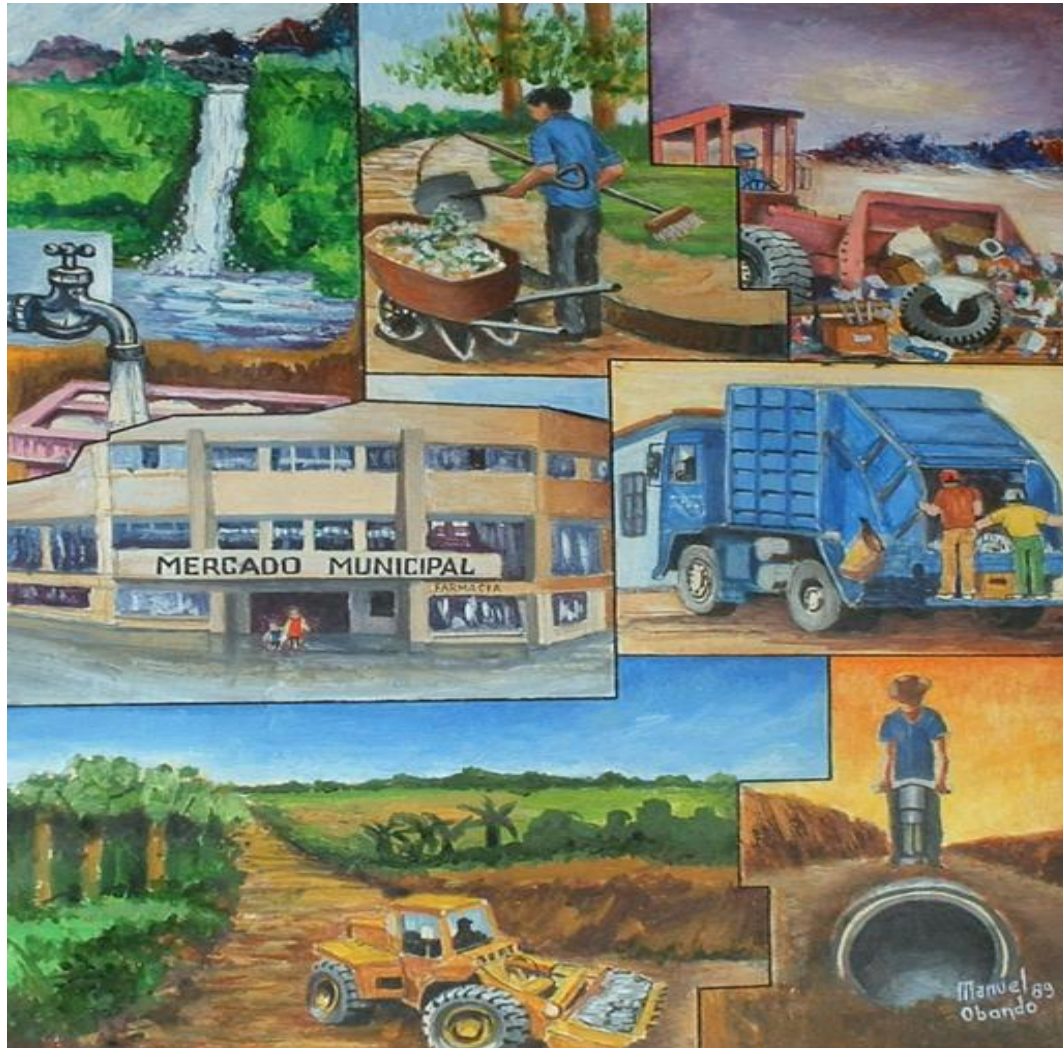


# EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

(Borrador de Trabajo)

Justo Aguilar (Ph.D)



Pintura de Manuel Obando, dibujante del IFAM y donada al autor en el año 1990

Villa Atenas, Atenas  
Octubre, 2023

*Dedicado a mi maestro en asuntos municipales  
el Licenciado Armando Arauz Aguilar*



**Connotado dirigente del municipalismo costarricense.**

**Nombre:** Aguilar Fong, Justo Jacobo, autor  
**Título:** Desarrollo Institucional del Régimen  
Municipal Costarricense 1820-2020

**Indicadores ISBN:**

**Materias** Economía Municipal y Desarrollo Local

Lecturas Municipales, es una recolección de publicaciones en temas de economía, administración y gobernanza de la institución municipal costarricense, las cuales fueron escritas a lo largo de la vida profesional del autor. Algunos de los artículos fueron publicados previamente en revistas universitarias. La foto de la portada corresponde a una pintura de Manuel Obando, artesano de Sarchí y quién se la donó al autor en el año 1990.

1. **Finanzas Municipales y Desarrollo Local.** Ensayo basado en la conferencia “Gestión del Desarrollo Local y las Finanzas Municipales”, presentada en el VII Encuentro Internacional de Autoridades Municipales y Estatales en el año 2004. Este evento fue coordinado por la Fundación Americana para el Desarrollo y celebrado en el Hotel Best Western Irazú, San José, Costa Rica, del 31 de agosto al 3 de setiembre del 2004.
2. **El concepto del servicio público.** Este artículo se presentó inicialmente en el curso “Servicios Públicos Municipales” realizado con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, en el Hotel Europa, de San José el 11 de febrero, 1991. Posteriormente se revisó para su publicación en el primer número de la Revista “Fiscalización y Gestión Pública” publicada por la Contraloría General de la República, en el año 1994. Esta versión del artículo fue revisada en su totalidad para esta publicación de la UNED, en setiembre del año 2023.
3. **La Descentralización en Costa Rica.** Artículo publicado en el “Ideario de la Descentralización en Costa Rica” publicado por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal de la UNED. San José: UNED/ IFAM, 2011
4. **Institucionalidad Municipal. Su Evolución en el Período 1820-1950.** Ensayo de orden histórico que presenta el desarrollo de la institución municipal desde la independencia del país hasta el año 1950. Con la conquista y colonización de España en el siglo dieciséis se establecieron los primeros ayuntamientos de Cartago y Esperanza los cuales representaron a la monarquía española y coexistieron con los cabildos indígenas de Aserri, Atirro, Barva, Boruca, Cot, Curridabat, Orosí, Pacaca, Quircot, Térraba, Tobosí, Tres Ríos, Tucurrique, Turrialba y Ujarrás. Estos gobiernos locales representaron las primeras formas de gobierno local de Costa Rica. Con la llegada del siglo veinte el Censo de 1927, el número de cantones y municipalidades aumentó a un total de 58 según el Censo de 1927 y se reportaron 65 municipalidades en el Censo de 1950.
5. **Reformas Municipales y la Descentralización Durante el Período 1949-2001.** En marzo de 1812 se constituyeron los ayuntamientos costarricenses en Cartago, Heredia, San José, Alajuela y en los poblados indígenas de Escazú, Barva, Cot, Tobosí, Ujarráz, Nicoya, Quircot y Esparza, lo cual resultó de una resolución de la Constitución de Cádiz (marzo, 1812) y los mismos funcionaron en el bienio 2013-2014. Con posterioridad fueron restaurados en el año 1820 y con la llegada de la independencia en 1821, sus representantes fueron responsables por la emancipación de Costa Rica del reino de España, así como por la constitución de la Junta Superior Gobernativa que funcionó como el gobierno provisional del país.<sup>1</sup> Desde esta fecha y hasta la Constitución de 1871, se gestó un proceso para la formación del Estado nacional y los ayuntamientos fueron responsables de la gestión de la educación, la distribución de tierras baldías, atención de la salud pública y el fomento de la agricultura entre otras responsabilidades.
6. **Las Reformas de la Descentralización en el Período 2001-2020.** La evolución del gasto municipal a lo largo de las primeras dos décadas del siglo veintiuno fue satisfactorio y el mismo fue el resultado de las reformas de fortalecimiento municipal de los años noventa y la política de descentralización implementada en el período 2001-2015. El gasto municipal más que se duplicó durante las primeras dos décadas de este siglo y las municipalidades mostraron por primera vez en mucho tiempo, una actividad relevante en sus comunidades. En el futuro cercano de las próximas dos décadas, la política de descentralización deberá orientarse al traslado de competencias compartidas con instituciones nacionales y para las cuales las municipalidades cuenten con experiencia 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 deberán responder a una política nacional emitida por el Ministerio Rector (MIDEPLAN) y a normas y estándares definidos por esa política nacional, lo cual aseguraría que con independencia de su cantón de residencia, cada ciudadano costarricense reciba el mismo trato por parte de su gobierno cantonal.

---

<sup>1</sup> Acta del Ayuntamiento de Cartago de 29 de octubre de 1821, en la cual se declara la independencia del gobierno español. Esta acta está respaldada por la firma de los delegados de los ayuntamientos, que en esa fecha se encontraban reunidos en Cartago. Archivo Nacional, La Independencia en Documentos.

## **CONTENIDO**

### **EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL**

**PREFACIO**

**INTRODUCCIÓN**

#### **PARTE PRIMERA**

#### **EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

##### **CAPÍTULO 1**

**FINANZAS MUNICIPALES Y DESARROLLO LOCAL**

##### **CAPÍTULO 2**

**EL CONCEPTO DEL SERVICIO PÚBLICO**

##### **CAPÍTULO 3**

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN COSTA RICA**

#### **PARTE SEGUNDA**

#### **EL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 1820-2023**

##### **CAPÍTULO 4**

**INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL. SU EVOLUCIÓN EN EL PERÍODO 1820-1950**

##### **CAPÍTULO 5**

## **REFORMAS MUNICIPALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE EL PERÍODO 1949-2001.**

### **CAPÍTULO 6**

#### **LAS REFORMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÍODO 2001-2020**

### **INTRODUCCIÓN**

En esta publicación se presenta el marco normativo de teoría económica que explica la acción municipal como prestatario de servicios locales y tres estudios sobre la creación y desarrollo de la institución municipal costarricense desde los ayuntamientos de 1812 hasta la descentralización de competencias del gobierno Central al régimen municipal, proceso que incluyó la reforma del artículo 170 Constitucional del 2001 y las leyes de descentralización de los años 2010 y 2015.

La parte primera de este libro presenta tres artículos de teoría económica que versan sobre la normativa de las finanzas municipales, el servicio público local y la teoría de la descentralización. Se espera que la misma pueda ayudar a la comprensión de las políticas de fortalecimiento municipal y la descentralización del Estado; así como de las competencias que son responsabilidad de los gobiernos locales y de su financiamiento.

En la segunda parte se incluyen tres artículos que muestran el surgimiento y evolución del régimen municipal en los doscientos años del período 1820-2020. El primero caracteriza la formación de los “ayuntamientos” aprobados en la Constitución de Cádiz de 1812 y su posterior conversión en las municipalidades que sirvieron de campo de entrenamiento para la dirigencia política que asumió la responsabilidad del proceso de independencia del país en el año de 1821. La evolución posterior del régimen municipal mostró que la prioridad de esa dirigencia fue la construcción de un gobierno central fuerte en demérito del régimen municipal, enfoque que se mantuvo hasta fines del siglo veinte. El segundo artículo analiza la Constitución Política de 1949, la cual mantuvo la dominancia del gobierno nacional en la organización del Estado costarricense. Sin embargo, en el año 1998, el sistema político aprobó un nuevo Código Municipal y en el año 2001 la reforma del artículo 170 Constitucional que inició un proceso de descentralización de competencias hacia el régimen municipal. El tercer artículo caracteriza la reforma constitucional de la descentralización a lo largo de las primeras dos décadas del siglo veintiuno y de su impacto en la organización y funcionamiento del régimen municipal del país.

El estudio consideró un marco referencial de economía para el análisis de las políticas públicas como enfoque analítico que permitió explicar el proceso de la descentralización del Estado y el fortalecimiento municipal a partir de principios del siglo veintiuno con la aprobación de la ley general de la descentralización y la transferencia de la red vial al régimen municipal en el año 2015. El análisis consideró la hipótesis de que la descentralización de servicios hacia el régimen municipal permitirá al Estado costarricense ser más efectivo y eficiente en la satisfacción de necesidades de la población, en particular de aquellas que son inmediatas en su jurisdicción territorial, al tiempo que promueve un mayor interés para que el ciudadano promedio participe tanto en las decisiones propias de su gestión institucional como de su control.

Esa descentralización se analiza desde tres perspectivas: administrativa, política y económica, lo cual facilita entender la complejidad y unicidad de este proceso, en el sentido de que todas ellas deben interactuar para lograr una estructura de Estado y gobierno balanceada (gobierno nacional versus gobiernos locales) que cumpla criterios de eficacia, eficiencia y control ciudadano. La perspectiva administrativa considera el traslado de gestión y control de las funciones de gobierno hacia los gobiernos locales. En un sentido general, considera aquellas decisiones de la Asamblea Legislativa que transfieren responsabilidades, competencias y capacidades a los gobiernos municipales. El enfoque político plantea un balance de los niveles central y subnacionales en las acciones de gobierno que faciliten el desarrollo de instituciones democráticas y una mayor participación ciudadana. Bajo este enfoque, el propósito principal de los gobiernos locales es actuar como vocero de los intereses de la comunidad dentro del sistema político. También se destaca la participación ciudadana tanto en la formulación de políticas públicas locales, como en el control y la fiscalización de la gestión de los gobiernos locales. Esta perspectiva tiene una fuerte influencia de las ideas de Tocqueville, de que sólo las estructuras políticas descentralizadas permiten el desarrollo de la democracia, argumentándose que los gobiernos locales con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, y que ello conlleva una pedagogía de la democracia, permitiendo que el poder público sea más eficaz.

En lo económico, se plantea que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en la asignación de recursos entre el nivel central de gobierno y los gobiernos locales. Este enfoque considera también que las preferencias individuales o demandas por los bienes públicos difieren entre las personas y que la municipalidad puede atender apropiadamente esas demandas en el nivel territorial, considerando además que hay economías de escala importantes en el nivel local para su provisión. En consecuencia, el Estado debe mostrar una diversidad de esquemas de provisión de servicios públicos para el logro de esos objetivos, lo cual se satisface con la descentralización económica.

El autor desea agradecer a la Universidad de Costa Rica por la oportunidad de servir como docente e investigador a lo largo del período 1976-2009, en el cual se redactaron y publicaron los tres artículos que corresponden a la parte primera de este trabajo. Los capítulos de la parte segunda corresponden a una interpretación del autor sobre el desarrollo institucional municipal del país. Estos capítulos fueron revisados y corregidos por la MA María Isabel Sanabria de la Universidad de Costa Rica y por la Lic. Patricia Jiménez Gómez de la UNED.



**PARTE PRIMERA**

**EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**



Escudo Municipalidad de Oreamuno



**Reunión del Concejo Municipal con los vecinos del cantón de Oreamuno y el presidente Arias Sánchez y su gabinete incluyendo al Dr Justo Aguilar, presidente de IFAM. Evento celebrado en el parque municipal de Oreamuno en el año 1989<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> El autor aparece en la foto entregándole un contrato de préstamo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal al señor presidente del Concejo Municipal de Oreamuno.



## **FINANZAS MUNICIPALES Y DESARROLLO LOCAL<sup>3</sup>**

### **INTRODUCCIÓN**

Este ensayo presenta un análisis económico sobre la provisión de servicios municipales y su financiamiento, así como la gestión municipal del desarrollo local. En la primera sección se elaboran los principios que explican el papel de los gobiernos municipales en la provisión de servicios públicos, con particular referencia a la teoría de externalidades y la descentralización fiscal. La sección segunda presenta un análisis del financiamiento municipal con referencia a los principios de la imposición según beneficios y capacidad de pago. Finalmente, en la sección tercera se analiza la planificación de los territorios propios o integrados con otros municipios y la gestión del desarrollo local, lo cual incide en una organización de los procesos productivos en una dimensión territorial con sus implicaciones en el empleo y las rentas locales.

### **1. EL MARCO ECONOMICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS LOCALES.**

En el marco económico del equilibrio general, el análisis reconoce que un sistema económico moderno está formado por dos sectores: la organización de mercados competitivos y la economía del sector público, en el cual la actuación económica del gobierno se fundamenta en los fallos del mercado.<sup>4</sup> Esos fallos del mercado son de tres tipos:

- Primero, la atención de necesidades colectivas que dan origen a los servicios definidos como bienes públicos puros. La administración de justicia y la defensa nacional representan este tipo de bienes públicos, los cuales no pueden ser ofrecidos por el mercado al no existir una demanda definida y son responsabilidad del gobierno nacional;

---

<sup>3</sup> Ensayo basado en la conferencia “Gestión del Desarrollo Local y las Finanzas Municipales”, presentada en el VII Encuentro Internacional de Autoridades Municipales y Estatales en el año 2004. Este evento fue coordinado por la Fundación Americana para el Desarrollo y celebrado en el Hotel Best Western Irazú, San José, Costa Rica, del 31 de agosto al 3 de setiembre del 2004.

<sup>4</sup> La teoría del “Equilibrio General” considera como punto de partida a los agentes económicos y los mercados. Ello permite una caracterización por inferencia del sistema económico en sus dos sectores: mercados y gobierno. Aguilar, Justo. El Marco Referencial de la Economía Pública. Revista Ciencias Económicas, 26 - N° 2, 2008, páginas 197-214. ISSN-0252-9521.

Tresch. R. W. Public Finance. A Normative Theory. Plano Texas. Business publications Inc., 1981. Capítulos 1 y 2.

- Segundo, servicios públicos con la condición de externalidad.<sup>5</sup> Ello significa que ciertas actividades económicas generan beneficios/ perjuicios en el consumo/ producción de ciertos bienes económicos, los cuales no se contabilizan en sus precios y el mercado es incapaz de ofrecerlos en forma eficiente. Los servicios de educación son ejemplo de una externalidad que genera beneficios a los educandos y al resto de la sociedad. Los gobiernos locales y subnacionales asumen la responsabilidad de ofrecer estos servicios.
- Tercero, la presencia de industrias de costes decrecientes definidas como “monopolios naturales” justifica la regulación y producción por parte del gobierno. La condición de monopolio es opuesta al mercado competitivo y la teoría económica le asigna la provisión y regulación de estos servicios al gobierno nacional. El monopolio natural surge cuando una empresa domina el mercado como único oferente. Ciertas condiciones definen la condición de monopolio natural: su infraestructura de producción le permite producir con costes decrecientes; tiene capacidad para abastecer la totalidad del mercado; tiene acceso a recursos naturales que son escasos; y finalmente el nivel de inversión requerida en la producción es muy elevada razón por la cual muy pocas empresas pueden acceder al mercado. Ejemplos de estas industrias son los siguientes: abastecimiento de agua potable, gas y energía eléctrica.<sup>6</sup>

El análisis económico justifica en este contexto, la participación del gobierno bajo un criterio de legitimidad en la solución de esos fallos de mercado y toma la forma de prestaciones de servicios y la regulación de actividades económicas privadas que no conforman con el logro del interés social. En ese contexto, el gobierno nacional asume la prestación de los servicios públicos que atienden las necesidades colectivas. Los gobiernos regionales y locales son responsables por la atención de necesidades que asocian la condición de externalidad. Finalmente, los monopolios públicos son responsables por la gestión de las industrias del tipo de monopolios naturales.<sup>7</sup>

Se señala de manera particular, que la presencia de externalidades en la producción/ consumo genera problemas de eficiencia, en razón de la dificultad de poder contabilizar los beneficios o costos que se imponen a otros grupos vía el mecanismo de los precios. La teoría económica identifica esos efectos de la externalidad, los cuales se manifiestan por medio de dos situaciones:

- Primero, situaciones en las cuales la provisión de bienes y servicios afectos por externalidades generan “beneficios sociales de relevancia a terceros” y el fallo del mercado resulta en una producción insuficiente frente a las necesidades de la sociedad. La solución plantea una oferta pública de estos servicios. Alternativamente, una parte del servicio podría ser producida por la empresa privada (para grupos de consumidores con capacidad económica) dado un marco regulatorio bajo responsabilidad del gobierno. El resto de consumidores sería atendido por una institución pública. La educación primaria es un servicio generador de este tipo de externalidades positivas que asocia beneficios sociales al resto de la sociedad con independencia de las personas que perciben el servicio en forma directa.
- Segundo, aquellas situaciones en las cuales ciertas actividades de producción privada afectas por externalidades generan “perjuicios a grupos humanos o al medio ambiente”

<sup>5</sup> La externalidad es “una situación en las que los costes o beneficios de producir o consumir un bien o servicio no se reflejan en su precio de mercado”. Representan efectos secundarios que pueden ser buenos o malos como resultado de una actividad económica sin asumir los costos directos de la misma. <https://economipedia.com/definiciones/externalidad.html>

<sup>6</sup> Economipedia (<https://economipedia.com/definiciones/monopolio-natural.html>)

<sup>7</sup> En este análisis se asume que la redistribución del ingreso es una competencia gubernamental, la cual se justifica por razones económicas y no económicas.

y la producción privada excede a la socialmente requerida en razón de que es incapaz de internalizar en sus costos esos perjuicios. En este caso no procede la producción gubernamental, sino que la solución de este fallo del mercado plantea la “*regulación pública*” con el fin de resolver el exceso de producción del mercado y resolver el perjuicio a otros agentes económicos. La contaminación ambiental generada por ciertas industrias o procesos agropecuarios requieren de la gestión gubernamental para regular con base a estándares y normas, esas producciones privadas.

Cuando la externalidad de un servicio es del tipo que genera beneficios sociales con una cobertura inferior a la población de toda la sociedad, su provisión corresponde a gobiernos subnacionales/ locales municipales, los cuales pueden gestionar el servicio con la escala económica que optimice el uso de recursos escasos y que les permita controlar sus beneficios a los grupos humanos localizados en su jurisdicción. Servicios afectos por externalidades regionales incluyen el manejo de desechos sólidos y manejo de aguas negras, que pueden organizarse bajo formas integradas de gestión local como ocurre en la República Federal Alemana y Canadá respectivamente. El caso de servicios afectos por externalidades que pueden ser administrados localmente incluyen la administración de escuelas, las cuales son responsabilidad de los Distritos Escolares en Estados Unidos. En el caso segundo que corresponde a la regulación gubernamental de actividades privadas contaminantes, se reconoce que la misma debe responder a una política nacional en función de un marco jurídico y que los gobiernos locales pueden ejecutar por una delegación del gobierno nacional.

En el análisis del federalismo fiscal se plantea la complejidad de las relaciones económicas existentes entre los diferentes niveles del gobierno para ejecutar sus competencias por prestaciones sociales y la forma en que éstas deben financiarse.<sup>8</sup> Se consideran tres grandes temas: primero, como se deben compartir las competencias de servicios entre los niveles centralizado y descentralizado del gobierno; segundo, los principios económicos que debieran orientar esa distribución de responsabilidades; y tercero, cual es el papel del gobierno nacional para redistribuir rentas desde los territorios de mayor riqueza de un país hacia el resto de los mismos. Ello plantea el tema de si puede haber una descentralización eficiente en la provisión de servicios públicos; a la vez que se cuestiona la capacidad del gobierno para emplear subsidios o transferencias intergubernamentales que sean efectivas en una mejor distribución de la riqueza nacional.

Este enfoque del análisis económico se fundamenta en el concepto de externalidades para aquellos servicios económicos que afectan positiva y/o negativamente a terceros y que pueden ser controladas por los gobiernos subnacionales/ locales municipales en espacios territoriales bajo su jurisdicción.<sup>9</sup> En consecuencia, la prestación de servicios a cargo de gobiernos locales considera el tamaño de grupo en el que los individuos comparten su consumo (la demanda), su escala de provisión (la oferta) y el grado de control que el gobierno puede ejercer para internalizar el efecto de las externalidades, asumiendo que el servicio sólo puede ser ofrecido para los usuarios del territorio en que el gobierno local/ municipalidad ejerce su jurisdicción.

En este contexto, se considera el principio de correspondencia económica como la relación que equilibra la oferta local de un servicio público -dada su escala económica en la que se controla la externalidad- con la demanda de las personas beneficiarias que se localizan en su jurisdicción. En consecuencia, el gobierno local municipal debe ofrecer una oferta institucional para cada servicio de forma tal que los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades al costo más bajo posible. En teoría económica, ello presupone una igualdad entre el costo marginal del servicio y la suma de las tasas de sustitución en el consumo de los usuarios, lo cual definiría un óptimo en la provisión del servicio respectivamente. Se infiere de esa situación, que este

---

<sup>8</sup> Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector. N.Y: W.W. Norton & Company, 2000.

<sup>9</sup> Oates, W. E., Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972.

equilibrio se logra cuando los usuarios pueden valorar los beneficios asociados al servicio local y expresar sus preferencias en forma voluntaria. Ello justifica a la vez, una “*tributación local basada en la valoración de esos beneficios personales*” de los usuarios.

Como corolario del principio de correspondencia económica se establece el “*principio de descentralización*”, el cual propone que para aquellos servicios públicos cuyo consumo es compartido por grupos de personas localizadas en territorios subnacionales, su provisión debería estar bajo la responsabilidad de un gobierno local municipal, siempre y cuando sus costos sean inferiores o al menos fueran iguales a los del gobierno nacional respectivamente. Será siempre más eficiente si la provisión de estos servicios fuera realizada por los gobiernos locales municipales y no por el gobierno nacional, asumiendo que las externalidades asociadas fueran controladas a nivel local.

Este principio sugiere que la eficiencia es el criterio fundamental que se propone para descentralizar un servicio público hacia los gobiernos locales, lo cual significa que la descentralización de un servicio público procede siempre y cuando la provisión local garantice que sus costos sean inferiores o al menos iguales a los que se puedan lograr comparativamente bajo la provisión del gobierno nacional; situación que evitaría aumentar la carga tributaria para todos los ciudadanos, en el proceso de la descentralización.

En la práctica, sin embargo, surgen problemas relacionados con el hecho de que la provisión (oferta) de servicios locales municipales debiera asociar escalas de producción, preferiblemente de bajo costo (eficientes), las cuales pueden o no corresponder necesariamente con las demandas de poblaciones localizadas en sus territorios/ municipios. Ello es así dado que los territorios de los municipios y poblaciones asociadas son muy variables, lo cual dificulta encontrar la “relación de correspondencia económica” apropiada con la oferta institucional a fin de garantizar el criterio económico de eficiencia. Cuando esa correspondencia ocurre con poblaciones mayores a las locales, entonces la provisión pública de esos servicios debe plantearse en arreglos regionales o subregionales, mediante los cuales se articula una oferta institucional de grupos de gobiernos locales, tal como ocurre en los gobiernos metropolitanos para la provisión de servicios urbanos.

## II. EL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS LOCALES.

El análisis económico justifica el financiamiento de los servicios locales basado en el *principio del beneficio*. Este principio establece que los tributos y tasas locales debieran fijarse tomando en cuenta la valoración de beneficios que hacen los contribuyentes por su consumo de servicios públicos ofrecidos por su gobierno local. Las transferencias intergubernamentales constituyen otra fuente del financiamiento local, por medio del cual se trasladan recursos del Presupuesto Nacional para complementar los recursos propios locales y que permiten a estos gobiernos mejorar sus ofertas institucionales por servicios públicos en razón de las limitaciones que imponen las externalidades en su gestión.

### a) Imposición Local y Precios Públicos

La imposición tiene el propósito de trasladar el control de recursos económicos de los contribuyentes al gobierno local municipal para financiar la provisión de servicios públicos locales. El *principio del beneficio* plantea el carácter integral que debe poseer un impuesto al definir su recaudación en función de la valoración de beneficios que hacen los contribuyentes de su consumo por servicios públicos. En consecuencia, la tributación local bajo el principio del beneficio parece satisfacer el criterio de equidad en el tanto de que cada contribuyente esté dispuesto a pagar sus impuestos al gobierno local considerando su valoración de los beneficios percibidos de consumir los servicios recibidos respectivamente. El análisis considera que la tributación local debe conformarse con los siguientes criterios: reflejar un sentido de justicia (equidad) de la comunidad, no imponer costos reales (eficiencia) que

podrían ser evitados entre los contribuyentes; y recaudarse sin costos excesivos para los contribuyentes.<sup>10</sup>

Un tema central en el análisis de la imposición tiene que ver con su incidencia, es decir el problema de determinar quién paga finalmente los impuestos en una sociedad. Este análisis considera que los pagos privados por concepto de impuestos (*la carga tributaria*) pueden ser trasladados a través del proceso económico de los mercados, desde un impacto inicial (el que determina la ley y que se denomina incidencia estatutaria) a un impacto final sobre ciertos agentes económicos quienes serán los que finalmente soportarán el impuesto (incidencia económica), o lo que es lo mismo soportarán la carga tributaria. En consecuencia, un contribuyente que paga “impuestos de propiedad” por la residencia en que vive asume el pago tributario, mientras que otro contribuyente que usa su propiedad con fines productivos podría trasladarlo a los usuarios de su actividad bajo consideraciones económicas.

El principio del beneficio le permite al gobierno local determinar los precios públicos (tasas o cargos de uso) para el financiamiento de los servicios públicos locales que ofrece a sus comunidades. La recolección de basura por parte de la municipalidad es ejemplo de un servicio público que emplea este tipo de financiamiento, en el cual se puede identificar con claridad el consumo de las familias o negocios de la comunidad que utilizan el servicio y por ende es posible establecer tasas que correspondan con esos beneficios personales<sup>11</sup>. Sin embargo, en la práctica, las municipalidades cobran la recolección de basura a sus contribuyentes empleando tasas del tipo promedio a nivel cantonal, lo cual no parece satisfacer el principio de equidad.

