

**Visita del presidente de la República, Dr Oscar Arias Sánchez y junta directiva del IFAM a la municipalidad de Oreamuno. El presidente municipal de Oreamuno recibe la documentación para el financiamiento de un proyecto local de parte del presidente del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. 1989**

**(Trabajo ganador del Premio de Estudios Municipales  
Armando Araúz Aguilar, 1997)**

**EL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE.  
DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS  
DURANTE EL PERIODO 1970-1996**

**Justo Aguilar**

**San José, Costa Rica. 1997**

## PREFACIO

Este libro presenta los resultados de una investigación realizada por el Dr. Justo Aguilar Fong, durante el año 1996, en la cual se cuestiona el proceso reciente de descentralización del Estado y reformas municipales que ha venido impulsando el Gobierno de la República. En su primera parte, se presenta un análisis histórico del desarrollo municipal y el impacto que significó la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en 1971. Esta institución fue incorporada al régimen municipal, como parte de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa, para resolver la mayor crisis financiera experimentada por los municipios costarricenses desde la promulgación de la Constitución Política. En la parte segunda, se analizan las políticas públicas de descentralización y fortalecimiento municipal promovidas por el Gobierno durante los años noventas. Este análisis concluye afirmando el carácter parcial y ambivalente de las reformas propuestas, para fortalecer a la institución municipal en ese proceso.

El estudio incorpora en su parte final, un análisis de las tendencias previsibles del proceso de descentralización del Estado costarricense. En ese escenario se visualizan fuerzas convergentes tendentes hacia una reforma política del régimen municipal en procura de mejorar la gobernabilidad del Estado, así como los requerimientos que impone un nuevo modelo económico para que las municipalidades puedan asumir con eficiencia una gama mayor de servicios públicos. Esos cambios a su vez proponen un desarrollo organizacional de la municipalidad para aumentar su capacidad y flexibilidad en la prestación de los servicios públicos; así como un replanteamiento de la misión del IFAM para facilitar y acompañar el proceso de descentralización y de fortalecimiento del régimen municipal.

La preocupación del autor por el problema municipal se inició tempranamente en su carrera como economista institucional, cuando le correspondió preparar una propuesta de reestructuración de la Municipalidad de San José (Agosto, 1970) como parte de un programa de asistencia técnica de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN). Esa propuesta fue desechada por el Concejo Municipal aduciendo razones políticas y dejando con ello a un lado, la modernización institucional de esa municipalidad. Sin embargo, el conflicto generado en ese proceso de revisión institucional municipal, moldeará en su formación, una preocupación permanente por la necesidad de descentralizar el Estado costarricense y de fortalecer la gestión de los gobiernos municipales.

Después de realizar sus estudios de economía en la Universidad de Costa Rica y un doctorado en la Universidad Estatal de Connecticut en el campo de las finanzas públicas,

el Dr. Aguilar Fong se incorporó al Despacho del Dr. Oscar Arias Sánchez, en el Ministerio de Planificación Nacional (1976/1978). En esta institución puso en marcha un programa de desarrollo municipal en apoyo al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; y participó como representante de MIDEPLAN ante la Comisión Ejecutora de los Acuerdos del IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales. En estas funciones le correspondió participar en la formulación de proyectos como el Distrito Metropolitano de San José y la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Durante la Administración Monge Álvarez (1982/1986), el Dr. Aguilar Fong fue nombrado miembro de la Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y posteriormente es designado Presidente Ejecutivo de esa misma institución, en el período 1989/1990. Durante su gestión como presidente de IFAM promovió la formulación de un programa de descentralización, cuyo contenido fue incorporado al Proyecto Político de la Reforma del Estado Costarricense.

Finalmente, conviene señalar que más recientemente, el Dr. Aguilar Fong participó como miembro de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC, 1990), instancia técnico-política que formuló el Proyecto de Reforma del Estado Costarricense, cuya implementación se inició en la Administración Calderón Fournier. Asimismo, le correspondió evaluar este proceso de reforma al término de esa Administración de Gobierno, como consultor del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1994). Esta experiencia se fortaleció con su participación como miembro de la Misión Técnica Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)/ Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) para apoyar la modernización del Estado en Panamá (1991) y en El Salvador (1993). La nota dominante en estos trabajos del Dr. Aguilar Fong, fue su preocupación por la concertación de procesos de descentralización en el marco de la reestructuración institucional del Estado y el fortalecimiento del régimen municipal.

## **CONTENIDO**

### **PREFACIO**

### **CONTENIDO**

### **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I: SITUACION Y EVOLUCION DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL PERIODO 1950/1990**

- 1.1 Sinopsis Histórica de la Evolución del Régimen Municipal durante el período 1821-1970.
- 1.2 Las Reformas Municipales de los años setentas y la creación del IFAM
- 1.3 Situación del régimen Municipal en el período de los ochentas.
  - a) Las Finanzas Municipales: Desbalance Fiscal y Magnitud de la Economía Municipal.
  - b) Competencias y Estructura Organizacional de la municipalidad.
- 1.4 El fracaso de la Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política.

Notas y Referencias

### **CAPITULO II: EL PAPEL DEL IFAM EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL REGIMEN MUNICIPAL, 1971-1995.**

- 2.1 IFAM y su Misión Institucional en el Período 1971/1989.
  - a) El Papel de IFAM en el campo de la Asistencia Técnica Municipal.
  - b) El Papel de IFAM en el campo del financiamiento de la Inversión Municipal.
  - c) El Papel de IFAM en el campo de la Capacitación Municipal.
- 2.2 IFAM y su Misión Institucional en el Período 1990/1995

Notas y Referencias

### **CAPITULO III: LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION EN LOS NOVENTAS: CUESTIONAMIENTO DEL IFAM Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCION MUNICIPAL.**

- 3.1 La Descentralización durante la Administración Calderón Fournier: Planificación y Fracaso de su Implementación en el período 1990/1994.
  - a) Las orientaciones de la Política de descentralización.
  - b) Competencias y Servicios Públicos objeto de la Descentralización.
  - c) El Proyecto Piloto de Descentralización de Competencias, sus Resultados y Razones de su Fracaso.
  - d) La Comisión Bipartidista y las Reformas Municipales.
- 3.2 El Fortalecimiento Económico del Régimen Municipal durante la Administración Figueres Olsen y el Cuestionamiento del IFAM.
- 3.3 Efecto de las Reformas en el IFAM.

Notas y Referencias

### **CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y PREVISIONES SOBRE EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL**

- 4.1 En relación con el Impacto de IFAM en el Desarrollo Institucional Municipal.
- 4.2 En relación con el Impacto del Programa de Reforma del Estado en el Régimen Municipal.
- 4.3 Previsiones sobre la Modernización del Régimen Municipal de Cara al Siglo XXI.

Notas y Referencias

**BIBLIOGRAFIA**  
**ANEXO METODOLOGICO**  
**ANEXO ESTADISTICO**

**INTRODUCCION**

Esta investigación presenta un análisis histórico del desarrollo de la institución municipal y el impacto que significó la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en el año 1971, como parte de las soluciones impulsadas por la Asamblea legislativa para resolver la mayor crisis financiera experimentada por los municipios costarricenses desde la promulgación de la Constitución Política. Esa crisis se manifestó con gran fuerza a fines de los sesentas y motivó un debate nacional sobre el papel que debían cumplir las municipalidades en la organización del Estado como entes provisorios de servicios públicos y agentes del desarrollo nacional. Como resultado de ese debate se aprobaron tres reformas sustantivas para el accionar municipal: cesión de los recursos del impuesto territorial a las municipalidades, promulgación del Código Municipal y la creación de IFAM.

En esta investigación se asumió como hipótesis central, que la institución municipal ha venido desempeñando un papel subsidiario y marginal en la organización del Estado Costarricense, no sólo en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos sino también de sus competencias políticas. Esa situación deriva de su definición en la Constitución Política vigente, la cual promovió modelos organizacionales de avanzada para el Gobierno Central y el sector descentralizado de instituciones autónomas, los cuales fueron definidos desde una perspectiva política como los pivotes del desarrollo nacional. Sin embargo, dicho enfoque no abarcó a la institución municipal, la cual fue congelada políticamente para ser desarrollada a posteriori.

El estudio consideró además que la contribución del IFAM estuvo determinado en lo fundamental, por las condiciones propias del ámbito y responsabilidades restringidas del modelo municipal aprobado por la Constitución Política. En ese contexto, la misión del IFAM se refirió a dos fases de su desarrollo: una fase inicial que cubrió hasta fines de los ochentas en la cual el financiamiento y la asistencia técnica constituyeron los apoyos de mayor relevancia para el desarrollo institucional de las municipalidades; y segundo, una fase de acompañamiento a las municipalidades en el proceso de descentralización que se planteó en el Programa de Reforma del Estado y que puso en marcha la Administración Calderón Fournier en 1990.

Se determinó que las reformas municipales de principios de los setentas no cambiaron el modelo municipal establecido por la Constitución Política de 1949. Permitieron eso si, delimitar el accionar de las municipalidades dentro de un marco de tutelajes ya establecidos por parte de las instituciones nacionales y la Contraloría General de la República. Sin embargo, la preocupación real por el régimen municipal debió esperar hasta la Administración Arias Sánchez, cuando el Ministro de Planificación Nacional, Ing. Jorge Monge convocó a una Comisión bipartidista para preparar un proyecto de reestructuración del Estado Costarricense.

Dicha comisión conocida como Comisión Consultiva sobre la Reforma del Estado (COREC) incluyó en su informe final una propuesta de Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal preparada por una Comisión Técnica de funcionarios del IFAM. El gobierno puso en marcha el Programa de Reforma del Estado a partir del mes de mayo de 1990, con el propósito de reestructurar y modernizar el Estado e incluyó en

forma preliminar la conveniencia de revitalizar al régimen municipal como parte de una solución integral a la crisis de gobernabilidad del Estado Costarricense.

Estos cambios en la política gubernamental generaron una apertura para la conformación de un espacio político, en el cual se planteó la discusión de una revisión de la institución municipal. Ello permitió reconocer la necesidad de resolver la crisis del Estado Costarricense considerando en su solución, reformas políticas y económicas de la municipalidad. Los esfuerzos iniciales de la Administración Calderón Fournier no fueron exitosos en este particular, pero fundamentaron las decisiones de la Asamblea Legislativa para aprobar parcialmente la descentralización fiscal en 1995 y generar un debate importante alrededor de las reformas políticas del gobierno municipal.

El estudio se presenta en cuatro capítulos. El primero de ellos presenta una sinopsis sobre la evolución de la institución municipal desde 1950 y hasta el año 1970, cuando ocurren las reformas que culminaron con la aprobación del Código Municipal y la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Además, incluye un análisis sobre el accionar de las municipalidades durante los años setentas y ochentas, el cual considera una caracterización del régimen municipal con referencia a su marco jurídico, organización, competencias locales y sus finanzas.

El capítulo segundo analiza el papel del IFAM en relación con el desarrollo institucional del régimen municipal, destacando los esfuerzos que esta institución realizó para levantarlo de su postración de fines de los sesentas, así como de poner en marcha un



proceso de descentralización basado en un fortalecimiento económico y político de las municipalidades a partir de 1990.

En el capítulo tercero se caracteriza la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal que promovió la Administración Calderón Fournier y se analizan las razones que explican el fracaso de su implementación. Considera además, un análisis de la reforma fiscal aprobada en 1995 y los efectos del Programa de Reforma del Estado en el funcionamiento del IFAM.

Las conclusiones del trabajo se presentan en el capítulo cuarto y versan sobre el impacto que tuvo el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en el desarrollo institucional municipal durante el período 1971/1995; así como de los efectos del programa de Reforma de Estado en el replanteamiento reciente de la institución municipal. Además, comenta un conjunto de previsiones probables sobre el desarrollo futuro del régimen municipal, las cuales asumen una mayor profundización del proceso de descentralización, así como del papel que podría desempeñar el IFAM en dicho proceso.

Desde una perspectiva global, el estudio permitió determinar que el régimen municipal ha venido funcionando desde la aprobación de la constitución de 1949, en una estructura de Estado altamente centralizada en lo político y económico; lo cual es responsable de que su participación en la prestación de los servicios públicos no supere el 5 % en la actualidad. La evidencia muestra que las reformas municipales de 1970 nunca tuvieron el

propósito de cambiar la estructura centralizada del Estado, sino el de evitar el colapso del régimen municipal.

En forma particular, el estudio pone en evidencia que la labor de asistencia técnica desarrollada por el IFAM se orientó hacia el mejoramiento de la municipalidad, habiéndose logrado avances importantes en las siguientes áreas: metodologías para el cálculo de costos de los servicios municipales, la creación de métodos para fijar las patentes municipales, sistemas modernos de administración de personal (reglamentos de personal, manuales de puestos, escalas salariales), programas de mantenimiento preventivo en el manejo de equipo y maquinaria municipal, así como el desarrollo de paquetes de automatización para modernizar la administración municipal.

El apoyo financiero del IFAM a su vez, estuvo condicionado en mucho por la baja absorción de recursos crediticios de las municipalidades para ejecutar proyectos de inversión. Su mayor impacto ocurrió en el campo de la capacitación. La institución desarrolló 17.332 acciones con una cobertura general para todas las municipalidades, lo cual benefició a 19,172 funcionarios en los campos de la administración, legislación municipal, planificación, finanzas y presupuesto, desarrollo regional y local y contabilidad municipal.

La investigación concluyó afirmando que el Poder Ejecutivo desempeñó un papel estratégico para trasladar la administración del impuesto territorial a las municipales, tributo que aumentó en forma importante los recursos de las haciendas municipales

durante 1996. Asimismo caracterizó como ambivalente sus acciones para promover y luego detener las reformas políticas que permitirían modernizar el proceso electoral local, a pesar de que ya habían sido aprobadas por la Comisión de Gobierno y Administración en la Asamblea legislativa, desde marzo de 1995.

De manera específica, señala como impropia la decisión del Poder ejecutivo para impulsar el cierre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (como parte de sus compromisos políticos en el Pacto Figueres-Calderón de abril de 1995), a pesar de que el Ministerio de Planificación Nacional había promovido su reestructuración y compactación administrativa durante el primer semestre de 1995, como parte de la política de reforma del Estado costarricense. Esa decisión produjo en forma inmediata un debilitamiento del IFAM y de su programa de asistencia a las municipalidades para apoyar el cumplimiento de la ley del impuesto inmobiliario. Los problemas que afectan a la mayoría de municipalidades del país, todavía son evidentes en la gestión de este importante tributo local.

El estudio propone una estrategia para descentralizar al Estado costarricense en la cual se plantean primeramente, las reformas electorales requeridas para redimensionar el espacio político del gobierno municipal. En segundo lugar, considera la revisión del Código Municipal y la aprobación de una ley de competencias municipales, con el fin de instrumentar la traslación de competencias y responsabilidades centrales al municipio. Además, sugiere la necesidad de un desarrollo organizacional que le permita a la municipalidad contar con capacidad institucional para garantizar una mayor efectividad y

flexibilidad en la prestación de los servicios públicos locales. En esta estrategia, la misión del IFAM debería replantearse para facilitar y acompañar el proceso de descentralización y de fortalecimiento del régimen municipal.

## **CAPITULO I: SITUACION Y EVOLUCION DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL PERIODO 1950/1990**

Este capítulo presenta una caracterización del régimen municipal en lo que se refiere a su organización y funcionamiento durante el período 1950/1990, la cual permite visualizar un modelo institucional de municipalidad de poca vigencia política y que funciona en forma periférica y marginal a la Administración Pública en lo referente a la provisión de servicios públicos. El análisis procura ser integrador y crítico de las tendencias observadas, ya que el mismo se fundamenta en trabajos existentes que describen con mayor detalle la evolución del régimen municipal y que pueden ser consultados con ese propósito.

