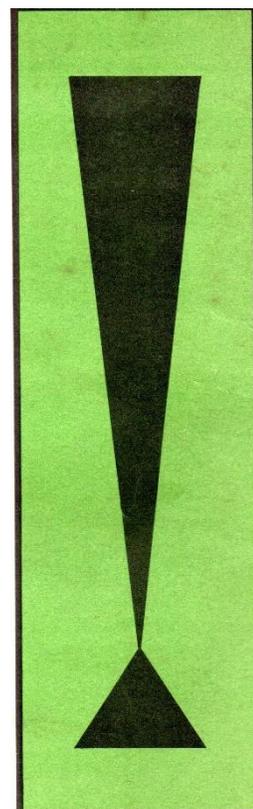


**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“INVESTIGACIÓN SOBRE LA
VIGENCIA DEL REGIMEN MUNICIPAL
COSTARRICENSE”**



Justo Aguilar Fong

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San Pedro, Montes de Oca
1980**



LA VIGENCIA DEL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE

(Versión Preliminar)

**Un estudio de opinión entre ciudadanos
conocedores de la realidad municipal y
que son residentes de la Aglomeración
Metropolitana del país.**

**Lic. Justo Aguilar Fong
Lic. Roberto Corella Fuentes
Lic. Dennis Sánchez Acuña
Dr. Mauro Murillo Arias
Lic. José San Martín Serano.
Lic. Carlos Manuel Soto Guevara
Lic. Seydi Chávez Quirós**

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO

NOVIEMBRE, 1980

LA INVESTIGACIÓN QUE CONDUJO AL PRESENTE INFORME SE DESARROLLÓ MEDIANTE UN CONVENIO FIRMADO ENTRE EL INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL Y LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, CON EL PATROCINIO DE LAS SIGUIENTES AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD:

Dr. Claudio Gutiérrez Carranza
Rector

Dr. Claudio Gonzáles Vega
Decano Facultad de Ciencias Económicas

Lic. José Manuel Villasuso Estomba
Director Instituto Investigaciones Económicas

Dr. Luis Garita Bonilla
Ex – Director Escuela de Administración Pública

Lic. Ismael A. Vargas Bonilla
Director Escuela de Administración Pública

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| PARTE PRIMERA (CAPITULO PRIMERO) | 10 |
| ASPECTOS GENERALES | 10 |
| Los Objetivos y Cobertura del Estudio | 11 |
| Aspectos Metodológicos..... | 11 |
| La población de interés..... | 13 |
| Los temas investigados..... | 13 |
| La muestra y el trabajo de Campo..... | 13 |
| | |
| CAPITULO SEGUNDO | 14 |
| EL MARCO HISTORICO DEL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE Y EVOLUCION DE ALGUNAS | |
| DE SUS CARACTERISTIVAS DURANTE EL PERIODO 1950-1977..... | 14 |
| El marco histórico del régimen municipal costarricense | 14 |
| Evolución de algunas características del régimen municipal en el período 1950-1977..... | 16 |
| Fundamentos Jurídicos de las Municipalidades..... | 16 |
| La División Territorial Administrativa y el número de Cantones | 17 |
| Las Finanzas Municipales..... | 17 |
| | |
| PARTE SEGUNDA (CAPITULO TERCERO) | 30 |
| OPINIONES SOBRE ASPECTOS JURIDICOS Y POLITICOS DEL REGIMEN MUNICIPAL..... | 30 |
| Relaciones de las municipalidades con las Asociaciones | 30 |
| Las elecciones municipales..... | 31 |
| Nombramiento del Ejecutivo Municipal..... | 33 |
| Reforma a la constitución y el fortalecimiento del Régimen Municipal..... | 34 |
| Motivaciones para las regidurías..... | 34 |
| La Municipalidad como trampolín político..... | 35 |
| | |
| CAPITULO CUARTO | 36 |
| OPINIONES SOBRE ASPECTOS POLITICOS E INSTITUCIONALES DEL REGIMEN MUNICIPAL.. | 39 |
| La autonomía municipal | 40 |
| El IFAM y su papel con el régimen municipal..... | 45 |
| El Departamento Metropolitano..... | 45 |
| Opinión sobre reformas principales realizadas al régimen municipal..... | 46 |
| Opiniones sobre la existencia actual de los gobernadores de provincia..... | 46 |
| La Municipalidad como fundamento de un régimen político de democracia | |
| representativa..... | 47 |
| La Municipalidad como fuente del poder popular..... | 47 |

| | |
|--|-----------|
| CAPITULO QUINTO | 48 |
| OPINIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS ECONOMICOS DEL REGIMEN MUNICIPAL..... | 48 |
| Opiniones sobre la participación municipal en decisiones relacionadas con la inversión pública | 49 |
| El papel del IFAM como Banco Municipal..... | 50 |
| | |
| CAPITULO SEXTO | 52 |
| OPINIONES SOBRE LAS FUNCIONES Y PROBLEMAS DE LAS MUNICIPALIDADES..... | 52 |
| Las funciones prioritarias de las municipalidades..... | 58 |
| Grado de cumplimiento de las funciones municipales de carácter prioritario por parte de las municipalidades..... | 60 |
| Los problemas municipales de carácter prioritario, sus causas y situaciones | 61 |
| a) Los problemas..... | 62 |
| b) Las Causas..... | 62 |
| c) Las Soluciones..... | 63 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 64 |
| ANEXO A..... | 65 |

PRESENTACION

Cuestionar a la altura de 1980, la vigencia del régimen municipal costarricense, puede parecer absurdo. Una simple apreciación retrospectiva llevaría a esa conclusión. La figura municipal, aunque incipiente, se dio ya con la independencia y jugó un decisivo rol en los primeros pasos de nuestra nacionalidad; en el medio político costarricense fue modelando una figura representativa de tan fuerte arraigo popular, que al producirse el desprendimiento de España, en cierto modo los ayuntamientos recogieron y asumieron la soberanía; y a pesar de los altibajos que la indefinición política de la época produjo en las provincias que formaron la República Federal Centroamérica, los ayuntamientos o municipalidades en Costa Rica mantuvieron su prestigio y al ejercer la representación de sus poblaciones en los primeros tiempos de la independencia, sembraron la semilla de la función legislativa como factor predominante frente a la acción de los órganos ejecutivos.

Este conjunto de matices histórico-políticos, más la comprobación de que en todas las cartas constitucionales que el país ha tenido -salvo el eclipse institucional de Carrillo y su Ley de Bases y Garantías-, la organización municipal ha estado presente, aunque sometida a las variantes del singular proceso político costarricense, es lo que pesa principalmente en nuestra observación inicial respecto al cuestionamiento del régimen municipal, y a la extrañeza que al respecto manifestamos.

Ciertamente, no es posible desconocer que la evolución institucional de un pueblo, ocurre naturalmente con tropiezos y que los hechos políticos no siempre responden a criterios racionales. En el caso de Costa Rica, ciertos hechos políticos alentados por intereses personalistas en la pugna por el poder público, ejercieron casi desde la independencia una constante presión negativa contra un desarrollo orgánico del régimen municipal. No sólo fueron las acciones directas y concretas de Carrillo, primero, y de Morazán, después, las que conspiraron contra un ordenado proceso municipalista. Quizás resultaron más destructivas las maniobras de manipuleo político que tomaron las municipalidades como pretexto y comodín para justificar incluso atropellos constitucionales con todo lo cual el prestigio inicial y su proyección en los primeros años de vida independientes que favorecían a las municipalidades, se pusieron en entredicho y fueron presa fácil para alimentar a toda clase de ambiciones personalistas.

Lo más grave fue la distorsión institucional que sufrieron las municipalidades, al dejarse seducir por los cantos de sirena de los políticos que las hicieron creerse en ocasiones, como las depositarias únicas y exclusivas de la función constituyente, en un sentido más bien populista que popular o representativo de la soberanía.

Después, y hasta la fecha nuevos factores de diverso orden, especialmente la tendencia centralista de la administración, y la concentración del poder político y del poder económico en el gobierno central (léase Poder Ejecutivo) han venido a

pesar decisivamente en el declinamiento del régimen municipal, salvo por el repunte institucional que pareció llegar con la Constitución de 1949 y que todavía no pasa de ser una esperanza para los que no han dejado en su lucha por el fortalecimiento del gobierno municipal en Costa Rica.

No es mi intención adelantar ningún criterio valorativo acerca de los aspectos que encierra el trabajo objeto de esta presentación, sino simplemente poner de relieve que, pese a lo antes expresado como interpretación personal, lo cierto es que la institución municipal que ha resistido tantos embates, aún sigue sometida a una profunda controversia nacional.

De ahí la importancia del esfuerzo realizado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) sobre la Vigencia del Régimen Municipal, cuya edición ahora presentamos, pues creemos que contribuirá a esclarecer un tema que interesa y seguirá interesando no sólo a los estudiosos de la Administración, sino a muchos ciudadanos que mantienen la fe en una de las más viejas y probadas instituciones políticas costarricenses.

ISMAEL ANTONIO VARGAS BONILLA

DIRECTOR DE LA
ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA

INTRODUCCION

Este documento presenta el análisis de algunos aspectos importantes relacionados con la Vigencia del Régimen Municipal Costarricense con base en un estudio de opinión. La población entrevistada incluyó a personas conocedoras de la realidad municipal del país, profesionales, políticos y funcionarios públicos que eran residentes del área denominada Aglomeración Metropolitana. La investigación fue realizada bajo un enfoque de carácter interdisciplinario en el que se consideraron los aspectos sociopolíticos, jurídicos y económicos de los temas tratados en relación con la institución municipal.

La primera parte de este documento presenta una definición de los objetivos y cobertura de la investigación, así como de la metodología empleada para la obtención de la información. Se incluye una descripción breve de la evolución histórica que experimentó el régimen municipal desde el ayuntamiento español de principios del siglo XIX hasta la municipalidad de nuestros días, con una caracterización de sus aspectos jurídicos, políticos y económicos.

La parte segunda ofrece un análisis descriptivo de las opiniones obtenidas en la encuesta sobre los problemas y aspectos relevantes del régimen municipal contemporáneo de Costa Rica. Los temas comprendidos en este análisis fueron seleccionados con referencia a la vigencia institucional y autonomía de la municipalidad en el contexto del régimen político de democracia costarricense; así como a algunas de las reformas que han sido planteadas últimamente entre las que se incluyen las elecciones de los regidores en fecha diferente a las elecciones presidenciales.

Esta investigación fue llevada a cabo por el personal profesional del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), el cual funciona adscrito a la Escuela de Administración Pública y al Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica. Su realización estuvo orientada por las especificaciones del convenio suscrito entre el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Universidad de Costa Rica en el año 1976 para el desarrollo de tres investigaciones. Sin embargo, dado que los recursos financieros asignados por esa institución sólo alcanzaron para financiar las primeras dos investigaciones. Sin embargo, dado que los recursos financieros asignados por esa institución sólo alcanzaron para financiar las primeras dos investigaciones que ya fueron publicadas; este estudio debió ser suspendido en su fase de diseño a principios del año 1978, por falta de recursos. Posteriormente, a fines de ese mismo año el CICAP, utilizando recursos propios y la colaboración de algunos profesores de la Escuela de Administración Pública, especialmente durante los períodos de sus vacaciones, logró llevar adelante la recolección de datos en los primeros meses del año 1979 y su posterior análisis que culminó con la redacción de este documento en agosto de 1980.

Debe señalarse que este estudio responde a una preocupación muy singular del Lic. Armando Araúz Aguilar, quien fungió hasta mayo de 1978, como Director de la Escuela de Administración Pública, para que el CICAP iniciara y llevara a cabo un proceso de investigaciones sobre la realidad municipal, del cual este documento es un fiel reflejo.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

En este capítulo se presenta una especificación de los propósitos y objetivos de la investigación, así como de la cobertura que limita el análisis de la información obtenida en la misma. Los aspectos metodológicos y temas tratados se incluyen con el fin de entender los métodos de trabajo y las limitaciones de los resultados obtenidos. En la parte final del capítulo se ofrece información sobre el tipo de muestra utilizada para realizar el trabajo de campo y levantamiento de las opiniones que en este estudio son analizadas.

1-1. LOS OBJETIVOS Y COBERTURA DEL ESTUDIO

Este estudio fue realizado con el propósito de obtener información que permitiera aclarar algunos aspectos relacionados con los problemas de mayor relevancia del régimen municipal costarricense, en su momento de actualidad. Conviene recordar que las crisis económicas de los años 1973 y 1974 afectaron seriamente las finanzas municipales y por ende el funcionamiento de las municipalidades mismas de todo el país. Esa situación entre otras dio origen a mediados de los años de la década de 1970 a un debate sobre la Vigencia de la Institución Municipal el cual polarizó las opiniones de los costarricenses en dos posiciones: un primer grupo de ciudadanos consideró que la existencia de gobiernos municipales ineficientes era un anacronismo que debía ser superado por medio de su eliminación, y que sus funciones podrían ser asignadas al resto de las Instituciones Públicas que conforman el Estado Costarricense. En la posición antagónica, se agruparon otros ciudadanos, argumentando que la municipalidad es la célula básica del régimen democrático, y que, consecuentemente, debía preservarse, pero en otro contexto que le permitiere operar con mayores niveles de eficiencia y de efectividad. De las discusiones suscitadas en torno a este debate se pudieron determinar algunos elementos que son esenciales a la Vigencia del Régimen Municipal Costarricense y que de forma directa o indirecta fueron considerados en esta investigación.

Los objetivos que se propusieron para este estudio se describen a continuación:

- a) Determinar el clima de opinión sobre la vigencia de la institución municipal entre ciertos grupos de la población costarricense que están estrechamente vinculados con su actividad.
- b) Identificar aquellos problemas de mayor relevancia que afronta el gobierno municipal en la actualidad, así como algunos criterios para orientar las soluciones a esos problemas.

- c) Evaluar las funciones realizadas en el pasado por las municipalidades y plantear la posibilidad de ampliarlas en el contexto de una mayor capacidad económica y autonomía político.
- d) Evaluar algunas reformas al régimen municipal que han sido propuestas en los últimos años, como medios para actualizar su organización con el desarrollo político institucional del resto de las instituciones del estado costarricense.

Para obtener información pertinente a esos objetos se entrevistó a personas conocedoras de la realidad municipal del país ya sea porque habían ejercitado funciones en la municipalidad o porque en el ejercicio de sus actividades debían vincularse con dichas funciones. Por razones de conveniencia y lo limitado de los recursos financieros de este estudio, la encuesta se circunscribió a ciudadanos residentes de la Aglomeración Metropolitana.

1-2. ASPECTOS METODOLOGICOS

a) La población de interés

Dadas las características de esta investigación y por tratarse de un estudio de opinión pública, se estableció como población de interés para fines analíticos a 500 ciudadanos costarricenses vinculados con el régimen municipal y que constituyen parte de la dirigencia política del país, así como especialistas de diversas profesiones que en el ejercicio de sus actividades participan de la actividad municipal.

