

**INSTITUTO DE FOMENTO
Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)**

**FONDO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
Y DESCENTRALIZACION (FOMUDE)
UNION EUROPEA Y GOBIERNO DE COSTA RICA**

**IDEARIO SOBRE LA DESCENTRALIZACION
EN COSTA RICA**

**LA DESCENTRALIZACION COMO POLÍTICA PÚBLICA.
UNA INTERPRETACION HISTÓRICA
PARA EL CASO COSTARRICENSE**

Justo Aguilar (Ph.D)

Enero, 2011

La descentralización como política pública se refiere a la asignación de responsabilidades, competencias y gestión de recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales y tiene el propósito de lograr un balance de sus actuaciones en el marco de la organización del Estado nacional desde una perspectiva múltiple que incluye lo administrativo, lo económico y la política. Lo administrativo considera el traslado de gestión y control de las funciones de gobierno hacia los gobiernos locales para mejorar su eficacia, mientras que el enfoque político plantea un balance de los niveles central y subnacionales en las acciones de gobierno para facilitar el desarrollo de las instituciones democráticas y una mayor participación ciudadana. Lo económico sugiere que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias hacia los gobiernos locales es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en la gestión estatal de servicios públicos (1).

En la tipología de Nickson se señala que la conformación de las organizaciones de Estado en Latinoamérica parece seguir dos modelos alternativos: el anglosajón y el europeo (2). El primero considera que el gobierno local tiene principalmente una obligación en el suministro eficiente de recursos; es decir, su obligación es meramente económica y supone una subordinación implícita del gobierno local hacia el gobierno central, dado que éste último es el que decide el reparto global de responsabilidades en la provisión de servicios públicos, siendo en consecuencia, el gobierno municipal un administrador de las competencias y políticas de carácter local. El segundo le asigna mayor importancia al gobierno local como institución vocera de los intereses compartidos de la comunidad y define un enfoque compartido de responsabilidades y competencias entre el gobierno local y el gobierno central. Bajo este enfoque, el gobierno local disfruta de una fuerte autonomía política, establecida inclusive en algunos casos a nivel de constituciones nacionales, la cual se expresa por medio de las competencias asignadas a los gobiernos locales. Además, cuenta con poder discrecional para realizar las asignaciones impositivas y tarifarias. Las relaciones entre gobiernos locales y el central no son de conflicto y se caracterizan por la negociación y el consenso.

En la interpretación de Pallavicini (3), el modelo político del Estado costarricense responde a una concepción unitaria de gobierno de tipo presidencialista el cual toma forma en la organización y funcionamiento del gobierno central y define por exclusión un sistema de gobierno municipal de autonomía limitada en sus actuaciones por los controles y tutelajes del gobierno central y sus instituciones nacionales. Como resultado de la aplicación de este modelo, el Estado costarricense evolucionó a partir de la aplicación de la Constitución Política de 1949 con un régimen de gobiernos municipales con presupuestos muy pequeños -8% del gasto presupuestario del Gobierno Central y recursos propios inferiores al 1% del Producto Interno Bruto- y en consecuencia presenta serias limitaciones para atender las necesidades básicas de sus poblaciones y el desarrollo local de sus comunidades cantonales, situación que explica el poco interés ciudadano para participar en la planificación, gestión y control de su municipalidad.

Con posterioridad a la Constitución Política de 1949, el primer esfuerzo para fortalecer a la institución municipal correspondió a primera generación de reformas municipales

(Código Municipal, 1970; creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 1971; y cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades, 1970) aprobadas a principios de los setenta. Sin embargo, estas reformas no incidieron en la estructura centralizada del Estado costarricense, razón por la cual durante las subsiguientes dos décadas se mantuvo el mismo modelo de gobierno municipal pequeño e incapaz de atender los intereses y necesidades locales de los municipios costarricenses. El Código Municipal, la reforma de mayor importancia, no planteó un proceso de descentralización de competencias en materia de servicios públicos, sino que internalizó los tutelajes de los entes nacionales sobre el quehacer municipal ya establecido por otras leyes. Sin embargo, se reconoce que la cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades fue una reforma que permitió el fortalecimiento de su capacidad económica y sentó las bases para un modelo de financiamiento propio, aún cuando su impacto en esta fase fue de carácter limitado.