### **1.1 Sinopsis Histórica de la Evolución del Régimen Municipal durante el Período 1821-1970**

De acuerdo con Alvarado en los primeros años de vida independiente de la nueva República de Costa Rica "las municipalidades tenían un amplio campo de acción"(1-1), lo cual se fundamentaba en las características propias de la Nación, en la segunda década del siglo pasado. 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 y con una vinculación directa de los ciudadanos con el gobierno municipal.

Esta experiencia temprana del régimen municipal en el desarrollo de la sociedad costarricense muestra que su papel fue de gran relevancia. Las municipalidades fueron responsables por el planeamiento físico de pueblos y villas, la prestación de servicios públicos tales como la educación, la construcción y el mantenimiento de caminos, agua y la vigilancia. Sin embargo, después de dos décadas de vida independiente se generan nuevas influencias en el desarrollo del Estado costarricense que oscurecieron el florecer temprano del régimen municipal.

En el año de 1840, el Presidente Braulio Carrillo elimina por un muy corto período a los gobiernos municipales en su esfuerzo por crear un gobierno central de mayor fortaleza y con capacidad de consolidar una identidad nacional (1-2). Algunos estudiosos también refieren el avance del centralismo estatal de estos años a los efectos del liberalismo como ideología política en boga durante esa época (1-3). Es en este período que los esfuerzos centralizadores adquieren gran vigor, creándose condiciones para la consolidación de un gobierno central fuerte en menoscabo de las competencias municipales. La pérdida de la función educativa en la década de los ochenta - sin duda el más importante de sus servicios - constituyó el elemento más visible del debilitamiento de la institución municipal.

Como resultado de ese desarrollo institucional del Estado costarricense que consolidó un gobierno central fuerte a fines de siglo, la municipalidad se vió relegada a desempeñar funciones periféricas y un modelo de organización muy simple, el cual se plasmó en las

Ordenanzas Municipales de 1865, siendo legitimado posteriormente en la Constitución Política de 1871.

La organización municipal caracterizada por este modelo se mantuvo sin mayores cambios durante la primera parte del presente siglo. 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 (1-4).

Esa propuesta tenía el propósito de conformar una organización del régimen municipal con capacidad para desarrollar políticas globales y regionales en función de objetivos comunes del régimen municipal. Además, propuso la distinción entre municipalidad urbana y rural y la conveniencia de crear gobiernos metropolitanos especialmente para atender las necesidades del área capitalina de San José. Lamentablemente esta 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.

A su vez, 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 (1-5). La principal de esas diferencias la constituye su independencia o autonomía en materia administrativa y de gobierno.

Durante los dos decenios subsiguientes de haberse aprobado 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 (1-6):

- i. La fase de los años cincuentas, en la cual el gasto municipal creció 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.
- ii. 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 período. 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, la economía del país fue predominantemente agropecuaria y el crecimiento económico ocurrió como respuesta a una demanda creciente por los productos del agro. A su vez, el régimen municipal estuvo conformado por 65 gobiernos municipales y su crecimiento se dio a partir de un nivel de gasto local que fue apenas de



un 12% respecto al gasto del Gobierno Central en el año 1950, habiendo alcanzado un porcentaje del 14% en 1960. En este contexto, Aguilar y Li 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"(1-7).

El comportamiento de la actividad municipal se revirtió en la fase subsiguiente de los años sesentas, cuando el gasto municipal disminuyó su participación respecto al gasto del Gobierno Central a un 8%; participación ésta que fue menor a la señalada para el año 1950 (12%). Este deterioro del régimen municipal resultó del rápido proceso de centralización del Estado costarricense que privilegió el desarrollo del Gobierno Central y el sector descentralizado de instituciones autónomas.

En esta fase, la economía experimentó un mayor crecimiento debido a la incorporación de la industria a la estructura productiva, situación que indujo una relocalización de poblaciones y promovió una mayor urbanización, particularmente en los asentamientos humanos de la Meseta Central. Fue así que surgieron tres nuevas municipalidades en esta década, a saber, San Pablo (1962), León Cortés y Nandayure (1966). Aguilar y Li 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 la capacidad económica de los gobiernos locales (1-8).

La década de los sesentas 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. A su vez, 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.

## **1.2 Las Reformas Municipales de los años setentas y la creación del IFAM**

La situación de deterioro económico que atravesó el régimen municipal a fines de los años sesentas justificó la decisión de la Asamblea legislativa para autorizar tres reformas importantes que marcarán el desarrollo municipal en el período reciente de los últimos veinticinco años. Esas reformas permitieron poner en marcha cambios importantes en el marco jurídico que ordena el funcionamiento de las municipalidades con la promulgación del Código Municipal (Ley 4574, 1970); la mayor autonomía del sistema financiero municipal al ceder la Asamblea legislativa los recursos del impuesto territorial al régimen municipal (Ley 4340, 1969); así como la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Ley 4716, 1971) como el ente de apoyo técnico y financiero del régimen municipal.

El impacto inicial de estas reformas permitió detener el deterioro económico de las municipalidades, aun cuando el proceso de modernización institucional del régimen avanzó con mucha lentitud. El gasto municipal en colones corrientes creció en el primer quinquenio de los setentas (1970/1975) a una tasa anual de un 23%, crecimiento que fue ligeramente superior al crecimiento del Producto Interno Bruto (21%) pero inferior todavía al gasto del Gobierno Central (29%). El proceso inflacionario que afectó la economía durante este período explica el hecho que esas tasas de crecimiento fueran mayores que las del período anterior (1-9).

La agudización del proceso urbano y la intensificación del proceso de centralización del Estado costarricense continuaron definiendo un entorno todavía desfavorable para las municipalidades. Las reformas promulgadas por la Asamblea Legislativa tuvieron el efecto de iniciar una reestructuración de la institución municipal pero no tuvo el impacto esperado de revertir la situación planteada en el decenio anterior.

**a) Las Reformas Municipales de 1970 y creación de IFAM**

El proceso de crecimiento y centralización del Estado costarricense se dio con gran intensidad durante los años sesentas, período en el cual el gasto del Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto aumentó de un 12% en 1960 a un 16% en 1970; proceso que se acentuará aún más en años posteriores, cuando dicho porcentaje llegó a ser de un 19% a fines de los ochentas (Cuadro 2-1). Concomitantemente, el gasto municipal disminuyó de un 1.7 % en 1960 a un 1.3% del Producto Interno Bruto en

1970. En consecuencia, el centralismo del Estado costarricense estuvo aparejado a un reduccionismo del ámbito municipal, situación que provocó la crisis del régimen municipal de fines de los sesentas y que justificó su revisión por parte de la Asamblea Legislativa.

Ese proceso de centralización le permitió al Poder Ejecutivo y sector de instituciones públicas nacionales iniciar un proceso de modernización técnica y administrativa, mientras que las municipalidades siguieron trabajando con organizaciones anacrónicas. En ese contexto de cambio institucional del Estado costarricense, la organización municipal evidenció un rezago importante respecto a las instituciones del gobierno central. Un ejemplo de esa situación lo muestra su sistema de gestión de personal. Mientras que el Servicio Civil - creado en el año 1953- ya había consolidado para fines de los sesentas, un sistema moderno de carrera administrativa y de administración de personal en los ministerios y que se había homologado en las instituciones autónomas, el régimen municipal todavía mantenía un sistema de botín político con el escalafón de puestos. Ello permite entender la importancia que tuvo la promulgación del Código Municipal, como la reforma más importante de este período, la cual permitió iniciar cambios para mover a la institución municipal por nuevos derroteros en su desarrollo institucional.

El Código Municipal, la reforma municipal de mayor importancia, introdujo un ordenamiento de la normativa municipal y definió con mayor claridad la organización de la municipalidad. Además, estableció una estructura básica para que la institución

municipal pudiera cumplir sus funciones. Dicha organización definió una dirección superior constituida por el Concejo Municipal y la Oficina del Ejecutivo Municipal. En un segundo nivel operaría la Auditoría en apoyo al nivel de dirección. A su vez, el nivel operativo fue definido por las siguientes unidades: contabilidad, tesorería, secretaría y diversas unidades de prestación de servicios que podrían diferir en complejidad dependiendo del tipo particular de cada Municipalidad (1-10). Sin embargo, en la práctica cada corporación municipal presenta una diferenciación importante observándose una clara correlación entre la mayor complejidad de su organización y el tamaño absoluto de su presupuesto.

Como parte de esta reforma, el Código Municipal eliminó la posición del Jefe Político de nombramiento discrecional por el Presidente de la República, el cual realizaba las funciones actuales del Ejecutivo Municipal, a la vez que representaba al Poder Ejecutivo en el cantón. Esta reforma se constituyó en un paso significativo que permitió reducir la influencia política del Gobierno Central en el Concejo Municipal. Asimismo, le concedió facultades al Concejo Municipal para nombrar al Ejecutivo Municipal como responsable por la administración de la corporación municipal

La segunda reforma fue aprobada por la Asamblea legislativa en mayo de 1969 (Ley 4340) aun cuando empezó a regir hasta el 1 de enero de 1970. Esta ley suprimió la participación municipal en los impuestos Ad Valorem, Territorial, Café, Cantonal de Licores y Cervezas Extranjeras y le cedió a las municipalidades la recaudación del

Impuesto Territorial; sin embargo el impuesto continuó siendo administrado por el Ministerio de Hacienda (1-11).

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; 62% resto de municipalidades; 1.225.000 de colones para la Dirección de Catastro y 1.225.000 colones para la Dirección de Tributación Directa (1-12). 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.

Esta reforma permitió conformar en forma incipiente un 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, aun cuando la gestión del impuesto continuaba en el Ministerio de Hacienda. 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 (1-13).

Es importante considerar que el proceso reformista de 1970 no cuestionó la estructura centralista del Estado costarricense. Ello quedó ejemplificado por el hecho de que el Código Municipal no planteó un proceso de descentralización de competencias en materia de servicios públicos sino que internalizó los tutelajes de los entes nacionales sobre el quehacer municipal ya establecido por otras leyes. A su vez, el Poder Ejecutivo se reservó el nombramiento de los miembros de la junta directiva del IFAM, razón por la cual podría arguirse que esta institución quedó bajo el control político del Presidente de la República, con el fin de servir al régimen municipal bajo políticas del Poder Ejecutivo.

El hecho de que el proceso reformista municipal fuera planteado bajo un enfoque de inmersión en una estructura centralizada del Estado costarricense, limitó en mucho sus efectos sobre la modernización de las municipalidades así como el papel del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en el devenir municipal. La institución municipal caracterizada en la Constitución de 1949 era en mucho un calco de la Constitución de 1871, con lo cual se quiere indicar que su concepción institucional correspondía a una organización política del siglo diecinueve, la cual no se ajustaba al régimen de democracia participativa que fuera adoptado por Costa Rica en la segunda mitad del siglo veinte.

La omisión de una reforma política como fundamento de la modernización municipal tuvo dos implicaciones: primero, eliminar la posibilidad de darle una mayor profundidad al régimen de democracia costarricense sobre la base de gobiernos municipales de mayor fortaleza política y participación de dirigentes comunales; y segundo, posponer la solución de la crisis municipal que resultaba de un Estado excesivamente centralizado. Con ello se obvió la posibilidad de que el régimen municipal tuviera las condiciones para generar su propio desarrollo institucional, ya que se mantuvo en lo esencial la dependencia municipal y el tutelaje que ejercían sobre el régimen municipal las instituciones del Poder Ejecutivo y el sector descentralizado (1-14).

Como parte del proceso de revisión del régimen municipal, se consideró que las reformas jurídicas del Código Municipal y el fortalecimiento de las finanzas municipales requerían de un complemento de apoyo técnico y financiero para crear las condiciones que permitieran una modernización del régimen municipal costarricense. Con ese propósito, la Asamblea legislativa aprobó la ley 4716 el 26 de enero de 1971, la cual dio origen al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. El IFAM se estableció 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. Su primer Director y Presidente Ejecutivo fue el Lic. Armando Araúz Aguilar, quién fue sucedido en la Presidencia Ejecutiva de la institución por los siguientes ciudadanos: Ing. Jorge Arturo Castro Herrero; Lic. Miguel Angel Quesada Niño; Luis Antonio Monge



Román; Jorge Urbina Ortega; Justo Aguilar Fong; Federico Villalobos Villalobos, Carlos Castro y Etelberto Jiménez Piedra (1-15).

**b) La creación de la Unión de Gobiernos Locales y la Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política**

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 (1-16).

En un contexto diferente se planteó en esta misma Administración de Gobierno una nueva reforma municipal, la cual respondió a una iniciativa del entonces Ministro de Planificación Nacional, Dr. Oscar Arias Sánchez. La propuesta fue desarrollada por una comisión de especialistas municipales y coordinada por el Lic. Armando Araúz Aguilar. La misma se conoció como "La Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política" y tenía el propósito de descentralizar competencias nacionales hacia los gobiernos municipales por un monto equivalente al 10% del Presupuesto Ordinario de la República (1-17). El proyecto de ley que permitiría operacionalizar la reforma constitucional fue

preparada posteriormente por el IFAM; sin embargo, la reforma fue rechazada consecutivamente por la Asamblea Legislativa durante las Administraciones Carazo Odio (1978-1982) y Arias Sánchez (1986-1990).

### **1.3 Situación del Régimen Municipal en el Período de los Ochentas**

Esta sección presenta una caracterización puntual de la situación del régimen municipal en los años ochentas con referencia a dos áreas de su organización y funcionamiento: primero, el tamaño relativo del gasto municipal en el marco de agudas restricciones fiscales impuestas por la crisis que afectó a la economía durante este decenio; y segundo, las restricciones impuestas a las competencias municipales por el marco jurídico vigente y los problemas de su organización institucional. En lo fundamental, el análisis se fundamentó en los trabajos de base de la Comisión Técnica de IFAM que preparó la propuesta del Plan de Descentralización y Fortalecimiento Municipal (1989).

#### **a) Las Finanzas Municipales: Desbalance Fiscal y Magnitud de la economía Municipal**

Primeramente, debe señalarse que la evolución del régimen municipal a partir de las reformas de 1970 fue acompañado por un aumento en el número de gobiernos municipales, el cual llegó a ser de ochenta y una municipalidades, con la siguiente distribución territorial: San José, 25%; Alajuela, 18%; Cartago, 10%; Heredia, 12%;

Guanacaste, 14%; Puntarenas, 14% y Limón, 7%; así como por el desarrollo de Consejos Municipales de Distrito en los Distritos de San Isidro de Peñas Blancas, Cervantes, Tucurrique, Colorado, Cóbano y Potrero Grande de Buenos Aires y dos empresas de servicios locales con participación municipal en los cantones de Heredia y Cartago, respectivamente.

La presencia de un desbalance propio de la estructura fiscal del régimen municipal que opera inmerso en un Estado excesivamente centralizado como el costarricense (1-18) explica el comportamiento de las finanzas municipales durante este período. Este enfoque permite analizar la evolución de las finanzas municipales de la siguiente forma:

- Un primer desbalance fiscal que se manifiesta por la insuficiencia tributaria local para atender las competencias que le asignara la Constitución Política de 1949 al gobierno municipal. Ello explica la baja participación que mostró el régimen municipal en las provisión de servicios públicos ofrecidos por el estado costarricense, el cual fue ligeramente inferior al 5% del total durante este período de los ochentas. La reforma tributaria de 1970 ya comentada, así como el uso de las llamadas Partidas Específicas fueron insuficientes para garantizar un financiamiento propio, que le permitiera al régimen municipal expandir sus actividades en este decenio y poder contrarrestar el rápido crecimiento de la actividad del Gobierno Central.

- Un segundo desbalance fiscal que se manifestó por recaudaciones tributarias muy bajas para la mayoría de gobiernos municipales en razón del escaso desarrollo de sus bases económicas cantonales. Ello caracteriza a un número importante de cantones pobres, particularmente los rurales, lo cual incidió en recaudaciones muy bajas de ingresos tributarios propios.