Esta población comprende a tres grupos de personas: la dirigencia política de ascendencia municipal, la elite política nacional y los especialistas. La especificación de esos grupos se incluye a continuación.

- i) El dirigente político de origen municipal: es aquella persona cuya carrera política se inició en una municipalidad y que desempeña o ha desempeñado posiciones tales como: diputado, ministro de dirección ejecutiva en las instituciones públicas.
- ii) El especialista municipal: es aquel profesional que en el ejercicio de sus actividades ha tenido que relacionarse íntimamente con las municipalidades del país. En este grupo se incluyen profesionales en el campo del derecho, la economía, la administración, la ingeniería y otros.

Además, se incluye a profesionales que tienen antecedentes relacionados con la publicación de libros, documentos o disertaciones de tesis en el campo municipal.

- iii) La élite política nacional: Comprende a los dirigentes de los partidos políticos del país.

b) Los temas investigados

En la encuesta se preguntó a las personas entrevistadas sobre diversos temas relacionados con la actividad de los gobiernos municipales, así como de sus relaciones con el Gobierno Central, al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Los aspectos centrales de esta investigación y que dieron sustento al cuestionario utilizado en esta encuesta (ver copia del mismo anexo), se describen en los párrafos siguientes:

- i) En el campo de la sociología política se consideró necesario confrontar a los entrevistados con el tema de la organización institucional municipal, así como de sus funciones económicas y políticas.
- ii) En el área institucional se consideraron las relaciones que en el pasado han tenido las municipalidades con el Gobierno Central y otras instituciones, entre las que destaca el IFAM y las asociaciones de desarrollo comunal.
- iii) El tema de la autonomía municipal, las elecciones de los regidores y el nombramiento del Ejecutivo Municipal constituyeron aspectos de importancia planteados a los entrevistados
- iv) En el campo económico se consideró la importancia de los recursos propios, las transferencias gubernamentales, en el endeudamiento, así como el carácter del gasto municipal.

Una copia del cuestionario que fue utilizado en esta encuesta, se incluye en el anexo de este mismo estudio.

c) La muestra y el trabajo de campo

Del total de 500 personas identificadas en los tres grupos del universo del estudio se determinó una población muestral de 100 personas relacionadas en diferentes grados con la gestión municipal, tomando en cuenta en la selección de cada una de ellas, aspectos tales como: a) si desempeñaban en el momento del estudio un cargo municipal; b) si recientemente lo habían desempeñado; c) personas que aunque no desempeñaban directamente un cargo municipal; b) si recientemente lo habían desempeñado; c) personas que aunque no desempeñaban directamente un cargo municipal, su actividad profesional se relacionaba en cierto modo con los municipio, entre ello, investigadores , abogados, economistas, administradores e ingenieros principalmente; d)funcionarios públicos y políticos de actualidad que por la índole de sus funciones se relacionan forzosamente con la gestión municipal.

De esta manera, del universo de ciudadanos costarricenses indicado, se siguió este procedimiento de selección, básicamente de juicio, con el cual se pretendió obtener representatividad en la diversidad de opiniones que se recabaron a los entrevistados de los temas señalados en el aparte anterior. El cuestionario que se utilizó consta de 47 preguntas de opinión en relación con los temas ya comentados.

La prueba de este cuestionario se realizó con base en una muestra debidamente seleccionada para este propósito y fue llevada a cabo en el mes de noviembre de 1978. Al mismo tiempo se realizó el entrenamiento del personal encuestador, el cual prosiguió hasta el mes de diciembre de ese mismo año.

En la recolección de la información se contó con la participación de 6 entrevistadoras, 2 supervisores, así como un encargado del trabajo de campo. Las entrevistas se llevaron a cabo en los meses de enero y febrero del año 1979 y se logró encuestar a un 82% de las personas identificadas en la muestra, lo cual ofreció un nivel de representatividad satisfactorio.

CAPITULO II

EL MARCO HISTORICO DEL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE Y EVOLUCION DE ALGUNAS DE SUS CARACTERISTIVCAS DURANTE EL PERIODO 1950-1977

En este capítulo se ofrece una breve sinopsis del régimen municipal costarricense, con el propósito de presentar un marco de referencia al análisis de opiniones sobre aquellos aspectos básicos y problemas relativos a la vigencia de las municipalidades que constituye la parte central de este documento.

En su primera parte incluye un análisis histórico que muestre la evolución del régimen municipal del país desde sus orígenes en el ayuntamiento español de principios del siglo XIX hasta la municipalidad contemporánea de mediados del siglo XX.

La parte segunda caracteriza ciertos aspectos de relevancia de las municipalidades en el campo jurídico administrativo y económico en un análisis que cubre el período 1950-1977.

2.1 El marco histórico del régimen municipal costarricense

Con la conquista española, se establecieron los primeros ayuntamientos en el continente Americano y Costa Rica no fue una excepción a ello. Así, a principios del Siglo XIX, nos encontramos con una institución de gobierno local que en lo relativo a su estructura política, estaba bien consolidada en las diferentes provincias americanas y que la misma les permitió desempeñar un papel importante en su búsqueda independentista del Reino Español. En ese contexto se considera que con la Constitución de Cádiz de 1812, puede afirmarse que comienza verdaderamente la historia constitucional de Costa Rica y que es cronológicamente, nuestro primer documento constitucional 1/, la cual en su título sexto, especifica que los Ayuntamientos constituyen el Gobierno interior de las provincias y los pueblos, como parte del establecimiento de un sistema político descentralizado de la Corona. Además, indica en su artículo 310 que existirán Ayuntamientos en todos aquellos pueblos de mas de mil habitantes, y que bajo ciertas condiciones otras localidades de menor población podrían tener su propio ayuntamiento.

1/ Jiménez, Mario Alberto, Desarrollo Constitucional de Costa Rica, San José. Editorial Costa Rica, 1974 Pág. # 28

Finalmente debe indicarse, que la Constitución de Cádiz, en su artículo 321 le asignó a los Ayuntamientos o gobiernos interiores las siguientes funciones:

- 1) La policía, y aspectos de salubridad
- 2) Auxiliar de Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público
- 3) La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositarios bajo la responsabilidad de los que se nombran:
- 4) Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
- 5) Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común;
- 6) Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriben;
- 7) Cuidar de la construcción o reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato;
- 8) Formar las ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación pro medio de la Diputación Provincial que las acompañará en su informe;
- 9) Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso. 2/

El 15 de Setiembre de 1821, la Provincia de Guatemala se independiza de España, y en igual forma proceden el resto de las provincias centroamericanas incluyendo Costa Rica. Las decisiones para esa emancipación se tomaron en los diversos Ayuntamientos de estas provincias, las cuales fueron a su vez los niveles de Gobierno que aportaron la organización política para la temprana administración que tuvieron nuestros pueblos. Así en la ley de fecha 26 de Diciembre de 1824 promulgada en nuestro país, se estableció que, cualquier pueblo, independientemente del tamaño de su población, debía contar con una Municipalidad. Posteriormente, en la Ley Fundamental de 1825, se redactó un capítulo completo sobre el "Gobierno Interior de los Pueblos" y en el año 1828, a través del Decreto N° 71 del 13 de Junio, se definieron los fines y objetivos de los gobiernos locales.

2/ IFAM. Código Municipal. San José, 1978. Serie Documentos Municipales 012

Con la llegada al poder de la República de Don Braulio Carrillo, el 27 de Mayo de 1834, se vive un proceso regresivo en la organización de los gobiernos locales al constituirse un gobierno de corte absolutista, que eliminará la institución municipal. Por medio de decreto se sustituyeron los gobiernos municipales en un sistema centralizado al que se trasladaron sus funciones. Sin embargo, ocho años después, en junio de 1842, cuando Francisco Morazán derroca al presidente Carrillo, se da un retorno al funcionamiento del Régimen Municipal al cual se le introdujeron una serie de reformas.

El presidente Don José María Castro, inicia su administración en 1842 y en febrero de ese mismo año emite un Decreto ejecutivo en el cual establece por vez primera, la división territorial del país en Provincias, Cantones y Distrito, así como la obligatoriedad de una municipalidad en cada cantón.

En relación con las Ordenanzas Municipales debe señalarse que su legislación data de los años 1862 y 1867 y que en aquellas se señala la autonomía de la Administración Municipal en los asuntos de interés comunal y nacional. En esas ordenanzas se le asignaron a la Municipalidad las siguientes atribuciones:

- 1) Cuidar de la seguridad y el orden;
- 2) Promover la Educación Pública;
- 3) Ordenar la conservación de la higiene;
- 4) Controlar la venta de medicamentos;
- 5) Vigilar los pesos y las medidas;
- 6) Dictar las providencias necesarias para evitar inundaciones y cualesquiera calamidades;
- 7) Promover la agricultura, industria y comercio;
- 8) Cuidar de la apertura, composición, reparación y ampliación de las calles y caminos vecinales y formación de puentes y calzadas en los mismos;
- 9) Velar por el cuidado y aprovechamiento de los bosques y montes;
- 10) Establecer, suprimir o trasladar ferias y mercados, **3/**

Sin embargo, el fortalecimiento del poder central y la concentración del poder en el Ejecutivo, explican que, durante este período, las municipalidades pierdan de nuevo su fuerza política en la organización del Estado Costarricense. Esa pérdida de importancia que sufre el régimen municipal se hace patente con el advenimiento de la Constitución de 1871, la cual en su artículo 130, estableció que únicamente debían existir las municipalidades en las cabeceras de provincias a las cuales les correspondía la administración fomento y cuidado de los intereses provinciales. Ello quedó aún más limitado por el hecho de que el Ejecutivo Municipal era al mismo tiempo el Gobernador de la Provincia.

En el año 1882 se lleva a cabo una Reforma Constitucional que amplía el número de municipalidades a una por cantón, pero al continuar con la misma organización su dependencia política con el Poder Ejecutivo se mantuvo. En el comentario siguiente se refleja esa situación:

“La legislación municipal...fue entregándose a la dirección y manejo del Ejecutivo, concretamente al Presidente de la República, hasta el punto de que en los últimos años las municipalidades eran algo así como Juntas Progresistas de los pueblos y en lo administrativo apéndices del Ejecutivo que las manejaba a través de la Inspección General de Hacienda” 4/

Así en lo que restó del siglo XIX, y en las décadas que van hasta 195, se renovaron algunos esfuerzos para reorientar el desarrollo municipal, los cuales no tuvieron éxito. Sin embargo, la tendencia que venía desde un período previo no pudo ser revertida y el proceso de debilitamiento de la institución municipal no se detuvo. Ello explica que la prestación de servicios municipales descritos en las Ordenanzas relativos a la educación, agua potable, constitución de vías, alumbrado público y otros fueron absorbidos paulatinamente por nuevas instituciones públicas que fueron creadas algunas de ellas exclusivamente con el propósito de atender su provisión. No obstante, la lucha por fortalecer el régimen municipal no decayó, existiendo siempre ciudadanos que vieron en las municipales el marco institucional para una mayor participación popular en la solución de ciertos problemas y necesidades de las comunidades, así como una de las principales instituciones democráticas.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial suceden algunas reformas que dan marco a cambios importantes en la organización del estado costarricense. El régimen municipal experimenta algunas de estas reformas, las cuales serán determinantes de la clase de municipalidad que funciona en los cantones de nuestro país hoy en día. La primera de esas reformas es la del año 1969, con la ley N°4340 del 30 de mayo de ese año, la cual sustituye la participación de las municipalidades en los impuestos Ad Valorem, café, cantonal de licores y cerveza extranjera, por las rentas provenientes del impuesto territorial.

4/Vargas Bonilla, Ismael. Lecciones de Derecho Constitucional. Publicaciones Universidad de Costa Rica, 1957, Página 87. Citado por don Hernán Peralta en las Constituciones de Costa Rica, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, Página 99

Esta ley permitió a las municipalidades aumentar sus rentas propias y disminuir con ello en menor grado la dependencia de su sistema de financiamiento con las transferencias presupuestarias del Gobierno Central.

La segunda reforma data del año 1970 y está referida a la aprobación del Código Municipal, el cual en su artículo cuatro especifica una nueva definición de las atribuciones y funciones de los gobiernos municipales, entre las que interesa destacar las siguientes:

- 1) Promover el progreso de la cultura, las ciencias y las artes mediante el establecimiento de bibliotecas públicas; la organización de concursos artísticos y literarios de toda clase; la celebración de seminarios y congresos sobre temas culturales o científicos de interés inmediato para el cantón o la región...
- 2) Impulsar enérgicamente la educación general y vocacional de los habitantes del cantón, coordinando su actividad con los organismos nacionales o particulares dedicados a dirigir o ejecutar labores educativas de todo orden...
- 3) Velar por la salud física y mental de los habitantes del cantón estableciendo o participando en programas de prevención y combate de enfermedades...
- 4) Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y las disposiciones de este Código, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos...
- 5) Formular una política de desarrollo integral rural, tendiente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos y los estímulos necesarios para que la población campesina del cantón mejore cada día sus condiciones de vida y de trabajo.
- 6) Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial, mediante estímulos y facilidades adecuadas...
- 7) Proteger los recursos naturales de todo orden...
- 8) Fomentar el turismo interno y externo...
- 9) Velar por la seguridad de las personas y el orden público...
- 10) Promover la conciencia cívica de la población a fin de que los ciudadanos en ejercicio de los principios de autodeterminación democrática, participen oportuna y conscientemente en la actividad del gobierno municipal. **5/**

Estas atribuciones estuvieron orientadas a promover en los municipios establecimientos de gobiernos locales con más responsabilidades dentro de un amplio ámbito de su acción económica y social. Ello, sin embargo, no pudo realizarse dado que las limitaciones financieras impuestas por sus recursos propios constituyeron una barrera difícil de superar. Aunado a esa situación también se determinó que la amplitud de funciones desempeñadas por el Gobierno Central y las instituciones públicas que operan en forma centralizada impidieron de hecho un mayor desarrollo municipal.

Hay algunos aspectos novedosos en el nuevo Código Municipal entre los que señala la participación popular que puede promover la Municipalidad, estableciéndose que esta puede convocar al pueblo por medio de Plebiscitos, cabildos o referendos, así como también a través de las solución solidaria y cooperativa de los problemas comunales.

Además, en el título III del Código se establecen las bases de la organización de la municipalidad, especificando sus atribuciones, deberes y composición de los concejos municipales, el número de los regidores y normas básicas que deben orientar el funcionamiento de la municipalidad.

Así, el nombramiento del Ejecutivo Municipal representa una de las innovaciones de la organización municipal. Anteriormente, los acuerdos municipales se ejecutaban por disposición del Jefe Político, el cual era nombrado por el Poder Ejecutivo, funcionario que dependía del Ministerio de Gobernación y Policía. De acuerdo con el artículo 55 de este código, se facultó al Concejo para nombrar al Ejecutivo Municipal, eliminando con ello esa vinculación con el Gobierno Central.

Otros aspectos de gran interés en el Código están referidos a la constitución de los Concejos de Distrito dentro de la estructura institucional de la municipalidad. Además, el Código representa un capítulo muy extenso relativo a la hacienda municipal, el cual regula los aspectos de ingresos egresos, presupuestos y uso de financiamiento proveniente del endeudamiento.

