guanacaste. El Ministro de Descentralización fue nombrado simultáneamente como Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

En segundo lugar, se considera que lo más preocupante del nuevo enfoque de Gobierno concerniente con las reformas de la descentralización, fue la oposición del Ministerio de Planificación y Política Económica, específicamente de la Ministra Laura Alfaro, para formular un proyecto de ley específica para la transferencia de competencias a las municipalidades. La posición del MIDEPLAN como institución responsable por implementar el proceso de descentralización fue de que era imposible cumplir con la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades N°8801”, por falta de recursos y de competencias que pudieran manejar los Gobiernos locales eficientemente. Además, MIDEPLAN anunció que presentaría una propuesta a la presidencia para realizar una reforma constitucional en relación con el tema de la descentralización y cambios a la mencionada legislación. Como parte de esa posición institucional, se argumentó que la reforma constitucional no había sido fundamentada apropiadamente desde una perspectiva fiscal y que era imposible cumplir con el mandato constitucional<sup>24</sup>. En ese entorno, se generó un antagonismo entre MIDEPLAN y el nuevo Ministerio de Descentralización con el efecto directo de limitar las iniciativas de reformas de este ministerio para el avance del proceso de la descentralización territorial del Estado costarricense. De igual manera, la posición de MIDEPLAN dio inicio a un debate nacional entre “centralistas y municipalistas”, lo cual generó un ambiente negativo para las reformas de la descentralización.

En ese entorno de dificultad e incertidumbre para el movimiento municipalista, un grupo de dirigentes municipales encabezado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales tomó la iniciativa de plantear un ante-proyecto de ley específica, el cual fue negociado directamente con la presidencia de la república. Como resultado de esa iniciativa, la presidencia de la república envió a la Asamblea Legislativa, el 24 de febrero del 2011, Proyecto de Ley 18001 “*Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*”.

En este Proyecto se reconoció que las municipalidades disfrutaban de una competencia concurrente pero subordinada con el MOPT en lo relativo a la gestión de la red vial cantonal del país<sup>25</sup>. En

---

24 Alonso Ramírez Cover. Análisis de la Gestión del Poder Ejecutivo 2010-2011. Informe Estado de la Nación. Página N° 6

25 El Programa Estado de la Nación en su evaluación de la gestión presidencial 2010-2011 señaló lo siguiente: “la agenda de descentralización territorial era inexistente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). A pesar de ello, el gobierno ha hecho esfuerzos por promoverla incluso nombrando a un Ministro de Descentralización. Sin embargo, es una agenda sin asidero o recursos y que ha dependido, más recientemente, de la venia del nuevo ministro de Planificación” (Estado de la Nación. Análisis de la Gestión del Poder Ejecutivo 2010-2011. Alonso Ramírez Cover. Página 6).

consecuencia, la propuesta de Proyecto de Ley<sup>26</sup> planteó una solución a este problema mediante un balance institucional, aceptándose que las políticas, normas y estándares fueran responsabilidad del Poder Ejecutivo (rectoría del MOPT) y que las municipalidades pudieran contar con los recursos necesarios y la autonomía para planificar y presupuestar sus propios proyectos de vialidad. A pesar de las presiones políticas del movimiento municipal, el entorno de desconfianza hacia el régimen municipal privó para que la Asamblea Legislativa enviara este Proyecto de Ley al archivo.

Un efecto adicional de este enfoque de gobierno hacia la descentralización fue la presencia de un creciente déficit fiscal del Poder Ejecutivo con incidencia en el financiamiento municipal. Este debate sobre la descentralización de los años 2010 y 2011 estuvo, además, permeado por la discusión política del Proyecto de Ley N° 17959 de Solidaridad Tributaria enviado por la administración Chinchilla Miranda, para resolver un déficit fiscal creciente que venía desde el año 2009<sup>27</sup>. El proyecto de ley alcanzó los votos necesarios para su aprobación; sin embargo, fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional. En el ínterin, el Gobierno puso en marcha la Política Nacional de Sostenibilidad Fiscal, la cual consideró medidas para reducir el gasto público, lo cual incidió en una reducción de las transferencias del presupuesto de la república para el financiamiento de la inversión municipal. A pesar de estas limitaciones, el gasto real municipal presentó un crecimiento real más que aceptable de un 7% durante la administración Chinchilla Miranda, la cual se caracterizó por un entorno de bajo crecimiento económico (4% del PIB) como resultado de la crisis global.

El cuadro siguiente muestra información sobre las tendencias en el gasto real municipal y de su estructura en gastos corrientes y de capital durante esta gestión de Gobierno (2010-2014). Los gastos de capital que incluyen principalmente a la inversión municipal mostraron un menor crecimiento real de un 6,2% al compararse con el crecimiento de los gastos corrientes (7,2%) y del gasto real total (7%).

---

26 La red vial cantonal comprende 27.000 kilómetros de calles y caminos municipales, la cual es siete veces mayor a la red vial nacional (carreteras nacionales). La gestión de esta infraestructura bajo este modelo muestra que la capacidad técnica y el financiamiento han estado en el Poder Ejecutivo y que las municipalidades han sido instituciones receptoras con un mínimo de capacidad decisoria.

27 Se cita como antecedente la recomendación de la Contraloría General de la República, la cual mediante Oficio DFOE-OP-27-2006, del 22 de diciembre de 2006, recomendó que el MOPT trasladara la atención de la red vial cantonal a las municipalidades.