El análisis económico sugiere que el principio del beneficio podría justificar un impuesto general a los ciudadanos localizados en la jurisdicción territorial de un gobierno local municipal con el propósito de financiar la totalidad de servicios públicos ofrecidos a la comunidad. Sin embargo, la imposibilidad de poder identificar las valoraciones para una canasta agregada de servicios locales, con referencia a una determinada comunidad inhibe el diseño de este tipo de impuesto. A pesar de ello, podría argumentarse que los impuestos a la propiedad o inmobiliarios que emplean los gobiernos locales en muy distintos países podrían aproximar este enfoque, ya que en la práctica los ingresos recaudados por estos impuestos, generalmente son utilizados para financiar una muy amplia gama de servicios locales. En un sentido más práctico este principio permite diseñar impuestos para una gestión autofinanciada de servicios públicos específicos, como lo podría ser en el caso de la recolección de desechos sólidos por parte del gobierno local. La aplicación de este principio en el diseño impositivo genera ciertas ventajas (resuelve el financiamiento al costo de los servicios locales) y desventajas (atadura que introduce en el manejo presupuestario) pues los recursos generados no podrían aplicarse en el financiamiento de otros servicios.

En adición al principio del beneficio, el análisis económico plantea alternatively el uso del principio de capacidad de pago para justificar la recaudación de impuestos. De acuerdo con este principio, los individuos pagarían sus impuestos en función de su capacidad económica estimada por su riqueza, ingreso o consumo. Sin embargo, la aplicación de este principio a la tributación local no es apropiado en razón de su carácter unilateral de tomar únicamente en cuenta el lado del financiamiento de los servicios públicos, con las implicaciones redistributivas que ello conlleva. Bajo esta perspectiva, el gobierno local no asumiría una responsabilidad de contraprestación de servicios, con lo cual se pierde la posibilidad de que el ciudadano asocie sus pagos tributarios con los beneficios que se derivan de los servicios públicos locales recibidos y que son ofrecidos por su gobierno local municipal. Además, debe tomarse en cuenta que dado lo restrictivo de las jurisdicciones de los gobiernos locales, la aplicación de un impuesto bajo este principio podría generar situaciones de

---

<sup>10</sup> Musgrave, R., y P. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México. Mc Graw Hill Book Company, 1993.

<sup>11</sup> Hirsch, Werner. The Economics of State and local Government. N. Y.. McGraw Hill Book Company, 1970. Ver capítulo 4 “Tax Analysis”.

inequidad con contribuyentes de territorios vecinos donde sus gobiernos manejen políticas tributarias diferentes. En la práctica, este principio es utilizado por el gobierno nacional/ federal para financiar los servicios que atienden las necesidades colectivas de la sociedad y de aquellos que presentan externalidades que afectan al todo social.

#### **b) Las Transferencias Intergubernamentales Locales**

Las transferencias intergubernamentales constituyen recursos que provee el Gobierno Nacional a través del Presupuesto de la República a otras instancias de gobierno, en particular a los gobiernos locales municipales. El análisis económico considera que las transferencias cumplen las siguientes funciones básicas en un sistema nacional de gobierno:<sup>12</sup>

- ♦ *Para corregir externalidades.* Las externalidades constituyen el factor determinante que explica el papel de los gobiernos subnacionales ya sea regionales o locales municipales en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, es de esperar que los niveles de provisión (oferta) de estos servicios sea inferior al requerido socialmente en razón de la dificultad para que la escala económica del servicio se ajuste perfectamente con la población que consume el servicio (demanda) en su jurisdicción demográfica. Las transferencias constituyen un mecanismo que les permite a estos gobiernos subnacionales/ locales, aumentar la provisión de estos servicios en las cantidades requeridas por sus contribuyentes.
- ♦ *Para redistribuir recursos entre regiones o localidades menores.* Los impuestos recaudados por el gobierno nacional pueden ser asignados a gobiernos locales por razones redistributivas de lo cual resultaría una transferencia de recursos de localidades de ingresos mayores a municipios de ingresos menores.

El primer caso tipifica situaciones en las cuales personas no residentes de un municipio (ser su lugar de trabajo) se benefician de un servicio público para el cual no tributan en razón de tener una localidad de residencia diferente. Si el gobierno local toma decisiones para ofrecer este servicio en base a los residentes que contribuyen a su financiamiento, los beneficios sociales del servicio estarían subestimados en razón de no incluir a personas que viajan a su localidad por diversas razones y que necesitan del servicio. La transferencia puede ser utilizada para inducir al gobierno local a producir la cantidad de servicio requerida tanto por residentes contribuyentes como por personas que no contribuyen. Debido al origen tributario de las transferencias, las personas que originalmente no financiaban el servicio, terminarían aportando recursos a su financiamiento vía impuestos nacionales.

En relación con el segundo caso, debe señalarse que el análisis económico impone una condición de equidad en el diseño de una política económica, de forma tal que se pueda optimizar el bienestar de los individuos que forman la sociedad. La aplicación de este principio redistributivo es ejecutada por algunos países mediante transferencias intergubernamentales que redistribuyen recursos de contribuyentes localizados en regiones ricas hacia los gobiernos locales municipales ubicados en las regiones pobres, con el fin de complementar la capacidad tributaria local y promover una mayor provisión de servicios públicos a los ciudadanos de estas localidades pobres.

Las transferencias intergubernamentales afectan las decisiones fiscales de los gobiernos locales en dos formas: primero, por medio de un “efecto ingreso”, al incrementar sus recursos para atender sus competencias en la provisión de servicios públicos locales; y segundo por un “efecto tipo precio” al reducir el costo marginal del gobierno local en la provisión de servicios adicionales afectados por la transferencia. El análisis económico

---

<sup>12</sup> Wilde, J. A. “*Subvenciones: Análisis de sus Tipos y Efectos*”. En Financiación de las Autonomías, de Oates, W..E, y Otros. Madrid: Ediciones H. Blume, 1979



permite analizar estos efectos de la transferencia en la oferta institucional del gobierno local, cuando se conoce previamente el tipo de transferencias y sus características.

En términos generales, las transferencias intergubernamentales pueden clasificarse en dos grupos: primero, ser del tipo general (con un carácter redistributivo) para ampliar los recursos de los gobiernos locales; y segundo, tener un propósito específico (con un carácter correctivo) para apoyar programas y la provisión de servicios locales. Sin embargo, en la práctica política, la asignación de estos recursos entre los gobiernos locales puede tipificarse en cuatro categorías: primero, transferencias de tipo general y sin ataduras; segundo, transferencias específicas sin contrapartida o aporte del gobierno local; tercero, transferencias específicas con requerimientos de contrapartida local pero con un máximo o techo; y finalmente, transferencias específicas con contrapartida local pero abiertas en el sentido de que no hay máximos que limiten el gasto local.

### III. LA GESTION LOCAL DEL DESARROLLO: EL DILEMA DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El análisis económico propone una estructura de gobierno con responsabilidades definidas para el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales/ locales municipales, en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos y competencias regulatorias. En los países de mayor desarrollo, sus gobiernos municipales gestionan el desarrollo local como responsabilidad básica para promover el bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, en los países de menor desarrollo, el centralismo de sus Estados ha priorizado la función del desarrollo como competencia de las autoridades nacionales en demérito del papel de los gobiernos municipales. Este análisis señala que a los gobiernos locales municipales les corresponde la responsabilidad de administrar la planificación y desarrollo de sus territorios, así como la gestión de los servicios de proximidad local.

La responsabilidad municipal de la planificación territorial responde a un servicio público local que tendría como objetivo principal evitar el uso desordenado y anárquico del territorio local que resultaría de la acción del mercado, donde los agentes económicos únicamente procuran su interés privado y no el de la colectividad (interés social). Ello se complementaría con la competencia regulatoria que ejercería el gobierno local para evitar que los agentes económicos realicen perjuicios al medio ambiente y a la salud pública como resultado de sus actividades de mercado. Estas responsabilidades están en la base misma de la gestión del desarrollo local a cargo de las municipalidades.

La municipalidad es responsable por los servicios de “proximidad local”, los cuales son propios del territorio gestionado por el gobierno local. Rodríguez señala sobre este tema que, *“los procesos de desarrollo local han surgido y se han transformado de acuerdo con la propia capacidad del territorio...y el potencial de desarrollo de la comunidad”*.<sup>13</sup> De manera específica, estudios de Instituto de Fomento y Asesoría Municipal del año 1985 muestran la presencia de cinco servicios públicos (recolección de desechos sólidos, agua potable, mercados, terminales de buses y cementerios), los cuales han sido administrados por las municipalidades por largo tiempo y que satisfacen esas condiciones de escala económica y ser típicos de la gestión local.<sup>14</sup> Con posterioridad, el Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal para Costa Rica de 1990,<sup>15</sup> propuso la definición de una municipalidad necesaria; concepto que se fundamentaría alrededor de un conjunto de servicios

---

<sup>13</sup> Rodríguez Cohard, Juan Carlos. Los procesos de desarrollo local desde la perspectiva europea. Génesis y Transformación. Semestre Económico, volumen 12, número especial 24. Medellín, octubre 2009

<sup>14</sup> Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Documento Interno. San José, Costa Rica, 1985.

<sup>15</sup> IFAM. El Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal para Costa Rica fue formulado por una comisión de especialistas del IFAM como un documento de apoyo al trabajo de la Comisión Consultiva de Reforma del Estado, 1990.

locales *-planificación territorial, abastecimiento y distribución de agua potable, alcantarillados, manejo y disposición de desechos sólidos, así como calles públicas y caminos vecinales-* los cuales son consustanciales a la vida local de las comunidades cantonales de este país. Estos servicios son conocidos como de proximidad local, por su vinculación con la infraestructura local y ser básicos para la vida de las personas en comunidad, lo cual justificaría una provisión estrechamente vinculada al gobierno municipal.<sup>16</sup>

La experiencia de los municipios que integran la región metropolitana de Barcelona, permite evaluar el protagonismo adoptado por los gobiernos municipales que se localizan en ese territorio, para movilizar recursos económicos en procura de un mayor desarrollo local y el bienestar de sus comunidades, determinándose las siguientes competencias locales:<sup>17</sup>

- Ofrecer servicios de apoyo especializados (educación, capacitación técnica y tecnológicos) y de infraestructura (red vial, zonas para uso industrial) para la atracción y consolidación de actividades productivas en su territorio, tales como los parques industriales y de alta tecnología.
- Favorecer un pacto o acuerdo conjunto sobre el manejo del territorio municipal que permita un balance apropiado entre sus actividades productivas y la protección con calidad del medio ambiente.
- Promover el uso de mecanismos de participación ciudadana (referéndum, plebiscitos, consultas) para fortalecer las decisiones políticas del municipio en los aspectos sustantivos del desarrollo local.

En la gestión de estos municipios españoles, se identificó un conjunto de Instrumentos formalizados en procesos de planificación del desarrollo territorial, los cuales incluyen entre otros, a los siguientes: transporte colectivo entre municipios, flexibilización de horarios laborales, supresión de peajes en autopistas que integran el espacio metropolitano, tarifas únicas para las telecomunicaciones, normativas comunes en el manejo de desechos, estándares ambientales, programas comunes y subsidiados de capacitación laboral y profesional, estímulos a la capacidad de emprendimiento empresarial, potenciamiento de distritos industriales y servicios de apoyo a su desarrollo; así como transparencia en la gestión de servicios locales.

La concepción de los sistemas económicos modernos considera una estructura de gobierno de mayor balance, en la cual los gobiernos municipales deben desempeñar competencias fundamentales en la provisión de servicios públicos incluyendo los de proximidad local, la regulación de actividades perjudiciales al medio ambiente y la salud pública, todo lo cual conlleva a la gestión del desarrollo local sobre la base de la planificación territorial y el bienestar de los ciudadanos. Avanzar desde la concepción de Estados centralizados con problemas de eficiencia y corrupción en el manejo de los recursos públicos hacia gobiernos municipales fuertes y responsables por el desarrollo económico y social de sus comunidades, parece constituir uno de los retos estratégicos para las sociedades modernas en el siglo XXI.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Aguilar, J., y V. Pallavicini. Descentralización del Estado y Fortalecimiento Municipal. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Informe de Investigación.

---

<sup>16</sup> Centellas, J. En "La Actividad Prestadora de Servicios Públicos: Clasificación de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión". En: Catalina Victory. Curso Servicios Públicos Municipales, auspiciado por ICAP-AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). San José, Costa Rica, 11/ 15 febrero de 1991.

<sup>17</sup> Victory, Catalina. Experiencias Territoriales de Desarrollo local. ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión Local, LC/ IP/ R.186. Junio 16, 1997. Citado con permiso de la autora.

2. **Tresch, R. W. Public Finance. A Normative Theory. Plano Texas. Business Publications Inc., 1981.**
3. **Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector. N.Y: W.W.Norton & Company, 2000.**
4. **Victory, C. Experiencias Territoriales de Desarrollo local. ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión Local LC/ IP/ R.186. Junio 16, 1997.**

## **EL CONCEPTO DEL SERVICIO PÚBLICO<sup>18</sup>**

### **RESUMEN**

El desarrollo reciente de la teoría neoclásica acerca de la actividad económica gubernamental descansa sobre dos principios fundamentales de la filosofía occidental. Primero, la soberanía del consumidor establece, que tanto, consumidores como productores conocen muy bien su propio interés, por eso el gobierno debe procurar el bienestar de la sociedad y satisfacer las preferencias de sus ciudadanos. Segundo, el gobierno no compite con la empresa privada, sino que desarrolla su actividad en aquellas áreas económicas en las que la organización competitiva de los mercados no puede ofrecer eficientemente los bienes y servicios requeridos.

El cuerpo teórico de las finanzas públicas identifica, tres campos de análisis normativo pertinentes a la hora de orientar la formación de estrategias y políticas en materia de acción gubernamental. Primero, el tema de la legitimidad respecto a la determinación de las áreas de participación económica que pertenecen al gobierno. Segundo, las reglas de decisión económica que regulan, como debe operar el gobierno en dichas áreas y conforman las teorías del gasto público y del financiamiento gubernamental, en particular el tributario. Finalmente, la teoría del federalismo fiscal que plantea la pregunta sobre cuáles tareas debe ejecutar cada nivel de gobierno (central/ regional/ municipal).<sup>19</sup>

### **INTRODUCCION**

Los desarrollos de la teoría económica sobre la actividad económica del gobierno de fines del siglo veinte, reconocen dos proposiciones básicas: primero, bajo el principio de la "soberanía del consumidor" se establece que los consumidores conocen mejor que nadie su propio interés y por lo tanto, el gobierno debe procurar el bienestar de la sociedad al atender las preferencias de sus ciudadanos; segundo, el gobierno no es un competidor de la empresa privada, ya que desarrolla su actividad en aquellas áreas económicas en que la organización

---

<sup>18</sup> Este artículo se presentó inicialmente en el curso "Servicios Públicos Municipales" realizado con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, en el Hotel Europa, de San José el 11 de febrero, 1991. Posteriormente se revisó para su publicación en el primer número de la Revista "Fiscalización y Gestión Pública" publicada por la Contraloría General de la República, en el año 1994. Esta versión del artículo fue revisada en su totalidad para esta publicación de la UNED, en setiembre del año 2023.

<sup>19</sup> Corresponde al resumen presentado en el artículo "El Concepto de Servicio Público" publicado en el primer número de la revista Fiscalización y Gestión Pública publicada por la Contraloría General de la República en el año 1994 (Vol.1, N° 1, 21-28)

de mercados es imperfecta, para ofrecer bajo condiciones de eficiencia los bienes y servicios requeridos.<sup>20</sup>

Se identifican tres campos del análisis normativo de la economía que son pertinentes para orientar la formulación de estrategias y políticas en materia de acción gubernamental. Primero, el tema de la legitimidad respecto a la determinación de las áreas de participación económica que son propias del gobierno. Segundo, las reglas de decisión económica de cómo debe operar el gobierno en dichas áreas y que conforman las teorías del gasto público y del financiamiento gubernamental, en particular el tributario. Finalmente, la teoría del federalismo fiscal plantea el tema de cuáles tareas o servicios debe ejecutar cada nivel de gobierno (central/regional/municipal).

Este análisis caracteriza la participación del gobierno en la economía sobre la base de los fallos del mercado en tres áreas: la satisfacción de necesidades colectivas, la presencia de externalidades en la producción y/o consumo de ciertos bienes y servicios económicos y la organización de ciertas industrias que están sujetas a una estructura de costos decrecientes de largo plazo. Esa participación del gobierno en la economía toma la forma de servicios públicos incluyendo la regulación. El análisis plantea la legitimidad del gobierno en áreas de acción económica que complementan el funcionamiento de la organización de mercados y propone criterios de racionalidad para explicar el gasto público en la provisión de los servicios que le son propios.

La sección primera ofrece una interpretación de esas áreas de participación económica de gobierno a la luz de la teoría económica y fundamenta una caracterización de los servicios públicos con comentarios sobre sus características y los límites de la acción gubernamental en cada una de ellas. En la sección segunda, se definen los servicios públicos puros, en la terminología tradicional y se caracterizan algunos ejemplos de estos servicios de consumo colectivo que constituyen la primera imperfección de la organización de mercados.<sup>21</sup>

En la sección tercera, se analiza el concepto de externalidades que se asocia a la producción y el consumo de ciertos bienes o servicios económicos y que se conoce como la segunda imperfección del mercado. Este análisis justifica la complementariedad de gobierno y la organización de mercados en la solución de este fallo del mercado. La condición de externalidad plantea un abanico de posibilidades de acción gubernamental en la prestación de servicios públicos tanto a nivel nacional como a nivel regional y local/municipal, lo cual es objeto de análisis en la sección cuarta. Finalmente, en la última sección del ensayo se presenta un conjunto de comentarios que tratan de hacer explícita estas teorías a la acción económica de los gobiernos en sus expresiones tanto a nivel nacional, como regional y local.

#### **I. Las Áreas de Participación Económica del Gobierno: Características de los Servicios Públicos y Límites de la Acción Gubernamental.**

Desde una perspectiva económica el gobierno tiene la responsabilidad de promover a través de su política económica, la eficiencia en el uso de los recursos productivos, lograr una distribución equitativa del ingreso y mantener la estabilidad del sistema económico. Además, en países de insuficiente desarrollo, el gobierno debe de generar las condiciones que permitan la articulación y fluidez de sus mercados, por medio de la creación de infraestructura económica y social y una legislación apropiada.

En lo relativo a la función de asignación de los recursos de la sociedad, el gobierno participa en la provisión de bienes y servicios a la comunidad, cuando se presentan las siguientes condiciones: primero, cuando la organización de mercados es incapaz de operar en razón de

---

<sup>20</sup> Tresch, R. W. Public Finance. A normative theory. Plano. Texas: Business Publications Inc, 1981; y Atkinson, A. y Stiglitz, J. Lectures on Public Economics. New York, McGraw-Hill Book Company, 1980

<sup>21</sup> Samuelson, P.A. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics, 36. 1954.

no haber una demanda por parte de los individuos por ciertos servicios; y segundo, cuando esa organización de mercados opera de manera imperfecta para atender la demanda global de la sociedad. En este contexto, esta sección presenta una caracterización de las áreas de participación gubernamental en el sistema económico, lo cual se complementa con comentarios sobre las características relevantes de los servicios afectos por la condición de externalidad, así como de los límites entre lo privado y lo público.

## 1. La Teoría del Equilibrio General y la Exclusividad del Mercado.

La “teoría del equilibrio general” propone que la organización de mercados puede asignar el uso de recursos escasos en la producción de los bienes y servicios bajo condiciones de optimización. El análisis supone considerar las siguientes categorías de supuestos: primero, los supuestos de mercado que tienen que ver con el grado de competencia de los mercados (muchos productores y consumidores), la naturaleza del producto (no diferenciado), los requerimientos de información (sobre los bienes y servicios disponibles en el mercado), el derecho de los ciudadanos sobre la posesión de recursos y bienes económicos y finalmente sobre el estado de la tecnología (la mejor disponible en el mercado) empleada en los procesos productivos; y segundo, los supuestos técnicos que están referidos a la naturaleza de las relaciones de oferta (producción, costes) y de demanda (preferencias de los consumidores) por los bienes y servicios que participan en la organización de mercados.

El análisis considera que, si estos supuestos se cumplen, la organización de mercados bajo condiciones competitivas permite que las relaciones agregadas de la oferta y la demanda puedan ser optimizadas en la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades de las personas. Esta condición de optimización económica es conocida como el “teorema fundamental de la economía del bienestar”, el cual puede expresarse bajo los siguientes enunciados:

- i- Las preferencias de los consumidores por bienes y servicios expresada a través de sus demandas, podría ser maximizada; sin embargo, estos bienes y servicios tendrían características muy definidas, *ser del tipo de consumo personalizado*, lo cual significa que ese consumo personalizado no genera beneficios a terceros.
- ii- La presencia de competencia perfecta en las estructuras de los mercados permitiría que los factores productivos reciban su mejor remuneración alternativa; lo cual significa que se cumpliría el criterio de eficiencia “distributiva” en la producción.

Bajo esas condiciones los mecanismos de oferta y demanda actuando en la organización de los mercados resuelven el problema económico de qué bienes y servicios producir. Sin embargo, dicha proposición es válida estrictamente para aquel conjunto de bienes y servicios económicos para los cuales los consumidores pueden revelar voluntariamente sus preferencias en forma personalizada/ individualizada. Ese conjunto de bienes y servicios de consumo personalizado, presenta una particularidad única, “*no están afectos por la condición de externalidades*”.<sup>22</sup> Como conclusión del Teorema del Bienestar, se puede afirmar que ésta es el área de exclusividad de los mercados, en la cual la organización de mercados optimiza el bienestar social de sus ciudadanos, a partir de una situación de escasez de recursos productivos.

El análisis económico considera que, si la legitimidad de la acción pública se define en términos de las imperfecciones del mercado, entonces es natural preguntar por esas

---

<sup>22</sup> Ese conjunto de bienes y servicios de consumo personalizado, presenta una particularidad única, no están afectos por la condición de externalidades. Lo anterior significa que el consumo no genera beneficios a terceros y su producción no conlleva perjuicios a terceros y presenta una estructura de costos crecientes.

imperfecciones. El argumento se plantea entonces con referencia a un estado ideal, concebido éste como el sistema de mercados competitivos, en el cual la asignación de recursos es óptima, lo cual significa que no es posible reacomodar los recursos de forma tal, que se beneficie a un consumidor adicional, sin perjudicar a otro consumidor. Sin embargo, el sistema de mercados no presenta esa condición de optimalidad y presenta fallos/ imperfecciones y ello justificaría la acción del gobierno tanto nacional como local.

## **2. Fallos del Mercado y la Provisión Pública de Servicios.**

En el marco analítico del Teorema Fundamental ya comentado, se plantean tres áreas críticas de la asignación de recursos, en las cuales la organización de mercados presenta fallos/ imperfecciones para resolver el problema económico (que bienes y servicios producir) bajo el criterio de eficiencia y en consecuencia es incapaz de optimizar el bienestar social de los consumidores. Estas situaciones son las siguientes:

- i. Imperfección tipo I: Este fallo del mercado ocurre por la presencia de necesidades colectivas, las cuales no pueden ser articuladas por las demandas individuales de los consumidores en la organización de mercados conlleva la concepción de los servicios públicos puros o de consumo colectivo, en cuya provisión el gobierno opera con exclusividad.
- ii. Imperfección tipo II: La condición de externalidad asocia beneficios y/o perjuicios a terceros como resultado de la producción y/o consumo de ciertos bienes y servicios económicos. Esa situación resulta en un fallo del mercado para proveer dichos bienes a los consumidores bajo el criterio de eficiencia; lo cual justifica la intervención del gobierno regional/ local municipal, tanto para atender en forma directa las necesidades de los consumidores como para regular el interés privado del mercado.
- iii. Imperfección tipo III: Este fallo se presenta en industrias que presentan procesos productivos con estructuras de costos decrecientes de largo plazo, las cuales inducen la formación de monopolios naturales. En este caso, la teoría económica justifica la función empresarial del gobierno para sustituir a los monopolistas privados o para regular la actividad privada.

La participación económica del gobierno en materia de asignación de los recursos escasos de la sociedad, se justifica en base a estas imperfecciones. El primer caso corresponde a la satisfacción de necesidades sociales colectivas, cuyo fallo por parte del mercado justifica la provisión de los servicios públicos puros por parte del gobierno y delimita el "área de exclusividad pública". En este caso, al ser la necesidad de carácter colectivo, el individuo no revela su preferencia o demanda por el bien económico lo que impide que el mercado pueda resolver su necesidad. En su defecto cada individuo esperaría que sea su vecino el que lo haga, confiando en que, si el gobierno lo ofrece, él lo podría disfrutar libre de coste alguno. La defensa nacional constituye el ejemplo mas utilizado para ilustrar esta situación, en la cual el gobierno tiene la exclusividad de ofrecer el servicio.

El segundo caso corresponde a la participación del gobierno en la producción de servicios económicos que presentan la condición de externalidad, en lo que podría denominarse el área de complementación. La externalidad se define como aquella condición de beneficio/perjuicio que afecta a terceros y que proviene de la actividad de un agente económico, el cual no contabiliza en su proceso consumo/ productivo los beneficios/costos asociados a esos otros individuos.<sup>23</sup> Estos efectos pueden caracterizarse a través de las siguientes situaciones: primero, puede afectar las preferencias/ beneficios de los individuos por los bienes económicos, así como la producción de terceros. Segundo. los beneficios y/o pérdidas de

---

<sup>23</sup> Tresch, R. W. Public Finance. A normative theory. Plano. Texas: Business Publications Inc, 1981.

dichos efectos no son internalizadas en su totalidad por el mecanismo de los precios induciendo con ello un funcionamiento ineficiente del mercado y su solución requiere de la intervención estatal.

El tercer caso de participación económica del gobierno, se da en aquellas industrias que presentan condiciones de costos decrecientes de largo plazo y que inducen la formación de monopolios naturales en presencia de la organización de mercados. La corrección de esta imperfección del mercado justifica la participación del gobierno, la cual puede darse bajo dos opciones alternativas: primero, vía la regulación de la empresa privada o monopolista; y segundo la producción estatal bajo la forma de empresas públicas.

Se argumenta sobre la validez del teorema del equilibrio general para orientar las decisiones de las políticas públicas del gobierno, ya que supone considerar supuestos demasiado fuertes, que no se sostienen necesariamente en el mundo de la realidad. Sin embargo, el principio de optimalidad del mercado ha tenido tanta aceptación entre los economistas, que el mismo subyace en las recomendaciones normativas de políticas públicas, en lo relativo a la óptima asignación de factores productivos. Establece que la optimalidad debe ser la norma de política para toda actividad gubernamental referida a la asignación de recursos, y que la intervención gubernamental es legítima siempre y cuando (si y solo si) uno o más de los supuestos (técnicos y de mercado) de la teoría fallan. Alternativamente, los teóricos de la economía política han planteado que, dado el incumplimiento de los supuestos del teorema del equilibrio general, una política pública podría ser diseñada bajo otras premisas con resultados superiores a la solución del mercado en presencia de los fallos ya mencionados.

### 3. Los límites entre lo Público y lo Privado

Una vez que se han definido las áreas de participación económica que son exclusivas para el gobierno y la organización de mercados, es posible focalizar el análisis en un área intermedia en la cual los dos sectores se complementan. Esta complementación ocurre en la provisión de los bienes y servicios que presentan la condición de externalidad (Imperfección Tipo II) y de costes decrecientes de largo plazo (Imperfección Tipo III).

En relación con el primer caso, la provisión de bienes y servicios afectos por externalidades que generan beneficios sociales de relevancia a terceros, una parte del servicio puede ser producida por la empresa privada la cual atenderá a los grupos de consumidores con capacidad económica de compra de la sociedad; mientras que el resto sería de responsabilidad gubernamental. A su vez, para aquellas actividades de producción afectas por externalidades que afectan negativamente a terceros, en las cuales no procede la producción gubernamental, la empresa privada deberá ser regulada por el gobierno con el propósito de rectificar la falla del mercado y corregir los perjuicios generados a terceros.

Ejemplo de esa provisión mixta lo constituye el servicio de educación primaria, el cual presenta la externalidad de beneficiar a la sociedad en su conjunto (mejorando el nivel de productividad social y la movilidad económica de las personas) además del beneficio directo que reciben los educandos. Si la empresa privada ofreciera el servicio, entonces atendería solo una parte de la totalidad de servicio requerido por la sociedad, en particular atendería las demandas de las familias con capacidad de pago del sistema, siendo el resto de provisión gubernamental. En algunas sociedades, el gobierno incluso ha establecido la obligatoriedad para las familias de enviar sus niños a las escuelas, en razón de los beneficios sociales derivados de recibir este servicio.

En esta situación planteada por el fenómeno de las externalidades, los límites entre gobierno y empresa privada parecen difusos y su delimitación dependerá en mucho de la ideología que sustenta la élite política que dirige al gobierno. El análisis económico si es claro en señalar que la acción del mercado al ofrecer este tipo de servicios debe ser en todo momento regulada

por el gobierno, con el propósito de conciliar el interés lucrativo de la empresa privada y de que la sociedad pueda consumir las cantidades y calidades requeridas de esos servicios. Frente a la posibilidad de una amplia participación del mercado en la atención de estos bienes de interés social el gobierno debe estar preparado no solo para regular el logro del interés social, sino también para diseñar e implementar un sistema de incentivos y subsidios que permitan que la empresa privada obtenga niveles razonables de rentabilidad al expandir sus servicios a los grupos de menor capacidad económica del sistema.

El segundo caso plantea una situación diferente. La teoría económica justifica la participación gubernamental a través de monopolios públicos en la producción de bienes sujetos a costes decrecientes de largo plazo. Sin embargo, su distribución plantea dos opciones: primero, puede ser objeto de privatización bajo un esquema de regulación que garantice el cumplimiento del interés social; y segundo, puede ser administrada por la empresa estatal, o descentralizada hacia niveles de gobierno regional o local. De nuevo los límites entre lo público y lo privado no están claramente definidos y es de esperar que elementos de ideología política determinen la mayor o menor participación estatal en esta área económica.