En el campo administrativo, el Código introduce el principio de la estabilidad de los funcionarios y empleados municipales, ello con el propósito de ofrecer seguridad al personal de la Institución Municipal.

Finalmente, en el Código se establece un sistema de recursos contra los actos municipales, regulando la forma en que los ciudadanos pueden protegerse contra los actos ilegales de los Concejos Municipales, al dictar, en algunos casos por desconocimiento, disposiciones que le sean lesivos.

Conjuntamente con la adopción del Código Municipal (IFAM). El artículo 19 del Código Municipal estableció el funcionamiento de este Instituto, con el propósito de que les prestara asesoría técnica a las municipalidades, y le sirviera de intermediario financiero en la provisión de recursos para los programas de inversión local. En atención a estos propósitos, el IFAM ha desarrollado dos programas muy importantes, que se especifican a continuación.

- a) Asistencia técnica. Bajo este programa se ha tratado de que las municipalidades utilicen en forma más eficaz y eficiente los recursos humanos y financieros a su disposición. La asistencia técnica ha provisto por una mayor capacitación, coordinación y desarrollo institucional.
- b) Crédito Municipal. Este programa a tenido como objeto financiar a través de un sistema especial de préstamos, la constitución de obras y el establecimiento de equipamientos para servicios públicos de carácter local.

En ese contexto, puede afirmarse que el IFAM ha actuado como un intermediario financiero para las municipalidades ofreciendo simultáneamente el crédito, la asistencia técnica necesaria que requiere su implementación.

Evaluando estas últimas reformas a la luz de la evolución mostrada por el régimen municipal puede inferirse que su realización ha permitido el logro de avances significativos. Sin embargo, es importante considerar que estas reformas ocurrieron en un contexto del desarrollo nacional en que los fenómenos de urbanización e industrialización estaban operando con gran intensidad, y dando origen a cambios estructurales significativos en la organización de la economía, así como en una relocalización de las poblaciones entre las diversas regiones del país. Concomitantemente a ello ocurrió una rápida expansión de la actividad del sector público no municipal lo cual generó condiciones para que esas reformas municipales tuvieran un efecto limitado. El análisis siguiente sobre la actividad municipal en los años 1950 a 1977, permitiera evaluar con mayor propiedad su evolución en el contexto del desarrollo socioeconómico e institucional experimentado por el país en ese período.

2-2. Evolución de algunas características del régimen municipal durante el período 1950-1977

2-2.1 Fundamentos jurídicos de las municipalidades

La Constitución Política de nuestro país establece en su artículo 168 que el territorio nacional para efectos de su administración, se divide en Provincias, Cantones y Distritos. Además, en su artículo 169 establece que los cantones deben contar con gobiernos locales o municipalidades, los cuales serán responsables por “La administración de los intereses y servicios locales de cada cantón” **6/**

Aspecto central de la institución municipal lo constituye su autonomía política, en relación con el Gobierno Central (artículo 170 de la Constitución Política) lo cual convierte a las municipalidades en el único nivel de gobierno descentralizado dentro de la actual organización del Estado Costarricense.

La dirección de la municipalidad está a cargo del Concejo Municipal, órgano éste que está integrado por los regidores que se elijan de formas populares, y de un administrador llamado “Ejecutivo Municipal” quién es responsable ante ese Concejo. La elección de los miembros del Concejo Municipal se realiza simultáneamente con la elección del Presidente de la República y de los diputados, utilizando el sistema de partidos políticos y en consulta popular.

6/ Asamblea Legislativa. Constitución Política de la República de Costa Rica San José, Imprenta Nacional, 1976 Pág. 69

El presupuesto municipal es aprobado por el Concejo Municipal, pero para su ejecución requiere de la confirmación de la Contraloría General de la República, institución que además fiscaliza su ejecución. El presupuesto constituye el instrumento de ejecución del gasto local por medio del cual el Concejo de Regidores implementa sus políticas en la atención de los intereses y necesidades de los Ciudadanos residentes en el cantón.

2-2.2 La División Territorial Administrativa y el Número de Cantones

De acuerdo con la División Territorial Administrativa Vigente, el país se encuentra dividido en ochenta cantones, en cada uno de los cuales se encuentra organizado un gobierno municipal. Además, existen “Concejos Municipales de Distritos” en los distritos de Jorco, Cervantes, Tucurrique, Colorado y Peñas Blancas; los que, por su tamaño territorial, número de habitantes y su instancia con el Distrito Central del Cantón, justifica la existencia de un gobierno local, que opera con cierta independencia de la municipalidad del Cantón al cual pertenece al Distrito.

El cuadro N°2-1 presenta un listado de los Gobiernos Municipales incluyendo a los Concejos de Distrito con información sobre la extensión territorial, número de habitantes, densidad demográfica y naturaleza urbano-rural del cantón y de los Distritos de Jorco, Cervantes, Tucurrique, Colorado y Peñas Blancas.

CUADRO No 2-1

GOBIERNOS LOCALES DE COSTA RICA: Extensión territorial de sus jurisdicciones,
población y densidad

| | Extensión Territorial (en Km ²) | Población, Censo 1973 (en personas) | Densidad Hab/Km ² |
|------------------|---|---|---------------------------------|
| Total del País | <u>50.900</u> | <u>1.871.730</u> | <u>36.8</u> |
| Sub-Total Urbano | 9.089.0 | 1.087.690 | 119.7 |
| San José | 45 | 215.441 | 4.788 |
| Escazú | 35 | 25.026 | 715 |
| Goicoechea | 31 | 61.607 | 1.987 |
| Alajuelita | 21 | 23.013 | 1.096 |
| Tibás | 9 | 35.602 | 3.956 |
| Noravia | 29 | 19.548 | 674 |
| Montes de Oca | 16 | 33.633 | 2.102 |
| Curriabat | 16 | 15.591 | 974 |
| Aserrí | 182 | 20.019 | 110 |
| Coronado | 215 | 16.336 | 76 |
| Desamparados | 126 | 74.272 | 590 |
| Heredia | 274.4 | 36.487 | 103 |
| Santa Ana | 62 | 14.499 | 234 |
| Berba | 59.7 | 12.864 | 216 |
| Santo Domingo | 31 | 17.423 | 562 |
| Santa Bárbara | 73.5 | 19.738 | 146 |
| San Rafael | 57.4 | 16.013 | 279 |
| San Isidro | 25.8 | 5.979 | 232 |
| Belén | 12.6 | 8.538 | 678 |
| Flores | 7.6 | 6.524 | 858 |
| San Pablo | 8.5 | 6.660 | 783 |
| Alajuela | 237 | 96.325 | 406 |
| Cartago | 143.2 | 65.310 | 456 |
| La Unión | 48 | 23.352 | 487 |
| Paraiso | 287.2 | 22.281 | 78 |
| Oreamuno | 32.3 | 17.517 | 542 |
| El Guarco | 194 | 14.030 | 72 |
| Palmares | 45 | 14.495 | 322 |
| Liberia | 1.567.6 | 21.781 | 14 |
| Cañas | 938 | 12.779 | 14 |
| Puntarenas | 2.146 | 62.603 | 29 |

31

| | Extensión Territorial (en Km ²) | Población, Censo 1973 (en personas) | Densidad Hab/Km ² |
|-----------------|---|---|---------------------------------|
| Esparza | 227.2 | 12.095 | 53 |
| Orotina | 130 | 8.479 | 65 |
| Limón | 1.756 | 40.830 | 23 |
| Sub-Total Rural | <u>41.911</u> | <u>784.090</u> | <u>19.8</u> |
| Mora | 161 | 10.733 | 66.7 |
| Puriscal | 661 | 29.150 | 43.0 |
| Tarrazú | 233 | 7.542 | 32.4 |
| Dota | 438 | 4.375 | 9.1 |
| Acosta | 342 | 14.385 | 42.1 |
| León Cortes | 120 | 7.521 | 62.7 |
| San Ramón | 533 | 29.742 | 55.8 |
| Grecia | 217.4 | 31.806 | 146.3 |
| Atenas | 125 | 12.610 | 100.9 |
| Maranjo | 128.3 | 19.721 | 153.7 |
| Poás | 63.9 | 10.191 | 147.9 |
| Alfaro Ruiz | 129.3 | 6.342 | 49.0 |
| Valverde Vega | 307.2 | 8.707 | 28.3 |
| Jiménez | 316.2 | 9.054 | 28.6 |
| Turrialba | 1.397.0 | 43.202 | 30.9 |
| Alvarado | 133.6 | 4.954 | 35.0 |
| Micoya | 1.326 | 37.135 | 24.3 |
| Santa Cruz | 1.423.2 | 29.739 | 20.9 |
| Bagaces | 1.019.6 | 9.823 | 9.6 |
| Carrillo | | 14.993 | 24.0 |
| Abangares | 476.1 | 8.841 | 24.4 |
| Tilarón | 632.1 | 12.563 | 19.8 |
| Mandayure | 599 | 12.058 | 20.5 |
| La Cruz | 1.430 | 9.333 | 5.3 |
| Hojancha | 215 | 7.899 | 36.7 |
| Montes de Oro | 176.7 | 6.979 | 39.5 |
| Aguirre | 496.6 | 15.473 | 29.1 |
| Parrita | 472 | 11.901 | 25.2 |
| Turrúcares | 413 | 4.709 | 11.4 |
| San Mateo | 135 | 2.979 | 22.0 |
| Pérez Zeledón | 1.000 | 67.099 | 37.3 |
| Buenos Aires | 2.260 | 20.194 | 6.9 |
| Osa | 2.262.2 | 24.613 | 10.9 |
| Golfito | 1.725.3 | 28.058 | 18.5 |
| Coto Brus | 967 | 19.971 | 20.7 |

32

| | Extensión Territorial (en Km ²) | Población Censo 1973 | densidad Hab/Km ² |
|--------------------------------|---|-------------------------|---------------------------------|
| Corredores | 567 | 14.510 | 25.6 |
| San Carlos | 3.435 | 54.952 | 16.0 |
| Upala | 1.790 | 15.971 | 9.0 |
| Los Chiles | 1.264 | 5.596 | 4.4 |
| Guatuso | 724 | 4.713 | 6.5 |
| Sarapiquí | 2.349.4 | 12.618 | 5.4 |
| Talamanca | 3.004 | 5.431 | 1.8 |
| Matina | 770 | 10.488 | 13.6 |
| Guácimo | 502 | 11.572 | 23.0 |
| Jacó* | | 2.958 | |
| Cervantes* | 14 | 2.630 | 187.9 |
| Tucurrique* | 29.4 | 2.469 | 84.0 |
| Colorado* | 196.7 | 2.792 | 15.0 |
| Peñas Blancas* (San Isidro) | 241.2 | 3.401 | 14.1 |

* Concejos Municipales de Distrito cuya jurisdicción Territorial corresponde a Distritos

FUENTE: D.G.E.C. Ministerio de Economía Industria y Comercio, Censo, 1973

En el cuadro N° 2-1 se presenta una caracterización urbano-rural de tipos preliminar de los 80 cantones del país, así como los distritos de Jaco, Cervantes, Tucurrique, Colorado y Peñas Blancas ^{7/}, en que se asocia el tamaño de su territorio con la población residente en ellos usando la información censal del año 1973. Esas cifras muestran que los cantones considerados como urbanos presentan una extensión promedio de aproximadamente 267 kilómetros cuadrados, así como una población promedio cercano a las 32.000 personas lo cual se refleja en una densidad de 120 personas por kilómetro cuadrado. A su vez los cantones considerados como rurales tienen una extensión promedio de 820 km², una población de 15.374 personas y una densidad de 19 personas por km², en cada una de ellos. De ello se infiere que en promedio los cantones urbanos son tres veces más pequeños que los rurales y que su población es dos veces mayor que estos últimos. No debe olvidarse que esos promedios ocultan algunas variaciones en cuanto a tamaño territorial y población para algunos cantones, como el caso de los cantones de Flores y San Carlos que tienen una extensión de 8 y 3.435 km² respectivamente.

De esta manera los cantones urbanos que en su mayoría están en la región central del país son de un tamaño relativamente pequeño en área y con poblaciones que por kilómetro cuadrado presentan altas densidades; lo contrario es cierto para los cantones rurales. Esa alta densidad demográfica urbana de ciertos cantones es explicada por el rápido proceso de urbanización que ocurrió a partir de los sesentas cuando el Estado fomentó la industrialización del país. Las políticas económicas de ese período promovieron el establecimiento de la industria en las principales ciudades de la Región Central así como un reforzamiento en la construcción de infraestructura económica y social (carreteras, caminos, energía, hospitales, escuelas) y equipamientos de servicios.

Consecuentemente, el desarrollo del país se concentró especialmente en la migración de poblaciones rurales hacia esta región donde había empleos disponibles, ingresos más altos y mayores servicios públicos. Ese desarrollo también permite inferir que el resto de los cantones en su mayoría rurales, no fueron igualmente favorecidos, con el resultado de que sus poblaciones disfrutaban de un aparente bienestar menor que los habitantes urbanos.

En lo que respecta a los gobiernos municipales debe señalarse que la rápida urbanización y concentración de poblaciones en la Región Central generó demandas intensas por servicios públicos de carácter local (recolección de basura, alumbrado público, parques, bibliotecas, caminos, agua, etc) Sin embargo, el Estado no proporcionó una modernización de la organización política y administrativa de las municipalidades así como su fortalecimiento económico, provocando con ello una crisis en el funcionamiento de estos gobiernos que, como se verá más adelante, se vieron imposibilitados de hacerle frente a esas demandas.

^{7/} El análisis de estos Distritos los equipara a Cantones a efectos de comparar las cifras sobre extensión territorial y población con los datos respectivos para los 80 cantones con que cuenta el país.

En el área rural, las demandas por servicios locales no tuvieron la misma intensidad que en los cantones urbanos. Sin embargo, el alto centralismo desarrollado por la actividad estatal (Gobierno Central, Instituciones de servicios y empresas públicas) con sus énfasis en las políticas por concentrar recursos en el centro del país, no permitió la consolidación de gobiernos locales fuertes en los cantones rurales, que actuaran en forma compensatoria para desarrollar poder político en esas regiones y lograr un mayor equilibrio en el desarrollo del país.

2-2.3 Las Finanzas Municipales

El cuadro 2-2 muestra que el gasto municipal aumentó de ₡15 millones (de colones corrientes) en 1950 a ₡330 millones en 1977 y que su crecimiento anual fue de un 12% a lo largo de ese período. Comparativamente, el gasto del Gobierno Central creció a una tasa anual de un 15% (₡4.950 millones en 1977) mientras que el Producto Interno Bruto (₡12.279 millones en 1977) lo hizo a un 9% aproximadamente durante ese mismo período, Esas tendencias muestran la rápida expansión de la actividad económica del Gobierno Central respecto a la actividad desarrollada por los gobiernos locales y la economía del país.