Ese comportamiento a la baja de los gastos de capital fue el resultado de menores transferencias de capital provenientes del presupuesto de la república debido a la presencia del déficit fiscal.

En términos de las participaciones de ambos componentes, se señala que los gastos corrientes mantuvieron una media del 68% en relación con el gasto municipal total, el cual refleja un comportamiento muy similar de este rubro a lo largo del cuatrienio 2010-2014. En consecuencia los gastos de capital mostraron una participación media de un 32%, con un desempeño estable durante este periodo respectivamente.

En el cuadro 7.18, se presenta información sobre el índice de descentralización (gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno central) durante esta gestión de gobierno. El índice de descentralización aumentó desde un 5%, en el año 2010, a un 7% en el 2014, lo cual resultó del mayor crecimiento del gasto municipal que operaba bajo la inercia de las reformas municipales de fines de los noventas, en relación con el menor crecimiento del gasto presupuestario del Gobierno central que estaba sometido a una muy fuerte presión fiscal.

Desde la perspectiva de los ingresos municipales, la información del cuadro siguiente muestra que los ingresos municipales en colones de 1991 disminuyeron desde ₡35.700 millones en el 2010 a ₡33.904 millones en el 2014. El lento crecimiento de la economía y el creciente déficit fiscal del Gobierno central limitó las transferencias del presupuesto de la república a las municipalidades, en particular los años 2013 y 2014, tal como se muestra en el gráfico siguiente. Ello explica que los ingresos de capital disminuyeran su participación en los ingresos totales municipales desde un 41%, en el 2010, a un 14% en el 2013 y 11% en el 2014.

---

28 Los resultados observados en el déficit fiscal muestran que, en el año 2009, cuando se manifestó la crisis económica, el Gobierno aplicó una política expansiva del gasto público, lo cual incidió en un déficit presupuestario para el Gobierno central de un 3,4% del PIB y el mismo aumentó a un 5,2% en el 2010 y un 4,1% en el 2011.

**CUADRO 7.17**  
**RÉGIMEN MUNICIPAL: GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2010-2014**  
**(MILLONES DE COLONES DE 1991 Y EN PORCENTAJES)**

	Gastos Totales		Tasa Crec.	Gastos Corrientes		Tasa-Crec.	Gastos Capital		Tasa-Crec.
	Abs	%		Abs	%		Abs	%	
2010	25.972	100	-0,4	17.235	66,4	4,0	8.737	33,6	-8,2
2011	26.994	100	3,9	18.631	69,0	8,1	8.363	31,0	-4,3
2012	29.138	100	7,9	19.573	67,2	5,1	9.565	32,8	14,4
2013	31.280	100	7,4	21.399	68,4	9,3	9.881	31,6	3,3
2014	34.011	100	8,7	22.901	67,3	7,0	11.110	32,7	12,4
2010-14	29.479	(media)	(6,9)	19.948	67,7	(7,2)	9.531	32,3	(6,2)

*Nota:* Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras del periodo 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda. Tasa promedio ponderada, en paréntesis, para el periodo 2010-2014  
*Fuente:* Contraloría General de la República

**CUADRO 7.18**  
**GOBIERNO CENTRAL Y RÉGIMEN MUNICIPAL: ÍNDICE, DESCENTRALIZACIÓN Y**  
**PRESUPUESTOS DEFINITIVOS, 2010-2014**  
**(MILLONES DE COLONES CORRIENTES)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto municipal	227.483	247.158	392.940	426.315	474.757
Gasto gobierno central	4.669.338	5.252.044	6.033.481	6.414.111	6.788.439
Porcentajes					
Razón gasto municipal/ Gasto Gobierno central (índice de descentralización)	4,9	4,7	6,5	6,6	7,0

*Fuente:* Contraloría General de la República. Memorias Anuales

CUADRO 7.19  
RÉGIMEN MUNICIPAL: INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2010-2014  
(MILLONES DE COLONES DE 1991 Y PORCENTAJES)

	Ingresos totales		Ingresos corrientes		Tasa-Crec.	Ingresos de capital		Tasa Crec.
	Abs	%	Abs	%		Abs	%	
2010	35.700	100	21.095	59,1	2,9	14.605	40,9	-8,5%
2011	36.499	100	22.322	61,2	5,8	14.177	38,8	-2,9
2012	38.444	100	24.321	63,3	9,0	14.123	36,7	-0,4
2013	31.625	100	27.208	86,0	11,9	4.417	14,0	-68,7
2014	33.904	100	30.029	88,6	10,4	3.875	11,4	-12,3
2010-2014		100	71,6	Media	(9,2)	28,3	Media	

*Nota:* Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras del periodo 2010-2014. Administración Chinchilla Miranda. Tasa promedio ponderada, en paréntesis, para el periodo 2010-2014. La media corresponde al promedio simple de las participaciones en %.

*Fuente:* Contraloría General de la República

Para los dos últimos años de la administración Chinchilla Miranda, la información del cuadro siguiente muestra que los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre bienes y servicios conocidos como patentes representaron el mayor porcentaje (95%) de los ingresos tributarios. La estructura tributaria municipal mostró una estabilidad relativa con los impuestos sobre bienes y servicios (55%) como la principal fuente impositiva, seguido del impuesto inmobiliario (41%) en el año 2014. Esta situación muestra una tendencia a la concentración de las recaudaciones tributarias en el impuesto inmobiliario y las patentes (licencias) a las actividades económicas, cuyo porcentaje de participación fue de un 76% en el año 2002.