## **II. Concepto de Bien Público Puro: Una Justificación de la Provisión de Servicios Públicos para el Gobierno Nacional.**

La teoría de los bienes públicos puros fue desarrollada para explicar el rol del gobierno en la atención de necesidades colectivas mediante la provisión de bienes públicos a nivel nacional. Ejemplos de necesidades colectivas lo constituyen la defensa nacional, la construcción y mantenimiento de la red vial de un país, la investigación científica, así como la prevención de enfermedades infecto-contagiosas.<sup>24</sup> Este enfoque considera el supuesto de racionalidad bajo el cual cada individuo tiene y actúa según un ordenamiento de preferencias y gustos por los bienes económicos. Dos elementos son centrales a esta concepción: primero, la definición de consumo colectivo en términos de que el consumo de cada individuo respecto a la oferta gubernamental de estos bienes no sustrae o reduce el consumo del resto de individuos de la sociedad. El segundo elemento considera que la oferta gubernamental está definida bajo consideraciones técnicas y políticas y se ofrece a un nivel nacional para toda la colectividad.

En consideración a estos elementos hay tres proposiciones que pueden establecerse:

- Primero, los individuos son consumidores de una misma cantidad de bien público colectivo que ofrece el gobierno (el consumo es igual para cada persona);
- Segundo, de conformidad con ese consumo cada individuo de acuerdo sus propias preferencias, está en capacidad de evaluar su aporte monetario al gobierno (sus pagos tributarios);
- Tercero, la instrumentación del principio tributario del beneficio permitiría agregar los pagos individuales que determinan el financiamiento total del servicio.

El gráfico No. 1 analiza este fallo del mercado inducido por el consumo colectivo y considera supuestos y condiciones que normativamente permitirían la provisión pública de estos servicios bajo el mismo criterio de eficiencia postulado para la organización de mercados. Esta condición solo podría lograrse si el nivel de provisión, es decir la oferta pública de los servicios sociales está determinada por las preferencias individuales. En el caso del gráfico

---

<sup>24</sup> Samuelson, P.A. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics, 36. 1954.



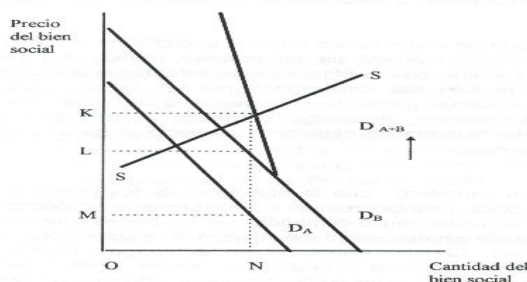
No. 1, las preferencias individuales se reflejan por medio de las pseudo-demandas de los individuos  $D(A)$  y  $D(B)$  respectivamente, así como la oferta pública (SS) por el bien social.<sup>25</sup>

El análisis de este gráfico permite establecer las siguientes inferencias: primero, la curva agregada de la sociedad  $D(A+B)$  se obtiene por la suma vertical de  $D(A)$  y  $D(B)$  en razón de que el consumo del bien social es de naturaleza colectiva y que los individuos A y B tienen un mismo nivel de consumo que se muestra en N, la intersección con la oferta SS del gobierno, el cual actúa como si fuera un monopolista.

Segundo, la demanda agregada por el bien social  $D(A+B)$  es en realidad una pseudo-demanda, pues solo se puede representar en un sentido normativo, ya que los individuos no revelarán en la realidad, su verdadera demanda. El punto de equilibrio corresponde a la intersección de las curvas de demanda agregada con la de oferta gubernamental por el bien social. El gráfico muestra que el precio a pagar por el bien social es diferente para cada individuo en razón de que su valoración del beneficio marginal por sí mismo difiere. Estos precios se suman y es el pago total por concepto de impuestos que recibirá el gobierno para cubrir el financiamiento requerido en la provisión del servicio social.

### CUADRO N° 1

#### DEMANDA DE BIENES SOCIALES



**Fuente:** Musgrave, R. A. y P.B. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México: McGraw-Hill, 1993., p. 56.

Tercero, la condición de equilibrio mostrada en el gráfico determina el nivel de eficiencia en la provisión del bien social. Se obtiene por la igualdad que debe darse entre la sumatoria de los precios revelados por los individuos ( $OM+OL$ ) con el coste marginal ( $OE$ ) de producirlo. En este sentido, cada consumidor paga un único precio por las sucesivas unidades del bien adquirido, siendo el precio igual al beneficio marginal que el comprador obtiene. Este caso muestra que para los bienes sociales de consumo colectivo los individuos tienen un mismo nivel de consumo, y que su ajuste se da en la valoración del precio o impuesto que deben pagar al gobierno por su provisión.

La búsqueda de una solución práctica al problema de eficiencia en la provisión de estos servicios, requiere de un proceso político que permita instrumentar su provisión a toda la colectividad. Ello requiere lograr lo siguiente: primero, que las personas revelen sus preferencias por los bienes sociales; y segundo, como financiar el costo requerido en la provisión de los bienes sociales. El proceso político en un régimen de democracia considera

<sup>25</sup> Samuelson, P.A. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics, 36. 1954.

el voto de los ciudadanos como el instrumento de toma de decisiones respecto al gasto y el financiamiento de los servicios sociales.

Se considera que la aplicación de los principios de racionalidad y de beneficio como orientadores del comportamiento económico de los consumidores, permitirían calcular pseudo-demandas por los bienes colectivos, las cuales a un nivel de agregación establecerían una relación de equilibrio con la oferta correspondiente del gobierno. Como resultado de ello, el Gobierno tendría indicadores/parámetros para medir su eficiencia en la utilización de los recursos destinados a la producción de bienes colectivos; a los cuales se les denomina bienes públicos puros.

Ahora bien, este enfoque establece que los individuos al ser consultados en relación con la cantidad de servicio ofrecido por el Gobierno tendrían la opción de expresar sus preferencias y su valoración monetaria por las diferentes opciones de prestación del servicio. Al agregarse esos pagos monetarios puede ser que la suma total a financiar por los ciudadanos no corresponda al costo del programa y ello obligaría a replantear la cantidad ofrecida por el Gobierno. Aproximaciones sucesivas harían posible llegar a un equilibrio entre lo que los ciudadanos desean del servicio y la oferta gubernamental.

Los servicios públicos puros se ofrecen a nivel nacional por el gobierno en razón que su naturaleza colectiva y no es posible pensar que puedan ser ofrecidos por la organización de mercados en razón de que los individuos no generan una demanda efectiva por ellos. De igual manera, no es viable pensar en que puedan ser descentralizados hacia instancias de gobierno regional o local, bajo el argumento de que este servicio debe ser ofrecido en iguales cantidades a los ciudadanos y que no es posible excluirlos de su consumo. Cumplir con estas condiciones es difícil para estos gobiernos, además de que hay economías de escala en la prestación centralizada del servicio.

### **III. Concepto de Bien Publico Afecto por la Condición de Externalidad: Servicios Públicos a ser ofrecidos por Instancias Intermedias y Locales de Gobierno.**

Para un número importante de los servicios económicos que son ofrecidos cada día a los consumidores, se puede señalar que la condición de externalidad se encuentra presente ya sea en su producción o consumo. Esta condición explica dos situaciones:

- Primero que el servicio sea ofrecido conjuntamente por la empresa privada y algún nivel de gobierno; y
- Segundo, la posibilidad de que ese nivel de gobierno sea una instancia regional o local.

El análisis neoclásico identifica dos categorías de externalidades asociadas a ciertas categorías de servicios económicos: primero, la externalidad en consumo que es generadora de beneficios a terceros; y segundo, la externalidad en producción que es generadora de perjuicios a terceros. A continuación, se analizan en detalle esas dos situaciones.

#### **1. Las Externalidades en el Consumo de Actividades Privadas.**

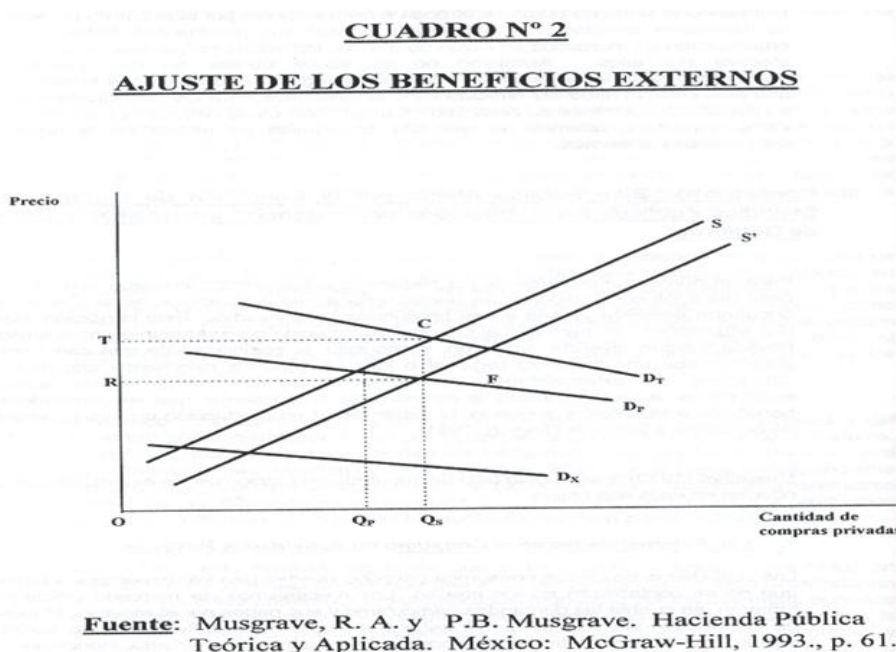
Las actividades de ciertos consumos privados pueden generar beneficios a terceros que no se contabilizan en los precios. Los mecanismos de mercado únicamente tomaran en cuenta las demandas particulares y sus pagos por el servicio. El exceso de beneficios que esa actividad generaría hacia otros individuos y la sociedad misma, no puede ser internalizado

por los mecanismos de mercado, induciendo con ello una producción privada inferior a la requerida por la sociedad.

El análisis económico argumenta que la solución de mercado es ineficiente por defecto, cuando se trata de la provisión de bienes económicos para los cuales se generan beneficios externos en exceso a los de los consumidores directos. Es por ello, que la intervención pública se hace necesaria, aun cuando su participación presupuestaria correcta en este caso, no implicará necesariamente una provisión presupuestaria total.

El Grafico No. 2 ilustra una representación de las condiciones de oferta y demanda que ocurrirían en el mercado para un bien económico o servicio que presenta este tipo de externalidad. Musgrave considera el ejemplo de las vacunas empleadas para prevenir enfermedades infecto contagiosas, como un ejemplo de servicio de salud pública que típica esa externalidad. En la construcción de este grafico, se asumieron las siguientes proposiciones:

- Primero, una curva de demanda de mercado ( $D_p$ ), la cual se obtiene por la suma horizontal de las demandas de beneficios privados que los individuos obtienen al consumir el servicio de vacunación bajo condiciones de mercado;
- Segundo, una curva de pseudo-demanda de tipo imaginaria ( $D_x$ ), que se obtiene por la suma vertical de las demandas del resto de individuos de la comunidad que se benefician con el programa de vacunación y que refleja la evaluación de la comunidad por los beneficios externos de tener un menor riesgo de contagio;
- Tercero, la demanda total de la comunidad ( $D_t$ ) por el programa de vacunación, obtenida por la suma vertical de las curvas  $D_p$  y  $D_x$ .
- Finalmente, la curva de oferta del servicio de vacunación se denomina ( $S$ ).



El mercado privado ofrecerá un programa de vacunación que está respaldado por compras voluntarias ( $D_p$ ) y determinará un nivel de producción en equilibrio de ( $Q_p$ ). Se señala que "esto es ineficiente, puesto que la producción óptima es  $Q_s$ , en la que se incluyen los

beneficios externos o sociales". Se plantean dos soluciones a esta situación de mercado: primero, el gobierno paga una subvención igual a  $(D_x)$  para llevar la demanda del mercado hasta  $(D_t)$ , con lo cual la oferta se ampliará hasta el punto  $(OQ_s)$ , en la cual cada consumidor pagaría por el programa de vacunación  $(OR)$  y recibiría una subvención de  $(TR)$  proveniente del presupuesto gubernamental; y segundo, alternatively, la subvención puede darse al productor de vacunas, para incentivarlo a trasladar su oferta a  $(S')$ , con lo cual se lograría el mismo resultado. El análisis normativo presentado en el gráfico # 2 satisface las condiciones de la teoría. Sin embargo, en la realidad no se puede calcular la demanda  $(D_x)$ , situación que genera un problema similar al de los bienes sociales.

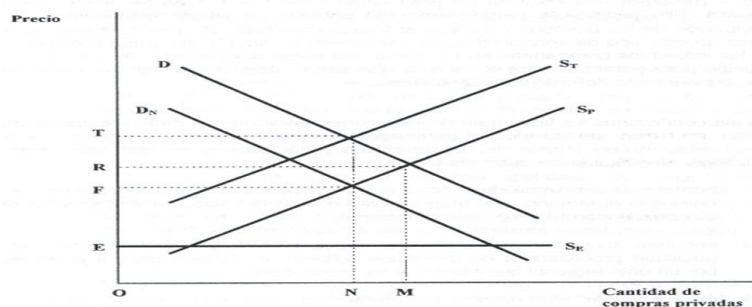
## 2. Externalidades en la producción de actividades privadas.

El fallo del mercado causado por las externalidades argumenta que algunas actividades productivas privadas también pueden generar costes a terceras personas. Dado que esos costes no pueden internalizarse en los precios de mercado la empresa tendrá un incentivo para producir en exceso al que es socialmente requerida. Como resultado de esta situación se requiere de la intervención de gobierno para nivelar la producción del mercado con el deseado por la sociedad, con lo cual se evitaría el exceso de producción que por definición es ineficiente.

El gráfico siguiente muestra este caso en el cual se analizan los ajustes a los costos que genera el proceso productivo sujeto a este tipo de externalidad. El análisis considera las siguientes proposiciones:

- Primero,  $(S_p)$  es la curva de oferta de la producción que conlleva la generación de efectos perjudiciales a terceras personas, la cual refleja; únicamente, los costos internos o privados de las empresas;
- Segundo,  $(S_e)$  es la curva que valora los costes externos que la producción genera a las terceras personas;
- Tercero, la condición inicial de equilibrio está dada por la igualdad de la oferta  $(S_p)$  con la demanda  $(D)$ , para el cual el nivel de producción se logra en el nivel  $OM$  con un precio  $OR$ ;
- Cuarto, la curva  $S_t$  incluye el ajuste de la externalidad y agrega a la oferta  $S_p$  de mercado, la valoración de los costes externos  $(S_e)$  atribuibles a la externalidad y determina un nivel de producción ajustada en  $ON$  con un precio de  $OT$ .

**CUADRO N° 3**  
**AJUSTE DE LOS COSTES EXTERNOS**



**Fuente:** Musgrave, R. A. y P.B. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México: McGraw-Hill, 1993., p. 62.

La situación de equilibrio original dada por el mercado es ineficiente. Para resolver este problema se proponen las dos opciones siguientes: primero, el gobierno puede aplicar un impuesto sobre el productor igual a  $EO = TF$ , desplazando así la curva de oferta hacia arriba hasta  $S_t$ ; y segundo, alternativamente, se puede establecer el impuesto sobre el consumidor, desplazando hacia abajo la curva de demanda neta hasta  $D_n$ .

### 3. Comentarios al Caso Planteado por las Externalidades

El caso primero se refiere a servicios que asocian una externalidad (gráfico No.2) que beneficia a grupos humanos diferentes a los consumidores directos. Ese exceso de beneficios no puede ser internalizado por el mecanismo de precios cuando su provisión ocurre en la organización de mercados, debido a que los consumidores indirectos no manifiestan una demanda por ellos. En consecuencia, esta situación siempre generará una solución de producción inferior al óptimo requerido por la sociedad. Ello justifica la participación del gobierno a fin de complementar la participación de los privados y corregir el fallo del mercado.

En esas condiciones se presentan delimitaciones en el ámbito de la prestación pública del servicio, en razón de los efectos generados por la externalidad. Esos efectos se dan en relación con grupos de consumidores y del espacio en que éstos están localizados, identificándose cuatro casos.

- Primero, si la externalidad afecta a toda la población (la defensa nacional), entonces el tamaño del grupo es la colectividad nacional y el servicio se ofrecerá por parte del gobierno nacional;
- Segundo, si la externalidad afecta a la población de una determinada región (facilidad procesadora de desechos sólidos), el servicio deberá ofrecerse por un ente regional que atienda a esa población;
- Tercero, si la externalidad es de ámbito local, entonces el servicio deberá ser ofrecido por el gobierno municipal en su jurisdicción política; y
- Finalmente, la externalidad afecta grupos más pequeños delimitados en barriadas o aldeas, el servicio podría ser ofrecido por gobiernos comunales; que operen en esos territorios.

El caso segundo considera la producción privada de ciertos bienes que asocian una externalidad generadora de perjuicios a terceros, los cuales no se contabilizan como costos de las empresas. La participación del gobierno en este caso, toma la forma de un servicio de regulación que tiene el propósito de evitar o reducir los perjuicios sociales de dichas empresas. Actividades productivas que generan contaminación ambiental y efectos nocivos sobre la población, constituyen el foco de interés principal de la regulación gubernamental. Desde la perspectiva del gobierno, debe entenderse que la regulación es un servicio público que se ofrece a la comunidad con el fin de mejorar la eficiencia del productor privado al reorientar sus decisiones hacia un control de los efectos negativos en su producción.

#### **IV. Los Modelos de Gestión en Presencia de las Externalidades**

##### **1. Externalidad de ámbito nacional: una justificación para los servicios de gestión bajo responsabilidad del gobierno nacional.**

En sentido estricto, puede argumentarse que ciertos servicios económicos pueden asociar una categoría de externalidades que generan beneficios a toda la sociedad y que justifica su gestión por parte del gobierno nacional bajo un esquema de financiamiento tributario. Hay un número importante de servicios cuya externalidad presenta un ámbito muy amplio (mayor que el de las regiones, provincias o departamentos) y deben interpretarse como si fueran de ámbito nacional. En este caso pueden incluirse servicios ofrecidos por el gobierno nacional a través de sus ministerios o secretarías y que incluyen funciones como la planificación social, la formulación y ejecución de políticas globales, de asignación de recursos provenientes de los impuestos generales, así como el control de ejecución de las políticas nacionales. Ejemplo de ello, lo constituyen las competencias de un Ministerio de Obras Públicas que incluyen la planificación vial de carreteras nacionales, la determinación de sus estándares técnicos de construcción y el control de calidad del servicio de las carreteras.

El análisis normativo distingue tres elementos que son consustanciales a la provisión de los servicios que presentan una externalidad a nivel nacional, a saber: primero, el tamaño del grupo es toda la población; segundo, no se podría excluir del consumo a ninguna persona; y tercero, el servicio es ofrecido en función de una escala y tecnología de organización productiva de carácter nacional. Como nota especial se señala que algunas de las funciones nacionales señaladas, en particular la provisión directa de los servicios, podría ser objeto de delegación a instancias de gobierno menor, como los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, si ese fuera el caso, el gobierno nacional deberá de especificar las condiciones en que el servicio debe ser ofrecido (usuarios a ser atendidos, cantidad del servicio, estándares de calidad, mecanismos de control) e indicar el monto de financiamiento que sería transferido vía subvenciones presupuestarias a esos gobiernos para cubrir su financiamiento.

##### **2. Externalidad de ámbito regional: una justificación a los servicios públicos regionales.**

La externalidad puede tener un ámbito menor al nacional, como lo podría ser la jurisdicción política de una región metropolitana formada por varios gobiernos locales. El arreglo institucional para ofrecer un servicio con este tipo de externalidad podría asumir varias modalidades: primero, puede constituirse una organización metropolitana con autonomía propia; segundo, las municipalidades que conforman el área metropolitana pueden buscar un arreglo cooperativo para resolver el problema de escala organizativa requerido en la prestación del servicio; y tercero, la municipalidades podrían bajo un esquema comunitario, contratar a la empresa privada para que ésta se responsabilice por la prestación del servicio.

Cualquiera que sea la modalidad seleccionada, el servicio debe ser ofrecido a toda la población del área metropolitana y se excluirá del servicio a los residentes de áreas contiguas.

El financiamiento se justificaría sobre la base de los beneficios percibidos por los consumidores del servicio, razón por la cual el programa que organizaría su prestación podría estar sujeto a una evaluación de costo-beneficio que indique las condiciones de eficiencia en la provisión del mismo.

Ejemplos de arreglos institucionales que corresponden a las modalidades sugeridas son las siguientes. La ciudad capital de Guatemala funciona con una organización metropolitana unitaria que cuenta con autonomía en materia de gobierno y administración. En Costa Rica, las once municipalidades que integran el Área Metropolitana de San José tienen un arreglo cooperativo para administrar el manejo de los desechos sólidos en un relleno sanitario común para todas ellas. A su vez las municipalidades de Heredia y Alajuela, dos ciudades de tamaños intermedio que se localizan en el Área Metropolitana de San José, contratan con una misma empresa la recolección de sus desechos sólidos, los cuales son procesados en el relleno sanitario de su propiedad. En Canadá, la Comunidad Urbana de Montreal administra desde 1976 y bajo un arreglo cooperativo de veinte municipalidades, el servicio de policía, lo cual les permitió a estos gobiernos locales mejorar la seguridad ciudadana y reducir sus costos de operación en la administración de este servicio.

### **3. Externalidad de ámbito local: una justificación para los servicios públicos municipales.**

Para el caso de un servicio cuya externalidad es de ámbito local su provisión puede ser ofrecida de manera directa por la municipalidad o indirectamente vía contratación con la empresa privada. A su vez, el servicio local presenta las siguientes características:

- Primero, el consumo es atinente a la población de la jurisdicción local del municipio;
- Segundo, la provisión del servicio puede organizarse sobre una escala económica que permita atender la población de la jurisdicción local y que garantice un uso eficiente de los recursos;
- Tercero, permite la aplicación del principio del beneficio para el diseño de instrumentos tributarios y tarifarios a ser empleados en su financiamiento.

Un estudio sobre los servicios municipales ofrecidos por la municipalidad costarricense a mediados de los años ochenta, mostró que hay cinco servicios públicos -recolección de desechos sólidos, agua potable, mercados, terminales de buses y cementerios- que presentan esta condición de ser locales<sup>26</sup>. A su vez, el Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal para Costa Rica de principios de los años noventa, propuso la definición de una municipalidad necesaria; concepto que se fundamentaría alrededor de un conjunto de servicios locales -planificación territorial, abastecimiento y distribución de agua potable, alcantarillados, manejo y disposición de desechos sólidos, así como calles públicas y caminos vecinales- los cuales son consustanciales con la vida local de las comunidades cantonales de este país.<sup>27</sup> Debe señalarse, sin embargo que la provisión de agua potable y la construcción y mantenimiento de caminos vecinales constituyen servicios que presentan externalidades a nivel regional y que requerirían de ajustes en sus modos de producción local.

Una digresión de este análisis considera el papel de las municipalidades en el caso de los monopolios naturales bajo control estatal. Para estos casos, el análisis económico justifica la función empresarial del Estado en lo correspondiente a las formas de producción, aun cuando su distribución puede ser descentralizada hacia instancias regionales y locales, que podría tomar la forma de empresas con participación municipal. El plan de descentralización

---

<sup>26</sup> Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Documento Interno, 1986

<sup>27</sup> Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Enero, 1990.

territorial costarricense de 1990 sugirió el uso de este modelo de gestión empresarial para la administración del servicio de basura en el área metropolitana de San José.<sup>28</sup>

## **V. Comentarios Finales**

Los servicios públicos constituyen una expresión de la actividad gubernamental para resolver necesidades de la sociedad y en cuya provisión priva el interés social sobre el interés privado de las personas. El gobierno ofrece estos servicios independientemente de que los individuos los demanden de manera efectiva o no en razón de ese interés común. Para su provisión el gobierno emplea recursos escasos que obtiene en los mercados de factores, razón por la cual debe emplearlos en forma eficiente.

Los servicios públicos puros son ofrecidos por el gobierno nacional para atender las necesidades colectivas de la sociedad. La provisión de estos servicios no excluye a ningún ciudadano y debe financiarse con impuestos generales tipo renta o ventas. En el caso de aquellos servicios afectados por la condición de externalidad, el gobierno puede participar con una parte importante de su provisión. En este caso, el servicio se ofrecería bajo la modalidad del consumo compartido a grupos humanos en los cuales opera la externalidad, la que puede ser de ámbito regional, local, o comunal. Ello conlleva el que sean instancias regionales, locales o comunales los niveles de gobierno responsables por la prestación de estos servicios.

El gobierno municipal atendería aquellos servicios públicos que presentan externalidades a nivel local/cantonal y cuyo consumo puede ser compartido por los vecinos de su jurisdicción y financiados con impuestos/tarifas que reflejen su valoración por dichos servicios. La naturaleza local de este tipo de externalidad caracteriza a estos servicios como propios de la municipalidad, los cuales podrán ser ofrecidos directamente a través de su organización institucional. También podría responsabilizarse por delegación expresa del gobierno nacional de funciones propias de dicho nivel de gobierno. En este caso, el gobierno nacional debería expresar las condiciones de prestación de los servicios públicos delegados y financiar su prestación vía transferencias intergubernamentales a las municipalidades. Finalmente, el gobierno municipal puede administrar la distribución de servicios como agua potable y electricidad, siempre que su producción se genere en organizaciones con escalas nacionales/regionales en razón de que esas escalas podrían ser de mayor eficiencia.

Estos principios debieran observarse a efecto de que el gobierno se organice con una estructura institucional balanceada asignando funciones entre el nivel centralizado y el descentralizado, de manera tal que su accionar sea eficiente y eficaz. En este contexto, la municipalidad ofrecerá aquellos servicios públicos que le son propios mediante un uso eficiente de los recursos que están a su disposición. Sin embargo, ello requiere de autonomía fiscal local y la capacidad de administrar bajo el principio del beneficio sus propios impuestos y tarifas.

## **VI. BIBLIOGRAFIA**

1. Aguilar, Justo. Apuntes para una interpretación del análisis neoclásico de los bienes públicos. Conferencia presentada en el Seminario "Administración Financiera de Áreas Metropolitanas en América Latina". INCAE, Alajuela: IULA CELCADEL y Banco Mundial. Junio. 1989.
2. Atkinson, A. y Stiglitz, J. Lectures on Public Economics. New York, McGraw-Hill Book Company, 1980

---

<sup>28</sup> Este proyecto fue preparado por el Departamento Legal del IFAM y posteriormente presentado a la Asamblea Legislativa por la Municipalidad de San José.



3. Hirsch, Werner Z. *The Economic of State and Local Government*. New York McGraw-Hill Book Co, 1970.
4. Leñero, José. *IV Informe del Consultor de Planificación Municipal Convenio ATN/SF-2180-CR*. San José. Marzo 3, 1985.
5. Musgrave, R.A. Peggy Musgrave. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. México McGraw-Hill, 1991.
6. Oates, W.E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972.
7. Samuelson, P.A. *The Pure Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, 36. 1954.
8. Samuelson, P.A. *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, 37. 1955 pp. 350-356.
9. Tresch, R. W. *Public Finance. A normative theory*. Plano. Texas: Business Publications Inc, 1981.
10. *Descripción de la situación del Servicio de recolección de desechos sólidos en las municipalidades del país*. San José, C.R.: IFAM, Asistencia Técnica. 1987.
11. *Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal*. San José: IFAM, enero de 1990.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN EN COSTA RICA<sup>29</sup>**

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

---

<sup>29</sup> Artículo publicado en el “Ideario de la Descentralización en Costa Rica” publicado por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal de la UNED. San José: UNED/ IFAM, 2011.

autorizaciones tributarias hacia los gobiernos locales es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en la gestión estatal de servicios públicos.<sup>30</sup>

En la tipología de Nickson se señala que la conformación de las organizaciones de Estado en Latinoamérica parecen seguir dos modelos alternativos: el anglosajón y el europeo.<sup>31</sup> 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, 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.<sup>32</sup> 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 setentas. 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, aun cuando su impacto en esta fase fue de carácter limitado.

---

<sup>30</sup> Pallavicini, V., y J. Aguilar. "Los Desafíos de la Descentralización". Proyecto de investigación "El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico, Político y Administrativo". Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, 2005.

<sup>31</sup> Nickson, Andrew. "Local Governance in Latin America". Paper prepared for Winelands Conference workshop, South Africa, April 2008

<sup>32</sup> Pallavicini V., y J. 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.

Un segundo esfuerzo correspondió a la segunda generación de reformas municipales (el 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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 había voluntad política, al menos por el momento para continuar con el proceso de descentralización.<sup>35</sup>

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 noventa, tienen sus bases tanto en el modelo económico (anglosajón) como en el modelo político (europeo) y Costa Rica no es la excepción en la

---

<sup>33</sup> La reforma constitucional requirió de la aprobación de la Ley 8801 “Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades” del 4 de marzo de 2010, la cual tenía el propósito de operacionalizar la reforma del artículo 170 Constitucional mediante siete leyes específicas para el traslado de competencias y recursos del gobierno nacional hacia el régimen municipal

<sup>34</sup> Aguilar, J. 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. Sí a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense. Febrero 5, 2008.

<sup>35</sup> Con posterioridad, el 13 de octubre del 2015, la Asamblea Legislativa aprobó la Primera Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, la cual se ejecutaría a partir del 10 de enero del 2016. La nueva legislación estableció en su artículo primero el propósito de “transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley N° 5060, Ley General de Caminos Públicos de 22 de agosto de 1972”, el cual fue el objetivo del proyecto de ley presentado originalmente por el municipalismo en agosto del 2010.