El tamaño de la economía municipal se puede apreciar al referirla a la actividad económica representada por el PIB o al monto del gasto total del Gobierno Central. De la información del cuadro 2-2 se infiere que los gastos municipales representaron aproximadamente un 7% de los gastos del Gobierno Central y un 3% del PIB en el año 1977, lo cual refleja la pequeña magnitud que tiene la actividad económica municipal del país.

Cuadro No. 2-2

COSTA RICA: Gastos Municipales del Gobierno

Central y el Producto Interno Bruto

1950, 1960, 1970 y 1977

(millones de colones corrientes)

| AÑOS | Gastos Municipales (₡ Corrientes) | Gastos del Gov. Central (₡ corrientes) | Producto Interno Bruto (₡ Corrientes) |
|-----------|--------------------------------------|--|---|
| 1950 | 14.9 | 126.7 | 1334.0 |
| 1960 | 46.0 | 335.3 | 2767.0 |
| 1970 | 79.9 | 2.767.0 | 6269.0 |
| 1977 | 330.3 (1) | 4.950 (1) | 12279 (1) |
| 1950-1977 | (12.2)(2) | (14.5) (2) | (8.6) (2) |

(1) Cifras Preliminares

(2) Tasas de crecimiento anual durante el período 1950-1977

FUENTES: Años 1950, 1960, 1970. Aguilar Fong Justo y Li Avellán, Enrique,

Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales

de Costa Rica 1960-1975. Cuadro No. 4, pág 23

1977, Banco Central y Dirección General de Estadística y Censos.

En este contexto interesa señalar que el mencionado proceso de urbanización ocurrido en las ciudades de la Región Central en especial, generó presiones sociales por parte de sus poblaciones por mayores y aún nuevos servicios públicos de responsabilidad municipal, lo cual considerando los limitados recursos disponibles para las municipalidades urbanas – éstos fueron montos pequeños como se muestra en las cifras del cuadro 2.2-, no permitieron atender esas necesidades. Ello motivó que fuera al Gobierno Central y el resto de las instituciones Públicas (en algunos casos creando nuevas instituciones) las que atendieran parcial o totalmente necesidades, con el consiguiente deterioro de la imagen municipal en sus respectivas comunidades.

Además, debe señalarse que el proceso inflacionario a que estuvo sometido el país durante la primera parte del decenio actual, tuvo efectos adversos en las finanzas municipales. El resultado inmediato significó para las municipalidades un aumento en sus costos que no estuvo acompañado por incrementos proporcionales en sus ingresos propios.

Los recursos propios (impuestos, tasas y otros) representaron un 75.6% de los ingresos totales de las municipalidades en el año 1970. Esa participación disminuyó a un 61.1% en el año 1977, situación que refleje el rápido crecimiento de los gastos en relación con los recursos propios fue compensada por un mayor uso de las transferencias gubernamentales (Partidas Específicas), las cuales aumentaron de ¢18.6 millones en 1970 a ¢899.6 millones en 1977 para un aumento de su participación en los ingresos totales de 23.7% y 27.1% respectivamente.

Esta mayor importancia de las transferencias explica en parte la dependencia económica del régimen municipal con el Gobierno Central, económicamente, se requirió de un mayor uso del endeudamiento (11 millones en 1970 y 69 millones de colones corrientes en 1977) con el fin de financiar los equipamientos y ciertas obras de infraestructura, ya que el lento crecimiento de los recursos propios apenas permitió cubrir los gastos corrientes de los gobiernos locales.

El breve análisis de esas cifras muestra que el Gobierno Municipal ha estado atravesando por una crisis que se manifiesta no sólo en el campo político sino también en el económico. La superación de esa situación requerirá de reformas sustanciales, ya que las razones que parecen explicar este comportamiento de las municipalidades están muy relacionadas con el estilo de desarrollo ocurrido en el país durante las últimas tres décadas. La expansión del Estado Costarricense durante este período hizo posible un Gobierno Central político y económicamente muy fuerte, mientras que la importancia del Gobierno Municipal fue menor, de carácter subsidiario y dependiente económicamente del primero, a pesar de las reformas comentadas y cuyo impacto fue de alcance limitado.

PARTE SEGUNDA

ANALISIS DE OPINION

CAPITULO 3

OPINIONES SOBRE ASPECTOS POLITICOS Y JURIDICOS DEL REGIMEN MUNICIPAL

El análisis de este capítulo está referido a las opiniones de los entrevistados en relación con ciertos aspectos políticos y jurídicos del régimen municipal relacionados con las asociaciones de desarrollo, el sistema de elecciones de los regidores y del Ejecutivo Municipal, las motivaciones para buscar las regidurías; así como la necesidad de plantar algunas reformas constitucionales para fortalecer el régimen municipal.

3-1. Relaciones de las Municipalidades con las Asociaciones de Desarrollo Comunal

Las asociaciones de Desarrollo Comunal tienen su fundamentación en la Ley N°5859 del año 19967, que les asignó la responsabilidad de fomentar la organización de las diferentes comunales y encauzar su labor en el fomento del desarrollo del país, las Asociaciones responde a dos modalidades; una, de tipo permanente, cuando se organizan a nivel de distrito con el propósito de resolver diferentes necesidades de la Comunidad. Otra, de carácter temporal y para fines específicos, cuando se constituyen para atender a ese mismo nivel distrital problemas como la construcción de un camino, el tendido eléctrico, etc. En cierta manera, el cumplimiento de estas funciones, las hace competir con las municipalidades, ya que ofrecen los mismos servicios de la comunidad, Además de ben de luchar por obtener fondos, en su mayoría de las transferencias estatales (partidas específicas) las cuales constituyen la principal fuente de financiación de las asociaciones y un recargo importante para las municipalidades.

En relación con ello se estimó conveniente recabar opiniones sobre los resueltos logrados por las Asociaciones de Desarrollo Comunal en el cumplimiento de esas funciones. La mayoría de los entrevistados (78%) manifestó estar conforme con la eficiencia de estas instituciones en el logro de sus funciones al nivel de la comunidad. La razón de mayor peso prevaleciente entre los entrevistados, es la de que tales asociaciones han fomentado en gran medida la participación popular y por medio de ella, la auto solución de los problemas locales; aún cuando muchos de esos entrevistados se lamentan de que existe la tendencia a politizar esas organizaciones comunales.

Quienes consideran que las Asociaciones no han sido eficaces para las comunidades (16%) sostienen que se han limitado a perseguir partidas específicas del Gobierno y a hacerle la competencia a las Municipalidades, a parte de que han sido politizadas y por ende tienden a cumplir fines politiqueros y no de verdadero interés comunal. Finalmente, el 6% restante de los entrevistados manifestó que estas instituciones no han tenido efecto alguno en las comunidades.

En segundo lugar, se trató de indagar si las actividades de las asociaciones habían resultado favorable o desfavorable para la institución municipal. Una mayoría de las personas entrevistadas (52%) opinó que las asociaciones no habían perjudicado a las municipalidades, ya que su función era de complemento a la labor municipal. En la opinión de estos entrevistados, estas instituciones han realizado una competencia positiva en su trabajo y como consecuencia de ello las Municipalidades ahora se preocupan más por sus comunidades. Un 46% de los entrevistados consideró que las asociaciones han sido negativas respecto a las municipalidades, ya que éstas se han debilitado y muchas veces han creado conflictos y rivalidades. Además de que les han restado recursos del Presupuesto Nacional que de otro modo hubieran sido obtenidos por las Municipalidades. En general, estas personas consideran que con ello se ha producido una merma del poder de las municipalidades del país. En relación con este tema hubo un 2% de abstenciones.

3-2. Las Elecciones Municipales

De acuerdo con el Código Electoral las elecciones nacionales. Sobre el particular, el artículo 98 del Código Municipal, expresa lo siguiente “las elecciones en todo caso deben verificarse el primer domingo de febrero del año en que debe venir la renovación del Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea, Regidores y Síndicos Municipales.”

Este tema es de gran controversia, y la discusión de los últimos años ha polarizado a los políticos y estudiosos del quehacer municipal en dos posiciones: En primer lugar, hay un grupo de personas que se muestra favorable a que dichas elecciones se sigan realizando conjuntamente, mientras que un segundo grupo sostiene una posición contraria y propugna que las elecciones locales deberían realizarse en fecha diferente a las elecciones nacionales.

En esta encuesta se preguntó la opinión de los entrevistados sobre la conveniencia de realizar las elecciones de regidores municipales en fecha distinta a la de las elecciones nacionales, con el resultado de que un 69% de ellos manifestó que dichas elecciones locales no debieran coincidir con las nacionales.

Las razones de mayor importancia aducidas por esos entrevistados que favorecen un cambio de fecha en las elecciones municipales, son las siguientes: el mayor interés que tendrían los electores y los partidos de seleccionar los mejores candidatos para las regidurías; una selección más rigurosa debido a la mayor competitividad.

Esta posición de un grupo importante de los entrevistados sugiere que el cambio de fecha en esas elecciones permitiría el acceso a personas de mayor capacidad y conocimiento de los problemas y necesidades locales, a los puestos de decisión y dirección del gobierno municipal.

Finalmente, es la opinión de esas personas que un sistema separado de elecciones resultaría en una mayor participación popular. Los ciudadanos, al conocer mejor a

sus candidatos, y a la vez preocupados por el bienestar de su comunidad, dirigirían su atención a estos factores a la hora de emitir su voto, y de esa forma se desvincularía la elección municipal con la política partidista. Ello contrasta con la situación actual, en la que a la hora de la votación se escoge por un partido político y no por la persona que va a desempeñar el puesto.

Estos resultados también mostraron que poco más de una cuarta parte de los entrevistados (26%) manifestó que el actual sistema de elecciones debe ser mantenido. Esta posición se fundamentó, por parte de este grupo de entrevistados, en razones como la de que tener al país en permanente campaña política afecta la tranquilidad de los ciudadanos, a lo cual hay que añadirle algunos aspectos nocivos, que se asocian a algunas campañas electorales. Además, se consideró que las elecciones municipales realizadas en fechas diferentes a las nacionales ocasionarían un gasto muy grande, lo cual no es saludable para un país pobre como el nuestro. Recursos que, a su vez, al sustraerse del presupuesto nacional se darían a usos alternativos de mayor beneficio para los mismos ciudadanos. Finalmente, algunas opiniones, dentro de ese mismo grupo de entrevistados, señalan que las elecciones separadas podrían producir una apatía del pueblo, ya saturado de la política, y que ello fortalecería el carácter político de los regidores y su poco interés por lo local.

De las respuestas de aquellas personas favorables al cambio de elecciones se toman dos ideas de especial interés: en primer lugar, se plantea que la elección de regidores debiera permitir una renovación parcial y no total de estos, segundo que las elecciones locales dentro del periodo presidencial serían un buen termómetro político, que permitiría al gobierno en el poder, medir el grado de acierto de su gestión.

3-3. Nombramiento del Ejecutivo Municipal

El Código Municipal en su título III, Capítulo I, Artículo 21, inciso e) indica que corresponde al Consejo Municipal el nombramiento y remisión del Ejecutivo Municipal. Además, indica que este nombramiento será por cuatro años, contados a partir del 1 de Julio inmediato a la instalación de la respectiva municipalidad. Este funcionario podrá ser reelecto, siendo sus responsabilidades las que establece el artículo 57 de dicho Código, las que se transcriben a continuación:

“Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando su organización, funcionamiento y coordinación, lo mismo que el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales y de las leyes y reglamentos en general”

Con relación al sistema de elección de este funcionario, ha existido la inquietud de que su nombramiento debiera ser de elección popular, al igual que los regidores. La encuesta realizada mostró que un poco más de la mitad de las personas entrevistadas (57%) tiene la opinión de que el Ejecutivo Municipal debe ser elegido mediante voto popular.

Las razones de mayor importancia que apoyan esa posición son las siguientes: permite la elección de la persona más idónea para el desempeño del cargo; hace posible para la persona elegida al tener un mayor grado de independencia en su actuación en relación con el Concejo Municipal; el logro de una mayor separación de los intereses políticos, la elección es democrática y con una mayor participación de la ciudadanía. Finalmente, el elegido será responsable ante la comunidad y no ante el Concejo que lo ha designado. Para el caso de que el ejecutivo sea nombrado popularmente, algunos de los entrevistados manifestaron que será conveniente considerar el veto a sus disposiciones por parte del Concejo Municipal. Además, se consideró por estas personas que la elección popular de este funcionario elimina la lucha política y el compromiso politiquero que actualmente ocurre dentro del Concejo Municipal en su designación.

En cuanto a las razones aducidas por las personas que consideran que el Ejecutivo debe seguir siendo designado por el Concejo Municipal (38%); destaca entre ellas la observación de que este es un cargo administrativo y no político y que por tanto debe ser responsable ante dicho Concejo. Así, al ser un ejecutor de las decisiones de quienes lo nombran, se tiene una mayor facultad para exigirle un fiel cumplimiento de los acuerdos que toma el Concejo. Otra razón importante aducida en favor de la designación del Ejecutivo por parte del Concejo es que este procedimiento su remoción, cuando este al no cumplir en forma correcta con sus obligaciones, se convierte en una traba de la administración general de las Municipalidades.

3-4. Reforma a la Constitución Política y el fortalecimiento del Régimen Municipal

Se preguntó a los entrevistados en relación con la necesidad de realizar algunas reformas constitucionales como medio para fortalecer el Régimen Municipal. Una ligera mayoría de los entrevistados (54%) manifestó su conformidad de que algunos cambios constitucionales eran efectivamente requeridos. Un (42%) contestó negativamente a dicha pregunta y el resto (4%) correspondió a personas que abstuvieron de contestar.

Los partidarios de realizar algunas reformas, a la Constitución Política, justifican su posición aduciendo que hace falta garantizar más poder y mayor autonomía en las municipalidades, lo cual puede lograrse con dos reformas: Primero, para separar las elecciones locales de las nacionales; y segundo, para garantizarles suficientes recursos económicos. La primera es una reforma de tipo Constitucional; mientras que la segunda puede lograrse también por reformas a leyes existente. Entre los que respondieron negativamente a dichas reformas a la Constitución Política como medio para fortalecer a las municipalidades, sus razones para justificar esa posición difieren bastante entre sí; para algunos entrevistados es suficiente reforma el Código Municipal, mientras que para otros lo que hace falta es que se cumpla el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, para la mayoría de ellos, la falta de soluciones a los problemas son resultado del tipo de elemento humano que los dirige, por su falta de capacidad o de interés, y a la carencia de recursos económicos que padecen las municipalidades.

3-5. Motivaciones para las regidurías

Una característica especial de los entrevistados lo constituyó el hecho de que un 28% de ellos habían desempeñado las funciones de regidor o síndico, razón por la cual interesó conocer sus opiniones sobre las motivaciones que podrían existir para que una persona aspirara a luchar políticamente para ocupar una regiduría. Confrontados a la pregunta de: ¿Qué es lo que busca la gente, al postularse a buscar un puesto de Regidor Municipal?, no se pudo identificar referencias de carácter significativo en un orden de prioridades claro. Sin embargo, se logró determinar que una motivación importante lo constituye el deseo de servir a la comunidad, así como la intención de hacer carrera política, ya que la regiduría es considerada como un “trampolín político”. En la mayoría de las respuestas se admite que ambas motivaciones ocurren simultáneamente, los entrevistados indicaron otras motivaciones como son la obtención de prestigio, de poder y el disfrute de dietas. Sin embargo, ninguna respuesta señala como única motivación el pago por sesión (dieta), sino que esta se asocia en forma conjunta con las razones citadas.