La administración Chinchilla Miranda tomó decisiones políticas para priorizar un avance de la descentralización territorial y el fortalecimiento municipal; sin embargo, la posición contraria del Ministerio de Planificación y Política Económica minó este esfuerzo para continuar con las reformas de la descentralización. Ello explica la imposibilidad del Gobierno para lograr una negociación favorable en la Asamblea Legislativa para la aprobación de la primera ley específica requerida por el mandato de la reforma del artículo 170 de la Constitución. El gasto real municipal creció un 8,4% durante el periodo 2002-2014; sin embargo, durante el cuatrienio de esta administración Chinchilla Miranda ese crecimiento se redujo a un 6,9%, que

CUADRO 7.20  
INGRESOS TRIBUTARIOS Y TRIBUTOS RELEVANTES, 2013 Y 2014  
(MILLONES DE COLONES DE 1991)

	2013		2014	
	Abs	%	Abs	%
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>16.934</b>	<b>100</b>	<b>18.488</b>	<b>100</b>
Impuestos/propiedad	6.799	40	7.535	41
Impuestos bienes y servicios	9.283	55	10.057	54
Otros Impuestos	852	5	896	4

*Nota:* Se utilizó el deflactor del PIB con base 1991 del BCCR (cuentas nacionales) para ajustar las cifras tributarias. Datos de la Contraloría General de la República.

puede considerarse más que satisfactorio y que refleja la tendencia de largo plazo de la actividad municipal que resultó de las reformas del periodo 1995-2001.

## 7.2. Gestión presupuestaria y financiera del régimen municipal, 2002-2014

La evaluación de gestión municipal constituyó un área de atención prioritaria para la Contraloría General de la República durante este periodo (2002-2014). A partir del año 2011, el ente contralor incorporó el índice de gestión municipal (IGM) como medida de evaluación de la administración del régimen municipal. Como ya se señaló, este índice se calcula con base en 61 indicadores que abarcan cinco áreas sustantivas y de apoyo a las decisiones de la gestión municipal: desarrollo y gestión institucional; planificación, participación y rendición de cuentas; gestión de desarrollo ambiental; gestión en servicios económicos; y gestión en servicios sociales. El propósito de esta nueva herramienta de evaluación institucional fue el de mejorar la toma de decisiones a nivel del Concejo Municipal, la Alcaldía y las jefaturas municipales, de forma que se puedan identificar los problemas propios de la gestión institucional y, a partir de su análisis, realizar las correcciones requeridas respectivamente. A nivel del ente contralor, los resultados del índice de gestión y en particular los subíndices de los indicadores específicos, le permiten determinar las áreas de avance y retroceso en los diferentes procesos de la gestión municipal.

En su octavo Informe de agosto del 2013<sup>28</sup>, el ente contralor presentó los resultados de su índice de evaluación sobre la gestión municipal correspondiente al año 2012, señalándose una nota promedio del régimen municipal de 55,1 puntos de un máximo de 100 puntos, situación que plantea la presencia de problemas serios en la gestión municipal, así como de limitaciones importantes de su capacidad institucional y de recursos humanos para enfrentarlos. A un nivel de mayor especificidad se comentan los siguientes resultados:

- **Eje 1. Área Desarrollo y Gestión Institucional:** se señala que las subáreas del gasto y la liquidación presupuestaria mostraron resultados inferiores del IGM al compararlos con el 2011. A pesar ello hay dos actividades, el registro de operaciones y tecnologías de información que mostraron una ligera mejoría en sus índices de gestión.
- **Eje 2. Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas:** los resultados de IGM fueron satisfactorios en estas áreas y mayores que los del año 2011. Destacan los avances en las actividades de rendición de cuentas, participación ciudadana y la tenencia de instrumentos de planificación. A pesar de ello, en lo relativo a los resultados de planificación, todavía falta un mayor esfuerzo para contar con planes reguladores y la vinculación de metas con los planes anuales operativos (PAO).
- **Eje 3. Gestión de Desarrollo Ambiental:** los resultados del IGM todavía son muy bajos y fueron estimados en 40 puntos de un total de 100 puntos. Actividades críticas refieren a deficiencias y limitaciones en los servicios de aseo de vías y sitios públicos y recolección y tratamiento y disposición de desechos.
- **Eje 4. Gestión de Servicios Económicos:** el IGM de esta área no mostró avances respecto a lo observado en el 2011. Se determinó un problema de falta de capacidad de las municipalidades para ejecutar la totalidad de sus ingresos en los programas de vialidad cantonal.
- **Eje 5. Gestión de Servicios Sociales.** El IGM de esta área todavía es muy bajo, pues los resultados fueron estimados en 50 puntos de un total de 100 puntos, aún cuando hay una dispersión importante entre municipalidades. Algunas acti-

---

28 CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal 2012. San José: Octavo Informe. Agosto, 2013

vidades que mostraron mejoría fueron el servicio de parques y obras de ornato y la comunicación, control y evaluación de los programas sociales.

Estos resultados muestran que el régimen municipal presenta problemas de capacidad institucional y limitaciones en sus recursos humanos, en áreas que son estratégicas para la gestión municipal. Ello incluye la planificación como proceso para vincular los resultados físicos y presupuestarios con las metas programadas, problemas de capacidad para ejecutar los resultados presupuestados y limitaciones estadísticas para visualizar problemas y soluciones. Asimismo, el nivel de desarrollo institucional entre las municipalidades es muy variado y ello afecta los valores promedio del IGM en las diferentes áreas de la evaluación.