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.<sup>36</sup> 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 den 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 las leyes especiales 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” en razón de 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 las primeras leyes especiales 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 del año 2010.

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

---

<sup>36</sup> Aguilar, J. y V. Pallavicini Un Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: ILCE-UCR . Informe de Investigación, página 21.

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, 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 del 2010. 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.

## **Bibliografía**

1. Aguilar, J. Los Desafíos de la Descentralización. Conferencia Inaugural del IX Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2010-2016". IFAM: marzo, 2010.
2. Aguilar, J. Transferencia de Competencias y Recursos a las Municipalidades. Comentarios al Proyecto de Ley 18001. Taller de Descentralización. Actividad organizada por la Asociación de Estudiantes de las Escuelas de Economía y Administración Pública. Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas, mayo 19, 2011.

3. Aguilar, J., y V. Pallavicini. Un Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: IICE-UCR . Informe de Investigación, página 21.
4. Arias Sánchez, Oscar. Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense. IFAM-MIDEPLAN. Febrero 5, 2008.
5. Nickson, Andrew. Local Governance in Latin America. Paper prepared for Winelands Conference workshop, South Africa, April 2008.
6. Pallavicini V., y J. 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.

## **PARTE II**

### **DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 1820-2020**



**Participantes del Segundo Encuentro de Mujeres Policías organizado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, donde participaron mujeres de los distintos cuerpos policiales municipales del país. Página web de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Agosto 23, 2023**

## **Institucionalidad Municipal. Su Evolución en el Período 1820-1950**

Cada ayuntamiento de Costa Rica juró su independencia a inicios de noviembre de 1821. Gracias a la iniciativa de ese estilo de concebir la política con base en las órdenes emanadas desde los pueblos...se volvió imperativo para los distintos ayuntamientos desarrollar la elección de sus representantes y enviarlos a formar parte de una Junta Superior Gubernativa. David Díaz, profesor de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. Noticias UCR, mayo 17, 2022

Con la conquista y colonización de España en el siglo dieciséis se establecieron los primeros ayuntamientos en el continente americano y Costa Rica no fue una excepción; sin embargo, los ayuntamientos representaron a la monarquía española<sup>37</sup> y no reflejaron un carácter democrático en su formación y gestión. El jurista García Pérez señala sobre este particular que *“la conquista y colonización americana supuso, además, la incorporación accesoría de las Indias a Castilla y, con ella, el traslado a las nuevas tierras del orden jurídico castellano”*<sup>38</sup>, de lo cual se infiere que los Concejos de la colonia americana incluyendo a Costa Rica eran instituciones de la monarquía española a lo largo del período colonial.

El historiador Percy Rodríguez señala la convivencia de los ayuntamientos españoles y los cabildos indígenas en los primeros dos siglos del período colonial de Costa Rica de la siguiente forma: *“en el siglo XVI y principios del siglo XVII, en la provincia de Costa Rica existían dos ciudades españolas principales, Cartago y Esparza; cada una con su ayuntamiento. Los cabildos indígenas del Valle Central, del norte y sur de la provincia, así como del Caribe, es decir, Aserri, Atirro, Barva, Boruca, Cot, Curridabat, Orosí, Pacaca, Quircot, Térraba, Tobosí, Tres Ríos, Tucurrique, Turrialba y Ujarrás, dependían de la jurisdicción de la ciudad de Cartago”*,<sup>39</sup> los cuales constituyeron el primer gobierno del territorio costarricense en esa época temprana en el desarrollo de nuestro país.

El período de dominación de España en el territorio nacional cubrió un poco más de tres siglos y en el año 1821 logró su independencia junto con el resto de Centroamérica. Esta situación fue el resultado de la crisis política generada en el gobierno español por la invasión napoleónica y la ausencia del rey Fernando VII (1808-1814). El historiador Daniel Sánchez señala que *“la crisis que vivió la monarquía española durante la primera década del siglo XIX, fue de grandes proporciones y consecuencias tales, que desembocó en los cambios políticos y económicos que cambiarían la historia de España para siempre”*.<sup>40</sup> En la práctica, la crisis incidió en el fin del imperio español y la independencia de sus colonias en el continente americano.

El vacío de poder generado por la ausencia de la monarquía explica el papel del Concejo de Regencia de España para convocar a representantes de los ayuntamientos tanto de España como de las colonias españolas en América, para la redacción de la primera Constitución de España, la cual fue aprobada en marzo de 1812.<sup>41</sup> La jurista española María Savoia señala *“finalmente, en un día lluvioso de inicios de primavera, se proclamaba la nueva, esperada y ansiada Constitución. Era el 19 de marzo de 1812. Siendo día de San José, los españoles la recibieron con fiestas y alegría, bajo gritos de Viva la Pepa”*.<sup>42</sup> El presbítero Florencio del

---

<sup>37</sup> En España durante los siglos 16 y 17 se manejaron dos conceptos de gobierno local, el ayuntamiento y el Concejo. El primero significó el lugar para reunirse, derivado del latín *adiungere*. El segundo proviene del latín *concilium* y significa reunión y estaba referido a las villas y ciudades. En el siglo 16, los corregidores representaban la máxima autoridad de los Concejos y eran nombrados por el Rey para ejercer el control de la Corona sobre ciudades y villas. En, “Ayuntamiento Concejo Español”, Capítulo II El Gobierno Municipal 1590-1611, página 103, (<https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/324/17/Tja7.pdf>).

<sup>38</sup> García Pérez, Rafael. El Estatus Jurídico de América en la Monarquía Española. Buenos Aires. Revista de Historia de Derecho N° 53, Junio 2017. Reflexiones Finales, tercer párrafo. file:///C:/00%20UNED%20Lecturas%20Municipales/00%20Documentos%20de%20Soporte/Garcia%20El%20estatus%20jur%C3%ADDICO%20de%20Am%C3%A9rica%20en%20la%20monarqu%C3%ADa%20espa%C3%B1ola.html

<sup>39</sup> Rodríguez Percy. Rodríguez, Percy. El Bicentenario de la Reinstalación del Régimen Municipal En Costa Rica 1820.2020. Heredia, Editorial ISCANDE, 2020, página 45.

<sup>40</sup> Sánchez Silva, Daniel. Crisis de la Monarquía Española (1808-1814). Revista Tiempo y Espacio Vol.24, N° 61, junio 2014.

<sup>41</sup> “La Constitución de Cádiz se proclamó el 19 de marzo de 1812, día en que se celebra la festividad de San José...la constitución fue derogada en 1814 y restablecida en 1820”. Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica. Cádiz. Ayuntamiento de Cádiz, 2012.

<sup>42</sup> Savoia Bezerra, Helga. La Guerra de la Independencia y la Constitución de Cádiz. Peculiaridades e Influencias. Ver sección VII. Las Cortes de Cádiz. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Ciudad de México. Bol. Mex. Der. Comp. vol.52, N° 154, enero/ abril 2019.



Castillo fungió como el representante de la provincia de Costa Rica ante las Cortes de Cádiz. Y desempeñó cargos de secretario, vicepresidente y presidente.<sup>43</sup>

La Constitución de Cádiz incluyó 384 artículos y definió la forma de gobierno del Estado y sus relaciones con los ciudadanos. En su título VI "Del Gobierno Interior, de las Provincias y de los Pueblos" artículos 309 y 310, la Constitución señaló que, *"para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político... se pondrán ayuntamientos en los pueblos que no los tengan"*.<sup>44</sup> El mandato constitucional incluyó a España y a los territorios españoles en el nuevo mundo, incluyendo a Costa Rica. Con posterioridad, el 24 de mayo de 1812, las Cortes aprobaron un reglamento con la normativa requerida para la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.<sup>45</sup>

Interesa mencionar la interpretación del jurista Masso, quién señala que *"en relación con América la Constitución de 1812 fue sobre todo el tránsito de una monarquía absoluta a una Constitucional...la obra de Cádiz, por una serie de circunstancias será admitida o rechazada, pero nunca resultará indiferente pues marcó un giro decisivo en la historia de España y de América Latina"*.<sup>46</sup> De igual manera, el historiador costarricense Percy Rodríguez señala que la Constitución de Cádiz transformó la monarquía absoluta española en *"una monarquía constitucional en la que la soberanía reside en la nación, existe la división de poderes, los vasallos se convierten en ciudadanos, y se dan garantías individuales y sociales...se dio gran impulso a los gobiernos locales en España y sus dominios pues señaló en forma clara la obligación de poner ayuntamientos en los pueblos de un mínimo de mil almas. Además, se dio la posibilidad de crear ayuntamientos en las poblaciones más pequeñas."*<sup>47</sup> En ese contexto, el jurista Pedro López señala que *"la creación del municipio se plantea como un derecho constitucional, esto es, como previsión no disponible por los poderes constituidos, ni siquiera por ley ni justicia, tanto menos por el gobierno"*.<sup>48</sup> Bajo esa consideración podría afirmarse que se trata de la primera constitución de Costa Rica y de la definición de su régimen municipal.

En Costa Rica, la Constitución de Cádiz generó un proceso electoral para el nombramiento de los ayuntamientos, que se inició en el mes de octubre de 1812, cuando el gobernador Juan de Dios Ayala dio instrucciones a las autoridades de los diferentes pueblos para que, de inmediato, levantaran los padrones respectivos. Rodríguez señala además en su análisis de la historia colonial de Costa Rica que el efecto inmediato de la Constitución de Cádiz fue el fortalecimiento y democratización de los ayuntamientos existentes y la creación de nuevos

---

<sup>43</sup> Hernández Viale, Salvador. Un Costarricense en las Cortes de Cádiz. Página 180. Señala *"De todos los diputados del Reino de Guatemala, del Castillo ocupa los más altos cargos de representación"*. file:///C:/Users/Justo/Downloads/Dialnet-UnCostarricenseEnLaCortesDeCadiz-4588172%20(1).pdf

<sup>44</sup> Constitución Política de la Monarquía Española. Cadis, diez y ocho del mes de marzo de mil ochocientos y doce, páginas 78 y 79.

<sup>45</sup> Se definieron así varias categorías de ayuntamientos según el número de habitantes de los pueblos: en los pueblos de mil a menos de cuatro mil almas se nombraban dos alcaldes, ocho regidores y dos procuradores síndicos; en los pueblos con más habitantes aumentaba el número de regidores a doce. El número de electores dependía del tamaño de las poblaciones: nueve electores para poblaciones de menos de mil habitantes; 17 electores para pueblos de mil a menos de 5.000 habitantes y 25 electores para poblados de 5.000 o más habitantes. Se excluyeron de la ciudadanía tanto a los africanos y sus descendientes como a las mujeres. Rodríguez, Percy. Op. Cit., página

<sup>46</sup> Masso Garrote, Marcos. Significado y Aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el Constitucionalismo Español e Iberoamericano. Ver la Sección E *"Valoración y originalidad del texto constitucional en la historia del derecho público español"*. IURIS TANTUM Revista Boliviana de Derecho, vol.12, N° 12, julio 2011

<sup>47</sup> Rodríguez, Percy. Municipios: 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica. Desde 1813 las municipalidades fueron las primeras escuelas democráticas de Costa Rica. San José, Diario La Nación, 19 de mayo de 2013

<sup>48</sup> López, Pedro. Las Obras Públicas Municipales según la Constitución de Cádiz y su Irradiación en el Ordenamiento Mexicano. UCR. Revista de Ciencias Jurídicas N° 136 (13-42), enero-abril 2015.

ayuntamientos en pueblos que no lo tenían, habiéndose determinado un total de 15 ayuntamientos para el mes de abril de 1813. Sobre este particular comenta lo siguiente: <sup>49</sup>

- Los ayuntamientos de San José y Alajuela Heredia, Escazú y Bagaces iniciaron sus actividades en el mes de enero de 1813.
- El cabildo de Cartago fue originalmente el único ayuntamiento no indígena que funcionaba desde los primeros tiempos de la colonia y fue modernizado con las nuevas disposiciones constitucionales.
- Los cabildos de los pueblos de indios de Tres Ríos, Curridabat, Aserri, Pacaca, Orosi, Atirro, Barva, Térraba y Boruca, experimentaron el proceso de democratización promulgado por la nueva Constitución, así como un importante fortalecimiento.

El artículo 321 de la Constitución de Cádiz le asignó a los Ayuntamientos las siguientes funciones:

- *“La policía de salubridad y comodidad*
- *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*
- *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 le nombran:*
- *Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.*
- *Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común;*
- *Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriben;*
- *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;*
- *Formar las ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará en su informe;*
- *Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso”.*<sup>50</sup>

El jurista Masso Garrote considera que la Constitución de Cádiz *“fue una revolución silenciosa que concitó adhesiones pero también oposición”* y sus efectos inmediatos fueron importantes y significativos para las provincias del nuevo mundo señalando que *“desmontó la administración virreinal al establecer las diputaciones”* y los representantes populares de los pueblos y lo más importante fue que *“estableció la igualdad ante la ley, derogándose los privilegios y desigualdades entre criollos e indígenas y españoles”*.<sup>51</sup> Menciona además que Fernando VII volvió al poder de su destierro en 1814 y su primera decisión fue que *“ignoró la obra de Cádiz y restauró un absolutismo omnímodo”*.<sup>52</sup> Los ayuntamientos costarricenses funcionaron en los años 1813 y 1814 dado que en este último año la Constitución de Cádiz fue derogada. Sin embargo, la oposición a Fernando VII lo obligó a jurarla en el año 1820

---

<sup>49</sup> Rodríguez, Percy. El Bicentenario de la Reinstalación del Régimen Municipal En Costa Rica 1820.2020, página 51. En un segundo artículo Rodríguez mencionó *“Es interesante señalar que, el 2 de enero de 1813, se expresó en el ayuntamiento de Cartago que la población de Costa Rica, con el agregado de Nicoya, era de 41.000 almas”*. En: Municipios, 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica. La Nación, mayo 19, 2013.

<sup>50</sup> Constitución Política de la Monarquía Española. Op. Cit., páginas 81 y 82.

<sup>51</sup> Masso Garrote, Marcos. Op.Cit.2011. páginas 122-149

<sup>52</sup> Ibid

emitiendo el Decreto Real del 17 de marzo de 1820 para restaurarlos, señalando que las personas que habían ocupado puestos populares en los ayuntamientos tenían la posibilidad de ser reelectos.<sup>53</sup>

De acuerdo con Rodríguez, el proceso de constitución de los ayuntamientos que fueron instalados en el año 1820, fue el siguiente: primero las Juntas de Parroquias eligieron a sus electores; segundo, las juntas de electores eligieron a su ayuntamiento; y tercero, el ayuntamiento eligió a su alcalde (s), regidores y procurador síndico (s). Los ayuntamientos fueron instalados a partir del 7 de agosto de 1820 en el orden definido en el cuadro siguiente:

| Costa Rica. Ayuntamientos instalados en el año 1820                                                                                       |                  |                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| Nombre de los ayuntamientos                                                                                                               | Nº Ayuntamientos | Fecha instalación                   |
| Cartago, Heredia, San José, Alajuela, Escazú, Barva, Cot, Tobosí, Ujarraz. <sup>1</sup>                                                   | 9                | Agosto 7, 1820                      |
| Nicoya                                                                                                                                    | 1                | Setiembre 11, 1820.                 |
| Quircot                                                                                                                                   | 1                | Diciembre 2, 1820                   |
| Esparza                                                                                                                                   | 1                | Diciembre 21, 1820                  |
| Aserri, Bagaces, Curridabat, Pacaca y Tres Ríos                                                                                           | 5                | Aparecen funcionando en el año 1821 |
| Boruca, Cañas, Orosi, Tucurrique                                                                                                          | 4                | 1822                                |
| Térraba                                                                                                                                   | 1                | 1823                                |
| Nota: (1) Se incluyeron los ayuntamientos de San José y Alajuela debido a que estaban funcionando en ese año.                             |                  |                                     |
| Fuente: Rodríguez, Percy. El Bicentenario de la Reinstalación del Régimen Municipal En Costa Rica 1820.2020, páginas 70-71 y cuadro N° 9. |                  |                                     |

Rodríguez incluyó las listas de regidores electos en esos ayuntamientos instalados en el año de 1820. Una mayoría de esos regidores tendrían la responsabilidad de aprobar el Acta de Independencia del país, un 15 de setiembre de 1821 respectivamente. En el cuadro siguiente se presenta esa lista de regidores electos en el año de 1820.

| Costa Rica. Regidores y Alcaldes electos para los Ayuntamientos instalados en el año 1820 |                                                                                                                                                                                                |                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Ayuntamiento                                                                              | Regidores                                                                                                                                                                                      | Alcalde                                              |
| Cartago                                                                                   | Salvador Oreamuno; Manuel Torre; Juan Bonilla; Felix Oreamuno; Nicolás Carazo; Joaquín Hidalgo; Tomás García; Nicolás Oreamuno; Pedro Carazo; Anselmo Sáenz; Isidro Oreamuno y Joaquín Prieto. | Juan Manuel de Cañas y José Antonio García.          |
| San José                                                                                  | Ramón Astúa; Manuel Quesada; Juan Blanco; Juan Rojas; Cipriano Fernández; Felix Mora; Onofre García; y Francisco Alvarado                                                                      | Benito Alvarado; y Miguel Carranza                   |
| Heredia                                                                                   | José Porras; Tomás Ugalde; José Moya, José Gutiérrez; Pedro González, Juan Acosta, Romulado Rodríguez y Francisco Paniagua                                                                     | Antonio Reyes y Antonio Rodríguez                    |
| Alajuela                                                                                  | Juan de Jesús Alfaro; José Bastos; Juan Antonio Alfaro; Sebastián Ulate; Fermín González; Juan Soto; Rafael Alfaro; y José Vargas                                                              | Matías Sandoval y Juan José Soto.                    |
| Cot                                                                                       | Silvestre Méndez                                                                                                                                                                               |                                                      |
| Escazú                                                                                    | Dolores de la Mata; Francisco Quesada, Fernando Vargas y Juan González.                                                                                                                        | Jesús Vargas                                         |
| Esparza                                                                                   | Se tienen datos del ayuntamiento de Esparza para 1821                                                                                                                                          |                                                      |
| Curridabat                                                                                | Se tienen datos del ayuntamiento de Curridabat para 1821                                                                                                                                       |                                                      |
| Nicoya                                                                                    | Cupertino Briceño; Felipe Medina; Blas Viales y Manuel Briceño                                                                                                                                 | Antonio Briceño (renuncia). Lo sustituye Blas Viales |

<sup>53</sup> Rodríguez, Percy, página 68.

|                                                                                                                                           |                                                                                |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Orosi                                                                                                                                     | Se tienen datos del ayuntamiento de Orosi para 1822                            |             |
| Pacaca                                                                                                                                    | Se tienen datos del ayuntamiento de Pacaca para 1821                           |             |
| Quircot                                                                                                                                   | Se tienen datos del ayuntamiento de Quircot para 1821                          |             |
| Térraba                                                                                                                                   | Se tienen datos del ayuntamiento de Térraba para 1823                          |             |
| Tobosi                                                                                                                                    | 2 regidores                                                                    | 1 alcalde   |
| Tres Ríos (La Unión)                                                                                                                      | Se tienen datos del ayuntamiento de Tres Ríos para el 19 de noviembre de 1821. |             |
| Tucurrique                                                                                                                                | Se tienen datos del ayuntamiento de Tucurrique para 1822                       |             |
| Ujarraz (Paraíso)                                                                                                                         | Antonio García, Manuel Aguilar, Eduardo Picado y Valentín Alvarado             | José García |
| Aserri                                                                                                                                    | Se tienen datos del ayuntamiento de Aserri para 1821                           |             |
| Bagaces                                                                                                                                   | Se tienen datos del ayuntamiento de Bagaces para 1821                          |             |
| Atirro                                                                                                                                    | Sin datos                                                                      |             |
| Barva                                                                                                                                     | Gabriel Ugalde; Bernardo Rodríguez; Francisco Guevara y José Bermúdez.         | Pío Murillo |
| Boruca                                                                                                                                    | Se tienen datos del ayuntamiento de Boruca para 1822.                          |             |
| Cañas                                                                                                                                     | Se tienen datos del ayuntamiento de Cañas para 1822.                           |             |
| Fuente: Rodríguez, Percy. El Bicentenario de la Reinstalación del Régimen Municipal En Costa Rica 1820.2020. Cuadro N° 9, páginas 71 y 72 |                                                                                |             |

Un ejemplo de este proceso de selección e instalación de las autoridades locales en el año 1820, puede ser visualizado para el caso específico de Barva. En primer lugar, se señala que el Jefe Político Juan Manuel de Cañas le notificó al Juez Preventivo de Barva, sobre la vigencia de la Constitución de Cádiz y la autorización para elegir su propio Ayuntamiento. Con fecha 7 de agosto de 1820 el pueblo de Barva eligió su Ayuntamiento el cual estuvo integrado por los regidores Gabriel Ugalde, Bernardo Rodríguez, Francisco Guevara y José Bermúdez, así como el señor Pío Murillo como alcalde y de procurador al señor José Aguilar. El día 4 de setiembre de 1820 se nombró a José Antonio Zamora como secretario del ayuntamiento cuyo pueblo apenas sobrepasaba los 1.000 habitantes, tenía su propio edificio y rentas propias que provenían del alquiler de terrenos para fines agrícolas y pecuarios. Las funciones del ayuntamiento de Barva fueron las siguientes:

- el establecimiento y administración de una escuela pública con fondos pagados por los padres de familia;
- la prohibición de entrada para los falsos médicos;
- asignar los hijos de mujeres sin amparo a familias responsables;
- arreglos de la calle real que comunicaba con Heredia y la plaza del pueblo, así como el mantenimiento y arreglos del cementerio;
- regular el acceso del ganado proveniente de pueblos cercanos para defender los campos de los labradores de Barva;
- mantener actualizado el sistema de varas, pesas y medidas;
- prohibir el tráfico de aguardiente;
- regular las instalaciones de los vecinos para que pusieran cercas y el cuidado de las fuentes;
- obligar a los vecinos para que tuvieran su ganado encerrado con multas para aquellos cuyo ganado anduviera en la calle; y finalmente,
- el arreglo del cementerio por parte de los vecinos.<sup>54</sup>

El 15 de Setiembre de 1821, la Provincia de Guatemala se independizó de España, y de igual forma procedieron el resto de las provincias centroamericanas incluyendo a Costa Rica. Las decisiones para esa emancipación del reino español se tomaron en los ayuntamientos del país fundados en 1820, los cuales aportaron su organización política para la temprana

<sup>54</sup> Rodríguez, Percy. El Bicentenario de la Reinstalación del Régimen Municipal En Costa Rica 1820.2020. Heredia, Editorial ISCANDE, 2020, páginas 111-114.

administración de Costa Rica como país independiente.<sup>55</sup> El historiador Eduardo Madrigal en su análisis del proceso histórico que se gestó para la aprobación del Acta de Independencia de Costa Rica señaló *“Al llegar a Costa Rica la noticia de las respectivas declaraciones de independencia de las autoridades superiores, el cabildo de la capital (Cartago) convocó a una junta de legados con representantes de todos los demás ayuntamientos de la provincia para deliberar el mejor camino a seguir”*.<sup>56</sup> La convocatoria a los ayuntamientos tomó cierto tiempo y el acta de independencia fue firmada eventualmente el 29 de octubre de 1821. Los firmantes fueron los representantes del ayuntamiento de Cartago y de representantes del resto de ayuntamientos del país.<sup>57</sup>

El cuadro siguiente presenta un listado de los firmantes del Acta de Independencia, el cual incluye a los regidores del Ayuntamiento de Cartago y de los ayuntamientos de San José, Heredia, Alajuela, Barva y Ujarrás, así como al representante de los ayuntamientos de los pueblos indígenas. El Acta de Independencia fue firmada, además, por el señor Juan Manuel de Cañas quién fungía como el Jefe Político de Costa Rica ante el Gobierno Español, el señor Manuel García Teniente de Hacienda, El Vicario Pedro José de Alvarado, el Cura de Cartago José Joaquín de Alvarado y finalmente los señores Manuel María de Peralta y Tranquilino de Bonilla.

| Firmantes del Acta de Independencia. Octubre 29, 1821 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regidores y Alcaldes                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Ayuntamiento de Cartago</b>                        | <p><b>Regidores:</b><br/>Juan José de Bonilla, Nicolás Carazo, Pedro José Carazo, Narciso Esquivel, Vicente Fábrega, Salvador de Oreamuno, Felix Oreamuno, José Ma de Peralta, Francisco Javier Sáenz y Ulloa, Manuel de la Torre, José Antonio Echandi.</p> <p><b>Procuradores Síndicos:</b><br/>José Santos Lombardo, Joaquín de Oreamuno.</p> <p><b>Alcaldes constitucionales primer y segundo de Cartago:</b><br/>Santiago de Bonilla, y José Mercedes de Peralta.</p> <p><b>Secretario:</b> Joaquín Carazo y Alvarado</p> |
| <b>Ayuntamientos de otros pueblos</b>                 | <p>Rafael Francisco Osejo (Ujarrás);<br/>Gregorio José Ramírez (Alajuela);<br/>Juan de los Santos Madriz (San José);<br/>Cipriano Pérez y Arias (Heredia);<br/>Bernardo Rodríguez y Alfaro (Barva);<br/>Miguel de Bonilla (Bagaces, Esparza y pueblos indígenas);</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Otros firmantes del Acta de Independencia</b>      | <p><b>Jefe Político de Costa Rica:</b> Juan Manuel de Cañas-Trujillo.<br/><b>Teniente de Hacienda:</b> Manuel García Escalante.<br/><b>Vicario Eclesiástico:</b> Pedro José de Alvarado y Baeza<br/><b>Cura Párroco de Cartago:</b> José Joaquín de Alvarado y Alvarado.<br/><b>Señores:</b> Manuel María de Peralta; y Tranquilino de Bonilla.</p>                                                                                                                                                                            |

<sup>55</sup> El historiador Díaz Arias menciona la siguiente cita del historiador Hernán Peralta sobre la fecha de la independencia de Costa Rica *“fue un acto local, aislado, una simple declaración municipal... y la de Cartago fue la verdadera declaración de independencia de la provincia, pues Cartago era la capital de Costa Rica y a la sesión del 29 de octubre concurrieron, no sólo los miembros del ayuntamiento, las autoridades y el pueblo, sino también los representantes de las demás poblaciones que se habían reunido por primera vez en Cabildo Abierto en la sala capitular el 25 de octubre, y que autorizaron con su firma, en nombre de sus respectivos ayuntamientos y vecindarios, la declaración del 29 de octubre con todas las cláusulas del acta correspondiente”*. Díaz Arias, David. “15 de setiembre o 29 de octubre”. Noticias Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia.

<sup>56</sup> Madrigal Eduardo. Poder económico y lazos sociales de una elite local en los últimos años del régimen colonial y en la independencia: Costa Rica 1821-1824. Accueil. Sociabilites d’Amerique Latine N° 101, 2013.

<sup>57</sup> Acta del Ayuntamiento de Cartago de 29 de octubre de 1821 (Mediante este documento el Ayuntamiento de Cartago declara la independencia del gobierno español. Esta acta está respaldada por la firma de los delegados de los ayuntamientos, que en esa fecha se encontraban reunidos en Cartago). Archivo Nacional, Independencia en Documentos

Nota. El acta señala “*que se proceda inmediatamente a recibir el juramento correspondiente al señor Jefe Político Subalterno, al Muy Noble y Leal Ayuntamiento, al citado señor Vicario don Pedro Alvarado, y cura Rector, y al Ministro de Hacienda Pública don Manuel García Escalante, y según el artículo 1.º a toda autoridad*”.

Fuente: Acta del Ayuntamiento de Cartago de 29 de octubre de 1821. Archivo Nacional, Independencia en Documentos.

El historiador Díaz Arias señala que, con posterioridad a la firma del Acta de Independencia por el ayuntamiento de Cartago, los diferentes ayuntamientos eligieron representantes para formar la Junta Superior Gubernativa, la cual actuó como gobierno provisional de Costa Rica. Sobre este particular señala lo siguiente “*se volvió imperativo para los distintos ayuntamientos desarrollar la elección de sus representantes y enviarlos a formar parte de una Junta Superior Gubernativa...al concretarse en Cartago la reunión de nueva Junta de Legados de los Pueblos en noviembre de 1821, esta se declaró instalada en calidad de gobierno provisional de la provincia y con vista de la renuncia presentada por Juan Manuel de Cañas (el jefe político) la aceptó, asumiendo de esa forma todas las funciones civiles y militares que éste ejercía*”.<sup>58</sup> Ello muestra que en el amanecer del Estado costarricense, los ayuntamientos desempeñaron la histórica misión de generar las condiciones políticas para la formación del primer gobierno nacional, llamado en ese momento la Junta Superior Gubernativa.

A lo largo de las subsiguientes cinco décadas que van desde 1821 y hasta 1871, se aprobó un número importante de constituciones políticas, situación que reflejó la inestabilidad política experimentada por la sociedad costarricense durante este período. El jurista Hernán Esquivel señala que “*once (constituciones) corresponden al período comprendido entre los años de 1821-1871, en un lapso de alrededor de cincuenta años y muchas de ellas con un promedio general de vigencia entre uno a dos años*”.<sup>59</sup> Este autor considera que ese “período fue de ensayo” en la búsqueda de una nacionalidad que consideró la escogencia entre ser independiente o pertenecer a la república federal centroamericana. La aprobación de la Constitución de 1871 al final del período, representa la reflexión y experiencia acumulativa de ese período por parte de la dirigencia política nacional. Esta Constitución mantuvo su vigencia hasta el año de 1948 y la misma generó condiciones de estabilidad para la sociedad costarricense y representó el marco jurídico para el desarrollo económico y social experimentado por el país durante ese período de siete décadas.