Un segundo esfuerzo correspondió a la segunda generación de reformas municipales (revisión del Código Municipal, 1998; creación del Impuesto Inmobiliario como impuesto municipal, 1995; creación del Fondo de Partidas Específicas, 2000; y la reforma del artículo constitucional 170 en el 2001) las cuales formaron parte de la Reforma del Estado inducida por la Estrategia del Ajuste Estructural en el segundo quinquenio de los años noventa. Estas reformas fueron de mayor profundidad por sus implicaciones económicas para fundamentar un régimen tributario y tarifario propio y en el campo político al crear las Alcaldías y Concejos de Distrito como nuevas instituciones políticas al nivel local, ambas con la importancia de cimentar la posterior descentralización del Estado costarricense.

El tercer esfuerzo correspondió a la política pública *“Sí, a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”*, la cual fue ejecutada a partir del año 2008. La misma formuló el proyecto “Ley Marco para la Transferencia de Competencias y Distribución de Recursos a las Municipalidades”, que tenía el propósito de ordenar el traslado de competencias del Gobierno Central al régimen municipal junto con los recursos correspondientes, y que fuera aprobada como Ley N° 8801 el 5 de marzo del 2009. En adición a ello, esta política impulsó con resultados parciales los siguientes programas de fortalecimiento municipal: la modernización de sus sistemas de gestión; la implementación de nuevas tecnologías de información en apoyo a la toma de decisiones que requieren los sistemas de gestión municipal; la dotación de recursos necesarios para el cumplimiento de las nuevas competencias que demanda la aplicación del Artículo 170 de la Constitución; y finalmente, la definición y puesta en marcha de los mecanismos requeridos para una efectiva coordinación entre el Gobierno Central y las municipalidades. Su ejecución fue responsabilidad de MIDEPLAN y el IFAM, con el concurso de FOMUDES y entes de cooperación internacional (4).

Queda pendiente la aprobación de las siete leyes especiales que permitirían la aplicación de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo por un monto del 10% de los recursos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, en un tiempo previsto de siete años. Se esperaba que la Administración Chinchilla Miranda formulara la primera ley especial de la

descentralización para su discusión legislativa en el año 2010. Sin embargo, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), institución responsable por ese compromiso, adujo que técnicamente no estaba preparada para definir las competencias que debían trasladarse de los ministerios del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades y que la crisis fiscal del 2009 no generaba condiciones para la transferencia de recursos fiscales al régimen municipal. De ello se infiere, que no hay voluntad política, al menos por el momento para continuar con el proceso de descentralización

En la interpretación de Pallavicini y Aguilar, la descentralización en América Latina presenta características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas, particularmente durante el período del ajuste estructural de los años noventas, tienen sus bases tanto en el modelo económico (anglosajón) como en el modelo político (europeo) y Costa Rica no es la excepción en la región ya que la descentralización ha inducido un modelo municipal que ha combinado razones “administrativas-económicas” como la mejora en la prestación de servicios; y “políticas” como fomentar la democracia participativa (5). En la praxis, la municipalidad costarricense de la segunda década del siglo XXI detenta una cuota de poder político muy limitada y presenta un régimen subsidiario de finanzas que no le permite atender las necesidades de sus comunidades por servicios públicos locales. Ambas situaciones definen en consecuencia dos desafíos que la política de descentralización deberá enfrentar con urgencia, en lo que resta de este siglo: primero, la democratización municipal en base a la participación ciudadana; y segundo, el desarrollo de una autonomía económica en término de competencias y recursos que de sustento a la democratización municipal.

Estos desafíos conllevan avanzar hacia el desarrollo de un modelo de “gobierno municipal autónomico”, lo cual supone que el régimen municipal costarricense deberá alcanzar un mínimo respecto a: autogobierno, autoadministración, recursos propios y un ejercicio delimitado del control estatal. En consecuencia, el diseño de una política pública sobre descentralización supone resolver en forma integral no sólo la cesión de competencias y recursos para su ejecución, sino también las formas de gestión local que son viables y compatibles con el fortalecimiento municipal costarricense para ser eficaces y eficientes; así como los mecanismos que hagan efectiva la participación ciudadana en la gestión local.