El cuadro 7.21 muestra los resultados del índice de gestión municipal para los años 2010 (47,2%); 2011 (49,8%); 2012 (55,1%); 2013 (56,3%) y 2014 (59,0%), lo cual sugiere que a pesar de los problemas mencionados, la gestión en promedio ha mejorado para el conjunto de todas las municipalidades. Esa información también presenta los resultados del índice de gestión para los grupos A, B, C y D de la tipología del ente contralor<sup>29</sup> con un señalamiento de las municipalidades que forman parte de cada grupo, del valor medio del índice de gestión y de los cinco ejes de gestión municipal: desarrollo y gestión institucional; planificación, participación y rendición de cuentas; desarrollo ambiental; servicios económicos y servicios sociales.

Como era de esperar, los resultados para el índice de gestión municipal en el año 2014 presentan una dispersión significativa entre grupos de municipalidades. El grupo de municipalidades de mayor desarrollo institucional, el grupo A presenta un IDG= 71, lo cual contrasta con los resultados menores en el índice de gestión para las municipalidades del grupo inmediato, el grupo B (59%), así como de las municipalidades del grupo C (57). Los resultados del índice de gestión para el grupo de municipalidades pequeñas del grupo D (49), muestra primero un bajo valor en el índice grupal, así como una distancia importante en relación con el resultado del índice del grupo A .

---

<sup>29</sup> Esta tipología agrupa a las municipalidades en cuartiles considerando cuatro variables: el presupuesto municipal, la jurisdicción territorial del municipio, el índice de desarrollo social (IDS) de MIDEPLAN y el número de unidades habitacionales del cantón combinado con el IDS.

CUADRO 7.21  
**ÍNDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL  
 DE LA REPÚBLICA, 2014**

Todos los Grupos	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
81 municipalidades				
Variables definitorias de la tipología municipal:	Alajuela, Belén	Aguirre, Barva	Abangares	Acosta, Bagaces
	Cartago, Curridabat	Carrillo	Alajuelita	Buenos Aires
1. Presupuesto 2014	Desamparados	Corredores	Alvarado,	Coto Brus, Dota
	Escazú	El Guarco	Aserrí, Atenas	Golfo. Guatuso
2. IDH cantonal	Goicoechea	Esparza, Flores	Cañas , La Cruz	Hojancha
3. Territorio (kms2)	Grecia, Heredia	Garabito, Liberia	Guácimo, Mora	Jiménez
	La Unión, Limón	Nicoya, Orotina	Montes de Oro	León Cortés
4. Unidades Habitacionales Combinado IDH.	Montes de Oca	Paraíso	Nandayure	Los Chiles
	Moravia, Pococí	Pérez Zeledón	Naranjo, Osa	Matina. Poás
	Puntarenas	San Isidro,	Oreamuno	Puriscal
IGM 2010 = 47,2	San Carlos	San Pablo	Palmares	Sarapiquí
IGM 2011 = 49,8	San José	San Rafael	Parrita,	Talamanca
IGM 2012 = 55,1	Santa Ana, Tibás	San Ramón	San Mateo	Tarrazú. Tilarán
IGM 2013 = 56,3	Santo Domingo	Santa Barbara	Siquirres	Turrubares
2IGM 2014 = 59,0		Santa Cruz	Turrialba, Upala	Zarcero
		Coronado	Valverde Vega	
Índice Gestión Municipal	70,7	59,4	56,6	49,3
Desarrollo y Gestión Institucional	83,6	74,1	68,8	62,5
Planific. Participación y Rendición Cuentas	72,5	57,3	55,1	46,2
Desarrollo Ambiental	60,7	44,6	42,6	34,7
Servicios Económicos	68,6	67,6	64,7	61,9
Servicios Sociales	60,4	47,1	47,6	35,8

*Fuente:* CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Periodo 2014

En consecuencia, se tiene un grupo de municipalidades categorizado por el ente contralor como grupo A, el cual agrupa a municipalidades localizadas en su mayoría en el Gran Área Metropolitana, así como a los dos municipios portuarios del país (Limón y Puntarenas) y dos municipios que son centros subregionales (San Carlos y Pococí). Este grupo incorpora a veinte municipalidades, una cuarta parte del total de Gobiernos municipales, siendo su principal característica el contar con un elevado presupuesto y el mayor porcentaje de población del país. Se trata del grupo de municipalidades grandes del régimen municipal, situación que se refleja en un IGM (71%) sumamente alto y, por ende, son instituciones con una razonable capacidad de gestión para prestar servicios locales a sus comunidades.

El ente contralor identificó el grupo D como una agrupación de veinte municipalidades muy pequeñas en presupuesto y población y localizadas todas ellas en jurisdicciones rurales fuera del Gran Área Metropolitana. La menor base impositiva de estos cantones explica la pequeñez de sus presupuestos, presentando un bajo IGM (49%) que refleja una limitada capacidad de gestión y de recursos humanos. Los grupos B y C agrupan la mitad de municipalidades del país y presentan resultados del IGM en el rango 57%-59%, situación que permite inferir que son organizaciones con una capacidad limitada de gestión en la mayoría de sus campos.