Esta caracterización de las finanzas locales explica el porqué las municipalidades de los cantones pobres no tuvieron los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de sus comunidades, a la vez que su capacidad institucional se vió erosionada durante este período de crisis económica. El gobierno trató de paliar el problema del financiamiento de las municipalidades pobres en los años intermedios del período, mediante la creación del Fondo de Compensación Social (1983); el cual fue administrado por el IFAM. Mediante este instrumento se movilizó un monto cercano a los 400 millones de colones en donaciones, las cuales fueron asignadas a proyectos de urgencia comunitaria de esas municipalidades.

La evolución económica global de la actividad del régimen municipal medida por el crecimiento del gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno Central mostró una disminución importante, al pasar de un 8% en 1970 a un 6% en 1980 y un 4% en 1988 (Cuadro 1). Ello resultó de un mayor crecimiento del gasto del Gobierno Central, lo cual le permitió aumentar ligeramente su participación en el Producto Interno Bruto de un 17.7% en 1980 a un 19.2% en 1988. A su vez, el gasto municipal representó

aproximadamente un 1% del Producto Interno Bruto a lo largo de este mismo decenio. En consecuencia, el relativo estancamiento del gasto municipal resultó de un avance del centralismo estatal y de una situación de crisis económica que afectó al país durante este período.

Esta situación de marginalidad del régimen municipal en la prestación de los servicios públicos también es resultado directo de la incapacidad del modelo organizacional de municipalidades adoptado por la Constitución de 1949. Las reformas municipales de 1970, no corrigieron sus deficiencias y conformaron un régimen municipal que presenta las siguientes características:

- i. La limitación que enfrenta el régimen municipal para absorber recursos tributarios propios en proporción a las demandas planteadas por servicios locales. Ejemplo de esta situación, lo constituye el bajo porcentaje de los ingresos tributarios municipales, un poco menos del 2% de los impuestos totales percibidos por el Estado Costarricense durante el año 1988.
- ii. La pequeñez del gasto municipal cuando se le compara con el gasto del Gobierno Central. Información para el año 1988, muestra que los gastos totales de las municipalidades fueron de aproximadamente 3.000 millones de colones corrientes, monto que apenas representó un 4 % del gasto realizado por el Gobierno Central, así como un 1 % del Producto Interno Bruto

La pérdida de competencias municipales ocurrida en los años setentas y ochentas constituyó una expresión visible del deterioro del modelo organizacional municipal ya caracterizado, lo cual derivó en que varios servicios municipales fueran interpretados como de carácter social-nacional y asignados total o parcialmente a instituciones nacionales. El resultado observado en el desarrollo del régimen municipal después de cuatro décadas de haberse aprobado la Constitución de 1949 es uno que muestra a la municipalidad ofreciendo servicios limitados a la administración de mercados y mataderos, la recolección y tratamiento de desechos, mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público, cuidado de parques así como a compartir el servicio de agua potable y algunos otros servicios de carácter menor.

En ese contexto, el estudio de Aguilar y Ramírez (1-19) permitió determinar que la estructura tributaria municipal -excluyendo el Impuesto Territorial - estaba legitimada por leyes que en su mayoría habían sido aprobadas antes de la II Guerra Mundial y que sus bases impositivas no correspondían a la nueva organización económica que tenían los cantones de mediados de los años ochentas. Este estudio mostró además que un grupo de diez impuestos financiaban un poco más del 90% de los ingresos tributarios municipales y que éstos apenas alcanzaban a financiar un promedio del 60% de los gastos totales de las municipalidades. Para cubrir el resto del gasto total, el régimen municipal debió recurrir a las Partidas Específicas y al endeudamiento del IFAM con lo cual su autonomía estuvo altamente condicionada por decisiones políticas externas.

## **b) Competencias y Estructura Organizacional de la Municipalidad**

El artículo 169 de la Constitución Política le asigna a las municipalidades la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón. A su vez, este mandato es interpretado por el Código Municipal en su artículo cuarto, para definir un conjunto de competencias municipales relacionados con la promoción del desarrollo integral de los cantones, entre las que se 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; y velar por el orden público.

No obstante tales cometidos, el artículo quinto 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 período.

En lo referente a la caracterización de la estructura organizacional de la municipalidad, este análisis consideró los trabajos de base del "Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal", los cuales fueron preparados por una Comisión Técnica del IFAM (1-20). Los resultados de los mismos muestran que con la excepción de un

número reducido de gobiernos municipales, la organización y recursos para la mayoría de municipalidades era insuficiente, para atender con efectividad las necesidades por servicios locales de sus poblaciones cantonales.

Esta caracterización se complementa con los resultados observados en un estudio preparado por IFAM (1-21) en municipalidades de tamaño intermedio y pequeño, el cual determinó que sus estructuras organizacionales no fueron diseñadas de acuerdo a principios de especialización. Como ejemplo de ello se cita una municipalidad de cabecera de provincia, la cual presentaba once grandes unidades a nivel horizontal, sin que mediaran criterios técnicos para su conformación; situación que origina duplicidades de funciones y la imposibilidad de optimizar el uso de los recursos al especializar las unidades administrativas diseñadas bajo los principios de especialización. Comparativamente, la organización de la municipalidad de San José, presentó seis grandes áreas a nivel de direcciones, las que agrupaban secciones a cargo de funciones especializadas muy afines entre si, con lo que se lograba una buena especialización y ámbito de control (subalternos que dependen de un jefe).

El estudio concluyó a un nivel agregado, que sin una adecuada diferenciación horizontal (especialización) y vertical (niveles jerárquicos), la municipalidad en general, presenta serios problemas en sus procesos de control, comunicación y coordinación y por ende en su eficacia y eficiencia; situación que parece ser típica de la mayoría de gobiernos municipales del país. En la práctica, para estas municipalidades, casi la totalidad de unidades administrativas dependen directamente del Ejecutivo Municipal.



En otra área del análisis administrativo se determinó que había un número importante de municipalidades durante este período, que no manejaban suficientes documentos que formalizaran adecuadamente sus acciones. Además, se determinó que la mayoría de municipalidades no tenían capacidad para formular técnicamente y ejecutar un programa de trabajo, que dictara políticas, normas y procedimientos, y que tuviera una administración de personal que funcionara en base a un Manual de Clasificación y Descripción de Puestos.

Finalmente, con respecto a la función ejecutiva en la estructura municipal se pudo identificar las funciones del Ejecutivo Municipal con las funciones de la gerencia, las cuales se aumentan dependiendo casi estrictamente de los atributos personales del funcionario designado, llegando a definir la eficiencia o ineficiencia de la institución durante su gestión. Con esto se ejemplifica la fragilidad de la organización municipal (1-20).

#### **1.4 El Fracaso de la Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política**

Durante los años ochentas se conoció otra reforma importante conocida como "La Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política". Sus antecedentes se originan en la Administración Oduber Quirós cuando el entonces Ministro de Planificación Nacional, Dr. Oscar Arias Sánchez concibió esta iniciativa, la cual fue formulada por una comisión de especialistas municipales y coordinada por el Lic. Armando Araúz Aguilar.

La propuesta consideraba una reforma al artículo 170 de la Constitución Política con el fin de sustituirlo por el siguiente texto:

*"Las municipalidades son instituciones con autonomía administrativa y de gobierno, sin perjuicio de su participación en el proceso de planificación nacional. Se establece como subvención fija para las corporaciones municipales el diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República. Aquella se distribuirá conforme a la Ley" (1-22).*

En el marco de las negociaciones políticas que se realizaron en la Asamblea Legislativa sobre este proyecto durante el año 1988, el IFAM preparó un anteproyecto de la ley a que hacía referencia el texto propuesto. Dicho anteproyecto propuso en forma implícita una descentralización de competencias nacionales hacia los gobiernos municipales, entre las que se incluyeron: caminos vecinales, construcción y mantenimiento de centros educativos, transporte de estudiantes, obras comunales y comedores escolares (1-14). Esta reforma fue discutida por la Asamblea legislativa durante las Administraciones Carazo Odio y Arias Sánchez, habiendo sido rechazada en las dos ocasiones.

Una evaluación de las razones que motivaron el fracaso de esta propuesta para descentralizar competencias nacionales hacia los gobiernos municipales con un financiamiento constitucional, motivó a la Dirección Superior del IFAM para formular durante el segundo semestre de 1989 una segunda propuesta conocida como "Plan de Descentralización Territorial y fortalecimiento municipal". Este proyecto fue negociado

con los miembros de la Comisión Bipartidista para la Reforma del Estado que trabajaba en el Ministerio de Planificación Nacional y se incorporó con modificaciones al documento La Reforma del Estado en Costa Rica. Se esperaba que esta propuesta de descentralización también orientara la labor de la Administración de Gobierno subsiguiente (1990/94) 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 referida a las reformas del Estado costarricense.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 1-1 Alvarado R. El Régimen Municipal en Costa Rica. San José: IFAM, octubre 1987.
- 1-2 Ibid. p. 4
- 1-3 IFAM. Ideario Municipal. Síntesis e interpretación. Tomo 2. San José, 1984. p. 40
- 1-4 Aguilar, J. El Régimen Municipal: Situación y Perspectivas para su Desarrollo Institucional. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: CICAP. Julio, 1990. p.5.
- 1-5 Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. San José: Imprenta Nacional, 1985. pp.43-44.
- 1-6 Aguilar, J. y E. Li. Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica, 1950-1975. San José: CICAP, 1977. pp.8-18.
- 1-7 Ibid., p. 8.
- 1-8 Ibid., p. 10.
- 1-9 Ibid., p.11.
- 1-10 Código Municipal. San José: IFAM, Serie Documentos Municipales 012, 1979. pp.9-19.
- 1-11 Aguilar, J. y E. Ramírez. Legislación Tributaria Municipal. 1990-1976. San José: CICAP/IFAM. Febrero, 1977. pp.16-17.
- 1-12 Chinchilla, E. El IFAM y el Impuesto Territorial. San José: IFAM, 1985. p.6.
- 1-13 Ibid., p.23
- 1-14 Rodríguez, E. Políticas y Estrategias de Capacitación y Desarrollo Institucional Municipal: La Experiencia de IFAM. San José: CICAP. Abril de 1990 (Esta ponencia concluye afirmando en relación con las reformas municipales de 1970 lo siguiente: "No se dieron con el propósito de cambiar la estructura altamente centralista del Estado Costarricense, una de las principales causas del debilitamiento municipal" p.17).
- 1-15 Paniagua, C. Entrevista telefónica celebrada el lunes 27 de enero de 1997.
- 1-16 Informe Comisión Redactora de los Anteproyectos de Ley para la Reforma Municipal. San José, 18 de octubre, 1977 (El informe fue entregado al Presidente

Oduber Quirós haciéndole mención que las ponencias relativas a la Reforma Tributaria Municipal y el Departamento Metropolitano de San José, en razón de su complejidad le serían entregados posteriormente. La Comisión estuvo integrada por las siguientes personas: Jorge Arturo Castro Herrera, Presidente; Gastón Guardia Iglesias, Vice presidente; Fernando Díaz Villalobos, Vice presidente; Fernando Peña Herrera, Vocal; Oscar Padilla Sellen Vocal; y Justo Aguilar Fong Delegado del Ministro de Planificación Nacional).

- 1-17 Paniagua, C. Propuesta relacionada con el Proyecto de Reforma al Artículo 170 de la Constitución Política. San José: IFAM. Noviembre, 1987 (Este trabajo caracteriza el Proyecto de Reforma Constitucional y presenta una propuesta para su implementación en lo concerniente a la transferencia de competencias de los entes nacionales a los gobiernos locales, incluyendo además una estimación financiera de la reforma).
- 1-18 Aguilar, J. En Busca de un Nuevo Gobierno Local. San José: Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL). Setiembre, 1994 (ofrece una descripción en detalle del Modelo de Desequilibrios Fiscales y su aplicación al caso de las finanzas municipales de Costa Rica) pp.69-73.
- 1-19 Aguilar, J. y E. Ramírez. La Administración Tributaria Municipal de Costa Rica: Un Estudio de Casos. San José: CICAP/ IFAM. Agosto, 1977. pp 50-53.
- 1-20 Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal. San José: IFAM, Enero, 1990.
- 1-21 El Régimen Municipal de Costa Rica. San José: IFAM, Agosto de 1979. p.157.
- 1-22 Paniagua C. Propuesta relacionada con el Proyecto de Reforma al Artículo 170 de la Constitución Política. Op. Cit., p.3.

## **CAPITULO II: EL PAPEL DEL IFAM EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL REGIMEN MUNICIPAL, 1975-1995.**

Este capítulo analiza el papel que desempeñó IFAM como ente de apoyo al régimen municipal con referencia a dos períodos de su funcionamiento: una fase inicial que cubre las dos primeras décadas (1971/1989) en el cual se reestructura el régimen municipal al influjo de las reformas de 1970; y una fase segunda durante los años noventas, en la cual el Estado costarricense entra en una crisis profunda y el gobierno pone en marcha una reforma global que incluye al régimen municipal. El cumplimiento de este mandato representó para IFAM enfrentar un alto grado de dificultad y complejidad en sus tareas, dado que las reformas municipales de 1970 no modificaron los fundamentos políticos de la municipalidad, situación que explica el que sus programas operaran únicamente en la dimensión externa administrativa así como de complementar los recursos escasos de las municipalidades con un financiamiento para atender la inversión municipal.

En un sentido amplio, esas restricciones que limitaron el accionar del IFAM durante este período de veinticinco años son de orden político, económico y administrativo y se describen a continuación:

- i. La vigencia de un sistema de selección política de los miembros del Concejo Municipal, el cual es monopolizado por los "partidos políticos" tradicionales y que no establece una responsabilidad del regidor frente a la comunidad que lo elige.

- ii. La ausencia de una normativa y recursos para establecer la carrera administrativa municipal en sustitución de un régimen de personal de botín político.
- iii. La limitación que impuso la reforma de 1970 para mantener la administración del Impuesto Territorial en el Ministerio de Hacienda.

La primera restricción es de tipo político y ha condicionado la conformación del Concejo Municipal a los dirigentes locales de los partidos políticos tradicionales en procesos de elección nacional conjuntas con la elección del Presidente de la República y Diputados. Bajo este procedimiento, los "partidos políticos" presentan listas de candidatos a regidores y se excluye la posibilidad de que dirigentes comunales puedan concursar en forma independiente, generándose una situación en que los ciudadanos no pueden discriminar a los candidatos por su capacidad, liderazgo y compromiso de logro frente a su comunidad. Esta restricción ha impuesto una relación de dominación por parte del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa sobre el Concejo Municipal, con el resultado evidente de que los intereses de partido se sobreponen a los intereses de la comunidad.

La segunda restricción es administrativa ya que el Código Municipal no promovió la incorporación de la gestión del personal de las municipalidades al ámbito del Estatuto del Servicio Civil. Las penurias económicas del régimen a su vez no le permitieron desarrollar un fondo salarial que le permitiera a las municipalidades contratar personal de alta productividad, dándose el caso en las municipalidades pequeñas de no poder pagar

incluso los salarios mínimos a sus empleados. Debe reconocerse sin embargo, que hubo una mejoría en el Código Municipal al asignarle el manejo del personal al Ejecutivo Municipal en sustitución del Concejo Municipal y de garantizarles estabilidad laboral. En consecuencia, el régimen municipal se convirtió en el empleador residual de la Administración pública.