El estudio de Barrios señala que la municipalidad como gobierno local y su designación democrática fue parte de la mayoría de las Cartas Constitucionales del país a lo largo del período 1821-1871.<sup>60</sup> El cuadro siguiente presenta para las Constituciones señaladas por Esquivel, información pertinente para la creación de ayuntamientos y la gestión de los gobiernos municipales en el período 1821-1859. Se incluye información del Decreto Real del 17 de marzo de 1820 sobre la creación de los ayuntamientos del país en cumplimiento de la Constitución de Cádiz, en razón de que fueron los gobiernos locales que asumieron la responsabilidad decisoria de la independencia del país en octubre de 1821 respectivamente.

#### Costa Rica. Legislación sobre la creación de municipalidades y sus competencias, 1823-1871

<sup>58</sup> Díaz Arias, David. “15 de setiembre o 29 de octubre”. Noticias Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/5/17/voz-experta-15-de-setiembre-o-29-de-octubre.html>

<sup>59</sup> Esquivel, Hernán. Desarrollo Constitucional de Costa Rica 1821-1949. Revista Judicial Costa Rica, N° 103, marzo 2012, página 70. Este autor considera las siguientes constituciones: “diciembre de 1821, marzo de 1823, mayo de 1823, Ley Fundamental de enero de 1825, marzo de 1841, abril de 1844, febrero de 1847, noviembre de 1848, diciembre de 1859, abril de 1869, diciembre de 1871”. Refiere que Costa Rica aprobó la Ley Fundamental el 25 de enero de 1825 como resultado de haberse incorporado al régimen federal centroamericano en la Constitución de 1824. Ver página N° 71

<sup>60</sup> Este estudio, consideró un “*mapeo completo de las instituciones que conformaban el aparato público en el período de estudio, se recurrió a la base de datos del Sistema Nacional de Legislación Vigente, para hacer una revisión de la creación de instituciones del sector público de 1823 a 1923*”. Barrios. Op. Cit., páginas 43 y 44.

| Año                                                                | Constitución, Estatutos y Decretos                                                                                                                                           | Ayuntamientos y Municipalidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Legislación Municipal bajo la Monarquía de España</b>           |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1820                                                               | Decreto Real del 17 de marzo de 1820. Ayuntamientos regulados por la legislación de España                                                                                   | Creación de los siguientes Ayuntamientos: Cartago, Heredia, San José, Alajuela, Escazú, Barva, Cot, Tobosi, Ujarraz, Nicoya, Quircot, Esparza, Aserri, Bagaces, Curridabat, Pacaca, Tres Ríos, Boruca, Cañas, Orosí, Tucurrique y Terraba. Estos ayuntamientos fueron responsables de elegir la Junta Superior Gubernativa, el primer gobierno nacional del país.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Legislación como país independiente en el período 1821-1870</b> |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1821                                                               | El Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica denominado Pacto de Concordia. Aprobado el 1° de diciembre de 1821,                                                       | El 12 de noviembre de 1821 se reunió en Cartago la Junta de Legados de los Ayuntamientos para definir el establecimiento de un gobierno provisional. El Pacto de Concordia se aprueba el 1° de diciembre de 1821 y crea la Junta Superior Gubernativa con asiento rotativo entre San José, Cartago, Heredia y Alajuela. Se mantuvo como gobierno local a los Ayuntamientos de elección popular establecidos por la Constitución de Cádiz.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1823                                                               | Primer Estatuto de 17 de marzo de 1823 vigente hasta el 29 de marzo de 1823. La Constitución de más corta duración.                                                          | Reestructura el gobierno de Costa Rica creando la Diputación de Costa Rica formada por un jefe político, un intendente y un comandante. Un golpe de Estado por parte del grupo imperialista de Cartago dejó sin efecto esta Constitución.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1823                                                               | Segundo Estatuto de 16 de mayo de 1823, vigente hasta el año 1824                                                                                                            | Crea un gobierno bajo el cargo de la Junta Superior Gubernativa con asiento en la ciudad de San José. Se mantuvo como gobierno local a los Ayuntamientos de elección popular establecidos en el Pacto de Concordia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1825                                                               | Ley Fundamental del Estado de Costa Rica. Reconoce la pertenencia del país a la Federación de Centroamérica <sup>1</sup>                                                     | Municipalidad es una institución electa popularmente y regulada por ley. El artículo 111 señala que “en cada uno por pequeño que sea habrá una municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que le designe la ley”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 1841                                                               | Decreto de Bases y Garantías de 8 de marzo de 1841. <sup>2</sup> Su vigencia terminó en abril de 1842 con la invasión de Francisco Morazán.                                  | Clausura el régimen de municipalidades del país y su función política es asumida por los “Jefes Políticos”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1842                                                               | Morazán es fusilado el 15 de noviembre de 1842. Se restaura la Ley Fundamental de 1825                                                                                       | Se restaura el régimen municipal establecido por la Ley Fundamental del Estado de 1825                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1844                                                               | El 9 de abril de 1844 se aprueba una nueva Constitución Política.                                                                                                            | La municipalidad es un gobierno independiente del Poder Central. El artículo 176 señala que “en cada pueblo por pequeño que sea habrá Municipalidad electa popularmente”. Sus atribuciones serán las que designe la ley.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1847                                                               | Constitución Política promulgada el 10 de febrero de 1847 bajo la administración de José Ma Alfaro. Art.192 “Queda derogada la Constitución decretada en 9 de abril de 1844” | El artículo 50 establece que “ <i>las poblaciones se dividirán en Juntas Populares o Cantones</i> ”. El art. 163 “ <i>Además de los Gobernadores Político departamentales, se establecen Cuerpos Municipales compuestos en las cabeceras de departamento</i> ” y el art.165 “ <i>En las poblaciones menores, los Cuerpos Municipales se compondrán de los dos Alcaldes Constitucionales y del Procurador Síndico</i> ”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1848                                                               | Constitución Política de 1847 y reformada el 22 de noviembre de 1848 <sup>3</sup>                                                                                            | Art.101 “ <i>Habrà en la capital de cada Provincia i en las cabeceras de Cantón, cuerpos municipales, cuya organización, funciones i responsabilidad serán puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones. Una ley particular arreglará el régimen político i judicial de los puertos con presencia de sus circunstancias</i> ”. Municipalidades: Barva, Alajuela, Bagaces, Cañas, Cartago, Escazú, Heredia, La Unión, Liberia, Nicoya, Paraiso, Puntarenas, San José y Santa Cruz <sup>3</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1859                                                               | Constitución Política de 26 de diciembre de 1859. Art. 142 “ <i>Quedan derogadas por la presente todas las Constituciones anteriores</i> ”.                                  | Art.134. “ <i>El territorio de la República continuará dividido en Provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales: la Provincia en cantones; y estos en Distritos...y para efectos de la administración municipal, por las Ordenanzas Municipales</i> ”. Art.135. “ <i>Habrà en la capital de cada Provincia una Municipalidad a la cual corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia</i> ”. Le corresponde a la municipalidad la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de las provincias. Sus atribuciones incluyen la administración e inversión de los fondos municipales; custodia Registro Cívico; censo de Población. |



**Notas.** (1) En página 44 del estudio de Barrios se menciona que la evolución de los textos constitucionales muestra la transformación constante del gobierno. Es el caso de las municipalidades que perdieron su rango constitucional en la gestión de Braulio Carrillo. (2) La creación de municipalidades en el año 1848 fue tomado del Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense, páginas 31 y 32. Estado de la Nación, 2007.

**Fuente:** Barrios, Sara. Desarrollo del Estado y la Conformación de la Administración Pública en Costa Rica de 1823 a 1917, páginas 43-45. Esquivel, Hernán. Desarrollo Constitucional de Costa Rica 1821-1949. Revista Judicial Costa Rica, N° 103, marzo 2012. Diálogos, Revista Electrónica de Historia, ISSN: 1409-469X, Vol. 11, N° 1. Febrero-Agosto 2010, pp.20-80. Constituciones Políticas 1823-1859

El historiador Díaz Arias señala *“que el acta del 15 de setiembre de 1821 constituye el acta de la ciudad de Guatemala solamente”* y que la misma *“inició la discusión sobre la independencia en toda la región que constituía el Antiguo Reino de Guatemala...el sábado 13 de octubre, al recibirse en la provincia de Costa Rica las noticias de la independencia de la ciudad de Guatemala, comenzó un proceso de deliberación política al interior de las estructuras básicas de la política colonial, es decir los cabildos”*.<sup>61</sup> El 12 de noviembre de 1821 se reunió en Cartago la Junta de Legados de los Ayuntamientos, la cual aprobó el establecimiento de un gobierno provisional y posteriormente, el 1° de diciembre la primera Constitución del país denominada *“El Pacto de Concordia”*. Esta Constitución estableció como mandato la creación de la Junta Superior Gubernativa como el gobierno nacional de Costa Rica con asiento rotativo entre las ciudades de San José, Cartago, Heredia y Alajuela.

El Lic. Esquivel refiere la interpretación del Pacto de Concordia al analista constitucional Hernán Peralta quien consideró que *“estudiados la Constitución de Cádiz de 1812 y el Pacto de Concordia de 1821, se advierte la identidad de ambos documentos, ajustado el costarricense al medio y a las circunstancias”*.<sup>62</sup> Además menciona el hecho de que la Junta de Legados de los Pueblos representó la primera Asamblea Constituyente que tuvo Costa Rica al aprobar su primera Constitución. Con posterioridad al Pacto de Concordia de 1821 se aprobaron dos reformas conocidas como el Primer Estatuto de marzo de 1823 y el Segundo Estatuto de mayo de 1823 que estuvo vigente hasta el año 1824. Interesa señalar que el Segundo Estatuto estableció que, cualquier pueblo, independientemente del tamaño de su población, debía contar con una municipalidad.<sup>63</sup> Complementando esa legislación, el capítulo 12 de la Ley Fundamental de 1825, incorporó un capítulo completo sobre el *“Gobierno Interior de los Pueblos”*, en el cual se señala que *“en cada uno por pequeño que sea habrá una municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que les designe la Ley”*.<sup>64</sup>

Este período inicial de vida independiente del país fue definido por el Lic. Carlos José Gutiérrez, como la *“etapa de ensayo”* de su desarrollo constitucional y la misma cubrió el período de cinco décadas que va desde el Pacto de Concordia en 1821 hasta la Constitución Política de 1871.<sup>65</sup> El jurista Esquivel considera que al inicio de la etapa de ensayo, la dirigencia política de los ayuntamientos costarricenses enfrentó grandes dificultades para la formación de un gobierno nacional al enfrentarse al dilema de *“escoger entre la vida independiente o pertenecer a una entidad política de mayor tamaño, como lo fue el caso de la*

<sup>61</sup> Díaz Arias, David. 15 de setiembre o 29 de octubre?. Voz Experta, UCR. Mayo 17, 2022

<sup>62</sup> Esquivel, Hernán. Op. Cit., página 71. Cita a Hernán Peralta. Las Constituciones de Costa Rica, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1962, página 11.

<sup>63</sup> Ley N° 29 del 28 de diciembre de 1824, la cual estableció las municipalidades en todos los pueblos del Estado. Colección de leyes y decretos. Año 1824, semestre 2, tomo L y D-1, página 54.

<sup>64</sup> Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, capítulo 12 y artículo 111. San José a las veinte y uno de enero de mil ochocientos veinte y cinco. Sara Barrios señala que *“por medio de una Constitución Política se funda un Estado, se establecen ex novo -desde inicio o desde el principio- las pautas de funcionamiento del mismo es por ello que se le denomina norma fundamental”*. Barrios, Sara. Desarrollo del Estado y la Conformación de la Administración Pública en Costa Rica de 1823 a 1917, páginas 43-45. Diálogos, Revista Electrónica de Historia, ISSN: 1409-469X, Vol. 11, N° 1, página 26. Febrero - Agosto, 2010.

<sup>65</sup> Esquivel, Hernán. Op. Cit., página 70. Cita a Carlos José Gutiérrez. Síntesis del Proceso Constitucional. Constitución Política Anotada, Pacto de Concordia. San José: Equidad de Centroamérica S. A. 1975.



*efímera anexión al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide en 1822 y a la República Federal Centroamericana en 1824”.*<sup>66</sup>

Como resultado del proceso experimentado por el país al independizarse del reino español, los localismos imperantes en sus ayuntamientos, particularmente de las ciudades de San José, Cartago, Heredia y Alajuela, generaron conflictos de poder y una situación de inestabilidad política, situación que prevaleció a lo largo del período 1821-1834. Al final de este período, Braulio Carrillo Colina fue designado “Presidente de la República” para el período 1835-1837 y además fue gobernante de facto durante los años de 1838 a 1842. El Lic. Carrillo Colina logró superar los conflictos internos del país y darle estabilidad política y promover el desarrollo de la agricultura del café; siendo su mayor logro la separación de Costa Rica de la República Federal de Centroamérica y transformarlo en un Estado soberano e independiente en el año 1838.<sup>67</sup>

La segunda gestión del Lic. Carrillo Colina se caracterizó por una gestión centralizada de gobierno y de corte absolutista, la cual conllevó la eliminación de los ayuntamientos como instrumento para eliminar las luchas entre las principales dirigencias políticas de San José, Cartago, Heredia y Alajuela. A pesar de ello, es importante señalar que la administración Carrillo Colina sentó las bases de la institucionalidad costarricense en base a la consolidación de un Estado fuerte altamente centralizado y cuya organización va a ser dominante hasta finales del siglo veinte.<sup>68</sup>

En abril de 1842, el general hondureño Francisco Morazán invadió el territorio costarricense y mediante el Pacto El Jocote asumió el gobierno de Costa Rica. El Lic. Carrillo Molina se exilió a El Salvador donde fue asesinado por un enemigo personal. Sin embargo, Morazán no logró su objetivo de resucitar la República Federal de Centro América. pues fue fusilado en San José, el 15 de setiembre de 1842 respectivamente. Con la salida del presidente Braulio Carrillo se reinstaló la institución municipal con la limitante de que su organización y funcionamiento va a quedar disminuida en relación con el papel que desempeñó durante el período previo a su gestión presidencial. El Lic. José María Alfaro Zamora asumió el gobierno del país a partir del 27 de setiembre y su gestión terminó en el año 1844. Sin embargo, posteriormente volvió como “Jefe de Estado” para el período 1846-1847 respectivamente.

Con posterioridad, la administración Castro, Madriz, emitió un Decreto ejecutivo estableciendo la división territorial del país en Provincias, Cantones y Distritos, así como la obligatoriedad de una municipalidad en cada cantón del país. Además, en el año 1848, se proclamó a Costa Rica como una república con el propósito de que fuera reconocida como una nación libre en el contexto de la comunidad internacional.<sup>69</sup>

El contexto económico de los cambios políticos experimentados por el país considera como su pivote principal la expansión de la agricultura cafetalera y su comercio en Europa y Estados Unidos. Conviene señalar que en los años cuarenta, los ingresos por exportaciones generaron un boom en el comercio internacional del país, considerando que *“las exportaciones de café pasaron de 13.471 quintales en 1840 a 96.544 en 1848”*.<sup>70</sup> La actividad

<sup>66</sup> Ibid, página 30. Además en página 81 del estudio de Esquivel, se menciona *“El Régimen Federal Centroamericano fue desapareciendo poco a poco, entre otros factores, como consecuencia de los decretos de autonomía emitidos por los Congresos de los Estados, como el caso de Nicaragua en abril de 1838 y Costa Rica en noviembre del mismo mes y año”*.

<sup>67</sup> Fernández, Tomás y Tamaro, Elena. Biografía de Braulio Carrillo. Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea. Barcelona, España, 2004. Tomar nota que Lic. Braulio Carrillo Colina se desempeñó como representante del país en el Congreso de la República Federal de Centro América en los años 1828-1829 y 1834

<sup>68</sup> Braulio Carrillo reestructuró al país en cinco departamentos (San José, Alajuela, Cartago, Heredia y Guanacaste) y suprimió las municipalidades. Su política económica le permitió sentar las bases de una organización capitalista en el país por medio de la privatización de la propiedad y el desarrollo del café y el fortalecimiento de Puntarenas como puerto internacional.

<sup>69</sup> La década de 1840 se caracterizó por ser de gran inestabilidad política, habiéndose aprobado cuatro Constituciones Políticas; así como el hecho de haber ocurrido tres golpes de Estado y la renuncia de dos presidentes.

<sup>70</sup> Cartín, Maritza. El café como motor del desarrollo nacional (década de 1840). Mi Costa Rica de Antaño. Com. Noviembre 17, 2020.

cafetalera generó ingresos de exportaciones y dinamizó el intercambio de bienes y servicios con Europa, lo cual motivó la construcción de la carretera de Puntarenas (1846) y transformó la economía de subsistencia imperante en el país en una economía de mercados. Como resultado de este proceso de crecimiento económico, el liberalismo se impuso como la ideología dominante en la clase política nacional, así como la formación de un gobierno central fuerte.

El crecimiento de la economía nacional se fortalecerá aún más en las dos décadas siguientes. El Historiador Acuña señala que *“en las décadas de 1850 y 1860, la confianza de Costa Rica en su viabilidad como nación se consolidó. La base económica de esta certeza fue la continua expansión de la producción y exportación de café y su fundamento psicológico fue el triunfo contra William Walker”*.<sup>71</sup> El 27 de abril de 1870 llegó al poder el militar Tomás Guardia Gutiérrez quien detentó el poder político del país hasta su muerte en 1882. Bajo su gestión el concepto de Estado oligárquico finalizó dando paso al Estado Liberal en Costa Rica.<sup>72</sup> Un año después de su arribo al poder del Estado, Guardia logró la aprobación de la Constitución Política de 1871, la cual se mantuvo vigente hasta el año 1948.

Con la Constitución de 1871 se inicia una segunda etapa definida por el jurista Carlos José Gutiérrez como la *“etapa de la madurez constitucional”* del país, la cual culmina con la aprobación de la Constitución de 1849 y representa el período de consolidación del sistema político nacional. Sin embargo, este largo período en la vigencia de la Constitución de 1871, fue brevemente interrumpido por la dictadura de Federico Tinoco entre 1917 y 1919, evento que se manifestó al término de la I Guerra Mundial (1914-1918) cuando sus efectos desestabilizaron la economía local resultando en una situación de desconfianza de la clase política y el derrocamiento del Presidente Alfredo González el 27 de enero de 1917.<sup>73</sup> Con la salida de Federico Tinoco del poder, el 12 de agosto de 1919, le sucedió el primer designado Juan Bautista Quirós<sup>74</sup> y el 27 de junio de 1920 se aprobó la Ley de Nulidades que restauró la vigencia de la Constitución Política de 1871 y con ello la vigencia de las municipalidades en el país.

La Constitución de 1871 estableció que las regulaciones del régimen municipal serían las establecidas por la Ley de las Ordenanzas Municipales de 1867. El cuadro siguiente presenta en forma resumida el marco jurídico de las Ordenanzas Municipales que funcionó como el marco orientador de la gestión de las municipalidades del país por el resto del siglo diecinueve y parte del siglo veinte.

| Costa Rica. Legislación sobre el régimen municipal y sus atribuciones, 1871-1949 |                                                     |  |                          |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--|--------------------------|
|                                                                                  |                                                     |  |                          |
| Año de la Constitución                                                           | Definiciones municipales en el texto constitucional |  | Atribuciones Municipales |
|                                                                                  |                                                     |  |                          |

<sup>71</sup> Acuña Ortega, Victor Hugo. La Invención de la Diferencia Costarricense. Revista Historia N° 45, enero-junio 2002, página 2112.

<sup>72</sup> Se considera que *“con la llegada del general Tomás Guardia al poder, en 1870, el país ingresa por un camino de estabilidad...aparte de que en la Constitución de 1871 quedarán insertos los principios y conceptos liberales que regirán oficialmente a Costa Rica hasta 1948”*. 100 años de salud/ Costa Rica siglo XX. San José, OPS 2003, p.5.

<sup>73</sup> Arroyo, Wilbert. El Gobierno de Federico Tinoco. Revista Judicial Costa Rica N° 99. Marzo, 2011. Este jurista señala que *“Cuando don Alfredo incomodó a las clases adineradas, de las que ambos formaban parte, le dio un golpe de Estado el 27 de enero de 1917, proclamándose Presidente primer de facto y luego, elegido en unas elecciones muy cuestionadas”*.

<sup>74</sup> Expresidentes y Expresidentas de Costa Rica. Asamblea Legislativa. <http://www.asamblea.go.cr/ca/Expresidentes%20de%20Costa%20Rica/>

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1867. Las Ordenanzas Municipales. Definen la organización de la municipalidad, sus atribuciones y rentas propias, de policía y de la enseñanza. Aprobadas por el Senado y la Cámara de Representantes. Julio 24, 1867                                                                                                                                                                                  | Divide el territorio en provincias (San José, Cartago, Heredia, Alajuela, Guanacaste) y la Comarca de Puntarenas) y los cantones: San José, Escazú, Desamparados (Art.3); Cartago, Paraíso, La Unión (Art.4); Heredia, Barva (Art.5); Alajuela, San Ramón, Grecia (Art.6); Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces (Art.7); Puntarenas (Art.8) | Atribuciones (Art.21): la educación pública, conservación de la higiene pública, la vialidad cantonal, realizar obras públicas, velar por el ornato, gestión mercados, administración cementerios; Colaborar con el catastro y los censos. |
| 1871 <sup>1</sup><br>Constitución Política de 1871 firmada el 7 de diciembre de 1871. Estuvo vigente en el período 1871-1849 con la salvedad de los años 1917-1919 por el golpe de estado de los Tinoco                                                                                                                                                                                                | Art. 130. Señala que las municipalidades serán los gobiernos de las provincias, a las cuales <i>“corresponde la administración, cuidado y fomento en los intereses y establecimientos de la Provincia”</i> .                                                                                                                                | El artículo 129 indica que su gestión y funcionamiento se regirá <i>“para los efectos de la Administración Municipal, por las Ordenanzas Municipales”</i> .                                                                                |
| 1917-1919, Constitución Política, Golpe de estado de 1917 resulta en la derogación de la Constitución Política de 1871.                                                                                                                                                                                                                                                                                | El Decreto de 3 de setiembre de 1919, del Presidente Designado Francisco Aguilar, restituyó la Constitución de 1871 y a las municipalidades en el nivel cantonal.                                                                                                                                                                           | El Decreto de 3 de setiembre de 1919 restituyó los gobiernos municipales definidos por la Constitución de 1871 y por las Ordenanzas Municipales de 1867.                                                                                   |
| 1949. Constitución Política vigente. Tomó como base la Constitución de 1871 y fue aprobada el 7 de diciembre, 1949 <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                        | Artículo 168. <i>“Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos”</i> . En cada cantón habrá un gobierno municipal.                                                                                                                           | Artículo 169. <i>“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular”</i> .           |
| Notas (1) El Congreso de Costa Rica aprobó hasta la Constitución Política de 1871 un total de 11 Constituciones. (2) Referido en el Informe CIJUL de la UCR-Colegio de Abogados.                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                            |
| Fuente: Barrios, Sara. Desarrollo del Estado y la Conformación de la Administración Pública en Costa Rica de 1823 a 1917, páginas 43-45. Diálogos, Revista Electrónica de Historia, ISSN: 1409-469X, Vol. 11, N° 1. Febrero-Agosto 2010, pp.20-80. Informe de Investigación CIJUL en línea: Historia de Derecho Constitucional de Costa Rica. Centro de Información Jurídica, Colegio de Abogados-UCR. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                            |

El análisis de la historia constitucional del país, en su fase de *madurez constitucional* muestra que la Constitución de 1871 tuvo vigencia a lo largo del período 1871-1949 y fue el fundamento de la gestión municipal a lo largo de ese período. De especial relevancia es su artículo N° 130, el cual establece que *“Habrá en la capital de cada Provincia una Municipalidad, a quién corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia, la formación y custodia del registro cívico y del censo de población y exclusivamente la administración e inversión de los fondos municipales, todo conforme a las leyes respectivas”*.<sup>75</sup> Este artículo fue modificado posteriormente por El Decreto de 3 de setiembre de 1919, mediante el cual se restituyeron las municipalidades en el nivel cantonal y sus competencias a las Ordenanzas Municipales.

Esas atribuciones del régimen municipal corresponden a las competencias municipales definidas en la Sección IV de la ley de Ordenanzas Municipales aprobadas en julio de 1867,<sup>76</sup> las cuales se presentan en el siguiente listado:<sup>77</sup>

- La promoción de la educación pública e instrucción moral.
- La conservación de la higiene pública.
- La construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales.
- La construcción de obras públicas y la gestión del ornato; el cuidado de los bosques y montes de la comunidad.
- La gestión de los mercados y ferias.

<sup>75</sup> Constitución Política de 1871, artículo 130, página 309. San José, 5 de enero de 1872.

<sup>76</sup> Ordenanzas Municipales. San José, Palacio Nacional, julio 24, 1867.

<sup>77</sup> Ordenanzas Municipales. Op. Cit., páginas 7, 8 y 9 respectivamente.

- El servicio de vigilancia pública.<sup>78</sup>
- La gestión de los cementerios.

A pesar de ello, el mandato de la Ley de Ordenanzas Municipales fue sustituido eventualmente, por una serie de reformas legales que le asignaron al Poder Ejecutivo competencias que previamente habían ejecutado las municipalidades. El gobierno central asumió la competencia de construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales durante la administración del presidente José María Montealegre, en la cual se emitió el Decreto N° 51 con fecha 20 de octubre de 1860, mediante el cual creó la Dirección General de Obras Públicas, la cual asumió esas competencias de vialidad a nivel nacional. Posteriormente en el año 1885 se aprobó la Ley Fundamental de Instrucción Pública y al año siguiente la Ley General de Educación Común, las cuales le confirieron al gobierno nacional la responsabilidad de la educación primaria y secundaria.<sup>79</sup> De igual manera *“A finales del siglo XIX y e inicios del XX ya se puede observar los primeros antecedentes de organización en el campo de la salud, que van a constituir los elementos precursores de la Secretaría de Salubridad Pública (1927) con la que se involucraría más el Estado nacional en los asuntos de salud pública”*.<sup>80</sup>

A pesar de esas limitaciones, la Constitución de 1871 y sus reformas coadyuvaron la expansión institucional del régimen municipal, al tiempo que las regiones periféricas se incorporaban a la economía nacional y se formaban nuevos pueblos y ciudades; situación que conllevó que la Asamblea Legislativa autorizara la inclusión de nuevos cantones en la división territorial geográfica del país. El cuadro siguiente presenta información censal que muestra la creación de nuevos cantones y sus gobiernos municipales a lo largo del período 1883-1950.<sup>81</sup>

| Costa Rica. Municipalidades reportadas por los Censos Nacionales<br>1883, 1892, 1927, 1950 |                                                                           |                                                                                        |                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                            | Municipalidades<br>Censo 1883 <sup>1</sup>                                | Municipalidades<br>Censo 1892 <sup>2</sup>                                             | Municipalidades<br>Censo 1927                                                                                                                                                             | Municipalidades<br>Censo 1950                                                                                                                                                                                       |
| Población<br>(habitantes)                                                                  | 182.073                                                                   | 243.205                                                                                | 471.524                                                                                                                                                                                   | 800.875                                                                                                                                                                                                             |
| <z                                                                                         |                                                                           |                                                                                        |                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                     |
| Municipios                                                                                 | 29                                                                        | 31                                                                                     | 58                                                                                                                                                                                        | 65                                                                                                                                                                                                                  |
| San José                                                                                   | San José, Escazú<br>Desamparados,<br>Puriscal, Tarrazú,<br>Aserri, Pacaca | San José, Escazú<br>Desamparados,<br>Puriscal, Tarrazú,<br>Aserri, Mora,<br>Goicoechea | San José, Escazú,<br>Desamparados, Puriscal,<br>Tarrazú, Aserri, Mora,<br>Goicoechea, Santa Ana,<br>Coronado, Alajuelita,<br>Acosta, Tibás, Moravia,<br>Montes de Oca, Dota,<br>Turubares | San José, Escazú, Mora<br>Desamparados, Puriscal,<br>Tarrazú, Tibás, Aserri,<br>Goicoechea, Santa Ana,<br>Coronado, Alajuelita,<br>Acosta, Moravia, Montes<br>de Oca, Dota, Curridabat<br>Turubares, Pérez Zeledón. |

<sup>78</sup> En los años 1908 y 1917 se reestructuró la institución del ejército costarricense y en 1923 se creó el Ministerio de Seguridad Pública. La Constitución de 1949 transformó las fuerzas armadas de Costa Rica en la institución denominada Guardia Civil con *“las funciones policiales y de orden y seguridad de la Nación”*. Historia del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica”. [https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia\\_msp.pdf](https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia_msp.pdf)

<sup>79</sup> La Ley Fundamental de Instrucción Pública fue aprobada en 1885 y la Ley General de Educación Común de 1886, las cuales le confirieron al gobierno nacional la responsabilidad de la educación primaria y secundaria. Martínez, Bernal. Cronología de la Educación Costarricense. San José, Imprenta Nacional, 2016, página 23.

<sup>80</sup> 100 años de salud. Costa Rica siglo XX, página 10. San José: Organización Panamericana de la Salud, 2003.

<sup>81</sup> El Gobernador Tomás Acosta reportó a la Corte en el año 1809, una población de la provincia de Costa Rica estimada en el rango de 50.000 – 60.000 personas. El Censo del año 1826 fue de 61.826 y el de 1835 fue de 74.565 habitantes. SINABI reporta que el Censo de 1844 fue un recuento imperfecto. 2) El Censo de 1844 reportó 6 ciudades (San José, Cartago, Heredia, Alajuela, Liberia y Puntarenas) que luego se denominaron cantones; así como 7 villas (Esparza, Barva, Nicoya, Bagaces, Santa Cruz, La Unión y Paraiso) y 9 pueblos indígenas (Cot, Quircot, Tobosi, Orosi, Tucurrique, Boruca-Terraba, Curridabat, Aserri, Pacaca).