Ya se comentaron los problemas de gestión presupuestaria y financiera del Informe Municipal de 2001 de la Contraloría General de la República, los cuales fueron agrupados en cinco categorías: primero, las deficiencias en los procesos de planificación y de presupuesto que limitaban el logro de metas en la gestión municipal; segundo, niveles altos de sub-ejecución presupuestaria (diferencias entre el presupuesto autorizado por el ente contralor y el gasto ejecutado) con incidencias en menores servicios locales ofrecidos a sus comunidades; tercero, elevados pendientes de cobro en las tasas por servicios municipales con efectos directos en menores recaudaciones y cobertura de esos servicios; cuarto, desactualización de las tasas por servicios municipales, principalmente por razones políticas a nivel del Concejo Municipal, situación generadora de déficits en los programas de servicios; y quinto, poca preocupación para apoyar mayores recursos que son propios de la autonomía financiera municipal, con efectos negativos en la toma de decisiones del concejo municipal para ampliar la cobertura de sus servicios locales.

Sobre lo primero, la información del cuadro siguiente refiere estadísticas sobre la sub-ejecución presupuestaria y autonomía

financiera de las municipalidades costarricenses para los años intermedios de las últimas tres administraciones de Gobierno: año 2004 en la administración Pacheco de la Espriella; año 2008 en la administración Arias Sánchez; y año 2012 en la administración Chinchilla Miranda. Su propósito es evaluar los avances relativos mostrados por la gestión municipal en estas áreas que son estratégicas para la buena administración municipal.

Interesa destacar, en primer lugar, que la eficacia del gasto municipal estimado por la relación del gasto ejecutado respecto al gasto aprobado por el ente contralor, estimado en millones de colones corrientes, que fue de un 69,5% en el 2001 se mantuvo en el rango 68%-72% para el periodo en mención, de lo cual se infiere que no hubo una mejora sustantiva. La explicación de este estancamiento en la capacidad de gestión presupuestaria parece encontrarse en las limitaciones en su capacidad de gestión y recursos humanos para ejecutar los presupuestos programados y autorizados por la Contraloría General de la República. Es posible que este sea el problema de mayor relevancia que deberá enfrentar el régimen municipal, para cuando la Asamblea Legislativa apruebe las leyes específicas de la descentralización y aumente las competencias de las municipalidades.

CUADRO 7.22  
AUTONOMÍA FINANCIERA Y SUB-EJECUCIÓN DEL GASTO MUNICIPAL,  
2004,2008,2003  
(EN MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES)

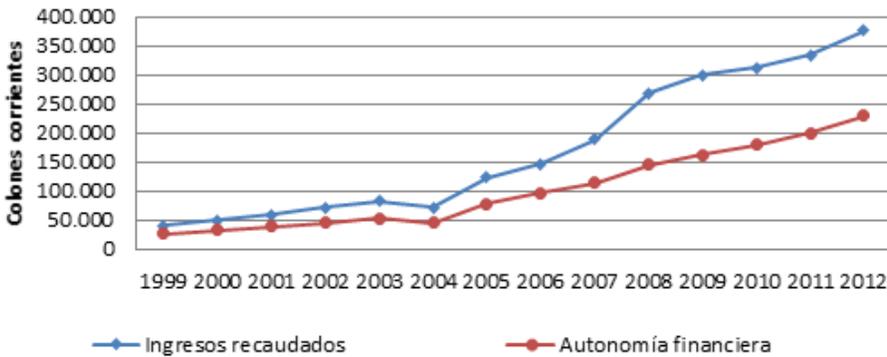
	2004		2008		2012	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Gastos e Ingresos Presupuestados	77.460	100	277.993	100	395.82	100
Gastos Ejecutados % de Gastos Presupuestados	52.849	68	185.538	67	284.134	72
Autonomía Financiera % de Ingresos Presupuestados	45.238	63	144.873	54	229.960	61

*Nota:* La razón gastos ejecutados/presupuestados en porcentajes fue de 69,5% en el año 2001. La autonomía financiera fue de 66,5% en el año 2001

*Fuente:* Contraloría General de la República.

Segundo, los niveles de autonomía financiera estimados por la relación de los ingresos propios (corrientes menos transferencias, más venta de activos) respecto a los ingresos presupuestados y autorizados por el ente contralor muestran una tendencia de crecimiento inferior a los ingresos totales del régimen municipal a lo largo del periodo 2002-2012, tal como se muestra en el gráfico 7.3.

GRÁFICO 7.3  
INGRESOS RECAUDADOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES,  
EN MILLONES COLONES CORRIENTES



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con esa misma información, la autonomía financiera se estimó en un 66,5% durante el año 2001. Sin embargo, esos porcentajes disminuyeron a 63% en el 2004, un 54% en el 2008 y se recuperaron a un 61% en el 2012. Una de las causas ya analizadas, señala que el aumento de las transferencias de capital a mediados del periodo 2002-2014 incidió en tasas de participación menores respectivamente. Sin embargo, la renuencia de los Concejos Municipales para aumentar las tasas de servicios, y los altos niveles de morosidad, tanto por impuestos como por tasas de servicios, constituyen factores limitantes en el crecimiento de los ingresos propios municipales. Este porcentaje presentará una tendencia a futuro para disminuir conforme las siete leyes específicas de la descentralización aumenten las transferencias, para atender las nuevas competencias aprobadas por la Asamblea Legislativa.

En relación con las deficiencias de la planificación de corto plazo en lo relativo a la programación presupuestaria y su vinculación con la ejecución de programas y proyectos de inversión, conviene señalar que el ente contralor requiere en la actualidad de las municipalidades, la presentación de sus proyectos de presupuesto bajo la metodología de “presupuesto por programas”. Es de esperar

aumentos en este tipo de requerimientos técnico financieros por parte del ente contralor, particularmente cuando se aprueben las leyes específicas de la descentralización y se transfieran nuevas competencias y recursos a las municipalidades; situación que obligará a las municipalidades para desarrollar una mayor capacidad institucional en las áreas de planificación y programación.