Un enfoque pragmático para operacionalizar esos desafíos supone considerar los siguientes aspectos: primero, las competencias a ser incluidas en la primera ley especial y que serían transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades debe ser un número pequeño debido a limitaciones en su capacidad de gestión. Además, las municipalidades deben contar con alguna experiencia en su ejecución. Las competencias municipales pueden primeramente ser “propias” debido a que su escala es local y de que los costos asociados a su gestión serían menores que una provisión nacional; y segundo, ser “compartidas” dado que su ejecución en el nivel municipal se realizaría bajo políticas, financiamiento, normas y estándares establecidas por el Poder Ejecutivo. Interesa para la primera ley especial de la descentralización empezar con competencias compartidas, dada la experiencia ya adquirida por las municipalidades

en su gestión. La transferencia sería únicamente en la gestión del servicio ya sea para que las municipalidades lo ofrezcan directamente o lo contraten a su vez con el sector empresarial privado. Ello significa que esas competencias deben responder a una política nacional emitida por el Ministerio Rector y a normas y estándares definidos por esa política nacional, lo cual aseguraría que con independencia de su cantón de residencia cada ciudadano costarricense recibiría el mismo trato por parte de su gobierno cantonal. En un período de mayor avance de la reforma de la descentralización se definirían aquellas competencias propias que se incluirán en las últimas leyes especiales previstas por la Ley N° 8801.

En el pasado reciente del último decenio, el Poder Ejecutivo empezó a compartir competencias con algunas municipalidades. Algunas de esas experiencias reflejan una tradición de compartir las competencias y otras son recientes dado el debilitamiento financiero experimentado recientemente, por el Poder Ejecutivo. Esta situación se manifestó de dos formas: primero, desde el punto de vista de la oferta institucional, Ministros, altos funcionarios ministeriales y Presidentes de instituciones públicas solicitaron a las municipalidades apoyos para el cumplimiento de servicios bajo su responsabilidad (ejemplo de ello, la policía, servicios de vialidad y servicios sociales) para su provisión cantonal. Segundo, desde el punto de vista de la demanda, las comunidades presionaron por mayores provisiones de servicios a sus municipalidades ante la insuficiencia de capacidad del Gobierno Central. En algunos municipios, esta situación se manifestó por una mayor presión presupuestaria, promoviendo asignaciones de recursos no programados y obstaculizando la marcha normal de programas y proyectos propios de la municipalidad. Sin embargo, lo positivo de esta situación lo representó el aprendizaje de las Alcaldías y personal director de las municipalidades, para vincularse con los ministerios del Poder Ejecutivo y en algunos casos con las gerencias de las empresas públicas.

En la búsqueda de una mayor autonomía local, se deberán cumplir con algunos requisitos por parte de la política de la descentralización. Primeramente, se deberá promover un proceso intensivo de mejoras en la gestión municipal (programación, presupuestación, ejecución, contabilidad y tesorería, evaluación y control). No tiene sentido aumentar el número de programas bajo responsabilidad municipal, si al mismo tiempo no se mejora la eficacia en la gestión institucional. Segundo, concomitantemente, convendrá fortalecer presupuestariamente la división municipal de la Contraloría General de la República, con el propósito de revisar en forma exhaustiva los mecanismos de evaluación y control municipal. Ello debería complementarse con instructivos y metodologías apropiadas para fortalecer el área de evaluación y control desde los procesos municipales de programación y presupuestación municipal, de manera que se garantice un uso racional y eficiente de los recursos transferidos al régimen municipal durante este proceso. La descentralización conlleva una mayor participación ciudadana y el ente contralor municipal deberá diseñar y ejecutar nuevos métodos para supervisar que las autoridades municipales respondan a los mandatos de la ciudadanía, tal como lo plantea la Ley 8801. La viabilidad política de esa política de descentralización supone

que la misma debe ser parte de la agenda de la Presidencia de la República y de responder a un consenso relativo con las autoridades municipales.

NOTAS

(1) Pallavicini, V., y J. Aguilar. *Los Desafíos de la Descentralización*. (Avance del proyecto de investigación “El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico, Político y Administrativo”. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2005).

(2) Nickson, Andrew. *Local Governance in Latin America*. Paper prepared for Winelands Conference workshop, South Africa, April 2008.

(3) Pallavicini Violeta y Justo Aguilar. Modelo de Gobierno Local en Costa Rica: Un Modelo Híbrido. San Pedro Montes de Oca, Universidad de Costa Rica: Revista de Ciencias Económicas Vol XXIII, N° 1-2, 2003. Página 185.

(4) J. Aguilar. Los Desafíos de la Descentralización. Conferencia Inaugural del IX Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2010-2016”. IFAM: marzo, 2010. Ver Gobierno de la República de Costa Rica. Administración Arias Sánchez. *Si a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*. Febrero 5, 2008.

(5) Un Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. J. Aguilar y V. Pallavicini. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: IICE-UCR. Informe de Investigación, página 21.