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                         |                                                                   |                                                                                                            |                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Cartago</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Cartago, Paraíso, La Unión                              | Cartago, Paraíso, La Unión                                        | Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno.                                        | Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno, El Guarco.                                           |
| <b>Heredia</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara            | Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael          | Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores.                       | Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores.                                     |
| <b>Alajuela</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Alajuela, Grecia, San Ramón, Atenas, San Mateo, Naranjo | Alajuela, Grecia, San Ramón, Atenas, San Mateo, Naranjo, Palmares | Alajuela, Grecia, San Ramón, Atenas, San Mateo, Naranjo, Palmares, Poás, Orotina, San Carlos, Alfaro Ruiz. | Alajuela, Grecia, San Ramón, Atenas, San Mateo, Naranjo, Palmares, Poás, Orotina, San Carlos, Alfaro Ruiz, Valverde Vega |
| <b>Guanacaste</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Bagaces, Las Cañas         | Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Bagaces, Cañas.                      | Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Bagaces, Cañas, Carrillo, Abangares, Tilarán                                  | Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Bagaces, Cañas, Carrillo, Abangares, Tilarán                                                |
| <b>Puntarenas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Puntarenas, Golfo Dulce, Esparza                        | Puntarenas, Esparza.                                              | Puntarenas, Esparza, Osa, Montes de Oro.                                                                   | Puntarenas, Esparza, Osa, Montes de Oro, Buenos Aires, Aguirre, Golfito.                                                 |
| <b>Limón</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Limón                                                   | Limón                                                             | Limón, Pococí, Siquirres                                                                                   | Limón, Pococí, Siquirres                                                                                                 |
| <p><b>Notas:</b> 1) El Censo de 1883 reporta la Comarca de Puntarenas formada por los cantones de Puntarenas, Esparza y Golfo Dulce (Golfo Dulce, pueblos de Térraba y Boruca, barrio de Cabagra y Buenos Aires); sin embargo, el Censo de 1892 no reportó a Golfo Dulce como cantón. 2) El cantón de Pacaca cambió de nombre a Mora</p> <p><b>Fuente:</b> SINABI. Sección Demográfica 1883-1893 (<a href="http://sinabi.go.cr/Biblioteca%20Digital">sinabi.go.cr/Biblioteca%20Digital</a>). Censo de Población de Costa Rica de 1883. Censo de la República de Costa Rica. Febrero 18, 1892. Censo de Población de Costa Rica 1927, Cuadro N° 2. Censo de Población de Costa Rica 1950, Cuadro N° 1.</p> |                                                         |                                                                   |                                                                                                            |                                                                                                                          |

Las Ordenanzas Municipales de 1867 reportaron una división territorial formada por 16 cantones (San José, Escazú, Desamparados, Cartago, Paraíso, La Unión, Heredia, Barva, Alajuela, San Ramón, Grecia, Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces y Puntarenas). Con 25 años de diferencia, el Censo de 1892 reportó los siguientes treinta y uno cantones: San José, Escazú, Desamparados, Puriscal, Tarrazú, Aserri, Mora, Goicoechea; Cartago, Paraíso, La Unión; Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael; Alajuela, Grecia, San Ramón, Atenas, San Mateo, Naranjo, Palmares; Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Bagaces, Cañas; Puntarenas, Esparza y Limón. El rápido aumento de cantones se explica por los siguientes factores: primero, una duplicación de la población del país; y segundo, el desplazamiento de las nuevas generaciones de esa población hacia la periferia de la región central en busca de tierras para la producción agrícola. La población nacional se duplicó al aumentar desde 120.499 personas en el año 1864 a 243.205 personas en el año 1892. Sin embargo, la región atlántica experimentó el mayor aumento al pasar de 545 personas en 1864 a 7.484 en 1892, seguido del Pacífico Central y el Pacífico Norte. En general la población de las regiones periféricas más que se duplicó al pasar de 23.187 personas a 61.171 en este período.<sup>82</sup>

Con la llegada del siglo veinte el número de cantones y municipalidades aumentó a un total de 58 según el Censo de 1927. En este período de 35 años la población casi se duplicó al pasar de 243.295 personas en el Censo 1892 a 471.524 en el Censo 1927. En ese contexto, la población de las regiones periféricas más que triplicaron su población alcanzando un total de población de 193.118 personas en el año 1927, lo cual compara favorablemente con un aumento del 50% de la población de la región central (276.999 personas, 1927). Ello muestra un cambio importante en los movimientos demográficos del país explicado por la mayor intensidad en las migraciones de la población costarricense hacia las zonas periféricas, de lo cual se infiere el aumento significativo de nuevos cantones y sus municipalidades.

Este período que va de fines del siglo diecinueve y primeras décadas del veinte, la economía costarricense se desarrolló sobre la base del dinamismo del sector agropecuario y de las

<sup>82</sup> León, Jorge. Historia Económica de Costa Rica en el Siglo XX. UCR, 2012, Cuadro N° 1, página 35.

exportaciones de café y banano hacia los mercados europeos y de Estados Unidos. El desarrollo de la producción bananera incentivó la migración de fuerza laboral hacia la provincia atlántica y la formación de las poblaciones de Pococí y Siquirres. De igual manera la ganadería como actividad de producción interna favoreció la formación de nuevas poblaciones en el Pacífico Central y Pacífico Norte incluyendo la zona de San Carlos. A pesar de ello, el período comprendido entre 1890 y 1920 mostró señales importantes de inestabilidad de la economía, debido a diferentes crisis tanto internas como externas que afectaron al país.

En ese contexto, el gobierno debió enfrentar las dificultades que generó el terremoto de Cartago en 1910 así como los problemas internos derivados de la primera guerra mundial que incidió en una caída del comercio internacional y en una escasez de productos básicos. Las exportaciones del país en el año 1890 fueron de \$6,5 millones, disminuyendo a \$ 5.5 millones en 1900, pero se recuperaron lentamente a \$ 7,1 millones en 1910 y \$7,8 millones en 1918.<sup>83</sup> Como resultado de ese entorno de grandes dificultades, el gobierno del Presidente Alfredo González Flores es derrocado y se inicia la dictadura Tinoco (1917-1919) como una respuesta del grupo empresarial para solventar la difícil situación que enfrentaba el país. Sin embargo, el país recobró su estabilidad política a partir de 1919, situación que se va a mantener hasta el período de la II Guerra Mundial. El Censo de 1950 reportó únicamente 65 municipalidades, con un pequeño aumento de 7 cantones respecto al Censo 1927.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta, Tomas. Informe del Presidente sobre población a la Corte. 1809.
2. Acta del Ayuntamiento de Cartago de 29 de octubre de. Archivo Nacional, Independencia en Documentos
3. Acuña Ortega, Victor Hugo. La Invención de la Diferencia Costarricense. Revista Historia N° 45, enero-junio 2002, página 2112.
4. Arroyo, Wilbert. El Gobierno de Federico Tinoco. Revista Judicial Costa Rica N° 99. Marzo, 2011.
5. “Ayuntamiento Concejo Español”, Capítulo II El Gobierno Municipal 1590-1611, página 103, (<https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/324/17/Tja7.pdf>).
6. Cartín, Maritza. El café como motor del desarrollo nacional (década de 1840). Mi Costa Rica de Antaño. Com. Noviembre 17, 2020.
7. Censos de los años 1826, 1844, 1883. 1892, 1927 y 1950
8. Constitución Política de 1871, artículo 130, página 309. San José, 5 de enero de 1872
9. Constitución Política de la Monarquía Española. Cadis, diez y ocho del mes de marzo de mil ochocientos y doce, páginas 78 y 79.
10. Díaz Arias, David. “15 de setiembre o 29 de octubre”. Noticias Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/5/17/voz-experta-15-de-setiembre-o-29-de-octubre.html>.

---

<sup>83</sup> Ibid, cuadro 9, página 87

11. Esquivel, Hernán. Desarrollo Constitucional de Costa Rica 1821-1949. Revista Judicial Costa Rica, N° 103, marzo 2012, página 70.
12. Esquivel, Hernán. Op. Cit., página 71. Cita a Hernán Peralta. Las Constituciones de Costa Rica, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1962, página 11.
13. Expresidentes y Expresidentas de Costa Rica. Asamblea Legislativa.  
<http://www.asamblea.go.cr/ca/Expresidentes%20de%20Costa%20Rica/>
14. Fernández, Tomás y Tamaro, Elena. Biografía de Braulio Carrillo. Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea. Barcelona, España, 2004
15. García Pérez, Rafael. El Estatus Jurídico de América en la Monarquía Española. Buenos Aires. Revista de Historia de Derecho N° 53, Junio 2017. Reflexiones Finales, tercer párrafo.
16. Hernández Viale, Salvador. Un Costarricense en las Cortes de Cádiz. Página 180. Señala “*De todos los diputados del Reino de Guatemala, del Castillo ocupa los más altos cargos de representación*”.  
[file:///C:/Users/Justo/Downloads/Dialnet-UnCostarricenseEnLaCortesDeCadiz-4588172%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Justo/Downloads/Dialnet-UnCostarricenseEnLaCortesDeCadiz-4588172%20(1).pdf)
17. Historia del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica”.  
[https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia\\_msp.pdf](https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia_msp.pdf)
18. Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica. Cádiz. Ayuntamiento de Cádiz, 2012.
19. León, Jorge. Historia Económica de Costa Rica en el Siglo XX. UCR, 2012
20. Ley N° 29 del 28 de diciembre de 1824. Colección de leyes y decretos. Año 1824, semestre 2, tomo L y D-1, página 54.
21. Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, capítulo 12 y artículo 111. San José a las veinte y uno de enero de mil ochocientos veinte y cinco.
22. López, Pedro. Las Obras Públicas Municipales según la Constitución de Cádiz y su Irradiación en el Ordenamiento Mexicano. UCR. Revista de Ciencias Jurídicas N° 136 (13-42), enero-abril 2015
23. Madrigal Eduardo. Poder económico y lazos sociales de una elite local en los últimos años del régimen colonial y en la independencia: Costa Rica 1821-1824. Accueil. Sociabilites d’Amerique Latine N° 101, 2013.
24. Martínez, Bernal. Cronología de la Educación Costarricense. San José, Imprenta Nacional, 2016, página 23.
25. Masso Garrote, Marcos. Significado y Aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el Constitucionalismo Español e Iberoamericano. Ver la Sección E “*Valoración y originalidad del texto constitucional en la historia del derecho público español*”. IURIS TANTUM Revista Boliviana de Derecho, vol.12, N° 12, julio 2011.
26. OPS. 100 años de salud/ Costa Rica siglo XX. San José, OPS 2003.
27. Ordenanzas Municipales. San José, Palacio Nacional, julio 24, 1867.
28. Peralta, Hernán. Las Constituciones de Costa Rica, Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1962, página 11.
29. Rodríguez, Percy. Municipios: 200 años de un hito en la democracia de Costa Rica. Desde 1813 las municipalidades fueron las primeras escuelas democráticas de Costa Rica. San José, Diario La Nación, 19 de mayo de 2013.
30. Rodríguez, Percy. El Bicentenario de la Reinstalación del Régimen Municipal En Costa Rica 1820.2020. Heredia, Editorial ISCANDE, 2020.

31. **Saboia Bezerra, Helga. La Guerra de la Independencia y la Constitución de Cádiz. Peculiaridades e Influencias. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Ciudad de México. Bol. Mex. Der. Comp. vol.52, N° 154, enero/ abril 2019.**
32. **Sánchez Silva, Daniel. Crisis de la Monarquía Española (1808-1814). Revista Tiempo y Espacio Vol.24, N° 61, junio 2014.**
33. **SINABI. Sección Demográfica 1883-1893. [sinabi.go.cr/Biblioteca%20Digital](http://sinabi.go.cr/Biblioteca%20Digital).**



## **REFORMAS MUNICIPALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE EL PERÍODO 1949-2001.<sup>84</sup>**

No niego que el régimen municipal está marchito y que los gobiernos locales no están respondiendo como debieran a las aspiraciones de las comunidades cada día crecientes. También admito que la politiquería es una plaga que en no pocos casos desvirtúa totalmente la función y los objetivos de algunas municipalidades. Pero por otro lado niego rotundamente que esos sean males consustanciales con los municipios y que sean los dirigentes locales los responsables de ellos. Quiero de una vez dejar esbozada la tesis de que en esta grave crisis por la que atraviesa nuestro régimen municipal, la responsabilidad descansa más que en la dirigencia local, en la dirigencia nacional. Armando Araúz Aguilar. Observaciones sobre la Municipalidad Costarricense. IV Congreso Nacional de Municipalidades. Agosto, 1976

### **INTRODUCCIÓN**

Este análisis presenta el desarrollo institucional del régimen municipal empezando con la aprobación de la Constitución Política en 1949 y prosigue con las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa en el período 1970-2001. Conviene señalar que la Constitución de 1949 se fundamentó en la Constitución Política de 1971 y redefinió un modelo político de Estado centralizado en demérito del régimen municipal, aun cuando incorporó un concepto de autonomía municipal y le asignó al Concejo Municipal la administración de los servicios locales en el territorio cantonal. Se le asignó un énfasis particular al Código Municipal de 1970 y de su versión ampliada del año 1998, dado que éste último redefinió la autonomía política y económica municipal; así como los fundamentos de su organización institucional. Se analizó la reforma del artículo 170 Constitucional del año 2001, la cual aprobó el mandato de la descentralización de competencias del gobierno nacional al régimen municipal.

#### **I. ENFOQUE ECONÓMICO PARA EL ANÁLISIS MUNICIPAL.**

El análisis presentado en este ensayo considera un sistema de economía formado por una organización de mercados competitivos y un sector público. En ese contexto, la economía pública estaría justificada por las limitaciones que presentan los mercados para ofrecer ciertos servicios, así como de mercados que requieren de regulación externa para su funcionamiento apropiado. Esas limitaciones son definidas por la teoría económica como fallos del mercado y son de tres tipos:

- Primero, la atención de necesidades colectivas que dan origen a servicios denominados bienes públicos puros, como la administración de justicia y la defensa nacional que son responsabilidad del gobierno nacional. Estos servicios no pueden ser ofrecidos por la organización de mercados.
- Segundo, servicios cuya provisión por parte del mercado generaría beneficios a terceros o que podrían perjudicarlos. Esos efectos de beneficio/perjuicio pueden manifestarse en las actividades de consumo o de producción del servicio y los mismos no se contabilizan por medio del mecanismo de precios. Esos efectos de beneficio/perjuicio son denominados en el análisis económico como externalidades y

---

<sup>84</sup> Este ensayo fue preparado con base en la conferencia “Transferencias, Desarrollo Local y Autonomía Municipal” presentada por el autor en el II Seminario sobre Finanzas Municipales y Presupuestos Participativos” organizado por la Fundación Americana para el Desarrollo (Hotel Balmoral, junio 29, 2005); así como el capítulo económico de la investigación Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal realizado por los investigadores Justo Aguilar y Johnny Meoño en el IICE-UCR en el año 2009 (*Proyecto IICE-UCR 721-A7-124*). Se utilizó como marco teórico económico para este ensayo, el trabajo “Public Finance. A Normative Theory” de R. Tresch (Plano Texas. Business Publications Inc., 1981).

su presencia justifica la gestión de los gobiernos locales/ municipales y sus formas asociativas a nivel regional.

- Tercero, el análisis económico reconoce que las industrias de costes decrecientes son generadoras de “monopolios naturales”, es decir situaciones en las cuales el monopolista controla el precio de su producto y es contrario a la teoría de los mercados competitivos. Este fallo de mercado justifica la gestión de las empresas públicas y la regulación pública.

El análisis económico considera que en presencia de una externalidad en el consumo cuya cobertura es inferior a la población de la sociedad, su provisión corresponde a los gobiernos locales, los cuales pueden gestionar el servicio con la escala que optimice el uso de recursos escasos y que les permita controlar sus beneficios a los grupos humanos localizados en su jurisdicción territorial. La oferta local del servicio debe corresponder con la demanda de las personas beneficiarias que se localizan en su jurisdicción territorial, de forma tal que los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades al costo más bajo posible. En forma estricta, ello presupone una igualdad entre el costo marginal del servicio por parte del gobierno local y las valoraciones por el consumo de parte de los beneficiarios del servicio, lo cual justifica una tributación local basada en la valoración de esos beneficios personales de los usuarios.

Se plantea además, que las relaciones entre el nivel central del gobierno y los gobiernos municipales es compleja y conlleva las siguientes áreas de vinculación entre ambos niveles de gobierno.<sup>85</sup>

- primero, cómo se deben compartir las competencias de servicios entre los niveles centralizado y descentralizado del gobierno, lo cual conlleva considerar los principios económicos que debieran orientar esa distribución de responsabilidades; y
- segundo, el papel del gobierno nacional para redistribuir rentas desde los territorios de mayor riqueza hacia aquellos en condiciones de pobreza, situación que justificaría el empleo de transferencias presupuestarias hacia las municipalidades de menor capacidad económica para apoyar su oferta de servicios públicos locales.

En la práctica, los territorios de los municipios y poblaciones asociadas en cualquier país son muy variables, lo cual dificulta encontrar una relación eficiente de correspondencia entre la oferta local de un servicio público local con la demanda del grupo humano residente en su territorio. Cuando esa correspondencia ocurre con poblaciones mayores a las locales, entonces la provisión pública de esos servicios debe plantearse en arreglos regionales o subregionales. Ello plantea el tema de si puede haber una descentralización eficiente en la provisión de servicios públicos; a la vez que se cuestiona la capacidad del gobierno nacional para emplear subsidios o transferencias intergubernamentales que les permitan a los gobiernos locales ofrecer los servicios en sus territorios bajo consideraciones de eficiencia económica.<sup>86</sup>

El financiamiento de los servicios locales se fundamenta en el principio del beneficio, el cual establece que los tributos y las tarifas/tasas debieran fijarse tomando en cuenta la valoración de beneficios que hacen los contribuyentes por su consumo de servicios ofrecidos por su gobierno local. La imposición tiene el propósito de trasladar el control de recursos económicos de los contribuyentes al gobierno local para financiar la provisión de servicios públicos y considera los siguientes criterios<sup>87</sup>: primero, reflejar un sentido de justicia/equidad

---

<sup>85</sup> Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector. N.Y: W.W. Norton & Company, 2000.

<sup>86</sup> Servicios afectos por externalidades regionales incluyen el manejo de desechos sólidos, que pueden organizarse bajo formas integradas de gestión local como ocurre en la República Federal Alemana y Canadá. El caso de servicios afectos por externalidades que pueden ser administrados localmente incluye la administración de escuelas, las cuales son responsabilidad de los Distritos Escolares en Estados Unidos.

<sup>87</sup> Musgrave, R., y P. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México. Mc Graw Hill Book Company, 1993.

de la comunidad sin imponer costos adicionales que pudieran ser evitados y recaudarse sin costos excesivos. Segundo, el principio del beneficio justifica el uso de precios públicos para el financiamiento de servicios específicos como podría ser el servicio de recolección de basura, en el cual se puede identificar con claridad el consumo de las familias o negocios de la comunidad que utilizan el servicio.<sup>88</sup> Las transferencias intergubernamentales constituyen otra fuente del financiamiento local, por medio del cual se trasladan recursos del Presupuesto Nacional para complementar los recursos propios locales con el propósito de mejorar sus ofertas institucionales por servicios públicos. En consecuencia, las transferencias representan un mecanismo que les permite a los gobiernos locales, aumentar la provisión de los servicios públicos bajo su responsabilidad en las cantidades requeridas por sus contribuyentes.

La economía pública propone una estructura de gobierno con responsabilidades definidas para el gobierno nacional y los gobiernos locales, en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos y sus sistemas de financiamiento. En los países de mayor desarrollo ello conlleva que los gobiernos municipales gestionen el desarrollo local como responsabilidad básica para promover el bienestar de sus ciudadanos. Bajo este enfoque, los gobiernos municipales tienen la responsabilidad adicional de planificar su territorio y de regular las actividades de mercado que sean contaminantes del ambiente, y de mejorar su infraestructura territorial.

La responsabilidad de la planificación territorial responde a un servicio público compartido entre el gobierno nacional y las municipalidades. Su propósito tiene como objetivo principal evitar el uso desordenado y anárquico del territorio local que resultaría de la acción del mercado, donde los agentes económicos únicamente procuran su interés privado y no el de la colectividad (interés social).<sup>89</sup> Ello se complementaría con la competencia regulatoria que ejercería el gobierno local para evitar que los agentes económicos realicen perjuicios al medio ambiente y a la salud pública, como resultado de sus actividades de mercado.

## **II. La Constitución Política de 1949 y los fundamentos del régimen municipal costarricense.**

La politóloga Sara Barrios señala que *“la institución del gobierno Local aparece en casi todas las Cartas Magnas teniendo como característica común que sus miembros se escogían por medio de la elección popular”*.<sup>90</sup> Sin embargo, no aparece mencionada en la Constitución de 1824, ni en la Ley de Bases y Garantías de 1841. La Constitución de 1844 estableció el concepto de autonomía municipal y en la Constitución de 1848 se les denominó Corporaciones Municipales, fecha en la cual se fundaron 14 municipalidades. Las Constituciones de 1859 y 1869 señalan que *“la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia...la custodia del Registro Cívico y el censo de población”* corresponden a las municipalidades. La Constitución de 1917 le asignó competencias a la municipalidad que incluyen *“asuntos como higiene local, ornato, recreo,*

---

<sup>88</sup> Hirsch, Werner. The Economics of State and local Government. N. Y.. McGraw Hill Book Company, 1970. Ver capítulo N° 4 “Tax Análisis”.

<sup>89</sup> La planificación territorial en Costa Rica es una competencia autorizada por la siguiente legislación: Ley 4248 de Planificación Urbana del año 1968 que le encarga al INVU, MIDEPLAN y al régimen municipal competencias específicas de planificación urbana. La Ley 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre de 1977 regula la zona marítimo costera con responsabilidades compartidas para el INVU, el ICT y las municipalidades. Asimismo la Ley Orgánica del Ambiente 7554 confiere competencias a MINAET, SETENA, MAG y municipalidades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Finalmente, la Ley 7794 que creó el Código Municipal de 1998 en su capítulo 1 le confirió responsabilidades de planificación de su territorio y el ordenamiento urbano de sus territorios.

<sup>90</sup> Barrios, Sara. Desarrollo del Estado y la Conformación de la Administración Pública en Costa Rica de 1823 a 1917. Diálogos, Revista Electrónica de Historia. Vol. 11, N° 1, Febrero-Agosto 2010, página 43. La MA Sara Barrios es licenciada en derecho y politóloga de la Universidad de Costa Rica.

caminos, calles, plazas, así como obras públicas municipales, alumbrado, riego, aseo de mercados, cloacas, cañerías.<sup>91</sup>

El historiador Araya Pochet señala que el período 1821-1871 corresponde a la formación del Estado Nacional. Durante ese período, el papel de las municipalidades fue relevante, mencionándose que *“el régimen municipal dirigía la educación, distribuía tierras baldías, atendía la salud pública, fomentaba la agricultura y asumía funciones de prevención y control de la salud pública”*.<sup>92</sup> El segundo período corresponde a una fase de decadencia del régimen municipal y se inicia con la Constitución de 1871 y llega hasta la Constitución de 1949. Araya Pochet señala que la Constitución de 1871 *“la de mayor vigencia histórica de nuestro país, declaraba en su primera versión que sólo existirían municipalidades en las cabeceras de provincia...Sin embargo, no existía en la clase política, la menor voluntad de descentralización ya que no contenía ni administrativa, ni políticamente grado autonómico real frente al poder central...la municipalidad, sin desaparecer se integra al presidencialismo galopante”*.<sup>93</sup>

De manera particular, el jurista Romero Pérez comparte la posición del historiador Araya Pochet, señalando que *“la Carta Magna del 7 de diciembre de 1871...debe ubicarse como un antecedente de la Constitución Política de 1949, ya que los diputados constituyentes optaron por tener como base de la discusión esa normativa y no el proyecto elaborado por la comisión encargada de elaborar un proyecto de Carta Magna...esta Constitución Política propició la concentración del poder político en el Presidente de la República, a la vez que impidió que el Estado contara con órganos y entes capaces de enfrentar los cambios en la sociedad”*.<sup>94</sup> Una posición similar es compartida por la politóloga Pallavicini, quien señala que la Constitución Política de 1949 definió un modelo político de Estado centralizado en demérito del régimen municipal. Sobre este particular considera que *“Costa Rica es un Estado unitario-descentralizado...se caracteriza por tener un solo nivel de gobierno, el Gobierno Central...aunque existan otras unidades de gobiernos, como las municipalidades, su competencia es limitada y a menudo las actuaciones de las autoridades locales son controladas por instancias del Gobierno Central...limitando la actividad de las municipalidades a la prestación de servicios básicos”*.<sup>95</sup>

La Constitución de 1949 incluyó el capítulo XII denominado Régimen Municipal con nueve artículos (167-175), de los cuales el 170 señala que *“las corporaciones municipales son autónomas”*. Ello se complementa con lo indicado en el artículo 169 *“la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”*. Lo establecido en estos dos artículos constituyen los fundamentos sobre los cuales se apoyaron las reformas posteriores en particular el Código Municipal de 1970 y su versión ampliada en el Código Municipal de 1998 para crear una estructura económica y política del régimen municipal y eventualmente de ampliar sus competencias locales.

En su libro *“El Sinuoso Camino a la Descentralización”*, su autor Jorge Mora señala con propiedad que el concepto de autonomía y la responsabilidad del Concejo para administrar los servicios locales en el territorio cantonal fueron aspectos sustantivos aportados por la Constitución de 1949.<sup>96</sup> A pesar de ello, la realidad mostrada por la evolución del Estado costarricense en las dos décadas subsiguientes, dejó claro que el régimen municipal no logró

---

<sup>91</sup> Ibid, página 44.

<sup>92</sup> Araya Pochet, Carlos. El Régimen Municipal en la Óptica Jurídico Constitucional 1949-1999. Revista de Historia N° 41, enero 2000, página 76.

<sup>93</sup> Ibid, página 77

<sup>94</sup> Romero Pérez, Jorge. Organización del Estado a partir de 1949. Revista de Ciencias Jurídicas N° 49, 1984, página 102.

<sup>95</sup> Pallavicini, V., y J. Aguilar. El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Universidad de Costa Rica, 2019, página 115.

<sup>96</sup> Mora Alfaro, Jorge. El Sinuoso Camino de la Descentralización. San José: CSUCA, 2009, página 78.

despegar y ocupar una posición importante como interlocutor de sus comunidades cantonales en la atención de los servicios públicos locales.

El cuadro siguiente muestra que el gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno Central disminuyó desde un 12% en el año 1950 a un 8,2% en el año de 1970, denotando con ello que el crecimiento en el gasto del gobierno central fue mayor al municipal lo cual resultó del modelo de centralismo político propiciado por la Constitución de 1949. Durante ese mismo periodo el gasto del Gobierno Central pasó de un 6,8% de la producción nacional (PIB) a un 11,8% en 1970 mostrando que el crecimiento de la actividad del Gobierno Central fue mayor que la actividad económica del país.

| Régimen Municipal. Indicadores del gasto municipal y del Gobierno Central por quinquenios en el período 1950-1970<br>(millones de colones corrientes)                                                                                                          |                 |                        |                              |                                     |                        |                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------------|------------------------|------------------------------|
| Años                                                                                                                                                                                                                                                           | Gasto Municipal | Gasto Gobierno Central | Producto Interno Bruto (PIB) | Relación % del Gasto Municipal con: |                        | Gasto Gobierno Central / PIB |
|                                                                                                                                                                                                                                                                |                 |                        |                              | Gasto del Gob. Central              | Producto Interno Bruto |                              |
| 1950                                                                                                                                                                                                                                                           | 15.0            | 124.6                  | 1,827.6                      | 12,0                                | 0,8                    | 6,82                         |
| 1955                                                                                                                                                                                                                                                           | 34.6            | 246.6                  | 2,811.6                      | 14.0                                | 1,2                    | 8,77                         |
| 1960                                                                                                                                                                                                                                                           | 46.0            | 376.1                  | 3,614.7                      | 12,2                                | 1,3                    | 10,40                        |
| 1965                                                                                                                                                                                                                                                           | 61.0            | 569.5                  | 4,964.3                      | 10,7                                | 1,2                    | 11,47                        |
| 1970                                                                                                                                                                                                                                                           | 79.9            | 974.6                  | 8,244.8                      | 8,2                                 | 1,0                    | 11,82                        |
| Fuente: Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal (Proyecto 721-A7-124 aprobado el 21 de abril del 2009). IIICE-UCR. Justo Aguilar y Johnny Meoño. El asistente Luis Diego Herrera preparó los cuadros y gráficos del informe |                 |                        |                              |                                     |                        |                              |

Araya Pochet considera que el artículo 169 de la Constitución le confiere a la competencia municipal una característica particular *“la cual está enmarcada por razón del territorio y la materia...las funciones administrativas se ejercen dentro de un territorio, o sea, un espacio físico-geográfico definido, adscrito a la división político-administrativa correspondiente que es el cantón...el cantón se crea por ley, por lo que ipso facto queda creada la municipalidad”*.<sup>97</sup> Plantea además un elemento central en la definición y asignación de competencias al régimen municipal, el cual tiene que ver con su naturaleza jurídica. Al respecto señala *“un problema que evidentemente se plantea es la naturaleza jurídica de las funciones, que son aquellas que la Constitución o la ley no hayan regionalizado o nacionalizado como ha sucedido con el suministro de agua (AyA) o electricidad (ICE), o sea, debe entenderse que la competencia de las municipalidades es residual en tanto la ley no disponga otra cosa”*.<sup>98</sup>

Se puede concluir que los constitucionalistas que redactaron la Constitución de 1949 replantearon en sus fundamentos políticos el alicaído régimen municipal definido por la Constitución de 1871. Sin embargo, la visión centralista que permeó a la Constitución de 1949 dominó el modelo político de Estado y la municipalidad quedó relegada a ejercer un papel de poca relevancia y marginal en la prestación de servicios locales a las comunidades cantonales del país. A pesar de ello, la Constitución definió a la institución municipal bajo un principio de autonomía y quedó abierto el campo para una legislación posterior, en lo relativo a una ampliación de sus competencias y sistemas de financiamiento, tal como se manifestó con los Códigos Municipales de 1970 y 1998 y posteriormente de la reforma del Artículo 170 Constitucional.