3-6. La Municipalidad como trampolín Político

Con el propósito de precisar con mayor detalle la motivación de hacer carrera política que induce a muchas personas a buscar una regiduría se le pregunto a los entrevistados lo siguiente: “¿Cree usted que las municipalidades son percibidas por en la actualidad cómo un trampolín político por aquellos que llegan a ser elegidos en ella?”. Del total de las respuestas, un 84% contestó positivamente, mientras que el 16% de las mismas fue de carácter negativa.

Las ventajas o desventajas que representan la municipalidad como “trampolín político”, a juicio de los entrevistados muestra algunos aspectos importantes de ser considerado. Entre las ventajas, un 54 % de las respuestas identificó la regiduría con el inicio de una carrera política que prepara a los regidores para aspirar a un orden ascendente a cargo donde la experiencia en los vaivenes políticos es fundamental. Además, es importante la práctica que se adquiere e el proceso de toma de decisiones; en el conocimiento de los problemas comunales y en el estudio de sus posibles soluciones. Es indudable que las posiciones de decisión municipal capacitan a las personas que las ocupan para ascender en el eslabón político nacional.

Una segunda ventaja que ven los entrevistados se refiere a que los regidores se preocupan por las razones apuntadas en ofrecer una buena imagen a su comunidad, por medio de una actuación eficiente, esforzándose en mejorar las imágenes del cantón que representan, y la realización de diferentes obras de beneficio comunal.

Otras ventajas que ofrece el actual sistema de regiduría se asocian con la participación amplia que permite a sus ciudadanos en sus comunidades, así como que personas capacitadas ocupen puestos importantes dentro de la estructura política del país.

Entre las ventajas aducidas por los entrevistados, un 46% de ellos opinan que el hecho de considerar la Municipalidad como un “trampolín político”, hace que se de más importancia a esa circunstancia que a los problemas comunales, cuya solución constituyen su verdadera función. Esto produce entre otras cosas: actitudes demagógicas de parte de los regidores, inclinación hacia los intereses de determinado partido político; atención al interés electoral en detrimento del interés del pueblo y de los verdaderos problemas de desarrollo del mismo. En orden de importancia y muy ligado a la anterior se logró inferir de las respuestas obtenidas que las personas elegidas en opinión de esos entrevistados no son necesariamente las de mayor capacidad para ocupar los puestos municipales. Ello se explica por la forma en que son designados para la elección y que obedecen a los intereses particulares de los partidos políticos.

CAPITULO CUATRO

OPINIONES SOBRE ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONES DEL REGIMEN MUNICIPAL

Este capítulo presenta un análisis de las opiniones de carácter sociopolítico que los entrevistados manifestaron en relación con la vigencia y autonomía municipal, así como con otros temas de relación al gobierno Municipal con el IFAM, las Ligas de Municipalidades, la creación de Departamento Metropolitano y la existencia de los gobernadores de provincia.

4-1. La vigencia de las Municipalidades

La Constitución Política en su capítulo sobre el Régimen Municipal establece que al Gobierno Municipal le corresponde la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón del país.

Para un estudio como el presente que trata con opiniones de personas conocedoras de la realidad municipal, interesó conocer el criterio de los entrevistados sobre el cumplimiento de las municipalidades en relación con esos aspectos. La vigencia de la institución municipal fue evaluada entre los entrevistados en la medida en que las municipalidades cumplan efectivamente un papel para atender los intereses y necesidades de las comunidades, en el contexto de las políticas nacionales y el desarrollo del país.

Las respuestas obtenidas a la pregunta “¿En su opinión, las municipalidades representan los intereses de las comunidades o no las representan?”, fueron positivas en un 68% y el resto fueron negativas. Ello refleja que una mayoría significativa entre los entrevistados opinó a favor de una municipalidad que tiene vigencia en la actual organización institucional del Estado costarricense. Entre las razones aducidas para justificar esta posición se hizo referencia por parte de los entrevistados a que el Concejo Municipal es el órgano político de la comunidad y la condición de elección popular en el nombramiento de los regidores. Esta condición permite que algunos de los ciudadanos del cantón sean los integrantes del Consejo Municipal, lo cual de hecho asocia su conocimiento de la realidad de su comunidad con el ejercicio decisorio en las políticas, programas y proyectos que son implementados por la municipalidad. Además, se consideró entre los entrevistados que la municipalidad constituye uno de los pocos medios donde la participación política está al alcance de las comunidades.

Para los entrevistados para cuya respuesta fue negativa a la pregunta citada, el interés político de los regidores y la interferencia que realizan los partidos políticos, a desnaturalizado la acción comunal de la municipalidad para convertirla en un mecanismo para el logro de su propio interés en menoscabo de la atención de los intereses de la comunidad misma.

4.2. La autonomía Municipal

Un tema al que se le dio gran importancia dentro de este estudio, fue el de la autonomía municipal. EL artículo 170 de la Constitución Políticas señala que “las corporaciones municipales son autónomas”, y se han entendido tradicionalmente (Código Municipal, artículo 7) que tal autonomía es administrativa para el cumplimiento concreto de sus funciones y políticas para el ejercicio para su función de gobierno.

En esta encuesta se trató de investigar la opinión de los entrevistados sobre su concepción de la autonomía municipal. Para ellos se les planteó la siguiente pregunta: ¿cómo definiría usted la idea de autonomía municipal? Las respuestas mostraron que la autonomía municipal en opinión de los entrevistados está íntimamente ligada con la capacidad económica de las municipalidades y el grado de independencia que pueden tener con el Gobierno Central. Además, algunos de los entrevistados fundamentaron su concepto de autonomía en relación con el poder político y en función de la capacidad de planificación y ejecución de programas que permitan atender las necesidades locales.

Se presentó además a estos entrevistados si consideraban que la autonomía constituye un requisito necesario para un apropiado funcionamiento de las municipalidades.

La mayoría de ellos (91%) consideró que sí era necesario mientras que un 6% estimó que no era necesario y el 3% restante se abstuvo de responder.

En relación con este mismo tema se les planteó la siguiente pregunta: “¿Y en su opinión, las municipalidades del país gozan actualmente de suficiente autonomía?”; la cual tenía el propósito de correlacionar sus respuestas con el punto anterior. Del total de las respuestas obtenidas un primer grupo manifestó en un 85% que las municipalidades no disfrutaban de suficiente autonomía, mientras que un 14% manifestó que si existe suficiente autonomía en el funcionamiento en la institución municipal.

Para el grupo mayoritario de esos entrevistados que manifestó la falta de autonomía del gobierno municipal, se señaló como factores explicativos de esa situación, el funcionamiento de ciertas instituciones (entre ellos el Gobierno Central), que son competitivas de la acción municipal; la falta de recursos económicos; y el ordenamiento jurídico del Estado cómo los de mayor relevancia. (ver cuadro 4-1)

CUADRO 4-1

FACTORES QUE EXPLICAN LA AUSENCIA DE SUFICIENTE AUTONOMIA EN
LAS MUNICIPALIDADES SEGUN EL PORCENTAJE DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS

| TOTAL FACTORES ADUCIDOS | 100 % |
|---|-------|
| 1.- Actividades desarrolladas por el Gobierno Central | 31 |
| 2.- Ordenamiento actual del sistema jurídico | 23 |
| 3.- Falta de recursos económicos | 20 |
| 4.- Interferencia política | 12 |
| 5.- La Asamblea Legislativa | 10 |
| 6.- El sistema social | 4 |

En relación con el grupo mayoritario que opina que las municipalidades disfrutan de suficiente autonomía (85%), debe indicarse que de sus opiniones parece inferirse que, al no existir una apropiada descentralización política, entre las instituciones del Estado, la acción del Gobierno Central le resta funciones al Gobierno Municipal. Además de que el Gobierno Central concreta la mayoría de los recursos económicos – especialmente tributarios- y no brinda a las municipalidades recursos suficientes para que estas puedan darles cumplimiento a sus funciones. Estas dos explicaciones ofrecen una caracterización de la opinión de un grupo mayoritario de los entrevistados sobre el estado actual de dependencia de los gobiernos municipales al gobierno central.

En relación con el segundo factor que ese mismo grupo aduce para explicar que la falta de autonomía municipal, está el actual ordenamiento jurídico del país, cuya legislación es limitante de la acción municipal. Así, por ejemplo, los entrevistados que manifestaron esta posición mencionan la necesidad que existe para legislar y ordenar el sistema tributario de forma que las municipalidades puedan administrar sus recursos propios, incluyendo el impuesto Territorial. Esto le permitiría a la Municipalidad poder presupuestar a nivel local el uso de recursos propios en función de las prioridades y tipo de necesidades de su comunidad y con independencia de las acciones de otras instituciones del estado.

Respecto a los entrevistados que hacen responsable a la politiquería de la falta de autonomía en el Gobierno Municipal, su posición está fundamentada en relación con intromisión de los intereses partidistas dentro de la institución municipal, lo cual

desvía la atención en el proceso decisorio municipal de los asuntos reales prioritarios de la comunidad.

Al poder legislativo se le objeta parte de la responsabilidad por no haber legislado sobre los problemas municipales y aprobado leyes que le hubieran permitido a las municipalidades el logro de una mejor situación económica y de un mejor ordenamiento administrativo. Finalmente, en relación con el sistema social, económico y político encontramos que los entrevistados consideran que existe falta de interés de la sociedad por una mayor democratización del país, en la cual la municipalidad desempeña un rol de participación política, por parte de los ciudadanos. En este contexto de la autonomía municipal se incluyó la siguiente pregunta: “¿qué medida recomendaría usted que se tomaran para garantizar a las municipalidades su autonomía?”, con el fin de evaluar las expectativas de los entrevistados sobre cambios que son requeridos para fortalecer a las municipalidades.

Para el 91% de los entrevistados se consideró conveniente aumentar el grado de autonomía municipal, se determinaron las cuatro categorías de medidas de política que se incluyen en el cuadro 4-2 con el propósito de fortalecer a esas municipalidades.

CUADRO N°4-2

MEDIDAS DE POLITICA RECOMENDADAS PARA FORTALECER EL REGIMEN
MUNICIPAL, SEGUN FRECUENCIA RELATIVA EN EL TOTAL DE LAS
RESPUESTAS OBTENIDAS

| TOTAL DE MEDIDAS RECOMENDADAS | 100 % |
|---|-------|
| 1.- Dotar de recursos económicos suficientes | 50 |
| 2.- Lograr la independencia del Gobierno Central | 23 |
| 3.- Reformar la legislación existente | 21 |
| 4.- Mejorar la selección de personal a todo nivel | 6 |

Según esa información, la mitad de las recomendaciones de política consideran que el fortalecimiento económico constituye la medida de mayor relevancia para el logro de Gobiernos Municipales que funcionen con mayor autonomía que en la actualidad. En orden de importancia hay un grupo de respuestas que representan un 44% del total de ellas que sugieren la necesidad de que las municipalidades se independicen del Gobierno Central, así como reformar la legislación existente que es limitante de

una mayor actividad municipal. El 6% restante de las medidas sugeridas están referidas a la necesidad de mejorar la selección del personal municipal en todos sus niveles. Conviene señalar que esas recomendaciones parecen concordar en una reforma de carácter integral que convine modificaciones en la estructura del poder del estado, el uso de los recursos financieros públicos y la administración de recursos humanos para el logro de una municipalidad de mayor autonomía que sea capaz de ofrecer a sus comunidades una mayor provisión de servicios de carácter local.

4.3. El IFAM y su papel con el Régimen Municipal

Considerando que el IFAM a desempeñado un papel de importancia significativa desde su fundación en relación con la evolución mostrada por el régimen municipal especialmente en los últimos años, se estimó apropiado evaluar la apreciación de los entrevistados sobre el funcionamiento de esa institución desde un punto de vista cualitativo. En razón de ello se les planteó la siguiente pregunta “el IFAM funciona: muy bien, bien, regular, ¿mal o muy mal?”, por los resultados que se muestran en el cuadro número 4-3.

CUADRO N°4-3

OPINIONES DE TIPO CUALITATIVO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
SEGUN FRECUENCIAS DE LAS RESPUESTAS DEL TOTAL
DE LAS MISMAS

| TOTAL DE RESPUESTAS | 100 % |
|-----------------------|-------|
| 1.- Funciona muy bien | 10 |
| 2.- Funciona bien | 39 |
| 3.- Funciona regular | 38 |
| 4.- Funciona mal | 9 |
| 5.- Funciona muy mal | 1 |
| 6.- Abstenciones | 3 |

Esta información muestra que aproximadamente la mitad de los entrevistados consideró la labor realizada por el IFAM como buena o muy buena; un 38% la estimó de regular y solo para un 10% fue mala. Estas apreciaciones muestran que hubo consenso entre las personas entrevistadas de que el IFAM ha ejercido una labor de

apoyo al desarrollo de las municipalidades que es satisfactorio a pesar del poco tiempo que la institución tiene de estar operando en el contexto institucional de nuestro país.

Los entrevistados que contestaron favorablemente sobre la actividad del IFAM argumentaron su posición aduciendo que la institución ofrece servicios de asesoría sobre problemas de atención municipal y capacitación del personal de las municipalidades en forma satisfactoria. Además, su labor hizo posible una mejor coordinación para la solución de problemas y asuntos en los que se requirió del concurso de varias municipalidades, así como que sus programas de financiamiento significaron una ayuda importante a las municipalidades dada la escasez de sus propios recursos.

El segundo grupo de entrevistados se consideró regular la labor del IFAM en relación con las municipalidades, ofreció las siguientes razones explicativas: falta de claridad en los objetivos de la institución; interferencia política en su funcionamiento; algunas deficiencias en sus programas de asesoría, así como la existencia de problemas municipales que no son atendidos, cierto paternalismo en su acción y finalmente el que su contribución al desarrollo municipal no ha sido el que fue previsto.

Concerniente al grupo minoritario que manifestó su disconformidad con la labor realizada con el IFAM, en relación con sus servicios a las municipalidades, los entrevistados justificaron su posición en base a las siguientes razones: consideración de que la labor de la institución no ha significado una mejoría para el régimen municipal; burocratización y funcionamiento de la institución como un órgano político; y finalmente que la institución no tiene objetivos y programas claros por los problemas y necesidades municipales.

A la luz de estos razonamientos se puede inferir que, si bien la labor de la Institución es evaluada en términos favorables por una mayoría de los entrevistados, conviene considerar el criterio de algunos de ellos en el sentido de que existen deficiencias que deben ser tomadas en cuenta para mejorar la relación de esta institución con las municipalidades.