La tercer restricción impuso un condicionante a la autonomía municipal al mantener en el Poder Ejecutivo la administración del impuesto territorial, el principal instrumento de su financiamiento. El Ministerio de Hacienda no se preocupó por incorporar este impuesto en la modernización de su gestión tributaria, e incluso se llegó al extremo de que para 1990, el 8.6% que le correspondía a esta institución por recaudar el impuesto no alcanzó para cubrir los costos de su administración, que para ese año se aproximaron al 10% de la recaudación efectiva del impuesto. No hay duda, que ello imposibilitó un aprendizaje por parte de las municipalidades para sustentar una modernización de la gestión tributaria local así como para desarrollar un modelo de gestión del impuesto inmobiliario como fundamento de la tributación local del país.

En este contexto la labor del IFAM operó en forma condicionada por estas restricciones, a la vez que debía enfrentar una cultura organizacional por parte del personal municipal en que privó la resistencia al cambio. En esta coyuntura que atravesaba el régimen municipal de principios de los setentas, el IFAM se orientó inicialmente a evitar el colapso económico hacia el cual se encaminaban las municipalidades.



El IFAM definió una política explícita de desarrollo institucional municipal, de la cual no se apartó a lo largo de su funcionamiento como ente de apoyo técnico y financiero de las municipalidades. Si debe reconocer que hubo diferentes momentos en su accionar en el cual sus programas experimentaron problemas, en particular el de asistencia técnica que debió reformularse varias veces en los ochentas y que su financiamiento a la inversión municipal se debilitó en otros momentos. Esta política incorporó todas aquellas funciones de la institución que permitiera en forma directa e indirecta el mejoramiento de la capacidad organizacional de las municipalidades, el desarrollo de las habilidades, aptitudes, destrezas, conocimientos y actitudes del personal municipal, así como la eficacia y eficiencia de su funcionamiento en la provisión de los servicios públicos locales. Esa política se implementó desde un inicio en los campos de la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento de proyecto de inversión municipal

## **2.1 IFAM y su Misión Institucional en el período 1971/1989**

La ley 4574 que decretó el Código Municipal estableció en su artículo 19 la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como una institución de derecho público, la cual tendría el propósito de coordinar al régimen municipal y de "prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que fueran de interés para una municipalidad, grupos de municipalidades o todo el país" (2-1). Sin embargo fue hasta el 9 de febrero de 1971 que el Poder Ejecutivo sancionó la ley 4716 que creó al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. El Lic.

Armando Araúz Aguilar, uno de los promotores de las reformas municipales, fue nombrado su primer Director Ejecutivo (2-2).

La ley 4716 definió tres funciones generales para el funcionamiento del IFAM: primero, orientar y promover a las municipalidades; segundo, ofrecer asistencia técnica; y tercero, financiar proyectos y actividades de interés municipal. Con ese propósito la institución organizó sus actividades en las siguientes 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 además promovió un proyecto de modernización de la administración del impuesto territorial, la principal fuente del financiamiento municipal. Eduardo Chinchilla refiere que durante el período 1970/1973, las recaudaciones de este impuesto alcanzaron un monto de 135 millones de colones corrientes y representó un 37% de los ingresos totales de las municipalidades (2-3). Con ese propósito, se logró la promulgación de la Ley 5443 del 17 de diciembre de 1973 que asignó un 10% de la recaudación de este impuesto al IFAM, con el fin de financiar diversos programas, entre los cuales se incluyeron los "estudios y programas para mejorar la estructura y recaudación del impuesto Territorial" (2-4).

**a) El Papel de IFAM en el campo de la Asistencia Técnica Municipal.**

El programa de asistencia técnica municipal fue orientado desde su origen para atender la asesoría económica y financiera, así como la asesoría administrativa (2-5). Sobre lo primero, el IFAM orientó su esfuerzo asistencial a las municipalidades en el campo financiero por ser el problema crítico y más evidente que experimentaban las municipalidades. En particular, se consideró prioritario apoyar a las municipalidades para resolver el déficit financiero que presentaban en su totalidad los servicios públicos municipales, muchos de los cuales podían ser autofinanciables; así como en la gestión de sus propios tributos. El programa de asistencia técnica debió enfrentar una situación inicial sui-generis caracterizada por el hecho de que las comunidades no tenían un sentido del costo de los servicios públicos locales y de que el sistema tarifario municipal no tenía relación con la estructura de costos municipales.

En este campo la labor de IFAM permitió cambios importantes en la gestión financiera de las municipales, entre las cuales se destacan las siguientes:

- i. Modernización de los modelos de gestión financiera de los servicios locales por medio del desarrollo de modelos de costos y tarifas.
- ii. Replanteamiento de la gestión de tributos propios, en lo que destaca el diseño de un nuevo modelo de las patentes municipales y la adopción de criterios para su actualización periódica.

- iii. Transformación de los enfoques convencionales de gestión financiera que visualizaban a las tarifas como precios políticos que subsidiaban los servicios locales.

En el campo de la asesoría administrativa, la asistencia de IFAM priorizó su labor en las siguientes áreas:

- i. En primer lugar se impulsó la adopción de sistemas modernos de gestión de personal, para lo cual se promovió la puesta en marcha de nuevos sistemas y métodos de gestión de recursos humanos que permitieran en el mediano plazo la adopción de una carrera administrativa municipal y que a la vez racionalizara la asignación del personal y de un sistema de remuneraciones. Se señala que a principios de los setentas las prácticas modernas de gestión de personal eran desconocidas en el régimen municipal con la excepción de las municipalidades de mayor importancia que se localizaban principalmente en las cabeceras de provincia. Como resultado del trabajo del IFAM, para mediados de los ochentas, más de un 70% de las municipalidades ya habían adoptado manuales de puestos y escalas técnicas en materia salarial, porcentaje que se aproximó a la totalidad del régimen municipal en los años noventas (2-6).
- ii. El segundo programa de relevancia en este campo fue el de asesoría en equipo y maquinaria municipal. IFAM constituyó un núcleo de profesionales especializados

en este campo, el cual se responsabilizó por asesorar a las municipalidades para desarrollar programas permanentes de mantenimiento preventivo de sus flotillas de equipos y maquinaria. El éxito de este programa permitió que los porcentajes de averías de esas flotillas disminuyeran sustancialmente a niveles cercanos al 70% (2.6) a fines de los ochentas como resultado de las acciones adoptadas por las municipalidades en este campo.

- iii. Adopción de la automatización de la administración municipal. Este programa tomó forma a partir de 1986 con el fin de promover la adopción de tecnología de computación como parte sustantiva del proceso administrativo. Al igual que en el caso de la asesoría en equipo y maquinaria, IFAM constituyó un equipo de especialistas y se contó con el apoyo directo y la asesoría del Programa de Cooperantes Españoles, lo cual permitió trasladar algunos de los resultados logrados en la experiencia de los municipios españoles en este campo. Aun cuando la automatización del proceso administrativo respondió a varias influencias, entre ellas la asistencia técnica de IFAM y de la Contraloría General de la República (en el área contable y presupuestaria), los resultados fueron halagadores pues para mediados de los noventas todas las municipalidades del país ya habían adoptado al menos parcialmente este tipo de tecnologías como parte de su administración (2-6).

**b) El Papel de IFAM en el campo del financiamiento de la Inversión Municipal**

Una de las debilidades críticas del régimen municipal a fines de los sesentas fue su deterioro económico. Para rescatar a la institución municipal de esa situación, la Asamblea Legislativa cedió los recursos del Impuesto Territorial y le asignó al IFAM la función de asistir en el campo financiero al régimen municipal. Con ese propósito, IFAM desarrolló su función de intermediación por medio de un sistema de crédito supervisado que permitió financiar en forma creciente las necesidades de inversión en infraestructura y equipamientos requeridos para la provisión de servicios locales. Bajo ese enfoque, la institución inició un aprendizaje conjunto con la municipalidad para formular y financiar proyectos; al tiempo que se hacían cambios en la organización municipal para ejecutar proyectos y administrar los servicios bajo criterios de mayor exigencia técnica.

El sistema de intermediación financiera con el régimen municipal se organizó bajo el enfoque de crédito supervisado a través de un lento proceso que tomó más de una década, no sólo por la aprobación de una normativa específica sino también por el desarrollo de su propia capacidad institucional y capacitación del personal involucrado. Con el tiempo se estructuraron los siguientes fondos de financiamiento municipal:

- i- Fondo del Impuesto Territorial: los recursos de este fondo provenían de un 10% de las recaudaciones del Impuesto Territorial y que el Banco Central depositaba en una cuenta de la institución. La Ley 5443 aprobada el 17 de diciembre de 1973 destinó estos recursos para un fondo especial de financiamiento de programas de inversión municipal (2-7)

ii- Fondo del Impuesto de Ventas: los recursos de este fondo tienen su origen en una transferencia del Ministerio de Hacienda que transfiere un 2% de las recaudaciones del Impuesto de Ventas. El fondo tiene un destino específico para utilizar la mitad de esos recursos en el financiamiento de las inversiones requeridas para la ejecución del Proyecto DRENACA bajo la responsabilidad de la Municipalidad de San José. El otro 50% podía utilizarse para financiar proyectos del resto de las municipalidades del país. El Ministerio de Hacienda empezó a subejecutar esta transferencia a mediados de la Administración Arias Sánchez por razones del déficit fiscal hasta desaparecer finalmente en 1996.

iii- Fondo de Recursos Propios: La ley 4716 del 9 de febrero de 1971 le confirió al IFAM la administración del Impuesto sobre licores nacionales y licores y cerveza extranjeros (creado por ley 2940 en 1961). Asimismo estableció que su recaudación se distribuiría en un 50% para el IFAM y el resto para financiar programas municipales (2-8).

iv- Fondo Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo: El Gobierno de Costa Rica negoció con el BID un préstamo para financiar infraestructura y equipamientos municipales, el cual se ejecutó durante la Administración Monge Álvarez. La ley respectiva estableció que las recuperaciones de dichos préstamos deberían ser empleados en la constitución de un fondo revolutivo para financiar proyectos de inversión de las municipalidades.

El financiamiento de la institución en proyectos de inversión local fue muy diversa y le permitió al régimen municipal atender necesidades 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. En su conjunto, el IFAM ofreció un total de crédito estimado en 5.488 millones de colones corrientes durante el período 1972/1995. Estimaciones preliminares indican que el crédito otorgado por IFAM durante el año 1996 fue de 700 millones de colones, respectivamente.

Finalmente debe mencionarse que a raíz de una declinación del financiamiento municipal en el último año de la Administración Carazo Odio (1978/1982), con ocasión de la profunda crisis económica que atravesó el país, las municipalidades experimentaron serias congojas financieras. Con el fin de paliar esta situación, el gobierno del Presidente Luis Alberto Monge Alvarez, propuso la creación del Fondo de Compensación Social el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa con recursos de la Ley de Presupuesto de la República durante los años 1983/1986. El fondo fue administrado por el IFAM y permitió financiar con donaciones un monto aproximado a los 400 millones de colones y atender una gama muy diversa de necesidades municipales de extrema urgencia para las municipalidades pobres y más necesitadas del país (2-9).

**c) El Papel de IFAM en el campo de la capacitación**



La asistencia técnica del IFAM en el campo de la capacitación a los funcionarios y miembros del Concejo de las municipalidades se inició en forma pausada pero con el transcurrir del tiempo se constituyó en su actividad de mayor continuidad y relevancia. El primer curso de capacitación que realizó el IFAM fue un Seminario Regional sobre Planificación Urbana y Regional, el cual fue coordinado con la Embajada del Gobierno de los Estados Unidos. Posteriormente en 1974, la Misión Técnica del Instituto Brasileño de Administración Pública y la Escuela Nacional de Servicios Urbanos de Brasil formuló el estudio "Recomendaciones sobre la Política del IFAM, en materia de Capacitación de Personal", el cual fundamentó la creación de la Unidad de Adiestramiento del IFAM.

En 1976, el IFAM suscribió un convenio con la Universidad de Costa Rica para que el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano de la Escuela de Administración Pública, realizara un amplio programa de estudios sobre el régimen municipal así como actividades de capacitación. Las actividades de capacitación que promovió este Convenio se realizaron en forma coordinada con la Unidad de Adiestramiento del IFAM y tuvo la importancia de fundamentar metodológicamente el "Primer Programa de Capacitación para las Nuevas Autoridades Municipales", el cual se celebró durante el primer semestre del año 1978, con profesores universitarios y técnicos del IFAM. Este enfoque de cooperación interinstitucional pareció privar en los años subsiguientes como la política de capacitación del IFAM.

Un estudio realizado recientemente por el CICAP permitió determinar que el IFAM se ha constituido en la institución líder del país en el campo de la capacitación municipal y que esa labor se fundamentó en dos aspectos: primero, el contar con una autorización legal que le concedió su ley de creación; y segundo, la disponibilidad de recursos que tiene asignada IFAM para financiar sus actividades propias de capacitación así como para financiar a las instituciones especializadas que trabajan bajo convenios de cooperación con el IFAM con ese mismo objetivo (2-10).

En ese estudio se determinó que el IFAM realizó 352 acciones de capacitación a través de cursos, seminarios y talleres a lo largo del período 1971/1995, y cubrió las siguientes áreas de interés (2-11):

- i. Area de Administración un 28%: administración de materiales, administración municipal básica, administración general, archivo, capacitación, relaciones humanas, cómputo, formulación y evaluación de proyectos, planificación.
- ii. Area de Legislación (20%): contratación administrativa, legislación municipal, ley zona marítima, régimen municipal y otros.
- iii. Area de Finanzas (20%): alternativas de financiamiento, recaudación, cálculo de tarifas, contabilidad municipal, recuperación de inversiones, y presupuestación.

- iv. Area de Municipio 32%: catastro, medio ambiente, rellenos sanitarios, desarrollo municipal, desarrollo urbano, cobros y administración de patentes.

La oferta institucional se orientó en lo principal para atender las solicitudes de las mismas municipalidades, identificación de necesidades de capacitación de las autoridades políticas municipales y diagnósticos de necesidades en materia de puestos. Se aduce por parte del CICAP que la capacitación se orientó a la atención de necesidades prioritarias de las municipalidades; y no consideró un enfoque de mayor globalidad que permitiera relacionar las deficiencias del personal municipal con un perfil de puestos y el entorno que define la problemática del régimen municipal. También se menciona que la cobertura del programa permitió atender a todas las municipalidades, aun cuando se determinó un mayor beneficio para aquellas localizadas en San José y Alajuela (2-12)

## **2.2 IFAM y su Misión Institucional en el Período 1990/1995**

En enero de 1990, el IFAM presentó formalmente al Presidente Arias Sánchez el documento Descentralización y Fortalecimiento Municipal, el cual había sido formulado por una Comisión Técnica de la institución (2-13). Dicha propuesta a su vez, había sido integrada con el Programa de Reforma del Estado por parte de la COREC y el apoyo técnico del Ministerio de Planificación Nacional (2-14). En lo fundamental esta propuesta tomó en cuenta la experiencia del desarrollo municipal de los años setentas y ochentas en que se manifestaron los efectos de la reforma municipal de 1970; así como las oportunidades que planteaba el proceso de reforma del Estado que el gobierno deseaba

implementar en los años noventas. Se consideraron asimismo, los planteamientos que presentaron los partidos políticos en relación con el fracaso del proyecto de ley rechazado por la Asamblea Legislativa para modificar el artículo 170 de la Constitución Política y transferirles por esa vía el 10% del Presupuesto Ordinario de la República a las Municipalidades del país.

La programación de esta propuesta consideró un escenario que permitiera reformar al régimen municipal más allá del aspecto fiscal sugerido por la fallida reforma al Artículo 170 de la Constitución, con el fin de abarcar la dimensión política y administrativa que entraña la globalidad de un proceso de descentralización en base a un fortalecimiento del régimen municipal. La estrategia consideró una fase inicial que cubriría los años noventas en la cual se aprobarían las reformas para llegar a un Estado territorialmente más descentralizado y una segunda fase que trascendería al año 2.000 en la cual las municipalidades podrían llegar a ofrecer al menos un 30% del total de los servicios públicos a los ciudadanos costarricenses.