Conviene destacar un segundo problema municipal en el área de planificación de largo plazo debido a la falta de planes reguladores aprobados por parte de una mayoría de las municipalidades en el año 2006. El ente contralor en su segundo informe “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2005” señaló lo siguiente: “de 89 gobiernos locales, únicamente 16 cuentan con plan regulador (18%), 19 lo tienen en forma parcial (21%) y un total de 54 gobiernos locales no disponen de este valioso instrumento, lo cual equivale al 61%”<sup>30</sup>. Ello evidencia que un número mayoritario de municipalidades no contaban con planes reguladores que fueran orientadores de la planificación de sus jurisdicciones territoriales para el año 2006; situación que se ha prestado para un desorden en el desarrollo urbano y áreas ambientales y de vialidad cantonal. En principio se considera que los problemas de coordinación entre las municipalidades y la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) para ponerse de acuerdo sobre aspectos técnicos de dichos instrumentos de planificación han limitado que el número de municipales con planes reguladores debidamente aprobados fuera mayor que la indicada por el ente contralor.

---

30 Puede consultarse esta información en el cuadro N° 20 (página 93) del informe de la CGR, Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, 2005 y publicado en el año 2006. A nivel de cada municipalidad, el Anexo N° 24 muestra que de los ocho Concejos Municipales de Distrito únicamente Lepanto cuenta con plan regulador. Esta información fue tomada por el ente contralor de Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y corresponde a mayo de 2006. Para el año 2011 se determinó un pequeño aumento de esa situación, dado que 39 municipalidades ya contaban con planes reguladores.





## Referencias bibliográficas

- Aguilar, J. (1989). *Crédito Municipal y Capacidad de Endeudamiento*. Universidad de Costa Rica. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Aguilar, J. (1990). *Los Gobiernos Municipales de Costa Rica. Una breve interpretación económica de su evaluación*. San José, Costa Rica.
- Aguilar, J. (1991a, febrero). *El Servicio Público Municipal*. San José: IICE-UCR.
- Aguilar, J. (1991b, febrero). “El Concepto del Servicio Público”. (Conferencia presentada en el Curso “Servicios Públicos Municipales”). ICAP-AECI. San José, Costa Rica.
- Aguilar, J. (1991c). *Las transferencias gubernamentales en el financiamiento de las municipalidades centroamericanas*, (Ponencia organizada por DEMUCA), Managua, Nicaragua.
- Aguilar, J. (1997). *El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en sus Veinticinco Años y su Proyección al Régimen Municipal Costarricense*. (Ensayo ganador del Premio de Estudios Municipales Armando Aráuz Aguilar, en el año 1997). San José, Costa Rica: IFAM.
- Aguilar, J. (2000). *Hacia una descentralización con participación ciudadana* (I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local). San José, Costa Rica.
- Aguilar, J. (2002). *Reforma del Estado y descentralización. La experiencia nicaragüense, 1995-2002*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

- Aguilar, J. (2003). *Reforma del Estado y Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera. La Experiencia Costarricense*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Aguilar, J., Sancho, R. & Murillo, O. (2000, setiembre). *Informe de Costa Rica*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública). Alemania.
- Alvarado R (1987, octubre). *El Régimen Municipal en Costa Rica*. San José: IFAM.
- Angulo, G., Barboza, N., Muñoz, G. & Ulate, J. (1996). *Descentralización y gestión local en Costa Rica: El caso de Sarapiquí y Desamparados* (Seminario de graduación para optar por el grado de licenciatura). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1999). *Código Municipal* (2da ed.). San José, Costa Rica: IFAM.
- Ayala, R.N., & Aguilar, J. J. (2000, Setiembre). *Informe de Honduras*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública). Alemania.
- Baltodano, J. (1999). *Inaplicación de sanciones por parte de las municipalidades en su función de administraciones tributarias a la luz de la Ley 7509 y una propuesta de reforma*. (Tesis para optar por el grado de licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (Ed.) (2002). *Cali, Colombia: hacia una estrategia de desarrollo de ciudad*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Blanco, R. (2001). Los Partidos Cantonales en el Marco del Bipartidismo costarricense. En J. Rovira (comp.), *La democracia de Costa Rica ante le Siglo XXI*. (pp. 293-306). San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Bravo, R. (1992). *Presupuesto Público: Caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Alma Mater.
- Burki, S. J., Perry, G. E., & Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: La descentralización del Estado*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Calvo, S. M. (1992). *Lineamientos para una reforma integral de la autonomía financiera municipal en el ordenamiento jurídico costarricense*. (Tesis para optar por el grado Licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Campos E., Lanzoni A., López J., Porras W., Vieto J. B. & Vindas A. (1991). *Régimen municipal*. (Seminario de graduación para optar por el grado licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- CEPAL (1999). *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Chinchilla, F. & Rodríguez, J. (1998). *Gestión local y poder central en Costa Rica: Un estudio de casos en el contexto de los planteamientos de reforma del Estado de 1986 a 1998*. (Práctica dirigida para optar por el grado de Licenciatura), Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Chaves, E. (1997). *Democracia participativa en el ámbito local: Análisis de las reformas al artículo 169 y 171 de la Constitución Política*. (Tesis para optar por el grado Licenciatura), Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (1989). *Metodología para analizar los planes anuales institucionales*. San José, Costa Rica: Dirección General de Presupuestos Públicos.
- Contraloría General de la República (1992, mayo). *Taller sobre un enfoque del presupuesto por programas para las Municipalidades del país*. San José: Centro de Capacitación, Contraloría General de la República.