4.4. El Departamento Metropolitano

El proyecto para la creación del Departamento Metropolitano fue presentado a consideración de la Asamblea Legislativa y por el poder Ejecutivo en 1977, en atención a las recomendaciones emanadas del IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales. En dicho Congreso se consideró de interés nacional la creación de un organismo supramunicipal que cubriría los cantones de la aglomeración metropolitana de San José. La aglomeración Metropolitana fue definida en ese proyecto en la siguiente forma:

“Un conjunto territorial fuertemente urbanizado, que se distingue por un desarrollo demográfico por encima del promedio nacional y por la singularidad de sus estructuras económicas y sociales, que se expresan, además por la especificidad e interrelación de funciones y actividades, articuladas en un espacio geoeconómico único, en el cual al parecer las necesidades comunes solo pueden ser satisfactoriamente atendidas a través de soluciones políticas administrativas coordinadas y planificadas globalmente”

Los estudios técnicos preparados por la oficina de planificación nacional demostraron que esta subregión de 28 cantones se ha caracterizado por:

1. Ser el área de influencia directa de la ciudad de San José, lo que ha convertido en una verdadera aglomeración metropolitana.
2. Gran concentración de las actividades y los servicios (industria, comercio, banca, organismos políticos, etc).
3. Concentración poblacional al agrupar un 44% de la población de Costa Rica (826.000 habitantes en 1976).
4. Concentración de los recursos humanos empleados en el proceso de la producción.
5. Especialización de funciones como Centros de Negocios del país, con localización en la parte principal del antiguo caso urbano.
6. Intensificación de los movimientos conmutativos o flujos diarios de las personas al trabajo.
7. Y finalmente, una intensificación del proceso de sub urbanización.

Para resolver los problemas citados y superar las limitaciones geográficas que enfrentan los gobiernos municipales de estos cantones en la provisión de los servicios, el proyecto recomienda en su artículo lo siguiente:

“Para los efectos de la administración pública y conforme al artículo número 168 de la Constitución Política de la Republica crease una distribución especial, denominada Departamento Metropolitano de San José, para que planifique, reglamente, coordine y administre la prestación de servicios y la realización de obras de interés común en la Aglomeración Metropolitana, sobre el cual ejercerá jurisdicción territorial, y en conformidad con los fines que se señalan en la presente Ley”

Para los propósitos de esta encuesta interesó preguntar la opinión de personas conocedoras de la realidad municipal sobre este proyecto y de esta manera aportar información que ayude a los políticos en el proceso decisorio relacionado con su aprobación. A los entrevistados se les preguntó: “Y en cuanto al departamento metropolitano de que tanto se ha hablado, ¿le parece a usted que es una buena idea o una mala idea?” un 74% de los entrevistados consideró cómo una buena idea la creación del departamento metropolitano, fundamentando su opinión principalmente en que este permitiría unir esfuerzos para enfrentar los problemas de los cantones del área metropolitana en forma integrada, lo cual entre otras razones permitiría una economía de recursos humanos y materiales al englobar proyectos individuales en un solo y gran proyecto para todos los cantones que formen dicho Departamento. Además, esos entrevistados consideran que este proyecto responde a una concepción moderna, funcional y necesaria para resolver una serie de problemas serios en servicio como agua, luz, transporte, de vivienda, etc., que serían atacados en forma conjunta obviando con ello problemas jurisdiccionales y de desavenencia municipales.

Un 19% de los entrevistados manifestó que la idea de crear Departamento Metropolitano es mala, aduciendo principalmente que este vendría a debilitar aún más la autonomía municipal, marginando y restando funciones a las municipalidades a la vez que no se resolverían los problemas que presentan las comunidades. Algunos de ellos sugirieron que además esta idea no es aplicable a Costa Rica, lo cual vendría a volver más problemática la búsqueda a los problemas que aquejan a los cantones de la zona metropolitana.

Un 7% de los entrevistados se abstuvo de contestar.

4.5. Opinión sobre reformas principales realizadas al Régimen Municipal

La encuesta incluyó una pregunta de respuesta abierta, con el propósito de evaluar cualitativamente con base a las opiniones de las personas entrevistadas, las reformas en orden de importancia que el régimen municipal había experimentado en las últimas tres décadas. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de las principales reformas mencionadas por las personas entrevistadas, haciéndose la observación de que cada uno de ellos estuvo en libertad de mencionar hasta un máximo de tres reformas.

CUADRO N°4-4

PRINCIPALES REFORMAS DEL REGIMEN MUNICIPAL OCURRIDASEN LAS ULTIMAS TRES DECADAS SEGUN PORCENTAJEDE RESPUESTAS

| TOTAL DE REFORMAS INDICADAS POR LOS ENTREVISTADOS | 100 % |
|--|-------|
| 1.- Promulgación del Código Municipal | 28 |
| 2.- Creación del IFAM | 22 |
| 3.- Nombramiento de los Ejecutivos Municipales | 9 |
| 4.- Cesión del Impuesto Territorial a las Municipalidades | 8 |
| 5.- Pago de dietas a los regidores | 5 |
| 6.- Eliminación de los Gobernadores de la Administración Municipal | 3 |
| 7.- Creación de Ligas de Municipalidades | 3 |
| 8.- Adopción del Presupuesto por programas | 1 |
| 9.- Cambios referidos al Gobierno Central e Instituciones Públicas que han afectado el desarrollo municipal. | 21 |

Hubo consenso entre los entrevistados (50% de las respuestas) en que la aprobación del Código Municipal y la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) fueron las reformas de mayor relevancia durante el periodo de las últimas tres décadas. Además, un 12 % de esas respuestas señalaron como reformas importantes el sistema de elección del Ejecutivo Municipal por parte del Concejo, así como la eliminación de los Gobernadores como administradores de la actividad municipal de los cantones centrales de provincia.

En tercer lugar, un 8 % de las respuestas concurren en que la sesión de las rentas del impuesto territorial a los gobiernos municipales y al IFAM, fue otra de las reformas centrales experimentadas por la evolución reciente del régimen municipal.

El pago de dietas a los regidores, (5%) y la creación de las Ligas Municipales (3%) constituyen finalmente las otras reformas significativas que a juicio de los entrevistados son parte de la transformación experimentada por el régimen municipal. Debe de hacerse mención al hecho de que un 21% de los cambios sugeridos en estas respuestas no se refiere específicamente a reformas municipales, sino que hace alusión a cambios y tendencias a las políticas y programas de Gobierno Central y de algunas instituciones públicas – caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados - que ha afectado en forma negativa del régimen municipal al restarle funciones y disminuir su autonomía.

4.6. Opiniones sobre la existencia actual de los gobiernos de provincia

Los gobernadores de provincia desempeñaron funciones de administración de las municipalidades de los cantones centrales en cada una de las provincias del país hasta el año 1970. En ese año, la aprobación del Código Municipal dio origen al Ejecutivo Municipal, como Administrador de las Municipalidades siendo su nombramiento de responsabilidad del Concejo Municipal. Esta reforma separó las funciones de los Gobiernos de Provincia del Gobierno de las Municipalidades en los cantones de Cabecera provincial y restringió el campo de acción de los Gobernadores en lo relativo a su acción administrativa. En ese contexto interesó conocer la opinión de los entrevistados sobre estos funcionarios en relación con la siguiente pregunta: “¿Considera usted que la situación actual tiene sentido que existan los gobernadores de provincia o no?”.

Del total de las respuestas obtenidas un 80% de ellas señala que no se justifica la existencia de los gobernadores de provincia dentro del contexto de organización institucional del país. Un resumen de las razones en cinco categorías que fueron indicadas por estos entrevistados se ofrece en el cuadro N° 4-5

CUADRO N° 4-5

RAZONES ADUCIDAS POR LOS ENTREVISTADOS PARA JUSTIFICAR

SU POSICION NEGATIVA ANTE LA EXISTENCIA DE LOS GOBERNADORES DE PROVINCIA

| TOTAL RAZONES CONSIDERADAS | 100 % |
|--|-------|
| 1.- El gobernador de provincia no desempeña funciones de importancia | 42 |
| 2.- El gobernador de provincia es un puesto simbólico y decorativo desempeñando funciones secundarias. | 17 |
| 3.- Pérdida de vigencia del Gobierno Provincial | 9 |
| 4.- Pérdida de funciones del Gobernador, con la creación del Ejecutivo Municipal | 6 |
| 5.- Otras razones | 26 |

Como se puede inferir en esta información la “pérdida de funciones de importancia a juicio de los entrevistados, es la razón que priva para considerar que los gobernadores de provincia desempeñan una labor simbólica y que no tiene sentido su existencia dada las condiciones actuales del desarrollo institucional del gobierno.

En orden de importancia se reconoce que el Gobierno Provincial como forma intermedia entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales a dejado de ser

funcional y se ha convertido en una institución que no justifica la presencia de un funcionario como el gobernador de provincia.

Un 19 % de los entrevistados manifestaron la necesidad de que existan los gobiernos de provincia. Esta posición fue justificada con base a las siguientes razones: evitar que la autoridad provincial sea tomada por las autoridades militares; representar al Poder Ejecutivo en las provincias y apoyarlo en labores de coordinación del desempeño de funciones que no son exclusivas de los gobiernos municipales; y finalmente que tal posición se justifica para el desempeño de ciertas funciones que aún no han sido asignadas por falta de legislación.

Finalmente se indica que un 1% de los entrevistados se abstuvo de contestar la pregunta analizada.

4.7 La Municipalidad como fundamento de un régimen político de democracia representativa.

Por ser la municipalidad el nivel de gobierno más cercano al pueblo, se considera que el mismo constituye parte de los fundamentos de un régimen político de democracia representativa. Con el propósito de determinar si esa proposición era cierta en el caso de Costa Rica se les preguntó a los entrevistados su opinión en relación con la siguiente pregunta: “¿cree usted que la municipalidad es un elemento básico para el sistema democrático costarricense o hay otras opciones?”. La mayoría de esas respuestas en un 85% fueron afirmativas en el sentido de considerar que la municipalidad constituye un elemento básico del régimen democrático del país. El resto de respuestas incluye un 6% de abstenciones, así como un 9% que corresponde a opiniones que consideran la presencia de otras opciones.

De esta minoría 9% de respuestas que manifestaron la presencia de opciones alternativas al Gobierno Municipal se obtuvo la siguiente información:

- 1) Un 2% de las respuestas consideran que la municipalidad no es un ente básico del régimen democrático;
- 2) El 7% restante de respuestas que plantean la necesidad de un Gobierno Municipal fortalecido y de mayor capacidad que permita configurar a las municipalidades como un elemento básico de la democracia del país. En esta posición los entrevistados se refieren a un gobierno municipal con las características siguientes: ofreciendo mayor participación y representación auténtica, permitiendo la elección de mejores ciudadanos, haciendo posible una administración de todas las funciones públicas; apoyando al sistema de planificación regional urbano en concurso con las asociaciones de Desarrollo y organizaciones de vecinos en la realización de las funciones locales; y finalmente coordinando estrechamente sus actividades con el gobierno Central e instituciones del Poder Central.

4.8 La municipalidad de poder popular

Con el propósito de complementar el tema anterior, los entrevistados fueron confrontados con la siguiente proposición: "Algunas personas piensan que una de las funciones de las municipalidades consiste en ser una fuente de poder popular ósea que su existencia le permita al ciudadano común tener mayor eficacia a la hora de solucionar sus problemas cotidianos y de participar en la resolución de un problema comunal". Las opiniones emitidas por los entrevistados fueron evaluadas cualitativamente en términos del grado de cumplimiento de las municipalidades respecto a dichas funciones las cuales se presentan el cuadro siguiente:

CUADRO N° 4-6

OPINIONES SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA MUNICIPALIDAD COMO FUENTE DE PODER E INSTRUMENTO PARA RESOLVER PROBLEMAS COMUNALES

| TOTAL DE RESPUESTAS OBTENIDAS | 100 % |
|--------------------------------|-------|
| 1.- Alto grado de cumplimiento | 15 |
| 2.- En algún grado | 40 |
| 3.- Poco cumplimiento | 26 |
| 4.- No cumple con esa función | 9 |
| 5.- Abstenciones | 1 |

De esta información se infiere que un 75% de los entrevistados consideran que el cumplimiento de esas funciones por parte de las municipalidades es de carácter parcial. Un alto cumplimiento fue indicado por un 15% de las respuestas, mientras que el resto incluye un 9% de respuestas negativas y un 1% de abstenciones. Ello parece indicar en forma mayoritaria lo apuntado al principio de este capítulo, que los entrevistados tienen una visión del Gobierno Municipal que cumple con los propósitos que le confiere la institución en relación con la comunidad solo en forma parcial. La falta de eficacia que se le atribuye al Gobierno Municipal para servir de mecanismo político que resuelvan los problemas de la comunidad está determinado por la falta de autonomía que la mayoría de los entrevistado manifestó que las municipalidades no tienen, para hacer efectiva su labor en las comunidades. Ello implica también que el desempeño de las regidurías no constituye un atractivo especial para los ciudadanos de los cantones, excepto para las personas que desean hacer carrera política.

CAPITULO V

OPINIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS ECONOMICOS DEL REGIMEN MUNICIPAL

En este capítulo el análisis está referido a la economía municipal en algunos de sus aspectos relevantes, entre ellos la inversión pública y el otorgamiento de créditos por parte del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

5.1. Opiniones sobre la participación municipal en decisiones relacionadas con la inversión pública

Las inversiones públicas realizadas en el año 1977 fueron de ¢2.561 millones de colones corrientes, y de ese total únicamente un 3% fueron ejecutadas directamente por las municipalidades (¢180 millones de colones). Estas cifras reflejan la pequeña magnitud de los recursos de inversión que estuvieron bajo control de las municipalidades en ese año. En este contexto, interesó conocer sobre la posible participación e influencia municipal en los procesos decisorios del resto de instituciones públicas y el Gobierno Central que son determinantes para la localización y efectos de sus inversiones en los diferentes cantones. Consecuentemente se propuso conocer la opinión de los entrevistados sobre la participación municipal en aquellos procesos relativos a las decisiones públicas que afectan el interés de las comunidades, en el caso específico de las inversiones realizadas por el Gobierno Central y las instituciones públicas. A los entrevistados se les hizo la siguiente pregunta: "En su opinión, ¿las municipalidades son tomadas en cuenta para el desarrollo de esos proyectos de inversión o no son tomadas en cuenta?".

Además, se les pidió que razonaran sus respuestas ya fuera positiva o negativa o de carácter intermedio (a veces) las respuestas a la pregunta son resumidas en el cuadro N°5-1

CUADRO No. 5-1

Opiniones sobre si las municipalidades son tomadas en cuenta o no en el proceso decisorio que determina los proyectos de inversión por parte del Gobierno Central y resto de las Instituciones Públicas.

| | |
|----------------------|-------|
| TOTAL DE RESPUESTAS | 100 % |
| Respuestas positivas | 17 |
| Respuestas negativas | 30 |
| Respuestas "A veces" | 53 |

De acuerdo con la información de ese cuadro, 30% de los entrevistados fueron categóricos en afirmar que las municipalidades no son consultadas por el Gobierno Central e Instituciones Públicas para decidir sobre los proyectos de inversión pública bajo su responsabilidad. Un 53% de las respuestas indican que existe consulta de carácter esporádico (a veces) y finalmente un 17% de las mismas expresan que sí existe dicha consulta. Las razones señaladas por los entrevistados que contestaron negativamente a la pregunta en referencia se presentan en el cuadro 5-2. Se incluyen únicamente las correspondientes a este grupo de entrevistados por ser de relevancia especial para entender este aspecto de las funciones que realizan las municipalidades del país.