El plan propuesto siguió las definiciones de política de la Reforma del Estado propuestas por el Ministerio de Planificación Nacional. Además sugirió arreglos institucionales a través de convenios del IFAM con las instituciones nacionales que tutelan las competencias locales, a efectos de iniciar una concertación que favoreciera el proceso de descentralización y fortalecimiento de las municipalidades. Como elemento central de la estrategia se concibió un desarrollo institucional del gobierno municipal en procura de lograr una imagen objetivo planteada como "la municipalidad necesaria" para lograrse

en el nuevo siglo. Se pensó que ese modelo de municipalidad debería estar funcionando al menos en las municipalidades de mayor tamaño en el período indicado, independientemente de la condición urbana o rural de la municipalidad y del nivel de desarrollo económico que presentara el cantón de su pertenencia.

Se definió un perfil básico de servicios locales y competencias para ese modelo de municipalidad necesaria, y que debería incluir al menos a los siguientes: el planeamiento territorial del municipio, la construcción y administración de equipamientos del saneamiento urbano, alcantarillados de aguas negras y descontaminación de las mismas; alcantarillados pluviales incluyendo entubamiento de acequias y canalización de ríos en su paso por los pueblos y ciudades, recolección de basura y manejo técnico de rellenos sanitarios, la construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales, así como la construcción y administración de acueductos.

Para instrumentar esa meta el Departamento Legal de la institución preparó un conjunto de proyectos de ley, Acuerdos y Convenios Institucionales que le permitieran fundamentar los objetivos propuestos por el Plan de Descentralización. Se incluyeron los siguientes proyectos (2-15):

- i. Anteproyecto de Reformas Parciales al Código Municipal.
- ii. Anteproyecto de Reformas a las Leyes Conexas del Código Municipal.

- iii. Proyecto de Ley de Empresas Municipales.
- iv. Proyecto de Ley de creación de la Empresa Municipal Metropolitana.
- v. Proyecto de creación del Centro de Capacitación Municipal (Acuerdo N° 1958, Junta Directiva del IFAM)
- vi. Proyecto de Convenio IFAM / MIVAH.

Esta propuesta de reformas legales sugirió reformas al Código Municipal en lo relativo a las competencias y tutelajes del régimen municipal así como una nueva ley marco para las patentes municipales. También recomendó cambios institucionales en la municipalidad, que consideraron las siguientes orientaciones: primero, fortalecimiento de las organizaciones municipales de segundo orden como las ligas de municipalidades y los convenios cooperativos intermunicipales; segundo, la creación de empresas municipales para ofrecer servicios locales autofinanciables; y tercero, la modernización de la organización municipal por medio de la automatización, el perfeccionamiento de sus procedimientos administrativos, la introducción de la carrera administrativa y la capacitación permanente de los funcionarios municipales.

Bajo este enfoque la descentralización de servicios públicos tendría lugar principalmente hacia las empresas municipales, las cuales bajo criterios técnicos administrarían los servicios locales. Asimismo se propuso una revisión de la figura del convenio cooperativo

como un mecanismo de articulación de los esfuerzos regionales de las municipalidades para operar conjuntamente servicios tales como la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, así como la administración de rellenos sanitarios.

En cumplimiento a ese plan el IFAM había iniciado desde 1989, ciertos arreglos interinstitucionales entre los que se mencionan los siguientes: primero, en acatamiento a disposiciones de la Ley de Planificación Urbana y al Código Municipal se procedió a firmar el Convenio Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos-IFAM con el propósito de estructurar instancias de planificación urbana y la preparación de los planes correspondientes, a fin de que la planificación territorial pudiera ser una realidad. Segundo, se coordinó con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarrillados, así como con el Ministerio de Obras Públicas para definir sus participaciones como entes rectores a nivel nacional en las áreas de acueductos y alcantarillados así como en caminos vecinales, respectivamente, en relación con la competencia municipal relativa a la administración de esos equipamientos. Finalmente se incluyó al IFAM en la Comisión Nacional de Salud con el propósito de la institución pudiera asumir, en representación del Régimen Municipal, la rectoría de las políticas en recolección y manejo de basura.

Concomitantemente se diseñaron los mecanismos operacionales para darle el soporte financiero al plan. En primer lugar se inició un proceso para reformar conjuntamente con el Ministerio de Hacienda la administración del impuesto territorial y su eventual transferencia al Régimen Municipal en un período de diez años. Segundo, se empezó a tramitar un segundo financiamiento externo para el programa de inversiones municipales

a ejecutarse en los noventas, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de 60 millones de dólares.

Sobre lo primero, se pensó que la modernización en la gestión del impuesto territorial -sin necesidad de reformas legales - mejoraría su recaudación en forma significativa. Ello permitiría a su vez, generar recursos tributarios adicionales para tener una mayor capacidad de pago y hacerle frente al endeudamiento que se obtendría externamente. Respecto a lo segundo, el programa de inversiones incluía tres componentes: ampliación y mejoramiento de acueductos en ciudades pequeñas e intermedias; construcción del alcantarillado pluvial de las principales ciudades del país; y la construcción de infraestructura urbana de las ciudades en acatamiento al perfil básico de los servicios municipales -agua, alcantarillado, desechos sólidos- con el fin de darle soporte a los programas de vivienda.

En forma complementaria se formularon opciones para que el programa de construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales pudiera ser financiado con recursos del Presupuesto Ordinario y recursos propios del IFAM. Esta propuesta consideró la naturaleza de bien público que presentan los caminos vecinales y calles públicas, y que plantean la conveniencia de que los equipamientos requeridos para su construcción sean financiados con impuestos. Con ese fin se planteó una reforma al impuesto denominado Detalle de Caminos para convertirlo en el instrumento de financiamiento del mantenimiento de equipo y maquinaria municipal que sería dedicado a construir esa infraestructura.



Un poco más alejadas en el tiempo y como parte de la profundización de la descentralización que debería tomar forma a mediados de los noventa, se sugirió iniciar las reformas políticas de fondo, tales como la separación de la fecha de las elecciones municipales de las presidenciales, así como la elección directa del alcalde. Otras reformas complementarias deberían incluir una revisión del control ex-ante que ejerce la Contraloría General de la República sobre la actividad económica municipal; así como la concesión de la autoridad política requerida por parte de la Asamblea Legislativa para que las municipalidades ejercieran una mayor autonomía en la aprobación y modificación de sus impuestos propios

Con la llegada de la Administración Calderón Fournier en mayo de 1990, se produjo un cambio en la conducción de la reforma municipal y ésta se trasladó del IFAM al Programa de Reforma del Estado, el cual se manejó con rango de Ministerio. El Plan de Descentralización y Fortalecimiento Municipal preparado a fines de la Administración Arias Sánchez fue cuestionado a la vez que se inició una nueva fase de diagnóstico en el Programa de Reforma del Estado, lo cual trasladó el tema de la reforma municipal al año 1991 (2.16). El Ministro de la Reforma del Estado entró en conflicto con el Gabinete Económico de la Administración Calderón Fournier, situación que motivó el traslado del Programa de Reforma del Estado al Ministerio de Planificación Nacional. Una nueva propuesta de descentralización tomó forma a lo largo de los años 1991 y 1992; sin embargo, la Presidencia de la República no aceptó la nueva propuesta, la cual fue descartada formalmente en 1993.

El período 1990/1995 fue un período en que IFAM perdió liderazgo sobre las reformas municipales para descentralizar el Estado y fortalecer al régimen municipal tal como había sido propuesto por la Reforma del Estado de COREC. Concomitantemente, su papel se limitó a continuar con el financiamiento municipal pero en una situación precaria dado que el Ministerio de Hacienda sujetó en forma reiterada a lo largo del período las transferencias del Presupuesto Nacional que alimentaban el fondo de financiamiento municipal. En igual manera, el programa de asistencia técnica se debilitó, al tiempo que las municipalidades perdieron su inercia de modernización.

Esa situación privó para que la Presidencia de la República anunciara el 12 de junio de 1995 como parte del Pacto Figueres-Calderón, el cierre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2-17)

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 2-1 Código Municipal. San José: IFAM, Serie Documentos Municipales 012. 6ª Edición, junio de 1979, p.9 (El artículo 19 textualmente dice lo siguiente: Créase el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con carácter de institución de derecho público, que tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio).
- 2-2 Soto Alfaro, Bernardo. Perfiles de la Democracia Costarricense: El sistema Municipal de Costa Rica. San José: Editorial Ministerio de Educación Pública/ IFAM, 1985. (En el mes de noviembre de 1970 el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa para su tramitación el proyecto de ley de creación del IFAM, aprobándose el 26 de enero de 1971 como ley 4716. El Poder Ejecutivo lo sancionó el 9 de febrero de ese año; esta ley crea jurídica, organizativa y funcionalmente al IFAM. Se nombró al Lic. Armando Arauz Aguilar como primer Director Ejecutivo, el cual se abocó de lleno al proceso de organización e instalación del Instituto. p.51)
- 2.3 Chinchilla, Eduardo. IFAM y el Impuesto Territorial. San José: IFAM, 1985.(información estimada a partir de los datos incluidos en los cuadros 1 y 3, páginas 21 y 23).
- 2.4 Ibid. p. 7-8.
- 2.5 Rodríguez, Enrique. Políticas y Estrategias de Capacitación y Desarrollo Institucional Municipal: La Experiencia de IFAM. San José: IFAM, Abril de 1990 (Se tomó como punto referencial para este análisis, la descripción realizada en este trabajo para caracterizar los programas de IFAM en materia de asistencia técnica, capacitación y financiamiento. Este trabajo fue preparado por personal de las unidades respectivas del IFAM y se presentó como una ponencia institucional por parte del entonces Director Ejecutivo de IFAM en un Seminario celebrado en Colombia) pp 11-15.
- 2.6 Ibid. p.14.
- 2.7 Chinchilla, E. Op. Cit. p.3 (Destina el 10% de la recaudación del Impuesto Territorial para el IFAM, para la formación de un fondo especial que se destinará al financiamiento de diversos programas)

- 2-8 Aguilar J., y E. Ramírez. Legislación Tributaria Municipal, 1900/1976. San José: CICAP- IFAM. Febrero, 1977. pp.73-74. (en forma específica se menciona: "De la recaudación total corresponde al IFAM el 50% y el otro 50 % lo distribuirá entre las municipalidades del país de acuerdo con las siguientes reglas: 1) Licores nacionales, en proporción al consumo cantonal y 2) Licores y cervezas extranjeros, 60 % Municipalidad de San José y 40 % otras municipalidades de acuerdo con la población.)
- 2-9 Paniagua, C. Entrevista telefónica celebrada el lunes 27 de enero de 1997.
- 2-10 Caracterización del Sistema de Capacitación Municipal en Costa Rica. San José: CICAP. Octubre, 1995 ( En su sección de Conclusiones, este informe determinó que "Hasta 1995 el IFAM ha asumido el liderazgo en la organización de las acciones de capacitación del régimen municipal" p.36).
- 2-11 Ibid. pp. 10-11.
- 2-12 Ibid. El estudio señala "las municipalidades más grandes, las que se han beneficiado mayormente de las acciones de capacitación. Por ejemplo, en el período 1971-1991 el 23.8% de los participantes de la capacitación provenían de las municipalidades de San José, seguido por las municipalidades de Alajuela con un 16.6%) p.13
- 2-13 Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal y Anexo Anteproyecto de Reformas Parciales al Código Municipal y Leyes Conexas. San José: IFAM. Enero, 1990.
- 2-14 COREC. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: Fundación Friederich Ebert, 1990.
- 2-15 Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal y Anexo Anteproyecto de Reformas Parciales al Código Municipal y Leyes Conexas. Op. Cit., El Anexo incorporó los proyectos de ley, acuerdos y convenios señalados, los cuales fueron preparados algunos en forma directa por el Departamento Legal o por Consultores contratados con ese propósito, durante el segundo semestre de 1989.
- 2.16 Aguilar, Justo. Estudio de Evaluación de la Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El Caso de Costa Rica 1989/ 1994. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Julio 16, 1994.

- 2.17 García, R.; J. Aguilar y J. R. Vargas. Política Económica, Crisis Fiscal y el Entorno Mundial. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Escuela de Economía/UCR. Octubre 30, 1995. (En dicho documento se consigna que "el Pacto Figueres/Calderón (Junio 12, 1995) para enfrentar esta crisis del Estado...amarró decisiones políticas de los diputados de sus partidos en la Asamblea Legislativa, para la aprobación de un conjunto importante de las reformas estructurales (pensiones, garantías económicas, fusión y cierre de instituciones, apertura de monopolios estatales, aduanas, regulación de servicios públicos, y presupuestos públicos) como una solución de mediano y largo plazo a la crisis económica" p.10.)

**CAPITULO III**

**LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION EN LOS NOVENTAS:**

**CUESTIONAMIENTO DEL IFAM Y EL FORTALECIMIENTO**

**DE LA INSTITUCION MUNICIPAL**

Este capítulo presenta una descripción de los esfuerzos realizados por el Programa de Reforma del Estado para formular y poner en marcha un proceso de descentralización de las funciones del Estado, así como del papel que desempeñó el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en este proceso. La sección primera describe con sentido crítico la estrategia de descentralización del Estado y el fortalecimiento de la autonomía municipal formulada por los técnicos del Programa de Reforma del Estado a partir de mayo de 1990 y de su implementación en el período 1991/1994. En este período, el gobierno propuso una reconceptualización de ese proceso el cual difirió del planteamiento originalmente propuesto por la COREC. Se comenta sobre los resultados logrados en su ejecución que fueron mínimos, lo cual se explica por no haber tenido una prioridad política en la agenda del Presidente Calderón Fournier. Sin embargo, se considera que el debate generado en torno a estas reformas fue de especial importancia, por tener la virtud de revalorizar los roles de la municipalidad como una instancia de gobierno y de administración que tiene relevancia en el proceso de reestructuración del Estado costarricense.

La sección segunda del capítulo comenta la ejecución de algunas de estas propuestas de reforma municipal durante la Administración del Presidente Figueres Olsen (1994-

1996). En primer lugar, analiza la descentralización fiscal, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa (Agosto, 1995) por medio de la ley que trasladó la gestión del impuesto inmobiliario al régimen municipal. Esta reforma tuvo el propósito de fortalecer el actual modelo de financiamiento municipal basado en recursos tributarios propios y propiciar una mayor autonomía económica del gobierno municipal. La segunda reforma comprende el proyecto de ley que permitiría separar las elecciones municipales de la elección presidencial y el nombramiento por elección del alcalde municipal.

### **3.1 La descentralización durante la Administración Calderón Fournier: planificación y fracaso de su implementación en el período 1990/1994**

En concordancia con los planteamientos de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, la Administración Calderón Fournier planteó la descentralización de servicios públicos a las municipalidades como un componente del Programa de Reforma del Estado. La planificación de esta reforma fue concebida en dos fases: primero, una fase prospectiva que permitió diagnosticar el marco referencial del proceso de descentralización; y segundo la fase de programación y ejecución de un proyecto piloto en veinte municipalidades. El análisis que se presenta en esta sección se fundamentó en la evaluación que fue preparada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del Programa de Reforma del Estado ejecutado por la Administración Calderón Fournier (3-2).

#### **a) Las orientaciones de la política de descentralización**

La Oficina del Programa de Reforma del Estado propuso un programa de descentralización y fortalecimiento municipal, el cual consideró las siguientes orientaciones:

- i. Una estrategia de implementación que incluyó los siguientes principios: gradualidad en su aplicación; oportunidad en el sentido de adoptar las medidas estratégicas en los momentos requeridos; aplicabilidad de la normativa existente en la administración de competencias y servicios; integración territorial para considerar las escalas territoriales (regional, subregional, local) que son apropiadas para el manejo, administración y prestación de las competencias y servicios; eficiencia y eficacia, de forma que los servicios a ofrecer por los gobiernos municipales respondieran a estos criterios y se mejorara su prestación.
- ii. Un diseño de reformas en lo económico, que permitieran acompañar la transferencia de servicios con un incremento de los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento local.
- iii. En lo político, planteó la incorporación de reformas estratégicas, como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del Presidente y los Diputados; elección de un Alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal quién actualmente ejerce la administración



del Ayuntamiento bajo designación del Concejo Municipal; elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.