- Contraloría General de la República (2000, 2001). *Memoria Anual*. San José: Contraloría General de la República.
- Contreras, H. (1982). *Las funciones del gobierno local en Costa Rica*. (Tesis para optar por el grado Licenciatura), Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Corrales, O. (1993). *Legislación municipal costarricense: Necesidad de su uniformidad normativa*. (Tesis para optar por el grado Licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Corrales, S. A. (1992). *El régimen de impugnación de los actos municipales*. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Coto, C. (1988). *Análisis del sistema presupuestario de las municipalidades*. (Tesis presentada para optar por el grado de licenciatura), Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- DEMUCA (1998). *Descentralización y Marco Competencial de los Gobiernos Locales en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- DEMUCA (1998). *Las Finanzas y la Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- DEMUCA (1998). *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- DEMUCA (1998). *Organización y Funcionamiento Municipal en Centroamérica y República Dominicana (Análisis de Situación)*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- DEMUCA (2000). *Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Desarrollo Municipal (1992, octubre). *Memoria Servicio Taller Las Transferencias Financieras Municipales en Centroamérica*, San José: DEMUCA/CICAP.

- De Tocqueville, A. (1969). *La Democracia en América*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Escobar, F. M., Salguero, H., & Mejicanos, P. I. (2000, setiembre). *Informe de Guatemala*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública). Alemania.
- Freemont, J., & Miller, E. G. (1983). *Presupuesto Público. Planeación, Evaluación y Control de Programas*. México: Editorial Trilla.
- Friedhelm, M. (1990). Sin la ciudad no se hace Estado. La autonomía municipal en la República Federal de Alemania, *Inter. Naciones Bonn Press*, Sonderdienst, servicio especial, #2, # de clave 700 Q 7063.
- Gabor, F., & Josef, J. P. (1974). *Desarrollo histórico-jurídico de la descentralización administrativa en Costa Rica: La descentralización a la costarricense*. (Tesis para optar por el grado licenciatura), Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Gobierno Federal (1995). *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania*. Bonn, Alemania: Departamento de Prensa e Información.
- Granados, L., Leiva, C., Montero, K., & Mora, L. (2001), *Propuesta de un modelo de gestión administrativa-financiera en la municipalidad de Vázquez de Coronado*. (Seminario de graduación para optar por la licenciatura) Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centro América (1998). *Las municipalidades en la reconstrucción y transformación de América Central y el Caribe*, Washington D.C., Estados Unidos.
- Gáneva Petrova, I. D. (1988), *Un modelo de regionalización de los servicios gubernamentales*, San José, Costa Rica.

- Haschke, D. (1997). La Administración Municipal en Alemania. En *Informaciones de la República Federal de Alemania. Textos Legales. Régimen Local y Ley de Régimen Local del Estado Libre de Baviera*. BONN: INTER NATIONES.
- Heilbrum, J. (1973). *Urban Economics and Public Policy*. New York: St. Martin's Press.
- Henao, M. T. (1989). *Descentralización, democracia local y reforma del Estado*. (Conferencia organizada por la Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID), Tegucigalpa, Honduras.
- Hirsch, J. (1970). *The Economics of State and Local Government*. New York: McGraw-Hill Brook Company.
- Ibarra, H. (2000). Descentralización del Estado y poder local. Política y Desarrollo Local en Iberoamerica. *Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, 33-34, 61-84.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1979). *El Régimen Municipal de Costa Rica*. San José, Costa Rica: IFAM.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1984). *Ideario Municipal. Síntesis e interpretación. Tomo 2*. San José, Costa Rica: IFAM.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1987). *Costa Rica, cifras del Régimen Municipal*. San José, Costa Rica: IFAM.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1990). *Código Municipal*. (2° ed.). San José, Costa Rica: IFAM.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1990). *Plan de descentralización y fortalecimiento municipal*. San José: IFAM.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (2002). *La municipalidad en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Jiménez, A. (1979). "*Financiación de las Autonomías*" de Oastes, W.E., Bradford, D.F., y G.F. Break. Madrid: H. Blume Ediciones.

- Jiménez, J. I. (1975). *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistemico*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Jiménez, W. (1986). *Génesis del Gobierno de Costa Rica: 1821-1981*. San José, Costa Rica: Editorial Alma Mater.
- Jolly, J. F. (2001). *Región y descentralización: Enfoque económico versus enfoque político*. (Colección de papers, Ponencia #50) Instituto internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, Estados Unidos.
- Leñero, J. (1994). *IV Informe del consultor de Planificación Municipal*. (Convenio ATN/SF-2180-CR). San José. Costa Rica.
- Lordello de Mello, D. (1989, octubre). *Los elementos administrativos, institucionales financieros y políticos del proceso de descentralización*. (Seminario sobre descentralización en Centroamérica, Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Centro América, promovido por RHUDO/CA) Tegucigalpa, Honduras.
- Mayntz, R. (1982). Intergovernmental relations and local autonomy in Germany. *Rivista trimestrale de Diritto Pubblico*, 32, 608-624.
- Mejía, R., Vega, V., & Castellero, M. (2000, setiembre). *Informe de Panamá*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales). Alemania: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. Unidad de Estudios Especiales. (2010). *Sector Público Costarricense y su organización*. San José, CR : MIDEPLAN, 2010.