<sup>97</sup> Op. Cit., Araya Pochet, página 79

<sup>98</sup> Ibid, página 79

### III. EL CÓDIGO MUNICIPAL Y LAS REFORMAS AL RÉGIMEN MUNICIPAL EN EL PERÍODO 1970-1995.

Las dos décadas subsiguientes a la Constitución Política de 1949 no mostraron cambios significativos en el alicaído régimen municipal, por el contrario, su actividad presupuestaria disminuyó de manera importante. Concomitantemente, el Gobierno Central aumentó de manera significativa su participación en la economía durante ese mismo período. Interesa señalar que esa situación fue congruente con el modelo de Estado centralizado aprobado en la Constitución y que centralizó sus competencias en el Gobierno Central en lo concerniente a los servicios públicos y las autorizaciones de financiamiento, marginalizando con ello al régimen municipal para ejercer su gestión local.<sup>99</sup> La diputada Marta Arauz señaló que ese “*centralismo es directamente proporcional al debilitamiento de las corporaciones municipales y han disminuido aún más la labor y presencia de las municipalidades en sus territorios*”.<sup>100</sup> En ese contexto, las municipalidades fueron entes subsidiarios del gobierno nacional y por el resto del siglo veinte, desempeñaron en sus comunidades un papel muy limitado en el campo de los servicios públicos

Al final de este triste período para las municipalidades, la Asamblea legislativa aprobó dos reformas para detener el deterioro de la institución municipal: primero, el Impuesto Territorial y el traslado de sus recursos a la administración municipal en el año 1969; y segundo, el primer Código Municipal del país. En relación con primera reforma, la Asamblea legislativa aprobó la Ley N° 4340 del 30 de mayo de 1969, la cual creó el Impuesto Territorial como tributo municipal en sustitución de la participación de las municipalidades en los impuestos Ad Valorem, café, cantonal de licores y cerveza. Ello aumentó los ingresos propios de las municipalidades aun cuando la recaudación del impuesto permaneció en el Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, aprobó la Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970 que corresponde al primer Código Municipal (200 artículos y 2 transitorios). El Código, estableció en su artículo cuarto las siguientes atribuciones y funciones de las municipalidades:

- 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 de interés inmediato para el cantón.
- Impulsar la educación general y vocacional de los habitantes del cantón...
- Velar por la salud física y mental de los habitantes del cantón estableciendo o participando en programas de prevención y combate de enfermedades...
- 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...
- Formular una política de desarrollo integral rural, tendiente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos...
- Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial, mediante estímulos y facilidades adecuadas...
- Proteger los recursos naturales de todo orden.
- Fomentar el turismo interno y externo.
- Velar por la seguridad de las personas y el orden público.

---

<sup>99</sup> Aguilar, J., y V. Pallavicini. Descentralización del Estado y Fortalecimiento Municipal. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Informe de Investigación, 2004.

<sup>100</sup> Arauz, Marta. *Antecedentes históricos y políticos del municipalismo en Costa Rica y la necesidad de autonomía tributaria a las corporaciones municipales*. Asamblea Legislativa. Revista Parlamentaria “Reformas del Régimen Municipal”. Volumen 22, número 1, setiembre 2016. La Lic. Arauz Mora desempeñaba en esa fecha la posición de Segunda Secretaria del Directorio Legislativo.

- 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.

El Código estableció un ordenamiento jurídico de la institución municipal, para lo cual señaló los principios que deben regirse en la organización municipal señalando sus atribuciones, deberes y composición de los Concejos municipales y las normas básicas que deben orientar el funcionamiento de la municipalidad. Estableció la potestad del concejo para el nombramiento del Ejecutivo Municipal en sustitución del Jefe Político que era de nombramiento presidencial, con lo cual se eliminó la dependencia política de las municipalidades con el Poder Ejecutivo. Señaló, además, la autoridad del Concejo para convocar a la población por medio de plebiscitos, cabildos y referendos y finalmente definió la constitución de los Concejos de Distrito por parte de la municipalidad. Se incluyó un extenso capítulo para regular la hacienda municipal en lo concerniente a sus ingresos, el gasto presupuestario y el uso del endeudamiento, así como la estabilidad de los funcionarios municipales. Como disposición especial, el Código Municipal aprobó la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal con el propósito de que fuera una institución al servicio del régimen municipal con la responsabilidad de servir como intermediario financiero en el financiamiento de los programas de inversión municipal.

A pesar de que estas atribuciones del Código estuvieron orientadas a promover en los municipios establecimientos de gobiernos locales con más responsabilidades dentro de su ámbito de gestión, ello no pudo lograrse dado que las limitaciones financieras impuestas por sus recursos propios constituyeron una barrera difícil de superar. En adición debe considerarse que la rápida expansión de la actividad del sector público centralizado generó condiciones para que esas reformas municipales tuvieran un efecto limitado.

El cuadro siguiente muestra que efectivamente, el gasto municipal disminuyó su participación en relación con el gasto del Gobierno Central de un 8% en 1970 a un 5% en 1980 y a un 3,2% en 1995. Concomitantemente, el gasto del Gobierno Central aumentó su participación en la producción nacional (PIB) desde un 11,8% en 1970 a un 17% en 1980 y a un 18,4% en 1995 respectivamente. Ello resultó de una expansión de la actividad presupuestaria del Gobierno Central, la cual fue mayor que la producción nacional y es resultado del modelo de Estado centralista aprobado en la Constitución de 1949.

| Régimen Municipal. Indicadores del gasto municipal y del Gobierno Central<br>por quinquenios en el período 1970-1995<br>(millones de colones corrientes)                                                                                                               |                 |                        |                              |                                     |                        |                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------------|------------------------|------------------------------|
| Años                                                                                                                                                                                                                                                                   | Gasto Municipal | Gasto Gobierno Central | Producto Interno Bruto (PIB) | Relación % del Gasto Municipal con: |                        | Gasto Gobierno Central / PIB |
|                                                                                                                                                                                                                                                                        |                 |                        |                              | Gasto del Gob. Central              | Producto Interno Bruto |                              |
| 1970                                                                                                                                                                                                                                                                   | 79.9            | 974.6                  | 8,244.8                      | 8,2                                 | 1,0                    | 11.82                        |
| 1975                                                                                                                                                                                                                                                                   | 222.5           | 2,869.7                | 21,235.3                     | 7,8                                 | 1,0                    | 13.51                        |
| 1980                                                                                                                                                                                                                                                                   | 449.4           | 8,971.6                | 52,322.6                     | 5,0                                 | 0,9                    | 17.15                        |
| 1985                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1,777.7         | 36,009.1               | 242,229.7                    | 4,9                                 | 0,7                    | 14.87                        |
| 1990                                                                                                                                                                                                                                                                   | 4,373.9         | 110,128.0              | 677,712.5                    | 4,0                                 | 0,6                    | 16.25                        |
| 1995                                                                                                                                                                                                                                                                   | 12,299.9        | 386,427.2              | 2,105,687.0                  | 3,2                                 | 0,6                    | 18.35                        |
| Fuente: <i>Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal (Proyecto 721-A7-124 aprobado el 21 de abril del 2009)</i> . IIICE-UCR. Justo Aguilar y Johnny Meoño. El asistente Luis Diego Herrera preparó los cuadros y gráficos del informe |                 |                        |                              |                                     |                        |                              |

Las tendencias apuntadas por las relaciones del gasto municipal con el gasto del Gobierno Central y el Producto Interno Bruto muestran que el régimen municipal experimentó un deterioro significativo a lo largo del período 1970-1995. Además, se evidencia la expansión

experimentada por la actividad económica del Gobierno Central, lo cual representó la causa directa de la pérdida de importancia de las municipalidades en este período.

#### IV. LAS REFORMAS MUNICIPALES DURANTE EL PERIODO 1995-2001.

La Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (1990) propuso a la Administración Calderón Fournier (1990-1994) un programa la descentralización de servicios públicos a las municipalidades como un componente del Programa de Reforma del Estado.<sup>101</sup> Esa propuesta consideró un diseño de reformas en lo económico, que permitieran acompañar la transferencia de servicios en el proceso de descentralización junto con un incremento de los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento local. En lo político, propuso la incorporación de reformas estratégicas, como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del Presidente y los Diputados; elección de un Alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal; elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.

Esta propuesta de reforma fracasó debido a que las condiciones políticas no favorecieron los planteamientos municipales propuestos y de que nunca estuvieron en la agenda presidencial de la Administración Calderón, así como del alto grado de complejidad de la reforma, la cual requería de un planteamiento político de mayor envergadura que el propuesto. En el ocaso de esta Administración de Gobierno y con ocasión del VII Congreso Nacional de Gobiernos Locales se constituyó la Comisión Bipartidista PLN/PUSC, la cual integró a representantes de los dos partidos políticos mayoritarios del país, con el propósito de articular una estrategia de acción política que impulsara la descentralización y la autonomía municipal en el seno de la Asamblea Legislativa.<sup>102</sup>

El esfuerzo fue positivo en el sentido de que se logró el consenso entre ambos partidos para impulsar las siguientes reformas propuestas originalmente por la Comisión Consultiva de Reforma del Estado:

- El Proyecto de Ley para la elección directa del Ejecutivo Municipal;
- El Proyecto de Ley para celebrar las elecciones de los regidores a mediados del período presidencial;
- El Proyecto de Ley para trasladar la administración del Impuesto Territorial a las Municipalidades.

Esas reformas fueron aprobadas en la gestión del Gobierno Figueres Olsen (1994-1998), período durante el cual la nueva legislatura aprobó dos reformas importantes: la creación del Impuesto Inmobiliario (1995) y el nuevo Código Municipal (1998). La gestión del presidente Figueres Olsen se caracterizó en sus inicios, por problemas serios de gobernabilidad reflejados en conflictos con los representantes del partido opositor en la Asamblea Legislativa y una lentitud de la maquinaria estatal para desarrollar la labor propia de gobierno. Esta situación de dificultades gubernativas retrasó la ejecución del Programa de Reforma del Estado, con la excepción del programa de movilidad laboral y la descentralización fiscal municipal. Ello motivó el traslado del Programa de Reforma del Estado desde el Ministerio de Planificación y Política Económica a la Casa Presidencial en abril de 1995 y el mismo empezó a ejecutarse una vez que se suscribió el Pacto de Concertación Figueres-Calderón el 28 de

---

<sup>101</sup> La propuesta inicial de descentralización fue preparada por una Comisión Técnica de IFAM y posteriormente revisada y corregida por la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado.

<sup>102</sup> La Comisión Bipartidista estuvo formada por cuatro representantes del Partido Liberación Nacional (Justo Aguilar, Mauro Murillo, Rodolfo Solano y Juan Manuel Villaseca) y cuatro representantes del Partido Unidad Social Cristiana (Carlos Manuel Echeverría, Wilburg Jiménez, Johnny Meoño y Carlos Vargas). El Licenciado Johnny Meoño Segura fue su coordinador de junio de 1989 al mes de abril de 1990. Posteriormente, el Lic. Rodolfo Solano Orfila le sucedió para el período mayo-setiembre de 1990. COREC. Reforma del Estado en Costa Rica.



abril de 1995, cuyos acuerdos incluyeron la reforma fiscal y un nuevo código municipal, respectivamente.<sup>103</sup>

a) Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles No. 7509 del 9 de Mayo de 1995.

La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles 7509 con fecha 9 de mayo de 1995, señalando *“se establece en favor de las municipalidades, un impuesto sobre los bienes inmuebles...los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes”* que se localizan en sus jurisdicciones territoriales. El artículo tercero de la ley definió que *“las municipalidades tendrán el carácter de administración tributaria. Se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera la presente Ley. Podrán disponer para gastos administrativos hasta de un diez por ciento (10%) del monto que les corresponde por este tributo”*. La normativa fue específica en el sentido de que es un impuesto municipal y que el mismo sería recaudado directamente por la municipalidad. Esta reforma consolidó el modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas gestionadas directamente por los gobiernos municipales, aun cuando sus recaudaciones todavía son relativamente bajas al comparárseles con los ingresos del gobierno nacional.

b) Ley 7794 Código Municipal del 30 de abril de 1998<sup>104</sup>

La Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Municipal mediante la ley 7794 del 30 de abril de 1998, el cual incorporó reformas significativas que conformaron una nueva organización política municipal, con elementos sustantivos en la administración municipal y los mecanismos de financiamiento del gasto municipal. El Código reiteró el precepto constitucional de que la municipalidad posee autonomía política, administrativa y financiera. Definió, además, al municipio como el conjunto de vecinos residentes de un cantón que administran sus intereses propios a través de su gobierno local. En ese contexto, definió que la municipalidad es el gobierno del municipio con personería jurídica y con sede en la cabecera del cantón. Su principal limitación fue la falta de una definición de las competencias propias de los gobiernos municipales.

El Código definió las atribuciones de la municipalidad en las siguientes áreas: dictar sus propios reglamentos en materia administrativa; aprobar sus presupuestos, administrar los servicios públicos locales; aprobar tasas, precios y contribuciones municipales; proponer proyectos de tarifas impositivas al Congreso; concertar convenios y contratos con entes nacionales e internacionales; convocar consultas populares para conocer los intereses de sus vecinos en temas regulados por la normativa municipal; realizar servicios u obras en su jurisdicción cantonal convenidos con entes u órganos públicos competentes.

En el campo de las relaciones Intermunicipales autorizó a las municipalidades para establecer convenios que faciliten el logro de sus cometidos, particularmente en el campo de la provisión de servicios locales, algunos de los cuales presentan escalas económicas mayores a su jurisdicción y que el sentido común indica que sus costos serían inferiores bajo una gestión conjunta.

Propuso una nueva concepción de gobierno municipal basado en una diferenciación entre el Concejo Municipal con la responsabilidad de fijar la política institucional y de ejercer funciones contraloras de la gestión institucional frente al Alcalde (electo directamente por los ciudadanos del municipio en fecha diferente a los concejales, pero sin voto en el Concejo),

---

<sup>103</sup> El Programa desarrolló un amplio programa de reestructuración institucional incluyendo el cierre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), lo cual no se logró aun cuando sí debilitó el accionar de esta institución.

<sup>104</sup> Aguilar, Justo. Capítulo económico de la investigación *Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal*. Proyecto IICE-UCR 721-A7-124 del 21 de abril del 2009.

quién asume la responsabilidad de formular el plan institucional y de ejecutarlo como fundamento de la administración municipal. Mantiene el poder del Concejo Municipal para nombrar a los miembros de las Juntas Administrativas y Juntas de Educación de los Centros Educativos localizados en su jurisdicción cantonal

Sobre la gestión de la hacienda municipal mantiene la regla de que la programación y ejecución presupuestaria debe seguir las regulaciones de la Contraloría General de la República, sujeto a las siguientes restricciones: primero, el presupuesto debe satisfacer el plan anual operativo; segundo, el presupuesto debe incluir todos los ingresos y gastos probables; tercero, los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con ingresos ordinarios; cuarto, el nivel de gastos no puede superar los ingresos; quinto, los gastos generales de administración (aquellos que no impliquen costos directos de los servicios municipales) no pueden sobrepasar el 40% de sus ingresos ordinarios; sexto, la programación presupuestaria debe considerar los programas y prioridades de los Concejos Distritales; sétimo, la imposibilidad de la administración municipal para adquirir compromisos económicos sin el contenido financiero respectivo; octavo, la presentación del presupuesto municipal a la Contraloría debe incorporar el Plan Operativo Anual, el Plan de Desarrollo Municipal y la certificación del respaldo financiero; y finalmente, la gestión financiera-contable debe regularse internamente por medio de un Manual de procedimientos financiero-contables.

En el campo económico, estableció que la recaudación de los tributos municipales debe ser por períodos vencidos, mientras que la recaudación de las patentes podrá realizarse por adelantado y en cobros fraccionados y que los tributos deben ser tramitados ante la Asamblea legislativa. Además, fijó las tasas y precios sobre la base del costo efectivo y un 10% de utilidad para el desarrollo de los siguientes servicios municipales que la municipalidad provee a sus residentes: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y aquellos servicios que se establezcan por ley. Permite al Concejo establecer contribuciones especiales para el financiamiento de obras públicas, así como el cobro de patentes por licencias municipales para contribuyentes que quisieran ejercer actividades lucrativas en la jurisdicción de la municipalidad.

El Código introduce como innovación la Carrera Administrativa Municipal con el fin de eliminar el régimen de botín político en la gestión municipal y define la selección del personal sobre la base de méritos, así como el empleo de escalafones y niveles de autoridad. La municipalidad deberá utilizar un Manual Descriptivo de Puestos empleando una Escala de Sueldos en el cual deberán fijarse los montos mínimos y máximos de salarios que corresponden a cada categoría de puestos, la cual será de aprobación de la Contraloría General de la República.

El capítulo sétimo del Código señala que en cada cantón existirá un comité Cantonal de Deportes y Recreación, el cual operará en forma adscrita a la municipalidad. Para su funcionamiento, la municipalidad deberá asignarle un 3% como mínimo de sus ingresos ordinarios y proveerles de un local para su sede administrativa y otras facilidades requeridas en su desempeño. Además, autoriza la creación de Concejos Municipales de Distrito, los cuales operarán como entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica para realizar actos y contratos. Define sus competencias y los procedimientos de su disolución.

Los Ejecutivos Municipales electos para el período 1998-2002 se convierten en alcaldes para los efectos de esta ley y continuarán en sus puestos hasta que los alcaldes electos en el 2002 tomen posesión de sus cargos. Reconoce que los funcionarios municipales actuales no serán afectados por los requisitos previamente señalados y que los Concejos Municipales de Distrito existentes tienen validez para todos los efectos de esta ley.

c) **Ley N° 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” el 16 de febrero de 1999**

Las transferencias financieras del Presupuesto Nacional que se trasladaban a la gestión municipal eran conocidas en el argot político como “partidas específicas”. Estas transferencias eran administradas directamente por los partidos políticos y constituían autorizaciones presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa para transferir recursos a los gobiernos municipales del país. Su principal característica lo constituía su naturaleza específica para que los recursos transferidos fueran utilizados en el financiamiento de obras y proyectos de inversión local. La Asamblea Legislativa aprobó la ley No 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” el 16 de febrero de 1999 en sustitución del sistema previo a cargo de los partidos políticos.<sup>105</sup> Su propósito fue el de regular la asignación y uso de las Partidas Específicas de las municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y otras instancias de interés social que percibían este tipo de recursos del Presupuesto Nacional.

La ley definió a las “partidas específicas” como transferencias de recursos para uso específico que se aplican en el financiamiento de programas o proyectos de inversión local/ comunitario. El monto global del fondo presupuestario destinado a financiar las “partidas específicas” de cada año sería determinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) con una distribución proporcional a cada municipalidad en base a criterios de población (25%), extensión territorial (25%) y condición de pobreza (50%).<sup>106</sup>

La ley creó la “Comisión Mixta Gobierno-Municipalidades” con la responsabilidad de definir anualmente la distribución de estos recursos entre las municipalidades del país para lo cual las instituciones beneficiarias deberán canalizar sus propuestas por medio de las municipalidades donde se ejecuten las obras o los servicios objeto del financiamiento presupuestario. Además, la Contraloría General de la República creará una unidad administrativa especializada o en su defecto asignará a una de sus unidades administrativas, para que ejerza el control del proceso presupuestario propio de la planificación, tesorería, contabilización y contratación y de los regímenes aplicables a la gestión de las “partidas específicas”.

Aún, cuando las municipalidades realizan esfuerzos para consultar sus planes de inversión con la sociedad civil, los mismos son en extremo limitados. La misma Contraloría General de la República en su II Informe sobre la Gestión Municipal del 2006 señaló sobre este tema que *“la participación ciudadana, que posee en sí misma una gran trascendencia en el sistema mismo de la democracia costarricense; desde las instancias establecidas a nivel nacional como en lo local, no cuenta con procedimientos claros para ser implementada”*.<sup>107</sup> Ello sugiere que el mandato de la Ley 7755 para que las municipalidades formulen sus proyectos con recursos de las “partidas específicas” mediante consultas con su comunidad, éstas sólo se realizan en forma parcial por vacíos jurídicos según lo señala el ente contralor así como por la ausencia de una cultura de participación ciudadana en la vida municipal costarricense.

---

<sup>105</sup> La ley No 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” fue aprobada el 16 de febrero de 1999 y definió a las “partidas específicas” como transferencias de recursos para uso específico que se aplican en el financiamiento de programas o proyectos de inversión local/ comunitario.

<sup>106</sup> Para esa distribución de las partidas específicas, las cifras de población cantonal deben corresponder a las señaladas por la Dirección Nacional de Estadística y Censos, mientras que los datos sobre extensión geográfica son certificados por el Instituto Geográfico de Costa Rica. La estimación del índice de pobreza a nivel de los Distritos del país es responsabilidad de MIDEPLAN.

<sup>107</sup> Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe DFOE- SM- 113, 2006

- d) Reforma del artículo 170 de la Constitución Política. Ley N° 8106 del 3 de julio del 2001.<sup>108</sup>

Como resultado del I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local (31 de agosto del 2000) con participación de representantes de los 81 municipios y las Asociaciones de Desarrollo Comunal se le planteó a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República poner en discusión la reforma al Artículo 170 de la Constitución, a fin de trasladar el 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 8106 del 3 de julio del 2001, mediante la cual se reformó el artículo 170 de la Constitución Política. La reforma aprobada señala textualmente lo siguiente:

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

La reforma constitucional consideró el siguiente transitorio:

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

Este transitorio propuso el cumplimiento de dos condicionantes: primero, que la transferencia sería progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento por año hasta completar el diez por ciento; y segundo, la aprobación de una ley que señale las competencias nacionales que serían trasladadas con los recursos respectivos, señalándose sobre la necesidad de siete leyes específicas para el traslado de los recursos anuales respectivamente. Ello permite inferir la obligación de la Asamblea Legislativa para promulgar tanto la ley general de competencias municipales, así como las siete leyes especiales que permitirían trasladar los recursos asignados por la reforma al Artículo 170 Constitucional.

En cumplimiento de esta normativa, la Presidencia de la República envió con fecha 4 de abril del año 2001, el Proyecto de Ley en el cual se señalaban las competencias nacionales a ser transferidas a las municipalidades. El mismo fue identificado en la Asamblea Legislativa como Proyecto de Ley 14310 *“Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*, el cual fue enviado para su estudio, a la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal; sin embargo, al término de cuatro años el proyecto no fue aprobado.<sup>109</sup> Con posterioridad, el 12 de setiembre del 2005, un grupo de diputados presentó el Proyecto de Ley 16.003 *“Ley para Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”*. Este proyecto de ley fue una versión revisada del expediente legislativo número 14.310, con las modificaciones recomendadas por la Sala Constitucional y el mismo pasó para estudio por parte de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea

---

<sup>108</sup> Aguilar, Justo. Capítulo económico de la investigación *Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal*. Este informe corresponde al Proyecto IICE-UCR 721-A7-124 del 21 de abril del 2009.

<sup>109</sup> Los siguientes diputados y diputadas formaban parte de la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal (1998/ 2002): Rafael Villalta, Walter Céspedes, Juven Cambronero, Virginia Aguilar, Roger Vélchez y José Núñez.

Legislativa. Con posterioridad se determinó que la ley para la transferencia de competencias tomó diez años para su aprobación.

Es importante señalar que la reforma del artículo 170 Constitucional generó un cambio en la visión de las responsabilidades nacionales y locales del Estado costarricense. Esa nueva visión replanteó el papel del Estado como prestatario de servicios y dimensionó a la comunidad como actor en la toma de decisiones de la gestión de servicios públicos. Sobre este particular, la jurista Zamora señaló que con la reforma al artículo 170 Constitucional se inicia una *“nueva forma de cultura político administrativa, la cual se centra en territorializar la autogestión y en una participación ciudadana más comprometida en la solución de los problemas comunales, que con las causas promovidas por los partidos políticos tradicionales, los cuales con su accionar han venido perdiendo legitimidad y liderazgo, brindándole a los partidos políticos cantonales un mayor espacio, lo cual se demuestra con el crecimiento de dichos partidos y su representatividad en Municipalidades de gran importancia”*.<sup>110</sup>

La reforma del Artículo 170 Constitucional incluyó un Transitorio que señala que su ejecución estaría condicionada por la aprobación legislativa de una ley de competencias municipales y de siete leyes específicas para el traslado de las competencias al régimen municipal. Por si misma, la reforma introdujo una limitante para su aplicación, en razón de que esas leyes requerirán de aprobación legislativa, cuya fecha es incierta en razón de requerir mayoría en el plenario y la aprobación de los partidos políticos.

Finalmente conviene señalar la conclusión de Jorge Mora sobre la reforma del Artículo 170 Constitucional en el estudio de FLACSO del 2009, que *“la situación ocurrida con esta reforma expresa con claridad, las dificultades enfrentadas para generar la voluntad política y los acuerdos requeridos para disminuir la excesiva centralización del poder prevaleciente en el Estado costarricense. El corolario en este caso pareciera ser “descentralización sí, pero no”*.<sup>111</sup> De ello se puede inferir que el proceso de centralización iniciado con la Constitución de 1871 se arraigó de manera profunda en la organización del Estado costarricense. Revertir ese proceso por medio de la descentralización y el fortalecimiento municipal tomará un tiempo más allá de lo esperado.

## V. COMENTARIOS FINALES

En marzo de 1812 se constituyeron los ayuntamientos costarricenses en Cartago, Heredia, San José, Alajuela y en los poblados indígenas de Escazú, Barva, Cot, Tobosí, Ujarraz, Nicoya, Quircot y Esparza, lo cual resultó de una resolución de la Constitución de Cádiz (marzo, 1812) y los mismos funcionaron en el bienio 2013-2014. Con posterioridad fueron restaurados en el año 1820 y con la llegada de la independencia en 1821, sus representantes fueron responsables por la emancipación de Costa Rica del reino de España, así como por la constitución de la Junta Superior Gubernativa que funcionó como el gobierno provisional del país.<sup>112</sup> Desde esta fecha y hasta la Constitución de 1871, se gestó un proceso para la formación del Estado nacional y los ayuntamientos fueron responsables de la gestión de la educación, la distribución de tierras baldías, atención de la salud pública y el fomento de la agricultura entre otras responsabilidades.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Zamora, María José. Fortalecimiento de los Gobiernos Locales a la luz de la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política. Tesis de grado en la Escuela de Derecho. Universidad de Costa Rica, 2003. Página 211

<sup>111</sup> Mora Alfaro, Jorge. El Sinuoso Camino de la Descentralización, página 86. FLACSO, 2009

<sup>112</sup> Acta del Ayuntamiento de Cartago de 29 de octubre de 1821, en la cual se declara la independencia del gobierno español. Esta acta está respaldada por la firma de los delegados de los ayuntamientos, que en esa fecha se encontraban reunidos en Cartago. Archivo Nacional, La Independencia en Documentos.

<sup>113</sup> Araya Pochet, Carlos. El Régimen Municipal en la Óptica Jurídico Constitucional 1949-1999. Revista de Historia 41, enero 2000, página 76

El historiador Araya Pochet ha planteado la hipótesis de que la Constitución de 1871 creó las condiciones para un período oscuro del régimen municipal que llega hasta la Constitución de 1949. Esa Constitución de 1871 aprobó originalmente las municipalidades únicamente en las cabeceras de provincia y las despojó de sus competencias básicas, las cuales fueron asumidas por el Gobierno nacional. Con posterioridad, en el año 1919 las municipalidades cantonales fueron restituidas, sin embargo, sus competencias quedaron reducidas y su gestión presupuestaria de servicios locales fue mínima. Esa visión centralista que permeó la Constitución de 1949 dominó el modelo político de Estado basado en un gobierno central fuerte y la municipalidad quedó relegada a ejercer un papel de poca relevancia y marginal en la prestación de servicios locales a las comunidades cantonales del país. A pesar de ello, la Constitución definió a la institución municipal bajo un principio de autonomía y quedó abierto el campo para una legislación posterior de fortalecimiento de la municipalidad.

En las dos décadas subsiguientes, el accionar del régimen municipal mostró un deterioro significativo, razón por la cual la Asamblea Legislativa en el año 1969 aprobó el Impuesto sobre Bienes Inmuebles conocido previamente como el Impuesto Territorial y el traslado de sus recursos a la administración municipal para fortalecer sus finanzas. Al año siguiente en 1970, la Asamblea Legislativa aprobó el primer Código Municipal del país, el cual sentó los fundamentos políticos y administrativos del actual régimen municipal. Estas reformas tuvieron un efecto limitado y solamente evitaron el cierre de la institución municipal. Indicadores de esta situación muestran que el gasto municipal como porcentaje del gasto del gobierno central disminuyó desde un 12% en 1950 a un 8% en 1970 y a un 3,2% en 1995. Esa pérdida de importancia de la institución municipal se explica por la rápida expansión experimentada por el gobierno central cuya relación con la producción (PIB) aumentó desde un 7% en 1950 a un 12% en 1970 y un 18,4% en 1995, lo cual resultó del modelo centralizado de Estado establecido por la Constitución Política de 1949. El crecimiento del gasto del Gobierno Central ocupó la mayor parte de la actividad pública del país en demérito de una institución municipal que fue marginada en lo político y lo económico.