- iv. Una propuesta de coordinación para facilitar la búsqueda del consenso político.
- v. Actividades de divulgación del Programa, con el propósito de crear un ambiente nacional de apoyo y aporte constructivo hacia la transformación de los gobiernos municipales.

#### **b) Competencias y servicios públicos objeto de la descentralización**

Como parte de la etapa inicial del programa, se realizó una consulta a 163 representantes municipales, lo cual permitió determinar un primer conjunto de competencias o funciones que las municipalidades estaban en capacidad de asumir. Un listado de esas competencias según el porcentaje de respuestas, se indica a continuación:

-Infraestructura,	22%
-Vigilancia,	17%
-Educación,	9%
-Acueductos,	8%
-Cultura y Deportes,	7%
-Recursos Naturales,	7%

-Servicios,	6%
-Salud,	6%
-Vivienda,	4%
-Turismo,	2%
-Transporte Público,	2%
-Promoción de la agricultura,	2%
-Desarrollo Comunal,	1%
-Bienestar Social,	1%
-Otros servicios,	6%

Esa consulta también determinó la posición de los Jerarcas de los Ministerios e Instituciones Públicas de Servicios, respecto a cuales competencias y servicios estaban dispuestos a trasladar a las municipalidades. El listado correspondiente a estas competencias y servicios se indica a continuación, considerando su institución de origen:

**-Ministerio de Hacienda:** Administración del Impuesto Territorial.

**-INCOP:** parte de sus excedentes a las municipalidades de Puntarenas, Esparza y Montes de Oro.

**-JAPDEVA:** parte de sus excedentes de la administración portuaria para proyectos municipales.

**-Instituto Mixto de Ayuda Social:** la identificación de beneficiarios para el otorgamiento de préstamos a microempresarios.

**-Instituto Nacional de Aprendizaje:** la identificación de necesidades de capacitación y la fijación de sus prioridades. Identificación de becarios para sus programas.

**-Caja Costarricense de Seguro Social:** recomendaciones para la formación de cooperativas médicas; participación en la administración del régimen no contributivo de pensiones; participación en los sistemas locales de salud; coordinación en ventas de criptas.

**-Patronato Nacional de la Infancia:** coordinación en la promoción de proyectos preventivos; promoción y sugerencia de nombres para los hogares sustitutos; coordinación para la localización de albergues y nombramiento de sus administradores.

**-Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo:** descentralización de permisos de construcción y planes reguladores (de desarrollo urbano); y participación en la recomendación de sitio y localización de urbanizaciones.

**-Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas:** la administración de parques y reservas (forestales y biológicas); control de explotaciones forestales; permisos para la explotación minera; administración de cuencas hidrográficas.

**-Instituto costarricense de Electricidad:** recomendaciones para la localización de alumbrado público, teléfonos públicos y sus administradores.

**-Ministerio de Salud:** coordinación en control ambiental.

**-Ministerio de Cultura:** construcción y mantenimiento de infraestructura deportiva; promoción de la capacitación deportiva y espectáculos culturales.

**-Ministerio de Educación:** construcción y mantenimiento de escuelas y sus equipamientos; participación en la administración de las Juntas de Educación; vigilancia de los centros educativos.

**-Servicio Nacional de Riego y Avenamiento:** cobro tarifas de riego; mantenimiento de infraestructura de apoyo.

**-Ministerio de agricultura y Ganadería:** prestación de servicios en asistencia técnica.

**-Instituto Desarrollo Agrario:** construcción infraestructura rural; administración de zonas de protección forestal y biológica.

**-Instituto Costarricense de Turismo:** coordinación en la elaboración de planes reguladores, gestión de ventanilla única para trámites e información y desarrollo de proyectos de turismo local.

**-Ministerio de Comercio Exterior:** construcción de infraestructura para la localización de inversionistas.

**-Ministerio de Seguridad Pública:** capacitación y apoyos a los cuerpos de seguridad municipales.

**-Consejo Nacional de la Producción:** fiscalización de precios.

**-Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:** integración de los Consejos de Distrito por medio de las Asociaciones de Desarrollo; establecimiento de las prioridades cantonales.

**-Ministerio de Obras Públicas y Transportes:** construcción y mantenimiento de calles, caminos, puentes vecinales y edificaciones escolares.

**-Ministerio de Trabajo:** participación en programas de empleo y subsidios por empleo; y programa de microempresas.

**c) El proyecto piloto de descentralización de competencias, sus resultados y razones de su fracaso**

Para promocionar el proceso de descentralización, el Ministerio de Planificación promovió un "Encuentro" en el Salón de Ex-Presidentes de la República de la Asamblea Legislativa, al cual asistieron 350 representantes de municipalidades, de los entes nacionales involucrados en el proceso de descentralización y contó con la presencia de un grupo importante de diputados (Setiembre,1992). El Encuentro fue aprovechado para el análisis y discusión de proyectos de reforma municipal que habían sido presentados a la Asamblea Legislativa; así como para favorecer un clima político proclive a la descentralización entre los diputados de la Asamblea Legislativa.

Para la implementación del proyecto piloto se escogieron las siguientes veinte municipalidades: Orotina, los Chiles, Belén, Heredia, Pococí, San Carlos, Goicoechea, Upala, Liberia, Cañas, Puntarenas, Palmares, San Ramón, Desamparados, Pérez Zeledón, Turrialba, Puriscal, Curridabat, Escazú, y Coronado. Además, participaron cinco Ministerios (Educación; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas y Transportes; Cultura, Juventud y Deportes; Turismo); así como seis instituciones nacionales: Patronato Nacional de la Infancia; Instituto Mixto de Ayuda Social; Instituto de Desarrollo

Agrario; Instituto de Desarrollo Agrario; Instituto nacional de Aprendizaje; y Caja Costarricense del Seguro Social.

El programa de Reforma del Estado seleccionó un grupo de coordinadores para promover la reforma y se utilizó un instrumento jurídico denominado "Convenio de Cooperación" para formalizar el traslado de competencias entre las instituciones nacionales que mostraron su interés en delegarlas a los gobiernos locales y las municipalidades seleccionadas. A pesar de que no fue posible instrumentar el traslado de competencias nacionales a las municipalidades, los resultados logrados en este período no fueron del todo negativos. El avance de los trabajos de descentralización por parte del Programa, generó un espacio para la discusión y el análisis de la institución municipal en el marco de la crisis del Estado, lo cual en cierta manera, permitió revalorizar a posteriori la institución municipal.

El fracaso de esta reforma se debió en lo fundamental a dos razones, la falta de condiciones políticas que favorecieran los planteamientos propuestos y el alto grado de complejidad que conlleva y que planteaba la necesidad de formular un programa de reforma de mayor envergadura que el propuesto por el Ministerio de Planificación. Sobre lo primero, debe señalarse que en ningún momento se logró un compromiso explícito del Presidente de la República, lo cual fue entendido por los jefes de los ministerios e instituciones descentralizadas como una negativa. Además, conviene considerar que esta reforma tiene un impacto directo en reducir las cuotas de poder de los jefes de las instituciones y los diputados así como de cambiar los roles de la dirigencia nacional de

los partidos políticos; razón por la cual el programa debió haberse planteado como una reforma política.

#### **d) La Comisión Bipartidista y las Reformas municipales**

En el ocaso de la Administración Calderón Fournier (Agosto, 1993) y con ocasión del VII Congreso Nacional de Gobiernos Locales se constituyó la Comisión Bipartidista PLN/PUSC, la cual integró a representantes de los dos partidos políticos mayoritarios del país, con el propósito de articular una estrategia de acción política que impulsara la descentralización y la autonomía municipal en el seno de la Asamblea Legislativa y paliar de esa forma los pobres resultados logrados en este campo. El esfuerzo fue positivo en el sentido de que se logró el consenso entre ambos partidos para impulsar las siguientes reformas: primero, el Proyecto de Ley para la elección directa del Ejecutivo Municipal; segundo, el Proyecto de Ley para celebrar las elecciones de los regidores a mediados del período presidencial; y tercero, el Proyecto de Ley para trasladar la administración del Impuesto Territorial a las Municipalidades.



### **3.2 El fortalecimiento económico del régimen municipal durante la Administración de Gobierno Figueres Olsen y el cuestionamiento de IFAM**

El primer año de la gestión de Gobierno Figueres Olsen se caracterizó por problemas serios de gobernabilidad reflejados en conflictos con los representantes del partido opositor en la Asamblea legislativa y una lentitud de la maquinaria estatal para desarrollar la labor propia de gobierno. Esta situación retrasó la ejecución del Programa de Reforma del Estado, con la excepción del programa de movilidad laboral y la descentralización fiscal municipal. El Programa de Reforma del Estado fue trasladado de MIDEPLAN a la Casa Presidencial en abril de 1995 y el mismo empezó a ejecutarse una vez que se suscribió el Pacto Figueres-Calderon en junio de ese mismo año. El Programa desarrolló un amplio programa de reestructuración institucional con efectos directos en el IFAM, así como un replanteamiento de las reformas políticas municipales (3-2).

Una de las primeras decisiones del Presidente Figueres Olsen fue la de 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: 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 fue aprobada en el mes de agosto de 1995, para ser ejecutada en el año 1996. A pesar 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. 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.

A su vez, el Ministerio de Planificación incluyó como parte del Programa de Reforma del Estado, una reestructuración del IFAM que se inició en Noviembre de 1994. Esta reforma 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 y del papel que IFAM debía realizar en ese proceso de reforma municipal. Con ese propósito, la institución fue revisada para mejorar su capacidad institucional así como la calidad de sus servicios estratégicos de apoyo técnico a las municipalidades (particularmente en áreas de manejo de los desechos sólidos y los acueductos) y fortalecer sus competencias en el campo del ordenamiento territorial y la coordinación interregional de los municipios (3-3).

El Proyecto de Reforma Estructural del IFAM (3-4), bajo la responsabilidad de MIDEPLAN, propuso en forma específica, la transformación de la institución en un Banco de Desarrollo Municipal para fortalecer al régimen municipal a través del crédito y la asistencia técnica. Esta reforma replanteó los objetivos específicos del IFAM de la siguiente forma:

- i. Fortalecer la capacidad administrativa e institucional de las municipalidades.
- ii. Preparar a las municipalidades para asumir la gestión del impuesto territorial y mejorar su recaudación.
- iii. Propiciar la incorporación de las municipalidades y su comunidad a la elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo territorial.
- iv. 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.

Las reformas ejecutadas fueron de dos tipos: primero, una compactación de la estructura organizativa de IFAM, lo cual redujo a la mitad el número de las Direcciones de la institución (Administración Interna, Desarrollo Institucional, Desarrollo Municipal y Financiamiento Municipal) incluyendo una disminución de las posiciones de jefaturas de

un total de 46 a 18; y segundo, la disminución de su planilla por medio del Programa de Movilidad Laboral que permitió reducir el número de empleados de 262 a 167 y un ahorro en pagos salariales para la institución estimados en poco más de 250 millones de colones (3-3).

Esta reforma propuso la desconcentración del IFAM como parte de una segunda etapa, en la cual se crearían sus Sedes Regionales y las Juntas Municipales integradas por regidores para la asignación del crédito local. Las sedes regionales tendrían la función de operar como secretarías técnicas para las municipalidades de su región, y de facilitar una mayor participación municipal en el otorgamiento del crédito por medio de las Juntas Municipales

La programación del trabajo institucional para el año 1995 mostró que el IFAM operaría en áreas más específicas de trabajo (desechos sólidos, planes reguladores de urbanismo, acueductos y caminos vecinales) y que ciertas actividades previamente desarrolladas en la institución (formulación de proyectos de inversión) serían eventualmente trasladadas de las municipalidades. Como elementos estratégicos de esa programación se propuso la creación de dos nuevas instancias: primero, los Concejos de Distrito como entidades facilitadoras del desarrollo local; y segundo las Empresas Municipales de Servicios, como mecanismo complementario a la prestación directa de los servicios públicos bajo responsabilidad municipal (3-5).

Sin embargo, el proceso de reestructuración institucional limitó la capacidad de IFAM para cumplir con sus nuevas competencias, ya que su personal había sido mermado a 130 funcionarios y había perdido especialistas con capacidades y habilidades importantes. Por ello se pensó en contratar de nuevo este tipo de personal si se quería realizar dichas funciones, aun cuando ello no fue posible.

Finalmente, debe señalarse que las reformas constitucionales propuestas por la Comisión Bipartidista para modernizar el proceso electoral local encontraron un ambiente propicio durante el primer año de la Administración Figueres Olsen. El reconocimiento 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. Esas reformas incluyeron la elección directa del Alcalde en sustitución del Ejecutivo Municipal y el traslado de las elecciones municipales a la mitad del período Presidencial. El avance de estas reformas se califica por medio de las siguientes consideraciones (3-2):

- i. Las reformas fueron propuestas por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa y recomendadas en una segunda instancia (los dos discursos presidenciales del 8 de Mayo de 1994 y 1995) para su aprobación, con el fin de cumplir los aspectos reglamentarios atinentes a las reformas constitucionales.
- ii. Se favoreció una amplia discusión de estos proyectos a nivel de Comisión con una activa participación de los grupos interesados.

- iii. Ambos proyectos fueron aprobados por la Comisión de Gobierno y Administración en Marzo de 1995.

Sin embargo, el ambiente favorable que presentaban estos proyectos de ley en la Asamblea Legislativa durante el año 1995 encontró serios nubladros en 1996 debido a discrepancias entre la Presidencia de la República y diputados de los dos partidos mayoritarios en la Asamblea Legislativa.

### **3.3 Efecto de las Reformas en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal**

El Presidente de la República trasladó el Programa de Reforma del Estado del Ministerio de Planificación a la Casa Presidencial en Abril de 1995 y dos meses después suscribió el Pacto Figueres-Calderón. En esa misma fecha, el 12 de Junio, el Presidente Figueres anunció cambios estructurales en la organización del Estado, entre las cuales incluyó el cierre del IFAM. Esta medida fue instrumentada inmediatamente por medio de un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa.

Como resultado de esa decisión presidencial, el IFAM interrumpió sus programas de apoyo municipal. En el mes de agosto de ese mismo año la Asamblea Legislativa promulgó la ley del Impuesto Inmobiliario y trasladó su administración al régimen municipal. Sin embargo la puesta en marcha de esta reforma requería de un programa de emergencia para mejorar las capacidades de gestión tributaria de los municipios. A

pesar de que el personal técnico de IFAM había iniciado la preparación de este programa, la institución no logró articular un programa comprensivo en este campo, con la excepción de apoyos limitados a ciertas municipalidades, dada la decisión presidencial de cerrar la institución en ese mismo año (3-6).

En este contexto, el IFAM reorientó sus prioridades para el cierre de la institución en enero de 1996 y procedió a desarrollar las siguientes acciones: eliminación de la presa de préstamos, por un monto de 1.000 millones de colones; terminar los diagnósticos globales con un 70% de avance respecto a lo programado y la ejecución de un plan piloto de capacitación en doce municipalidades en las áreas de planeación, finanzas, organización, servicios y comercialización (3-6).