CUADRO N° 5-2

RAZONES ADUCIDAS POR LOS ENTREVISTADOS QUE CONTESTARON
NEGATIVAMENTE A LA PREGUNTA: " En su opinión las municipalidades son tomadas en cuenta para el desarrollo de esos proyectos o no son tomadas en cuenta? de acuerdo a la frecuencia relativa de las respuestas en el total.

| | |
|--|------|
| TOTAL DE RESPUESTAS | 100% |
| 1.- Incapacidad administrativa y financiera | 23 |
| 2.- Naturaleza centralizada en las decisiones del Estado | 18 |
| 3.- Consideración de la poca relevancia de los gobiernos municipales y falta de interés hacia este nivel de gobierno | 22 |
| 4.- Ausencia de coordinación entre las municipalidades y el nivel centralizado del Estado. | 14 |
| 5.- Naturaleza nacional de las funciones del Gobierno Central e Instituciones Autónomas | 9 |
| 6.- falta de planificación | 4 |
| 7.- otros | 10 |

De acuerdo a esa información este grupo de entrevistados refieren la "incapacidad administrativa y financiera de las municipalidades" la principal causa por la cual el Gobierno Central e Instituciones Públicas no toman en cuenta a las municipalidades en el proceso decisorio relativo a la determinación de sus inversiones. En segundo lugar, se determinó que la municipalidad se considera como una institución de poca relevancia y que se muestra por ella poco interés. Estos aspectos explican otras dos razones señaladas por los entrevistados como factores negativos para la no participación municipal en los procesos decisorios que determinan la inversión pública. La primera se refiere a la naturaleza centralizada de las decisiones referidas a la inversión con un 18% de las frecuencias mientras que la falta de coordinación entre el sector público no municipal y las municipalidades (14%) constituye la otra

razón de importancia. De la correlación de estos factores se refiere la ausencia y débil participación municipal en el proceso decisorio que determinan las inversiones públicas ejecutadas por el Gobierno Central y otras Instituciones Públicas.

5.2. El papel del IFAM como Banco Municipal

Como se indicó previamente el IFAM es la institución creada por el Estado con el fin de proveer asistencia técnica y servir de intermediario financiero para las municipalidades del país. Destaca el papel relevante desempeñado por el financiamiento del IFAM a las municipalidades cuya participación en el total de los recursos crediticios fue bastante superior al 50% durante el periodo que va desde su creación a la fecha.

Con el fin de evaluar esta función financiera del IFAM que tanta importancia reviste para las municipalidades se preguntó a los entrevistados sobre a la conveniencia de transformar al IFAM en un Banco Municipal. Se aclara que esta pregunta fue planteada en un sentido disyuntivo con la otra función de asistencia técnica que el IFAM ofrece a las municipalidades.

Las respuestas logradas de los entrevistados se presentan en el cuadro 5-3, habiéndose obtenido un 5% de abstenciones mientras, que un 58% de los entrevistados consideró el planteamiento como una mala idea y el restante 37% como una buena idea.

CUADRO N° 5-3

OPINIÓN DE LOS ENTREVISTADOS A LA PREGUNTA "ALGUNAS PERSONAS PIENSAN QUE SERIA CONVENIENTE QUE EL IFAM SE CONVIERTA EN UN BANCO MUNICIPAL. Qué diría usted de esa idea, la considera una buena o una mala idea!"

| | |
|-----------------------------|------|
| TOTAL DE RESPUESTAS | 100% |
| 1.- Respuestas "buena idea" | 37 |
| 2.- Respuestas "mala idea" | 58 |
| 3.- Abstenciones | 5 |

Estos resultados pueden interpretarse en el sentido de que hay preocupación para que el IFAM participe en la vida de los gobiernos locales en forma integral, con una visión de conjunto en que su función de intermediación financiera esté íntimamente correlacionada con la asistencia técnica y otros apoyos.

En cierta manera ello refleja también de que los recursos crediticios que el IFAM provee a las municipalidades constituya apenas uno de los instrumentos financieros, aún cuando es el más importante de la financiación del gasto municipal referido a la inversión. Interesa mencionar que, si bien la inversión municipal juega un papel importante en el desarrollo de nuestras comunidades, a ellos debe agregarse que esa labor se opaca por el dinamismo de los programas que en este campo realiza el Gobierno Central y otras instituciones públicas. Dada la homogeneidad de las razones aducidas a favor y en contra de convertir el IFAM en una institución financiera únicamente, y por ser este tema, uno sobre el cual se ha generado cierto debate a nivel público, parece de importancia desarrollar estudios más profundos de carácter técnico que ofrezcan mayor información sobre el mismo. En lo particular a este estudio, se señala que los entrevistados que consideran positiva la idea de convertir el IFAM a un banco municipal arguyen que de esta manera podría brindarles ayuda monetaria y asesoramiento a las municipalidades sin restarle su independencia al existir solo exigencias contractuales relativas a los préstamos. Este banco municipal vendría a solventar uno de los problemas municipales más serios, como es la falta de presupuesto de las municipalidades. Al recibir depósitos por parte de las mismas municipalidades, así como de otras instituciones y del Público en general se convertiría en un ente financiero fuerte que apoyaría un buen funcionamiento de las municipalidades. Además, al conceder préstamos exigiría contractualmente a las municipalidades del cumplimiento de ciertos índices, estándares, etc. Por medio de los cuales se lograría detectar la eficiencia administrativa de estos gobiernos.

Para la mayoría de los entrevistados se consideró mala idea la conversión del IFAM en un banco su posición se fundamenta en que el IFAM vendría a ser un banco más del Sistema Bancario Nacional y que ello limitaría las funciones que actualmente desarrolla esa institución dejando de lado por ejemplo la asesoría municipal. El banco restaría además independencia a los organismos comunales, al depender su programa de inversión a la aprobación o no de los préstamos solicitados. Estos entrevistados manifestaron también que el IFAM puede seguir otorgando créditos y asesorías, sin necesidad de convertirse en un banco.

CAPITULO VI

OPINIONES SOBRE LAS FUNCIONES Y PROBLEMAS PRINCIPALES DE LAS MUNICIPALIDADES

Este capítulo presenta un análisis de las opiniones obtenidas de los entrevistados con relación con las funciones de las municipalidades, así como de los principales problemas de actualidad que afectan al régimen municipal.

6-1. Las Funciones Municipales

A los entrevistados se les planteó la pregunta: “en qué términos generales, cuales cree usted que deben ser las funciones de las municipalidades?”, la cual tiene el propósito de identificar según las opiniones de los entrevistados las funciones que las municipalidades debieran realizar para satisfacer las necesidades de una comunidad. El cuadro 6-1 presenta las respuestas de los entrevistados según nueve categorías de funciones, haciéndose la observación de que cada entrevistado podría indicar varias funciones dado que la pregunta era de tipo abierta.

CUADRO No 6-1

OPINIONES DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE LAS FUNCIONES

MUNICIPALES SEGUN CATEGORIA E IMPORTANCIA

RELATIVA DE LAS RESPUESTAS

| | |
|--|------|
| Total de respuestas según categoría de funciones | 100% |
| 1.- Prestación de servicios comunales | 39 |
| 2.- Cumplimiento de una función desarrollista a nivel del cantón | 20 |
| 3.- Prestación de servicios comunales y obras de infraestructura | 2 |
| 4.- Prestación de todo tipo de servicios públicos | 7 |
| 5.- Prestación de servicios comunales y promoción de la participación política | 6 |
| 6.- Prestación de servicios comunales y labor de coordinación con el resto de instituciones del Estado | 5 |
| 7.- Cumplimiento de las funciones señaladas en el Código Municipal | 5 |
| 8.- Prestación de servicios comunales y planificación de proyectos laborales | 2 |
| 9.- Otras no bien especificadas y abstenciones | 7 |

De acuerdo a esa información un 39% del total de respuestas señalan que las funciones de las municipalidades están circunscritas a la presentación de los servicios comunales. Se identifican en este tipo de servicios a aquellos referidos al alumbrado público; higiene, de sanidad y ambientales, los mercados y mataderos, mantenimiento de vías públicas, ornato y parque, de biblioteca, de cañería, culturales, de regulación del tránsito, y seguridad de las personas.

En segundo lugar, se identificó un 20% de las respuestas que consideran una función desarrollista como responsabilidad de las municipales en el ámbito de la jurisdicción cantonal. La caracterización de esta función estuvo referida principalmente a las siguientes expresiones: la municipalidad como empresa de desarrollo, el desarrollo integral, rectora del proceso de desarrollo, promoción del desarrollo de las comunidades y empresas de desarrollo comunal.

Muy relacionadas con la primera categoría de funciones, se determinó un 9% de respuestas que refieren las funciones municipales a la prestación de servicios comunales y responsabilidad por las obras de infraestructura.

Además, debe señalarse que un 7% de los entrevistados considera que el Gobierno Municipal debiera realizar aquellas funciones que le permitan ofrecer servicios públicos de todo tipo.

Dos categorías de funciones que presentaron un 11% de las respuestas asocian la prestación de servicios comunales, a la promoción de participación política y labores de coordinación de municipalidades con el resto de instituciones del Estado.

6-2. Las Funciones Prioritarias de las municipalidades

Con el propósito de hacer mas específico esta indagación sobre las funciones municipales, se les preguntó a los entrevistados en relación con la pregunta anterior que identificaran de esas funciones las que a su juicio eran de mayor importancia para una municipalidad en Costa Rica, sin sobrepasar el número de 3. Un ordenamiento de las opiniones emitidas sobre esas funciones prioritarias se presenta en el cuadro siguiente:

CUADRO No.6-2

Funciones prioritarias que deben realizar las
municipalidades costarricenses en la actua-
lidad a juicio de los entrevistados y
según frecuencia de respuestas
en el total de las mismas

| | |
|---|------|
| Total de las funciones según su importancia | 100% |
| 1.- Prestación de servicios generales | 42% |
| 2.- Prestación de servicios de salud | 22 |
| 3.- Prestación de servicios de agua | 13 |
| 4.- Prestación de servicios de mantenimiento en las vías públicas | 13 |

La información de este cuadro muestra que los entrevistados atribuyen a la prestación de servicios generales una prioridad especial en las funciones municipales. Ello indica además que el cumplimiento de funciones políticas o sociales son consideradas por los entrevistados como funciones de menor prioridad y consecuentemente le asignan a la municipalidad un rol de empresa pública por excelencia.

En el orden de precedencia, la prestación de servicios generales tomó la mayor importancia al obtener un 42% de las respuestas obtenidas. Dado que esta categoría agrupa a una gama muy amplia de servicios que van desde la recolección

de basura, hasta el alumbrado público, ello imposibilita un análisis comparativo con el resto de funciones requeridas para la municipalidad. Si conviene señalar, que la prestación de servicios de salud, agua y de mantenimiento de las vías públicas, como funciones municipales constituye una llamada de atención al hecho de que estas funciones son atendidas por instituciones públicas y el Gobierno Central. Ello podría significar que hay cierto número de funciones públicas que dada la ineficiencia con que son ofrecidos a los costarricenses por ciertas instituciones podrían ser retomadas por las municipalidades en un esfuerzo por mejorar la eficacia y calidad e la prestación de esos servicios públicos.

6-3. Grado de cumplimiento de las funciones municipales de carácter prioritario por parte de las municipalidades

Con el propósito de complementar esas opiniones sobre funciones municipales se incluyó además la pregunta siguiente “y diría usted que, actualmente, ¿las municipalidades del país están cumpliendo eficientemente esas funciones?”.

Las respuestas obtenidas se presentan el cuadro siguiente:

CUADRO No.6-3

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES MUNICIPALES PRIORITARIAS
SEGUN LA FRECUENCIA DE RESPUESTAS EN EL TOTAL DE LAS
MISMAS

| | |
|--|------|
| Total de respuestas sobre grados de cumplimiento | 100% |
| 1.- Respuestas afirmativas (sí) | 10 |
| 2.- Respuestas "unas funciones sí, otras no" | 31 |
| 3.- Respuestas negativas (no) | 59 |

Solo una minoría que alcanzó el 10% de las respuestas totales señalan que esas funciones municipales prioritarias se llevan a cabo en la practica por las municipalidades del país. Ello obedece, sin duda al hecho de que dos de esas funciones – prestación de servicios de salud y de agua- son de responsabilidad total en el primer caso por instituciones no municipales y parcial en el segundo. La

ambivalencia existente al respecto, se muestra por el hecho de que un 31% de las respuestas sea “unas funciones si y otras no”.

El 59% restante manifestó que esas funciones no se cumplen por las municipalidades del país.

Los entrevistados que constituyen el segundo grupo de importancia y que respondieron sobre el grado de cumplimiento “unas funciones si otras funciones no”, consideran que los factores responsables por ese comportamiento municipal son los siguientes: falta de recursos humanos y económicos, falta de apoyo del Gobierno Central, así como la interferencia de los intereses partidistas en el seno del Concejo Municipal.

La mayoría de entrevistados que manifestó que las municipalidades no desempeñan las funciones señaladas como prioritarias, señalan que dicha falta de cumplimiento se debe a las razones que se enumeran a continuación: la ausencia de los recursos económicos necesarios; designación política de los regidores y falta de atención a las necesidades del cantón; falta de capacidad e iniciativa de los regidores; excesivo centralismo del Poder Ejecutivo y finalmente deficiencias de la administración municipal.

6-4. Los problemas municipales de carácter prioritario, sus causas y situaciones

Con el propósito de evaluar una de las áreas críticas de mayor relevancia del régimen Municipal se les preguntó a los entrevistados “¿Cuáles son en su concepto los principales problemas que aquejan en la actualidad a las municipalidades del país?”

Las respuestas estuvieron condicionadas a la identificación de tres problemas como máximo, así como de los factores que los motivaron y de las medidas que debieron tomarse para resolverlos.

- a) Los problemas. Una especificación de los problemas prioritarios agrupados según categorías indicados por los entrevistados en sus respuestas se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 6-4

OPINIONES SOBRE CUALES SON LOS PROBLEMAS PRIORITARIOS
DE LAS MUNICIPALIDADES SEGUN CATEGORIAS Y SU
IMPORTANCIA RELATIVA SEGUN FRECUENCIAS DEL
TOTAL DE LAS RESPUESTAS

| Total de problemas según categorías | 100% |
|--|------|
| 1.- Insuficiencia de recursos económicos | 36 |
| 2.- Deficiencias de los regidores y síndicos | 13 |
| 3.- Deficiencias de la administración municipal | 9 |
| 4.- Insuficiencia de recursos humanos calificados | 9 |
| 5.- Injerencia de los partidos políticos en el Concejo Municipal | 7 |
| 6.- Falta de autonomía municipal | 4 |
| 7.- Falta de una legislación adecuada | 2 |
| 8.- Otros, incluyendo las abstenciones | 20 |

Esa información muestra que un 36% de las respuestas estuvo referida al problema de la insuficiencia de recursos que padecen las municipalidades, para hacerle frente a su gestión diaria en la prestación de los servicios que requieren las comunidades del país.