- Mora, R. A. (1998). *Participación ciudadana. Una alternativa para el mejoramiento de la gestión municipal costarricense*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Morales, J., Alvarado, A., & Solís, O. (1992). *Centralización y régimen municipal en Costa Rica: Las municipalidades de Acosta, Aserrí, Mora y Puriscal*. (Seminario de graduación para optar por licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Morales, V., & Rojas, M. (1991). *La cooperación intermunicipal en el régimen jurídico municipal costarricense*. (Tesis para optar por el grado del Licenciatura), Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Murillo, J. N., & Arias, E. A. (2000, setiembre). *Informe de El Salvador*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales). Alemania: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1993). *Hacienda pública: teoría y práctica aplicada*. México: McGraw-Hill.
- Nickson, A. (1998). *El gobierno local en América Latina. Hacia dónde se dirige en el nuevo milenio?*. (Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos), Universidad de Liverpool, Inglaterra.
- Nickson, A. (2000). Nickson, A. (2000). Los retos de los gobiernos locales en América Latina. *Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas*, (33), 41–60.
- Nuhn, H., & Gáneva, I. D. (1990). *Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central: El caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Geográfico Nacional.
- Oates, W. E. (1972). *Federalismo fiscal*. New York: Harcourt Brace, Jovanavich.
- Piza Rocafort, R. (1985). *Organización Territorial del Estado, mineo*. San José, Costa Rica.

- Portilla, J., Varela, W., Castro S., & Jiménez, N. (1990). *Análisis estructural y funcional en algunas municipalidades de Costa Rica*. (Seminario de graduación para optar por licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Premchand, A., & Antonaya, A. L. (1988). *Aspectos del Presupuesto Público*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Provoste, P., & Valdés, A. (2001). *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: Sistematización experiencias innovadoras*. (Colección de Ponencias, Ponencia #22). Instituto internacional de Gobernabilidad.
- Proyecto Estado de la Nación (2002). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región (1999). *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- Ramírez, O., Moncada, N., & Aguirre, R. (2000, setiembre). *Informe de Nicaragua*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública). Alemania.
- Rivera, M. (1989). *Descentralización en una época de crisis: El caso colombiano*. Tegucigalpa, Honduras: Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID.
- Rivera, R. (1997). *Iniciativas de descentralización en Costa Rica*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Rivera, R. (1998). *La descentralización real en Costa Rica*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Rivera, R. (2001). *Cultura política, gobierno local y descentralización*. San José, Costa Rica: FLACSO.

- Rodríguez, A. (1991, diciembre). *Las Transferencias Gubernamentales en el Financiamiento de las Municipalidades de Centroamérica*. Managua: AECI/DEMUCA.
- Rodríguez, F., Vargas, J. L., & León J. J. (1981). *Problemática institucional del régimen municipal*. (Tesis para optar por el grado de licenciatura), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Rodríguez, R. (2001). *Estudios nacionales sobre descentralización, gobiernos locales y participación ciudadana, I parte, Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local*. San José, Costa Rica: Fundación Arias y FOPREL.
- Rojas, F. (1995). La descentralización fiscal en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 3, Caracas, Venezuela.
- Rovira, J. (1998). Elecciones en Costa Rica 1998: ¿Se debilita el bipartidismo? *Contribuciones*, 34. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Rufian, D. & Palma, E. (1990). *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*. Santiago, Chile: ILPES.
- Ryan, J. & Aguilar, J. (2002). Descentralización, responsabilidad y participación: Consecuencias políticas de la reforma municipal en Costa Rica. Universidad de Arkansas.
- Salom, R. (1987). *La crisis de la Izquierda en Costra Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir.
- Santos, D., Ventura, R. V., & Sánchez, J. (2000, setiembre). *Informe de República Dominicana*. (Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública), Alemania.
- Sánchez, L. F. (1998). *Situación administrativa, financiera y política de los municipios de Costa Rica*. San José, Costa Rica: DEMUCA.

- Tovar, R. (1986). *Partido Unidad Social Cristiana. Bosquejo histórico*. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta S. A.
- Tresch, R. W. (1981). *Public Finance a Normative Theory*. Plano, Texas: Business Publication Inc.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1970). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1970)*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1974). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1974)*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1978). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1978)*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1982). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1982)*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1986). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1986)*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1990). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1990)*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1994). *Cómputo de votos y declaratorias de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales (1994)*. San José, Costa Rica.

- Tribunal Supremo de Elecciones (1995). *Partidos Políticos, República de Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1998). *Cómputo de votos y declaraciones de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2002). *Cómputo de votos y declaraciones de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales*. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). *Cómputo de votos y declaraciones de elección para presidente y vicepresidentes, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores y síndicos municipales: 1953-1966*. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>
- Victory, C. (1991, febrero). *La actividad Prestadora de Servicios Públicos. Clasificados de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión*. (Curso “Servicios Públicos Municipales”), ICAP-AECI. San José, Costa Rica.
- Victory, C. (2002). Centroamérica: La descentralización como una cuestión de Estado, *Magazine DHIAL del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 31.
- Wilde, J. A. (Ed.). Subvenciones: análisis de sus tipos y efectos. En: Oates, W.E. et al. (1979). *Financiación de las Autonomías*. Madrid: Ediciones H. Blume.