Una vez que el Presidente de la República anunció el cierre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Unión Nacional de gobiernos Locales asumió la intermediación de los intereses municipales en los campos de la política (con la Presidencia y la Asamblea Legislativa), la coordinación intermunicipal y la negociación de asistencia técnica externa. En ese contexto, la Unión Nacional de Gobiernos Locales inició en el segundo semestre de 1996, una activa coordinación con diputados de la Comisión de Reforma del Estado de la Asamblea Legislativa para que parte del personal y recursos del IFAM le fueran trasladados; ello con el fin de mantener una capacidad técnica mínima, en apoyo a las decisiones que deberán darse para fortalecer al régimen municipal (3-7).

Dado que el cierre no se materializó en los primeros meses de 1996, debido a la falta de apoyo político para aprobar la ley respectiva en la Asamblea legislativa, la institución reprogramó sus actividades a un plan de trabajo mínimo (3-8), el cual debería ejecutarse en lo que restaba de 1996, así como para el año 1997. A continuación se detallan las actividades de mayor relevancia que fueron ejecutadas en 1996 y programadas para 1997:

- i. 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.
- ii. Capacitación a funcionarios de todas las municipalidades en materia de legislación concerniente con el Impuesto Inmobiliario, con el objeto de preparar a las municipalidades en la organización de sus Oficinas de Administración Tributaria.
- iii. Diseño de un programa de software para el manejo de datos y facturación del nuevo impuesto que fue adoptado por 65 municipalidades.
- iv. Diseño y ejecución de un programa de capacitación en áreas de interés municipal (administración, proyectos, convenios, informática, participación comunitaria y medio ambiente) que se ejecutó en el año 1996.



- v. La programación del VI Programa de Capacitación para las nuevas autoridades municipales a ejecutarse en el primer semestre de 1998; coordinación con autoridades de FODESAF para un financiamiento de proyectos de interés comunitario en 15 municipalidades.
  
- vi. Programación del crédito con recursos propios del IFAM, el cual se ejecutó en 1996 y por ejecutar para el año 1997.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 3-1 Chan, C. y R. Vargas. Proyecto Fortalecimiento Municipal (Informe de Avance). San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 1992.
- 3-2 Aguilar, J. Estudio de Evaluación de la Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El Caso de Costa Rica 1989/ 1994. San José: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Julio 16 1994.
- 3-3 Rodríguez, Adolfo (1995). Programa de Reforma del Estado. Entrevista realizada el miércoles 17 de Mayo.
- 3-4 IFAM (1994). Proyecto de Reforma Estructural del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- 3-5 Tapia, M. Funcionario del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Jefe de la Dirección de Desarrollo Municipal). Entrevista realizada el día 10 de mayo de 1996.
- 3-6. Arroyo, C. Funcionario del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Entrevista realizada el miércoles 17 de Mayo de 1996.
- 3-7 Rojas, Olman. Director Ejecutivo Unión Nacional de Gobiernos Locales. Entrevista realizada el día 23 de julio de 1996.
- 3-8 Tapia, M. Funcionario del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Entrevista realizada el día 24 de enero de 1996.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y PREVISIONES DEL PAPEL DE IFAM EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

En este capítulo se presentan las conclusiones de este estudio en términos del impacto que tuvo el IFAM en el desarrollo institucional municipal durante el período 1971/1996, así como de los resultados logrados por el Programa de Reforma del Estado en la modernización del régimen municipal y la reestructuración de IFAM. También se plantea un escenario preliminar en el que se analiza la modernización del régimen municipal de cara al siglo XXI y de las perspectivas del IFAM como órgano de apoyo técnico y financiero que acompañaría el proceso de la descentralización de competencias del Estado hacia las municipalidades

#### **4.1 En relación con el Impacto de IFAM en el desarrollo institucional del régimen municipal.**

Este estudio determinó la presencia de dos restricciones que limitaron en mucho el desempeño del IFAM para impulsar esquemas de descentralización y de desarrollo institucional de las municipalidades: la primera restricción considera el grado extremo de marginalización que experimentaban las municipalidades a fines de los sesentas; mientras que la segunda se refiere a la naturaleza de la reforma municipal de 1970. Sobre la primera conviene destacar que la información del capítulo primero es exhaustiva en mostrar el carácter periférico y marginal de las municipalidades, cuyo gasto decreció

como porcentaje del gasto del Gobierno Central y del PIB, a lo largo de todo el período de análisis. Estos datos muestran que el avance de la centralización expresada por el rápido crecimiento de las actividades del Gobierno Central estuvo asociado a una contracción de la actividad económica del régimen municipal.

En relación con la segunda restricción, este análisis determinó que las reformas municipales de 1970 que incluyeron la creación de IFAM, se dieron en un marco político que asumía como deseable una estructura centralizada de Estado. Además bajo el enfoque de los desbalances fiscales se caracterizó la dificultad que ha enfrentado la municipalidad para atender sus propias competencias en razón de su incapacidad financiera tributaria, la cual tiene su origen en el modelo político centralizado del Estado. El Código Municipal no fue promulgado para asignarle competencias sustantivas al régimen municipal ni tampoco reguló los tutelajes excesivos de las instituciones nacionales sobre el quehacer municipal. Finalmente, conviene destacar que el IFAM fue creado como una institución del Gobierno Central controlada por el Presidente de la República y sobre la cual los Concejos Municipales no han podido ejercer ningún control.

En este contexto y a la luz de los requerimientos planteados por el marco referencial, el impacto del IFAM sobre el desarrollo institucional municipal debe visualizarse únicamente en relación con sus apoyos en materia de asistencia técnica en el campo administrativo, la capacitación del personal municipal y el financiamiento de los programas de inversión municipal durante este período de veinticinco años. Esa evaluación no debería incluir por lo tanto, su impacto sobre el desarrollo político de la organización municipal. El

análisis además, enfrentó la limitación de que no se identificaron estudios formales de evaluación sobre la labor programática del IFAM, razón por la cual se utilizaron únicamente trabajos descriptivos, la mayoría de ellos preparados por la misma institución.

El estudio de Rodríguez permitió llegar a dos conclusiones importantes en relación con las reformas municipales de 1970: en primer lugar, no tenían el propósito de cambiar la estructura centralizada del Estado, sino el de evitar un deterioro mayor o colapso del régimen municipal; y segundo, tampoco se intentó iniciar con ello un proceso de descentralización de las competencias y funciones del Estado (4-3). Sin embargo, debe abonarse a la propuesta de Reforma al Artículo 170 de la Constitución Política planteada en los ochentas, que si tenía un objetivo más definido para iniciar ese proceso de descentralización en base a un fortalecimiento del régimen municipal.

A un nivel de mayor especificidad, el estudio de Rodríguez indicó que el trabajo del IFAM en el campo de la asistencia técnica, se orientó hacia el interior de la organización municipal con el fin de promover su desarrollo institucional, lo cual permitió los siguientes logros (4.4):

- i. La adopción de nuevas metodologías para el cálculo de los costos de los servicios municipales y la promoción de una nueva cultura organizacional para que tanto regidores como funcionarios municipales tuvieran una mentalidad orientada al

costo; situación que permitió reducir en forma significativa los déficit financieros de esos servicios.

- ii. La difusión de un nuevo método que grava el volumen o producto de los negocios para determinar las patentes municipales en sustitución del método tradicional que empleaba indicadores externos de la actividad (número de empleados, espacio del local, etc). Para 1990, 24 municipalidades habían adoptado el nuevo método para calcular un impuesto que representa aproximadamente el segundo lugar de importancia en la estructura tributaria municipal.
- iii. La difusión de métodos y sistemas modernos de administración de personal (reglamentos de personal, manuales de puestos, escalas de salarios) los cuales han permitido mejorar la gestión del recurso humano empleado por las municipalidades. En 1990, cerca de un 75% de las municipalidades ya empleaban estos métodos y sistemas de manejo del personal.
- iv. La introducción de programas de mantenimiento preventivo en el manejo de equipo y maquinaria municipal, lo cual permitió que para 1990 se redujera el porcentaje de averías a menos de un 25% en la flota de maquinaria municipal
- v. La adopción de programas relativos a la automatización de la administración municipal en los campos de presupuesto, planillas, facturación y catastro municipal, diseñados por el Centro de Cómputo de IFAM, a partir de 1986. Ello

fue acompañado de un programa de crédito para que las municipalidades pudieran adquirir los equipos de cómputo, lo cual se complementó con los estudios de factibilidad y capacitación al personal municipal responsable por su uso.

En el campo del financiamiento, el IFAM desarrolló capacidad institucional para gestionar con bastante efectividad un programa de crédito supervisado y con tasas de interés altamente subsidiadas, el cual benefició a todas las municipalidades del país. Asimismo, el programa incorporó la formulación y evaluación de proyectos como un servicio institucional de apoyo al crédito otorgado a cada municipalidad. A principios de los ochentas, este programa logró integrar con bastante propiedad, el otorgamiento de crédito con asistencia técnica y capacitación al personal municipal de forma que las inversiones realizadas pudieran ser administradas con efectividad (4-3).

Además debe señalarse que se trató de un crédito dirigido hacia necesidades prioritarias del régimen municipal en su conjunto, tanto en lo que se refiere a infraestructura de servicios locales como de los equipamientos. Sobre lo primero, IFAM administró líneas de crédito para financiar la construcción de obras de infraestructura municipal a nivel nacional, lo cual comprendió: acueductos; edificios para uso de los ayuntamientos; mataderos regionales y subregionales; cementerios; y mercados municipales. Segundo, en materia de equipamientos, el crédito se orientó primordialmente hacia el financiamiento de equipo y maquinaria para la construcción y mantenimiento de caminos

y calles públicas; equipo y maquinaria para uso en rellenos sanitarios y recolección de desechos sólidos; y equipo de computación para la administración local.

El Cuadro 5 muestra información publicada recientemente por IFAM (4-5), la cual estimó en 6.188 millones de colones corrientes el financiamiento otorgado a las municipalidades a través de 999 operaciones tramitadas por el programa de crédito supervisado, durante el período 1971/1996. Estos recursos provinieron en su mayor parte de las transferencias tributarias que administró IFAM para financiar proyectos de inversión municipal, aun cuando incluye recursos donados por la Asamblea legislativa y que provinieron de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y donaciones de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

Esos datos muestran que un 42 % de los recursos otorgados por IFAM fueron empleados en la adquisición de equipo y maquinaria para la construcción y mantenimiento de caminos y calles públicas, así como en actividades de saneamiento público. Esta prioridad de las inversiones en equipo y maquinaria refleja que una de las funciones básicas de las municipalidades tiene que ver con la red vial bajo su responsabilidad así como la recolección y manejo de desechos sólidos. En segundo lugar, el crédito de IFAM se orientó hacia la construcción de acueductos (33 %), lo cual muestra la preocupación de los Concejos Municipales para atender con una alta prioridad, las necesidades de abastecimiento de agua potable de sus poblaciones. La construcción de edificaciones como mercados, edificios municipales y mataderos representó un 20% del crédito otorgado. El 6% restantes fue empleado en otras

operaciones crediticias para atender necesidades como las compras de equipo de computación.

Complementando su programa de crédito supervisado, el IFAM gestionó el Fondo de Compensación Social, el cual fue creado por la Asamblea Legislativa durante la Administración Monge Alvarez. El Fondo se orientó hacia las municipalidades de menor capacidad económica del régimen con el fin de atender necesidades urgentes de sus comunidades, Con ese propósito IFAM distribuyó un monto aproximado a los 400 millones de colones corrientes durante el período 1983/1986. El Fondo fue creado para suplir las deficiencias económicas de un número importante de municipios que fueron afectadas por la recesión económica de principios de los años ochentas.

Finalmente, se indica que la capacitación impartida por el IFAM al personal municipal constituye uno de sus logros más importantes. La Unidad de Capacitación Municipal de IFAM preparó en 1991 una cuantificación del esfuerzo de capacitación desarrollado por la institución en el período de dos décadas que va de 1971 a 1990. Durante este período, el programa de capacitación atendió a 19.172 funcionarios municipales con la siguiente distribución por áreas temáticas: Administración, un 63%; Legislación Municipal y Leyes Conexas, 9%; Planificación, un 8%; Finanzas y Presupuesto, un 8%; Desarrollo Regional y Local, 8%; Contabilidad Municipal, 2%; y el resto un 3%.

Asimismo, el estudio ya comentado del CICAP (4-7) señala que el IFAM desarrolló 17.332 acciones de capacitación con una cobertura general para todas las



municipalidades durante el período 1971-1994. Este estudio muestra que hubo una preferencia para atender a los miembros de los Concejos Municipales y Ejecutivos Municipales (61%), respecto al personal técnico municipal con el 39 % restante. Este sesgo se dio durante este período, en razón de que la institución había venido realizando con el cambio de cada administración de gobierno municipal, un programa de capacitación a la totalidad de los regidores electos y Ejecutivos Municipales.

La capacitación adquirió tal relevancia en el quehacer institucional de IFAM, que su Junta Directiva discutió ampliamente y recomendó a la Presidencia Ejecutiva en el año 1989, la creación de un Centro de Capacitación Municipal (CEMUN), el cual debería funcionar como un órgano desconcentrado de la Institución. El Centro sería financiado con recursos de IFAM y administraría los diferentes Convenios que la institución había suscrito con las universidades públicas y entes especializados del Estado (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Nacional de Aprendizaje, etc) para impartir la capacitación municipal (4-3).

#### **4.2 En relación con el Impacto del Programa de Reforma del Estado en el Régimen Municipal.**

El estudio de Rodríguez (4-3) permitió determinar que las reformas de 1970 no afectaron el modelo centralista del Estado costarricense y que su impacto en el régimen municipal estuvo orientado a detener el deterioro que mostraba a fines de los años sesentas. El Programa de Reforma del Estado que se inició en 1990, por el contrario, presentó un

planteamiento integral que incluyó un proceso de descentralización del Estado basado en el fortalecimiento tanto político como económico de los gobiernos locales (4-8).

El análisis del capítulo tercero mostró que la descentralización fracasó durante la Administración Calderón Fournier, pero que al final de su gestión en 1993, la Comisión Bipartidista logró compromisos importantes con los Candidatos a Presidente y dirigentes de los dos partidos políticos mayoritarios para poner en marcha las reformas respectivas a partir de 1994. En ese contexto, el Presidente Figueres Olsen impulsó la descentralización fiscal por medio de la creación del Impuesto Inmobiliario y su administración por parte de las municipalidades a partir de 1996. Lamentablemente, no se dio el mismo interés para que la Asamblea Legislativa aprobara las reformas políticas del régimen municipal.

A pesar de que el apoyo de IFAM en la implementación de esta reforma fue en extremo limitado por los efectos de la reestructuración y amenaza del cierre de la institución, las municipalidades lograron poner en marcha una gestión del impuesto que permitió recaudar un monto de 3.340 millones de colones en 1996, lográndose un incremento mayor al cincuenta por ciento del monto esperado de 2.000 millones de colones. Esta reforma vino a fortalecer un modelo de gestión tributaria municipal que le generará una mayor autonomía a las municipalidades respecto al financiamiento que proviene de las del Presupuesto de la República. Se ha estimado que al término de un quinquenio, este impuesto le podría aportar al régimen municipal una recaudación cercana 10.000 millones de colones a precios de 1996, es decir cinco veces lo que se esperaba recaudar

en 1996. Ello muestra que un modelo tributario con capacidad para generar recursos propios en los montos señalados le permitiría a las municipalidades expandir sus actuales programas de servicios, así como incursionar en nuevas áreas de interés local.

Finalmente debe señalarse que la política de descentralización ejecutada por la Administración Figueres Olsen no propició un desarrollo organizacional municipal con capacidad para garantizar una mayor efectividad y flexibilidad en la prestación de los servicios públicos locales. Sin embargo, debe reconocerse como casos experimentales los logros obtenidos en los trabajos de reestructuración institucional promovidos en las municipalidades de Pérez Zeledón, Puriscal y Escazú (4-9). En particular, el modelo propuesto para Pérez Zeledón tenía el propósito de rediseñar la municipalidad con el fin de externalizar sus servicios y facilitar el papel de la empresa privada en la cogestión de servicios públicos y de apoyo técnico a la municipalidad. En menor escala se trató de repetir la experiencia en las municipalidades de Escazú y de Puriscal, con resultados todavía inconclusos (4-10).