En segundo lugar los entrevistados consideran que otro problema municipal importante lo constituye el tipo de regidor que está al frente de las municipalidades y que es responsable de la toma de decisiones. Las deficiencias no solo se refieren a su capacidad sino a la responsabilidad que adopta frente a la comunidad para resolver los problemas locales. Ello está muy ligado al problema de interferencia política que ocurre en la municipalidad principalmente a nivel de Concejo Municipal y que también fue identificado como otro problema de importancia por parte de los entrevistados.

Deficiencias en la administración de la municipalidad y de los recursos humanos empleados, representó el 18% de las respuestas logradas.

Finalmente, los entrevistados identificaron la falta de autonomía municipal, así como de una legislación adecuada como otros dos problemas importantes de la

municipalidad contemporánea. El resto de respuestas fue de carácter ambiguo y algunas de ellas se refieren a problemas relativos a la prestación de servicios públicos específicos.

Esta categorización de los problemas muestra que a juicio de la mayoría de los entrevistados (74%), el problema de las municipalidades del país, son fundamentalmente de carácter económico, político y administrativo; es decir que la complejidad de los mismos está referido a un marco contextual muy amplio cuya solución no pueda darse en forma unilateral de lo económico, lo político, o de la administración; sino que refiere de un enfoque de mayor generalidad y de integración de las medidas a ser consideradas.

- b) Las causas. Las respuestas de los entrevistados en relación con y factores explicativos de estos problemas fueron agrupados también en categorías, las cuales se incluyen en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 6-5

RAZONES Y FACTORES RESPONSABLES PARA LOS PROBLEMAS
MUNICIPALES SEGUN CATEGORIAS Y SU IMPORTANCIA
RELATIVA EN EL TOTAL DE RESPUESTAS

| | |
|--|------|
| Total de razones según categorías | 100% |
| 1.- Acción directa e indirecta del Gobierno Central en la actividad municipal | 16% |
| 2.- La actual organización del Estado Costarricense | 15 |
| 3.- Interferencia de los partidos políticos en la política municipal | 14 |
| 4.- Aspectos varios relativos a las deficiencias de la administración de las municipalidades | 11 |
| 5.- Sistema de elecciones para los regidores y síndicos | 6 |
| 6.- Deficiencias del sistema tributario municipal y en la asignación de fondos del Estado | 8 |
| 7.- Acción de la Asamblea Legislativa | 5 |
| 8.- Falta de comprensión del papel que deben desempeñar las municipalidades en la Comunidad | 5 |
| 9.- Proceso histórico de retraimiento de la acción municipal | 2 |
| 10.- Otros | 10 |
| 11.- Abstenciones | 7 |

Esa información muestra que poco más de una tercera parte de esas respuestas (36%) le asignaron responsabilidad a la acción directa e indirecta del Gobierno Central y la Asamblea Legislativa, así como la actual organización del Estado costarricense como los factores de mayor importancia que aplican los problemas que explican los problemas prioritarios en las municipalidades.

El segundo lugar destaca la interferencia de los partidos políticos sobre el Gobierno Municipal y el actual sistema de elecciones para regidores y síndicos, así como aquellos aspectos de carácter político, institucional que a juicio de los entrevistados (20%) parecen ser causas de algunos de esos problemas municipales.

Deficiencias relativas al sistema de financiamiento y de la organización administrativa de las mismas municipalidades constituyen factores a los cuales los entrevistados le dieron gran importancia en la explicación del actual estado del régimen municipal (19% de las respuestas). Finalmente interesa destacar que fuera de las abstenciones (7%), el resto de las respuestas (12%) asoció como factores causales de los problemas municipales aspectos tales como la falta de comprensión del papel que deben desempeñar las municipalidades en la comunidad, el proceso de retraimiento de la acción municipal y otras causas de menor importancia.

De esta manera, cerca de un 60% de las respuestas mencionadas, asocian factores políticos institucionales que están íntimamente relacionados con las decisiones políticas que, en el pasado, los costarricenses han adoptado para que en la organización institucional del estado se asignaran ciertas funciones y recursos a las municipalidades, así como un restringido ámbito de acción económica, social y político. Lo limitado de esas funciones y recursos, en ese contexto son explicativos de una municipalidad subsidiaria y periférica de la acción del Gobierno Central. Tal vez la pequeños del territorio nacional y lo reducido de su población fueron razones que justificaran que hasta la fecha hayamos descansado en una organización del estado en que priva la acción del Gobierno Central en la prestación de los servicios públicos, completando con la participación de otras instituciones de servicios que operan en el contexto nacional. Interesa únicamente cuestionar si ese modelo de administración será válido en el futuro para una Costa Rica que se ha urbanizado rápidamente y en la cual los sectores de la industria y los servicios ha sobrepasado la importancia de la agricultura.

- c) Las soluciones. Los entrevistados indicaron ciertas medidas a tomar en relación directa con los problemas prioritarios de las municipalidades identificados como parte de la misma respuesta. El listado total de esas medidas o soluciones propuestas fue agrupado en catorce categorías las cuales se incluyen en el cuadro N° 6-6. Debe indicarse que una de las categorías clasificadas como "otras medidas" agrupó un 20% de las respuestas, las cuales por el grado de su especificidad no pudieron ser asociadas al resto de las categorías de mayor generalidad.

CUADRO No 6-6

'MEDIDAS A TOMAR' RECOMENDADAS POR LOS ENTREVISTADOS PARA

SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS PRINCIPALES DE LAS

MUNICIPALIDADES SEGUN CATEGORIAS Y SU

IMPORTANCIA RELATIVA EN EL TOTAL

DE LAS RESPUESTAS

| | |
|---|------|
| Total de 'medidas a Tomar' según categorías | 100% |
| 1.- Fortalecimiento económico y reformas a la legislación tributaria municipal | 25% |
| 2.- Mejorar la escogencia de los regidores y cambiar las elecciones al medio período | 14 |
| 3.- Mejorar la programación de las actividades municipales de tipo interno y de servicios | 8 |
| 4.- Fortalecer al IFAM para que mejore sus servicios a las municipalidades | 6 |
| 5.- Mejorar la administración municipal incluyendo programas de capacitación de su personal | 7 |
| 6.- Cederle mayor poder político a las municipalidades | 3 |
| 7.- Fortalecer la coordinación de las municipalidades en el Gobierno Central y otras instituciones públicas | 2 |
| 8.- Reformar la constitución política y cesión de mayor autonomía para las municipalidades | 2 |
| 9.- Modernizar las municipalidades | 2 |
| 10.- Fomentar la seguridad de los funcionarios municipales mejorando los requisitos y sueldos | 1 |
| 11.- Implementar nuevas formas y niveles intermedios de gobiernos locales (Ligas, etc) | 1 |
| 12.- Redefinir la filosofía municipalista y descentralizar el desarrollo municipal en términos operativos y políticos | 2 |
| 13.- Otras medidas | 20 |
| 14.- Abstenciones | 7 |

A este nivel de las respuestas presentaron un mayor grado de especificidad, lo cual permitió la identificación de un mayor número de categorías, aún cuando pudiera ocurrir que algunas de ellas se traslapan entre sí. Sin embargo, privó a esta clasificación el que la categoría fuera clara para identificar cursos de acción y tomar en respuesta a los problemas.

Una cuarta parte de esas respuestas agrupó a las medias asociadas con cambios y reformas para el fortalecimiento de la economía municipal. En segundo lugar (14%) esas medidas propugnan por mejorar la escogencia de los regidores, y cambiar el sistema actual de elecciones a esos regidores y síndicos.

En orden de importancia (10%) aparece un conjunto de esas categorías en que se agrupan aspectos como los siguientes: Cederles mayor poder político a las municipalidades; reformar la constitución política y darle mayor autonomía al régimen municipal; modernizar las municipalidades; implementar nuevas formas y niveles intermedios de gobiernos locales; redefinir la filosofía municipalista y descentralizar el desarrollo municipal en términos operativos y políticos.

Estas categorías podrían ser consideradas como una categoría mayor de medidas que sugieren un nuevo papel político institucional del régimen municipal.

Una segunda agrupación de esas categorías asocia las siguientes recomendaciones: mejorar la programación de las actividades municipales, mejorar la administración municipal incluyendo programas de capacitación de su personal; y aumentar la seguridad de los funcionarios municipales mejorando los requisitos y sueldos. Estas medidas plantean cambios desde el punto de vista de la programación y la gestión administrativa para adecuar la organización institucional de las municipalidades al cumplimiento de funciones ampliadas y un ámbito mayor de acción que el actual. Muy relacionado con esa posición se determinó que un 6% de las medias propuestas recomiendan el fortalecimiento del IFAM, para que esta pueda ofrecer mejores servicios de apoyo a las municipalidades.

Finalmente, un 2% de las medidas de acción sugeridas plantean la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación municipal con el gobierno Central y otras instituciones públicas. Del total de las respuestas se determinó que un 20% de las medidas no pudieran agruparse en las categorías mencionadas y que el 7% restante fue de abstenciones.

BIBLIOGRAFIA

91

- Aguilar Fong, Justo y Enrique Li Avellan: Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica 1950-1975. Costa Rica Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 1977
- Aguilar Fong, Justo y Edwin Ramírez Rodríguez; La Administración Tributaria Municipal de Costa Rica. Un estudio de Casos. Costa Rica, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica 1977
- Arauz Aguilar, Armando: Observaciones sobre la Municipalidad Costarricense. Costa Rica Revista Ciencias Jurídicas. Núm. 30, 1976
- Arias Sánchez, Oscar: Algunas observaciones acerca de la crisis de los Gobiernos Locales de Costa Rica. Costa Rica, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, 1976.
- Cartilla sobre la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad: Publicaciones DINADECO, Costa Rica. Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. 1978
- Código Municipal: Serie de Documentos Municipales, Costa Rica, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 1978
- Constitución Política de la República de Costa Rica, Costa Rica Imprenta Nacional, 1976
- Departamento Metropolitano de San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, San José, Costa Rica, 1978
- Jiménez Mario A: Desarrollo Constitucional de Costa Rica, Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1974
- Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: Costa Rica, Imprenta Nacional, 1978
- Liga de Municipalidades del Área Metropolitana: Qué es la Liga? Costa Rica, Liga de Municipalidades, 1979
- Meléndez Carlos: Trayectoria Histórica del Municipio Costarricense. Costa Rica Universidad de Costa Rica, 1977
- Murillo Mauro: "Participación de los Municipales en el Gobierno Local", Costa Rica, Revista Ciencias Jurídicas Núm. 20-21, octubre 1972

.31.

- Peralta Hernan: Las constituciones de Costa Rica. España Editorial Estudios Políticos, 1962
- Soto Guevara, Carlos, Eduardo Protti, y Mario Sáenz: Estudio sobre la División Territorial, 4 tomos. Costa Rica, Imprenta Nacional 1980
- Vargas Bonilla Ismael: Lecciones de Derecho Constitucional, Costa Rica Publicaciones Universidad de Costa Rica, 1957

4. En términos generales, cuáles cree usted que deben ser las funciones de las municipalidades?

5. Y ahora, siendo un poco más específicos, cuáles diría usted que deben ser en el momento actual, las tres funciones más importantes que debe cumplir una Municipalidad en Costa Rica?

a) _____

b) _____

c) _____

6. Y haciendo referencia ahora a las elecciones municipales, que opina Ud. de la idea de realizarla en una fecha diferente a la de las elecciones nacionales. Está Ud. a favor o en contra?

1 A favor 2 En contra 3 No tiene criterio formado

7. Y por qué piensa Ud. así

8. Como Ud. sabe, es frecuente que el Gobierno Central, a través de sus Ministerios, y las Instituciones autónomas, lleven a cabo obras proyectos, que afectan directa o indirectamente a las comunidades.

8a. En su opinión las Municipalidades son tomadas en cuenta para el desarrollo de esos proyectos o no son tomadas en cuenta?

1 Si 2 No 3 A veces

8b. Y por qué cree Ud. que no son tomados en cuenta, cuáles son las razones?

8c. Y en su opinión deberían ser tomadas en cuenta o no deberían ser tomadas en cuenta?

Si deberían ser tomadas en cuenta No deberían ser tomadas en cuenta

8d. Y en qué forma le parece a Ud. que deben ser tomadas en cuenta las Municipalidades?

9. En qué medida tiene fuerza la Municipalidad ante el Poder Central para obtener recursos?

10. Y en su opinión para superar los problemas y la falta de vitalidad de las municipalidades, hace falta una reforma constitucional o cree Ud. que la constitución da suficientes elementos a las Municipalidades para que se desarrolle?

Hace falta reformar la constitución. No hace falta reformar la constitución

Observaciones: _____

11. En 197 se emitió la ley que crea las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Desde esa fecha se ha estimulado la fundación de Asociaciones (o consejos) en todo el país.

En su opinión, la creación de las Asociaciones de Desarrollo ha sido un hecho que ha dado resultados favorables para la comunidad o no ha tenido ningún efecto de importancia?

- 1 Favorable
- 2 No ha tenido ningún efecto
- 3 Desfavorable
- 4 No sabe

12. Y por qué piensa Ud. así?

13. En su opinión la creación de las Asociaciones de Desarrollo ha tenido un efecto favorable o un efecto desfavorable sobre el funcionamiento de las Municipalidades?

- 1 Favorable
- 2 Desfavorable

14. Por qué piensa Ud. así (En qué forma)?

Nos gustaría ahora tener sus opiniones sobre algunas instituciones que tiene relación con el sistema Municipal

15. En su opinión el IPAM funciona: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?

- Muy bien
- Bien
- Regular
- Mal
- Muy mal

17. Por qué piensa Ud. así?

18. Algunas personas piensan que sería conveniente que el IFAM se convirtiera en un Banco Municipal. Qué diría Ud. de esa idea la considera una buena idea o una mala idea?

1 Buena idea (Si Banco Municipal) 2 Mala idea (No Banco Municipal)

19. Por qué piensa así?

20. Y qué opina Ud. de las Ligas Municipales que se han creado en los últimos tiempos. Considera Ud. que es un procedimiento que realmente fortalece al régimen Municipal o cree que se trata de algo que tiene un efecto poco importante?

1 Lo fortalece 2 Lo debilita 3 No tiene importancia

21. Y en cuanto al Distrito Metropolitano de que tanto se ha hablado, le parece a Ud. que es una buena idea o una mala idea?

1 Buena idea (Si Distrito Metropolitano) 2 Mala idea (No Distrito M.)

22. Por qué piensa Ud. así?