#### **4.3. Previsiones sobre la Modernización del Régimen Municipal de Cara al Siglo XXI y el Papel de IFAM como Ente Facilitador del Proceso de Descentralización.**

Las lecciones derivadas de las reformas municipales propiciadas por el Programa de Reforma del Estado que se ejecutó durante el período 1990-1996, representan en cierto modo, tendencias de un pasado reciente que configuran el presente y definen un marco

de referencia para la comprensión de una realidad todavía en proceso de acomodo. Este escenario permite visualizar conjuntos de fuerzas convergentes hacia las reformas políticas del régimen municipal en procura de mejorar la gobernabilidad del Estado costarricense, así como la necesidad que impone un nuevo modelo económico para que ciertos servicios públicos sumidos en una profunda crisis puedan ser revitalizados al trasladarse al control de la ciudadanía a través de las municipalidades. Este análisis propone un conjunto de orientaciones que actuando en ese escenario permitirían orientar el proceso de descentralización y de fortalecimiento del régimen municipal.

En primer lugar, se plantea que la estrategia de descentralización deberá fomentar las condiciones que permitan un redimensionamiento político del gobierno municipal, para garantizar el acceso de los líderes comunales al consejo local de forma que vean a la municipalidad, como un espacio activo para desarrollar su actividad política. Ello requiere a su vez, de mecanismos y procedimientos de elección para que los mejores dirigentes de la comunidad puedan acceder a las curules del Concejo Municipal. La traslación de competencias y responsabilidades centrales al municipio permitirán un acercamiento del gobierno al ciudadano y generará condiciones para una profundización de la vida democrática de la sociedad costarricense.

En segundo lugar y considerando que la reforma reciente generó las condiciones para la conformación de un modelo tributario municipal de mayor autonomía, parece conveniente centrar la atención en una racionalización de los sistemas de transferencias intergubernamentales para complementar el financiamiento propio local, en procura de

una gestión de mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos municipales. Este sistema de transferencias deberá promover asimismo un fortalecimiento de las haciendas locales de los municipios de menor desarrollo, con el propósito de mejorar su eficiencia y de redistribuir territorialmente recursos nacionales para balancear el desarrollo de los municipios pobres.

Tercero, una ley de competencias municipales parece ser necesaria para darle un carácter integral a las reformas políticas y económicas que se procuran para el régimen municipal costarricense. Desde la constitución de la Segunda República (1949) el Estado ha operado bajo un modelo altamente centralizado y ello se ha manifestado por medio de dos aspectos: primero, un marcado tutelaje de las instituciones nacionales sobre la acción municipal; y segundo, la indefinición de límites entre esas instituciones y la jurisdicción propia de las municipalidades en lo relativo a las competencias locales. La reforma comentada obligaría a definirle jurisdicciones propias a las municipalidades en materia de servicios públicos y otras competencias a efectos de lograr un autogobierno y una autoadministración de lo local que sean efectivos para resolver las necesidades básicas que son próximas a la comunidad.

Cuarto, las reformas políticas que complementarían lo actuado en el campo económico requieren adicionalmente de una integración con otras reformas como la recomendada en lo relativo a competencias municipales; así como de una revisión del control ex-ante que ejerce la Contraloría General de la República y que constituye un tutelaje

aparentemente excesivo que no facilita una gestión oportuna y eficiente de los servicios locales.

Además, deberá propiciarse un desarrollo organizacional municipal con capacidad institucional para garantizar una mayor efectividad y flexibilidad en la prestación de los servicios públicos locales. El diseño de nuevas formas organizativas de gestión local que incluya a las empresas municipales, así como formas de cogestión con la empresa privada y otras organizaciones locales parece ser consustancial al diseño de este modelo municipal autonómico.

Finalmente, la misión institucional del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal deberá replantearse para facilitar y acompañar este proceso de descentralización y de fortalecimiento del régimen municipal. Debe evaluarse con mucho cuidado la posibilidad de articular esta Institución con la Unión Nacional de Gobiernos Locales en procura de aprovechar su capacidad de dirección política. La función sustantiva de IFAM en ese proceso deberá centrarse en la capacitación del personal municipal con el propósito de adecuar sus capacidades y habilidades para atender nuevas responsabilidades en el campo de los servicios, de administrar un mayor caudal de recursos tributarios y de coordinar la provisión de servicios públicos bajo formas más complejas de gestión.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 4.1 Lordello de Mello, Diogo. Los Elementos Administrativos Institucionales, Financieros y Políticos del Proceso de Descentralización en Centro América. Tegucigalpa: RHUDO/CA, Octubre, 1989.
- 4-2 Tresch, R.W. Public Finance. A Normative Theory. Plano, Texas:Business Publications Inc., 1981.
- 4-3 Rodríguez, Enrique. Políticas y Estrategias de Capacitación y Desarrollo Institucional Municipal: La Experiencia de IFAM. San José: IFAM, Abril de 1990. p.17.
- 4-4 Ibid. pp 11-14.
- 4-5 Logros del IFAM en sus 25 años de existencia. San José: IFAM, 1996.
- 4-6 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. 20 Años de Capacitación. San José: IFAM, 1991 (los porcentajes fueron estimados a partir de las cifras de personal municipal atendido en los cursos de capacitación que se incluyen en los cuadros 7-1 a 7-7).
- 4-7 Pallavicini, V., y F. García. Caracterización del Sistema de Capacitación Municipal en Costa Rica. San José: CICAP. Octubre, 1995 (Ver Cuadro 2, p.12).
- 4.8 Aguilar, Justo. Estudio de Evaluación de la Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El Caso de Costa Rica 1989/ 1994. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Julio 16, 1994.
- 4-9 Solís. Ottón. Diputado Asamblea legislativa. Entrevista realizada el 10 de mayo de 1996
- 4-10 Rojas, Olman. Director Ejecutivo Unión Nacional de Gobiernos Locales. Entrevista realizada el día 23 de julio de 1996.

## V. BIBLIOGRAFIA

1. Alvarado R. El Régimen Municipal en Costa Rica. San José: IFAM, octubre 1987.
2. IFAM. Ideario Municipal. Síntesis e interpretación. Tomo 2. San José, 1984.
3. Aguilar J. Los Gobiernos Municipales de Costa Rica. Una breve interpretación económica de su evaluación durante el período 1950-1981. San José: CICAP-IFAM. Octubre 1982.
4. IFAM. El Régimen Municipal de Costa Rica. San José: Agosto, 1979.
5. IFAM. Costa Rica, cifras del Régimen Municipal. San José, 1987.
6. Bustillos, W. Informe presentado a la Presidencia Ejecutiva del IFAM. Noviembre, 1989.
7. IFAM. Propuesta relacionada con el Proyecto de Reforma al Artículo 170 de la Constitución Política. San José: Noviembre, 1987.
8. IFAM. Código Municipal. San José: Serie Documentos Municipales 012. 6ª Edición, junio de 1979.
9. Soto, B. Perfiles de la Democracia Costarricense: El sistema Municipal de Costa Rica. San José: Editorial Ministerio de Educación Pública/ IFAM, 1985.
10. Chinchilla, Eduardo. IFAM y el Impuesto Territorial. San José: IFAM, 1985.
11. Rodríguez, Enrique. Políticas y Estrategias de Capacitación y Desarrollo Institucional Municipal: La Experiencia de IFAM. San José: IFAM, Abril de 1990
12. Aguilar J. E. Ramírez. Legislación Tributaria Municipal, 1900/1976. San José: CICAP- IFAM. Febrero, 1977.
13. Paniagua, C. Entrevista telefónica realizada el lunes 27 de enero de 1997.
14. Pallavicini, V., y F. García. Caracterización del Sistema de Capacitación Municipal en Costa Rica. San José: CICAP. Octubre, 1995
15. IFAM. Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal y Anexo Anteproyecto de Reformas Parciales al Código Municipal y Leyes Conexas. San José: Enero, 1990.
16. COREC. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: Fundación Friederich Ebert, 1990.



17. Aguilar, Justo. Estudio de Evaluación de la Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El Caso de Costa Rica 1989/ 1994. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CELADE). Julio 16, 1994.
18. García, R., J. Aguilar y J. R. Vargas. Política Económica, Crisis Fiscal y el Entorno Mundial. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Escuela de Economía/UCR. Octubre 30, 1995.
19. Chan, C. y R. Vargas. Proyecto Fortalecimiento Municipal (Informe de Avance). San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 1992.
20. Rodríguez, Adolfo (1995). Programa de Reforma del Estado. Entrevista realizada el miércoles 17 de Mayo.
21. IFAM. Proyecto de Reforma Estructural del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José, 1994.
22. Tapia, M. Jefe de la Dirección de Desarrollo Municipal, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal . Entrevistas realizadas los días 10 de mayo de 1996 y 23 de enero de 1997.
23. Arroyo, C. Funcionario del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Entrevista realizada el miércoles 17 de Mayo de 1996.
24. Rojas, Olman. Director Ejecutivo Unión Nacional de Gobiernos Locales. Entrevista realizada el día 23 de julio de 1996.
25. Flores, F. Asesor Parlamentario de la Asamblea Legislativa. Entrevista realizada el jueves 18 de Mayo, 1995.
26. Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa. Dictamen Unánime Afirmativo Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (Expediente No 11661). San José: Abril, 1995.
27. Aguilar, J. Fuentes Alternativas de Financiamiento Municipal: la Experiencia de los Municipios Centroamericanos. (conferencia presentada en el Primer Congreso de Planificación y Desarrollo Municipal de Centro América y el Caribe organizado por IULA/CELCADEL en la Ciudad de Tegucigalpa, agosto 31, 1993)
28. Constitución Política de la República de Costa Rica (Dictada el 7 de noviembre de 1949). San José: Imprenta Nacional. 1985

29. Carvajal, Mario. Ex-Ministro de la Reforma del Estado, Abril 1995/ Julio 1996. Entrevista realizada el lunes 22 de julio de 1996.
30. Lordello de Mello, Diogo. Los Elementos Administrativos Institucionales, Financieros y Políticos del Proceso de Descentralización en Centro America. Tegucigalpa: RHUDO/CA, Octubre, 1989.
31. Rodríguez, A. Las Transferencias Gubernamentales en el Financiamiento de las Municipalidades Centroamericanas. Managua: AECI-DEMUCA, diciembre, 1995.
32. Aguilar, J.(1994). Financiamiento Municipal y Competencias del Gobierno Local. (conferencia presentada en el Seminario "En Busca de un Nuevo Gobierno Local" que fue promovido por el Centro para la Democracia y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica). San José: Hotel Holliday Inn. Setiembre 28, 1994.
33. Solís, Otton. (Diputado, Asamblea Legislativa). Entrevista realizada el 10 de mayo de 1996.

## ANEXO ESTADISTICO

**CUADRO 1: Costa Rica: Indicadores Económicos del Régimen Municipal**

Años	<u>Gastos Municipales como % de</u>		Gastos Gob. Ctal como % del PIB
	Gastos Gob. Ctal.	PIB	
1950	12	1.1	9.5
1960	14	1.7	12.1
1970	8	1.3	15.5
1980	6	1.1	17.7
1988	4	1.1	19.2
1995	5	1.0	20.4
1996	4.3	0.9	21.0

**FUENTE:** Aguilar, J., E. Li. Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica, 1950/75. San José: CICAP, 1977. basado en las Memorias Anuales de la Contraloría General de la República y Banco Central de Costa Rica 1995, 1996.

**Cuadro 2: Estadísticas Financieras de las Municipalidades.  
Años 1950, 1960, 1970 y 1975  
(millones colones corrientes)**

	1950	1960	1970	1975
I. <u>Ingresos Corrientes</u>	<u>12.3</u>	<u>42.0</u>	<u>67.5</u>	<u>149.0</u>
1. Tributarios	4.6	7.3	41.0	96.6
2. No Tributarios	5.7	14.8	19.4	41.5
3. Transferencias	2.0	19.9	7.1	10.8
II. <u>Gastos Corrientes</u>	<u>9.1</u>	<u>32.4</u>	<u>58.3</u>	<u>123.6</u>
1. Consumo	8.2	30.2	48.9	102.6
2. Intereses	0.2	0.3	0.8	3.5
3. Transferencias	0.7	1.9	8.6	17.5
III. <u>Ingresos de Capital</u>	<u>5.8</u>	<u>13.6</u>	<u>21.6</u>	<u>98.9</u>
1. Superavit / Deficit	3.2	9.6	9.2	25.4
2. Venta de Activos	1.0	0.8	0.5	2.0
3. Recuperaciones	---	---	---	3.0
4. Endeudamiento	1.6	1.9	0.4	29.6
5. Transferencias	---	1.3	11.5	38.9
IV. <u>Gastos de Capital</u>	<u>5.8</u>	<u>13.6</u>	<u>21.6</u>	<u>98.9</u>
1. Inversión Real	1.5	6.2	12.9	66.7
2. Inversión Financiera	--	0.7	1.0	5.9
3. Amortización	1.5	2.0	2.8	6.4
4. Transferencias	---	---	0.9	6.6
5. Otros	2.8	4.7	4.0	13.2
V. <u>Gastos Totales</u>	<b>15.0</b>	<b>46.0</b>	<b>79.9</b>	<b>222.5</b>

**FUENTE:** Aguilar, J., E. Li. Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica, 1950/75. San José: CICAP, 1977. Cuadro 6 (basado en las Memorias Anuales de la Contraloría General de la República).

**Cuadro 3: Estructura del Financiamiento Municipal  
(En Porcentajes)**

	1950	1970	1982	1988	1996
<b>GASTOS TOTALES</b> (millones de colones corrientes)	15	80	619	2956	16963
<b><u>FINANCIAMIENTO</u></b>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>	<u>100%</u>
1. Ingresos Tributarios	31	51	53	41	
2. Ingresos No Tributarios	38	24	16	25	
3. Transferencias del Gobierno Central	14	22	23	8	
4. Endeudamiento	11	--	4	4	
5. Otros	6	3	4	22	

**FUENTE:** Memorias Anuales de la Contraloría General de la República

**Cuadro 4: Estructura de Ingresos Tributarios Municipales, 1988**  
(millones de colones corrientes)

<b><u>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS</u></b>	<b><u>1,609.1</u></b>	<b><u>100.0%</u></b>
1. Impuestos a las propiedades	875.0	54.4
2. Patentes Municipales	363.1	22.6
3. Impuestos a la producción	45.6	2.8
4. Impuesto sobre consumo	58.7	3.6
5. Impuesto sobre espectáculos	31.3	1.9
6. Timbres	79.9	5.0
7. Resto	155.0	9.7

**FUENTE:** Memoria Anual Contraloría Gral. de la República 1988. Cifras Régimen Municipal - IFAM 1988.

**Cuadro 5: Préstamos aprobados por el IFAM, 1971-1995  
(millones de colones corrientes)**

<b>Tipo Proyectos</b>	<b>1971/1995</b>	<b>En %</b>
1. Acueductos	1,807	32.9%
2. Edificaciones	1,052	19.2%
3. Equipo y Maquinaria	2,300	41.9%
4. Varios	330	6.0%
<u>TOTAL</u>	<u>5,488</u>	<u>100.0%</u>

\* IFAM otorgó 999 préstamos durante este período a las municipalidades. El crédito otorgado en 1996 fue de aproximadamente 700 millones de colones.

\*\* IFAM concedió donaciones a las municipalidades por un monto aproximado a los 400 millones con recursos provenientes del Fondo de Compensación Social.

**FUENTE:** IFAM: Logros del IFAM en sus 25 años de Existencia.