El Código Municipal de 1970 tuvo una vigencia de veintiocho años y como muestran los datos analizados no tuvo un efecto significativo en el devenir del régimen municipal. Durante ese período de aproximadamente tres décadas, el gasto municipal como porcentaje de la producción cayó desde un 1% del PIB a 0,6% del PIB respectivamente, lo cual significa que en términos relativos al crecimiento de la economía del país la actividad municipal mostró una disminución significativa. En ese entorno la Asamblea Legislativa tomó la decisión de aprobar la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles en mayo de 1995 como impuesto municipal, lo cual tuvo el propósito de detener el deterioro económico del régimen municipal.

Posteriormente en abril de 1998 la Asamblea Legislativa revisó el Código Municipal de 1970 y lo modernizó mediante la ley 7794. El nuevo Código Municipal aprobó una nueva organización política municipal y la independizó del proceso electoral de las autoridades nacionales. Además, incorporó un modelo actualizado de administración municipal, amplió sus competencias locales y aprobó nuevos mecanismos del financiamiento propio municipal. Se definió al municipio como el conjunto de vecinos residentes de un cantón que administran sus intereses propios a través de su gobierno local. En ese contexto, el nuevo Código definió a la municipalidad como el gobierno del municipio con personería jurídica y con sede en la cabecera del cantón. Su principal limitante fue la falta de una definición de las competencias propias de los gobiernos municipales.

Con posterioridad, el 3 de junio del 2001, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 170 Constitucional para iniciar un proceso de descentralización de competencias del Gobierno Central a las municipalidades. En lo fundamental, esta reforma señaló que, del Presupuesto Ordinario de la República, debería trasladarse a las municipalidades hasta un 10% de los ingresos ordinarios para financiar el traslado de competencias al régimen municipal. Sin embargo, la reforma estableció que la transferencia sería progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento por año hasta completar el diez por ciento; y la aprobación

de una ley que señalara las competencias nacionales que serían trasladadas, así como siete leyes específicas para el traslado de los recursos anuales respectivamente. De ello se infiere la obligación de la Asamblea Legislativa para promulgar la ley general de competencias municipales y las siete leyes especiales que permitirían trasladar los recursos asignados por la reforma al Artículo 170 Constitucional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar, J., y V. Pallavicini. Descentralización del Estado y Fortalecimiento Municipal. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Informe de Investigación, 2004.
- Araya Pochet, Carlos. El Régimen Municipal en la Óptica Jurídico Constitucional 1949-1999. Revista de Historia N° 41, enero 2000, página 76.
- Arauz, Marta. *Antecedentes históricos y políticos del municipalismo en Costa Rica y la necesidad de autonomía tributaria a las corporaciones municipales*. Asamblea Legislativa. Revista Parlamentaria “Reformas del Régimen Municipal”. Volumen 22, número 1, setiembre 2016.
- Barrios, Sara. Desarrollo del Estado y la Conformación de la Administración Pública en Costa Rica de 1823 a 1917. Diálogos, Revista Electrónica de Historia. Vol. 11, N° 1, Febrero-Agosto 2010,
- Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. Segundo Informe DFOE- SM- 113, 2006
- Hirsch. The Economics of State and Local Government. N.Y: Mc Graw Hill Brook Company, 1970.
- Mora Alfaro, Jorge. El Sinuoso Camino de la Descentralización. San José: CSUCA, 2009.
- Pallavicini, V., y J. Aguilar. El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Universidad de Costa Rica, 2019, página 115.
- Romero Pérez, Jorge. Organización del Estado a partir de 1949. Revista de Ciencias Jurídicas N° 49, 1984, página 102.
- Ryan, J., y J. Aguilar. Descentralización, Responsabilidad y Participación. Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica. En “Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales. Experiencias en América Latina”, de Sonia Ospina y Michael Penfold (Editores). Caracas, Venezuela. Editorial Nueva Sociedad. NASPAA, 2002.
- Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector. N.Y: W.W.Norton & Company, 2000.
- Tresch. R. W. Public Finance. A Normative Theory. Plano Texas. Business publications Inc., 1981

## **LAS REFORMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÍODO 2001-2020**

La distribución del poder es un requisito fundamental para fortalecer la democracia. Los gobiernos locales son baluartes insustituibles de esa distribución del poder. El deterioro de las municipalidades sería un golpe de muerte para nuestro régimen democrático. He ahí la trascendencia de luchar por el perfeccionamiento y la consolidación del poder local. Oscar Arias. Hacia el Gobierno Local que el País Requiere. IV Congreso Nacional de Municipalidades. Agosto 28, 1976

### **INTRODUCCIÓN**

En el período inmediato a la aprobación de la Constitución de 1949, la descentralización fue concebida por medio de *“la creación de múltiples entes de alcance nacional encargados de tareas originalmente responsabilidad del Poder Ejecutivo. Ello resultó en la existencia de una enorme cantidad de instituciones que no responden a un concepto uniforme de lo que debe ser el servicio al ciudadano, con graves síntomas de dispersión y duplicidad, y lo más grave aún, con ausencia total de legitimización mediante el voto popular de los titulares de esos entes descentralizados”*.<sup>114</sup> Como resultado de ese enfoque, el gobierno nacional y el sector de empresas públicas se amplió rápidamente en el resto del siglo veinte en demérito de la institución municipal.

El aspecto medular de este ensayo es el análisis de la reforma del Artículo 170 Constitucional del año 2001<sup>115</sup>, así como del proceso seguido en la Asamblea Legislativa para la aprobación de la Ley 8801 “Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades” del 28 de abril del 2010; así como la ley Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329 del 15 de octubre del 2015. La Ley 8801 fue aprobada con el propósito de operacionalizar la reforma del artículo 170 Constitucional y de señalar los principios y regulaciones de las siete leyes específicas requeridas para el traslado de competencias y recursos del gobierno nacional hacia el régimen municipal.

Se presenta en primer lugar, un análisis del proceso de descentralización de competencias del Presupuesto Nacional a los gobiernos locales, el cual fue aprobado por la Ley 8106 Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política del 3 de junio del 2001. Se analiza la reforma constitucional de la descentralización y sus condicionantes para la aprobación de una ley general de transferencia de competencias y de siete leyes específicas para el traslado de las competencias designadas por ley a las municipalidades del país. Segundo, analiza la Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades N° 8801 de abril del 2010, la cual tiene el propósito de generar el marco jurídico de actuación para las siete leyes específicas correspondientes a las competencias que la Asamblea Legislativa trasladará a las municipalidades en el marco del proceso de descentralización del 2001. Tercero, se analiza la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329 aprobada por la Asamblea Legislativa el 15 de octubre de 2015, con la cual se inicia el proceso de transferencias de competencias del Gobierno Central hacia el régimen municipal.

---

<sup>114</sup> Odio Benito, Elizabeth. Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Proyecto de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública. Despacho de la Segunda Vicepresidencia de la República, Lic. Elizabeth Odio Benito, 2001, página 1. <https://www.rodolfosaborio.com/xn/transfe2001.pdf>

<sup>115</sup> Los proyectos de ley de reforma al artículo 170 Constitucional corresponden a los siguientes expedientes de la Asamblea Legislativa: 8234, 8484, 9374, 10413, 10749, 11380, 13375, 13484, 13521, y 13735. En: Fortalecimiento de los Gobiernos Locales a la luz de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política. Tesis en Derecho. María José Zamora Ramírez. UCR. Escuela de Derecho, 2003, página 160.



Conviene señalar que la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) encontró problemas en la Asamblea Legislativa para la aprobación del proyecto “Ley Marco para la Transferencia de Competencias y Distribución de Recursos a las Municipalidades”, la cual definiría procedimientos y reglas para la implementación de la reforma constitucional. En la administración subsiguiente de la administración Arias Sánchez se formuló una política de descentralización para mejorar la capacidad administrativa y económica del régimen municipal y asumir las responsabilidades de la reforma constitucional. Además, se logró su aprobación como Ley 8801 Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades en abril del 2010.<sup>116</sup>

El análisis presenta una sección de “comentarios finales”, en la cual se analiza en primer lugar, el impacto de la reforma de descentralización con un aumento significativo en la gestión municipal de servicios. En segundo lugar, identifica algunos requisitos a tomar en cuenta para el diseño de una estrategia de implementación del proceso futuro de la descentralización. Finalmente, presenta un conjunto de lineamientos para la definición de una estrategia de descentralización 2024-2034. Esta propuesta sugiere considerar la inclusión de competencias compartidas con las instituciones de la Administración Central, para las cuales la institución municipal cuenta con experiencia en la definición de las seis leyes faltantes del proceso de descentralización.

## 1. El Régimen Municipal y el Sector Centralizado del Estado en el Período 2000-2020

El régimen municipal es el componente institucional más pequeño del sector público costarricense. El gasto municipal fue de ₡40.190 millones de colones en el año 2000 y ello representó un 2,7% del gasto ejecutado del Presupuesto Nacional respectivamente, indicando con ello que las municipalidades ofrecían sólo una pequeña parte de los servicios públicos al comparársele con el gasto del Gobierno Central en ese mismo año. Dos décadas después el gasto municipal aumentó a ₡ 518.471 millones en el año 2020 y ello representó un 6,7% del gasto del Gobierno Central y un 1,4% del Producto Interno Bruto. Ese aumento del gasto municipal fue significativo y muestra el impacto de la política de descentralización que resultó de la reforma del Artículo 170 Constitucional y de las leyes requeridas para su implementación de los años 2010 y 2015 respectivamente.

| Régimen Municipal. Indicadores del gasto municipal y del Gobierno Central por quinquenios en el período 1995-2020<br>(En millones de colones corrientes)                                                                                                                                                                                                     |                 |                        |                              |                                      |                        |                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------------------|--------------------------------------|------------------------|------------------------------|
| Años                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Gasto Municipal | Gasto Gobierno Central | Producto Interno Bruto (PIB) | Relación % del Gasto Municipal, con: |                        | Gasto Gobierno Central / PIB |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                 |                        |                              | Gasto del Gob. Central               | Producto Interno Bruto |                              |
| 2000                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 40,189.8        | 1,479,864.6            | 4,917,764                    | 2,7                                  | 0,8                    | 30.09                        |
| 2005                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 86,395.0        | 2,229,161.7            | 9,542,858                    | 3,9                                  | 0,9                    | 23.35                        |
| 2010                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 227.483,0       | 4.669,338,0            | 19.802.011                   | 4,9                                  | 1,15                   | 23.58                        |
| 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 379.895,0       | 7.437.736,0            | 30.171.919                   | 5,1                                  | 1,26                   | 24.65                        |
| 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 518.471,0       | 7.740.716,0            | 36.495.246                   | 6,7                                  | 1,42                   | 21.21                        |
| Notas: Datos sobre gasto corresponden a gastos ejecutados según información de la CGR. Datos PIB a precios de mercado del BCCR.<br>( <a href="https://www.bccr.fi.cr/sites/centrobusqueda/Paginas/results.aspx?k=producto+interno+bruto#secondary">https://www.bccr.fi.cr/sites/centrobusqueda/Paginas/results.aspx?k=producto+interno+bruto#secondary</a> ) |                 |                        |                              |                                      |                        |                              |
| Fuente: Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal (Proyecto 721-A7-124 aprobado el 21 de abril del 2009). IICE-UCR. Justo Aguilar y el asistente Luis Diego Herrera que preparó los cuadros y gráficos del informe. El autor actualizó los datos para los años 2010, 2015 y 2020                                            |                 |                        |                              |                                      |                        |                              |

<sup>116</sup> Aguilar, J. Las Reformas de la Descentralización en Costa Rica durante el período 2006-2010. No publicado.

A pesar de esa evolución positiva del gasto municipal en el período 2000-2020, el nivel de descentralización del Estado costarricense medido por la gestión de competencias y funciones municipales que se expresan por el gasto municipal es todavía muy bajo. Mario Rosales en su estudio sobre la descentralización a nivel mundial señala que *“los progresos realizados entre 1980 y 2005, América Latina sigue siendo un continente donde el poder público continúa concentrado y los gobiernos locales poseen todavía competencias confusas, superpuestas y mezcladas, además de recursos financieros limitados”*.<sup>117</sup>

El especialista en descentralización Dr Mario Rosales señala que el gasto municipal como porcentaje del gasto total del gobierno fue de un 2,4% para Costa Rica en el año 2005, indicador inferior al de países como República Dominicana, El Salvador, Brasil y Colombia. Ese mismo indicador para países desarrollados se sitúa en el rango 12% - 60%, los cuales han logrado participaciones mayores del régimen municipal en la organización del Estado y muestran gobiernos municipales con una amplia cobertura en la provisión de servicios a sus comunidades. Esta situación fue reconocida en la política *“Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”* de febrero del 2008, la cual señala que *“a pesar de nuestras intenciones y declaraciones, el hecho es que seguimos siendo uno de los países más centralistas del mundo”*.<sup>118</sup>

| Gasto Municipal en Relación al Gasto Gubernamental Total, 2005<br>(en porcentajes)                                                                                                                                                                                                                                |      |  |                      |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--|----------------------|------|
| Países Latinoamericanos                                                                                                                                                                                                                                                                                           |      |  | Países Desarrollados |      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |      |  |                      |      |
| Costa Rica                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2,4  |  | España               | 12,0 |
| República Dominicana                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 7,0  |  | Holanda              | 35,3 |
| El Salvador                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 16,2 |  | Finlandia            | 38,2 |
| Brasil                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 15,4 |  | Suecia               | 43,2 |
| Colombia                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 25,8 |  | Dinamarca            | 60,2 |
| Notas: Los datos incluyen a los gobiernos intermedios de los países unitarios señalados.                                                                                                                                                                                                                          |      |  |                      |      |
| Fuente: Rosales, Mario. Descentralización del Estado, crisis económica mundial y Oportunidades Locales en América Latina. Febrero 20, 2009, página 4.. Open Edition Journals 22-2009. En base a fuentes: International Monetary Fund; Government Finance Statistics, CGLU y Cuentas Nacionales de algunos países. |      |  |                      |      |

Estudios en el campo de la teoría política señalan que la participación ciudadana aumenta cuando la descentralización aumenta, es decir cuando el sistema político delega recursos en forma significativa a los gobiernos municipales para atender las necesidades de sus comunidades.<sup>119</sup> Gobiernos locales con haciendas pequeñas como las costarricenses no generan esos incentivos para la participación ciudadana como si ocurre en países con mayor grado de descentralización, como es el caso de los países desarrollados mencionados en el cuadro anterior. En consecuencia, el proceso de descentralización iniciado en el 2001 apenas comienza y falta un largo camino por recorrer. La Unión Nacional de Gobiernos Locales presentó recientemente a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para el traslado de la segunda competencia en el marco de la reforma del Artículo 170 Constitucional<sup>120</sup>; sin embargo, no se observa interés en las fracciones legislativas para una pronta aprobación.

<sup>117</sup> Rosales, Mario. Descentralización del Estado, crisis económica mundial y Oportunidades Locales en América Latina. Febrero 20, 2009, página 1. Open Edition Journals 22-2009.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30512211010>

<sup>118</sup> Gobierno de la República de Costa Rica. Administración Arias Sánchez. *Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*. IFAM-MIDEPLAN. Febrero 5, 2008.

<sup>119</sup> J. Ryan y J. Aguilar. Descentralización, Responsabilidad y Participación. *Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica*. Perú: Reunión Anual de INPAE, 2001.

<sup>120</sup> La Gaceta N°185 del 27 de setiembre del 2021. Proyecto de Ley. Segunda Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva del Equipamiento e Infraestructura Educativa.

Una observación del ente contralor que es relevante para el análisis de la gestión municipal, tiene que ver con la baja capacidad de ejecución del gasto que ha mostrado históricamente el régimen municipal costarricense. La Contraloría General de la República reportó en su informe “Resultado Presupuestario de los Gobiernos Locales en 2020” que *“el gasto ejecutado por las municipalidades en el ejercicio económico 2020 ascendió a ₡515.939 millones, que equivale a una ejecución de 70,1% del total de recursos presupuestados....no obstante, las deficiencias en la capacidad de ejecución de los gastos no son ajenas a los resultados obtenidos en períodos anteriores; en el caso del período que va de 2016 a 2019, la tasa promedio de ejecución es del 73,2%, por lo que sigue existiendo una brecha importante entre la cantidad de gastos presupuestados y los ejecutados por parte de las corporaciones municipales”*.<sup>121</sup> A pesar de contar con un moderno código municipal y de las reformas ejecutadas a lo largo de este período, las municipalidades todavía no han logrado superar este problema de larga data.

A nivel del financiamiento, las municipalidades tuvieron ingresos por un monto de ₡698.011 millones durante este mismo año con la siguiente composición: ingresos corrientes, un 60%, ingresos de capital, 13% y de financiamiento un 27% respectivamente. Los efectos de la pandemia Covi se manifestaron en una caída de un 5% en los ingresos del año 2020, lo cual resultó de menores recaudaciones tributarias y patentes, situación que rompió la tendencia creciente experimentada por los ingresos municipales de un 9% a lo largo del período 2015-2019.<sup>122</sup> Esta situación que muestra ingresos totales en exceso al gasto ejecutado en el año 2020, no es un problema novedoso. La Contraloría General de la República en su estudio Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2018, señaló que en general, las municipalidades *“presentan debilidades en cuanto a liquidación presupuestaria por un aumento en la acumulación de recursos en superávit libre y específicos, situación que se asocia a una menor capacidad de ejecución de estos recursos”*.<sup>123</sup> Lo anterior parece responder a problemas de planificación institucional, lo cual es reconocido por el ente contralor que señala en ese mismo informe *“la planificación y el control del desarrollo urbano continúa representando un reto para el sector municipal”*<sup>124</sup>

## 2. Diferenciación Institucional del Régimen Municipal.

Las municipalidades son los gobiernos locales de los 84 cantones del país y sus municipios presentan diferencias significativas en lo que se refiere al tamaño de sus territorios, las poblaciones asentadas en esos municipios, así como de su desarrollo económico y social. El Doctor Manuel Araya señala que *“las administraciones locales se enfrentan a distintas condiciones ambientales, de naturaleza social, demográfica, económica, política, financiera, geográfica e institucional entre otras”*, lo cual evidencia diferencias en la competitividad de los cantones costarricenses.<sup>125</sup>

Esa diferenciación se explica por el período de formación de los diferentes municipios del país lo cual conlleva su tamaño demográfico y su desarrollo socioeconómico: primero, los municipios del período colonial fueron Cartago, Heredia (villa vieja), San José (villa nueva) y Alajuela (villa nueva), Escazú, Barva, Coto, Tobosí y Ujarraz. Segundo, con el desarrollo de la región central del país en el siglo diecinueve, aumentó el número de sus municipios.

---

<sup>121</sup> CGR, Resultado Presupuestario de los Gobiernos Locales en 2020. MA2020 N° 09, abril 9, 2021. <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2020/memoria2020/monitoreo-ma09>

<sup>122</sup> Ibid,

<sup>123</sup> Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la gestión de los gobiernos Locales durante el período 2018”, página 16.

<sup>124</sup> Ibid, página 17

<sup>125</sup> Araya Solano, Manuel. Eficiencia Competitiva de los Cantones en Costa Rica. TEC Empresarial, volumen 13, número 3, pp 78-92. Setiembre-Diciembre 2019.

Finalmente, con la colonización de todo el territorio nacional a partir de mediados del siglo veinte se constituyó el resto de municipalidades que operan en los 84 cantones del país.<sup>126</sup>

La Contraloría General de la República consideró esa diferenciación municipal para los efectos de sus estudios de evaluación de gestión institucional del régimen municipal. Con ese objetivo, el ente contralor consideró una tipología que empleó el método estadístico de cuartiles para clasificar el régimen municipal en cuatro grupos de municipalidades denominadas grupo A de mayor desarrollo, grupo B, grupo C y grupo D de menor desarrollo. El ente contralor señaló que *“para la presentación de los resultados del IGM-2015 se clasificaron las municipalidades en cuatro grupos, las cuales se ordenaron conforme con características similares en variables relativas al presupuesto definitivo, el Índice de desarrollo humano cantonal, la cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y la cantidad de unidades habitacionales combinadas con el IDH”*. Además, se indicó que con *“esta clasificación procura favorecer la comparabilidad de los gobiernos locales bajo condiciones similares”*.<sup>127</sup> El cuadro siguiente presenta las municipalidades pertenecientes a los cuatro grupos de municipalidades definidos por la tipología del ente contralor.

| Municipalidades clasificadas según el método de cuartiles<br>por la tipología municipal de la CGR. Año 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Grupo A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Grupo B                                                                                                                                                                                         | Grupo C                                                                                                                                                                                           | Grupo D                                                                                                                                                                                                                   |
| Alajuela, Belén, Carrillo, Cartago, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Grecia, Heredia, La Unión, Liberia, Limón, Montes de Oca, Moravia, Puntarenas, San Carlos, San José, Santa Ana, Santo Domingo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Barba, Coronado, Corredores, Esparza, Garabito, Mora, Naranjo, Nicoya, Orotina, Osa, Paraíso, Pérez Zeledón, Pococí, Quepos, San Rafael, San Ramón, Santa Bárbara, Santa Cruz, Tibás, Turrialba | Abangares, Alvarado, Aserri, Atenas, Cañas, El Guarco, Flores, Golfito, La Cruz, Montes de Oro, Oreamuno, Palmares, Parrita, Poás, San Isidro, San Pablo, Siquirres, Tilarán, Turrubares y Upala. | Acosta, Alajuelita, Bagaces, Buenos Aires, Coto Brus, Dota, Guácimo, Guatuso, Hojancha, Jiménez, León Cortés, Los Chiles, Matina, Nandayure, Puriscal, San Mateo, Sarapiquí, Talamanca, Tarrazú, Valverde Vega y Zarcero. |
| Notas: (1) La tipología municipal del ente contralor empleó el método de cuartiles y cuatro variables ponderadas (presupuesto, índice desarrollo humano cantonal, el territorio en kilómetros cuadrados y las unidades habitacionales a nivel cantonal) para el ordenamiento de las municipalidades en cuatro grupos A, B, C y D. (2) El informe del IGM-2015 consideró únicamente 80 municipalidades, cuyo valor promedio fue de 59 puntos. (3) El IGM del régimen municipal en el periodo 2010-2015 es el siguiente: 2010 = 47,2; 2011 = 49,8; 2012 = 55,1; 2013 = 56,3; 2014 = 59,0; y 2015 = 59,1 |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                           |
| Fuente: CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Periodo 2015. Undécimo Informe. Agosto 2016, páginas 25-31. CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Periodo 2014. Décimo Informe. Julio, 2015, página 22                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                           |

<sup>126</sup> La provincia de San José cuenta con 20 cantones. Alajuela (16 cantones); Cartago (8 cantones); Heredia (10 cantones); Guanacaste (11 cantones); Puntarenas (13 cantones) y Limón (6 cantones). Los tres cantones con mayor población en el año 2022 son San José (342.188 personas); Alajuela (321.872 personas); y Desamparados (235.863 personas). Turrubares con una población de 7.100 habitantes es el cantón con menor población de Costa Rica en el año 2023. Tibás presenta una población de 82.216 personas localizadas en un territorio de 8,15 kms<sup>2</sup> y la mayor densidad demográfica del país estimada en 10.088 personas por km<sup>2</sup>.

<sup>127</sup> CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal para el Periodo 2015, página 23.

El cuadro siguiente presenta los cuatro grupos municipales con información sobre las variables relevantes de la tipología del ente contralor. Se incluye información para cada grupo en relación con el presupuesto promedio, el territorio cantonal, el número de viviendas, el índice de desarrollo humano, así como el índice de gestión municipal.

| Presupuesto Municipal y Variables Relevantes del Municipio, 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                   |                            |                     |                          |                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Régimen Municipalidad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Presupuesto Promedio (Millones ₡) | Territorio Cantonal (Kms²) | Número de Viviendas | Índice Desarrollo Humano | Índice Gestión (100 puntos) |
| Grupo municipal A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 317.275                         | 10.756,5                   | 653.114             | 16,21                    | 69,3<br>Rango (85-49)       |
| Grupo municipal B                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 101.387                         | 14.472,2                   | 351.531             | 15,52                    | 60,4<br>Rango (84-44)       |
| Grupo municipal C                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 57.606                          | 9.611,9                    | 178.899             | 15,52                    | 53,8<br>Rango (71-32)       |
| Grupo municipal D                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 48.774                          | 16.258,6                   | 176.511             | 14,86                    | 52,8<br>Rango (69-44)       |
| Promedio de las variables                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                   |                            |                     |                          |                             |
| Grupo municipal A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 15.864                          | 537,8                      | 32.656              | 0,811                    | 69,28                       |
| Grupo municipal B                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 5.069                           | 723,6                      | 17.577              | 0,776                    | 60,38                       |
| Grupo municipal C                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 2.880                           | 480,6                      | 8.945               | 0,776                    | 53,80                       |
| Grupo municipal D                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ₡ 2.322                           | 774,2                      | 8.405               | 0,708                    | 52,79                       |
| Notas: (1) grupo A (presupuesto definitivo mayor a ₡1.000 millones); grupo B en el rango ₡750/ ₡1.500 millones; grupo C en el rango ₡200/ ₡750 millones; grupo D presupuesto inferior a ₡200 millones. (3) El informe del IGM-2015 consideró únicamente 80 municipalidades, cuyo valor promedio fue de 59 puntos                                                          |                                   |                            |                     |                          |                             |
| Fuente: (1)CGR. Resultados del Índice de Gestión Municipal para el Período 2015. (2) CGR. Oficio N° 50087/ DFOE-DL/0353 de 4 de mayo del 2017 enviado por el Lic. Gerardo Mora Zamora, Jefe Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local para el Dr Justo Aguilar en relación con las cifras relevantes empleadas en la tipología del IGM para el año 2015 |                                   |                            |                     |                          |                             |

Esa información muestra que el grupo A presenta el presupuesto promedio mayor del régimen municipal, la mayor población y número de viviendas del país, así como el mayor valor en el índice de desarrollo humano, lo cual contrasta de manera importante con el resto de los grupos municipales. Estos indicadores del grupo A corresponden a municipalidades localizadas mayoritariamente en la región central del país incluyendo los cantones con mayor población y donde se concentra el desarrollo económico y social del país. Por el contrario, el grupo D agrupa en su mayoría a municipalidades de las regiones rurales y de menor desarrollo del país, cuyos municipios presentan el menor número de viviendas y de población. Los grupos B y C presentan municipalidades en un estadio intermedio entre las municipalidades del grupo A y el C respectivamente.

Los resultados del índice de gestión municipal muestran en primer lugar, que el grupo A reporta el promedio más elevado del régimen municipal y que el mismo disminuye para el grupo B, así como para los grupos C y D. Ese ordenamiento muestra que las municipalidades del grupo A representan en su mayoría a los municipios de mayor desarrollo de la región central del país, así como a las cabeceras provinciales (Liberia, Puntarenas, Limón) y San Carlos que es una cabecera regional.<sup>128</sup> Por el contrario, las municipalidades del grupo D

<sup>128</sup> Este grupo incluye a la municipalidad de Carrillo. La economía de este cantón considera la agricultura (caña, arroz, melón), el comercio y el turismo como el sector dominante con una amplia red vial que conecta en forma directa, las playas de mayor importancia (Panamá, playas del Coco) del cantón con el aeropuerto Daniel Oduber. Ver: Ministerio de Seguridad Públicas. Análisis Cantonal de Carrillo. Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública. Agosto, 2019, páginas 9-11.

corresponden a municipios rurales y presentan un menor desarrollo institucional. Ello sugiere que la diferenciación municipal del ente contralor es consistente en el sentido de que las municipalidades con mayor presupuesto logran resultados elevados en el IGM y que las municipalidades con menor presupuesto alcanzan los valores inferiores del IGM.

### 3. Antecedentes y Aprobación de la Reforma del Artículo 170 Constitucional.<sup>129</sup>

El primer proyecto de reforma al Artículo 170 constitucional presentado a la Asamblea Legislativa data del año 1978, de lo cual se infiere que pasaron 23 años hasta su aprobación por medio de la Ley N° 8106 del 3 de junio del año 2001. La Lic. Zamora señaló que *“el tema de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política no es nuevo sino todo lo contrario, el contenido y los alcances de dicha reforma empezaron a discutirse en la Asamblea legislativa desde la década de los años setenta”*.<sup>130</sup> En el cuadro siguiente se presenta un listado de los proyectos de reforma al artículo 170 Constitucional que conoció la Asamblea Legislativa durante el período 1978-2001:

| Proyectos de Ley para la Reforma del Artículo 170 Constitucional<br>1978-2001                                                                                                                                                                                                                 |                   |                            |                  |                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|------------------|-------------------------------|
| Título del Proyecto de Ley                                                                                                                                                                                                                                                                    | Número Expediente | Expediente.                | Fecha de Archivo | Subvención % Presup. Nacional |
| Reforma al Artículo 170 Constitucional                                                                                                                                                                                                                                                        | 8234              | Archivo 7061               | Mayo 11, 1981    | Hasta 15%                     |
| Conjunto Reformas Parciales a la Constitución                                                                                                                                                                                                                                                 | 8484              | Archivo 8703               | Mayo 31, 1995    | ----                          |
| Reforma al Artículo 170 Constitucional                                                                                                                                                                                                                                                        | 9374              | Archivo 7495               | Set. 12, 1983    | ----                          |
| Reforma al Artículo 170 Constitucional                                                                                                                                                                                                                                                        | 10.413            | Archivo 8950               | Año 1998         | Hasta 10%                     |
| Ley Reguladora del artículo 170 Constitución                                                                                                                                                                                                                                                  | 10.749            | Archivo 8985               | -----            | Hasta 10%                     |
| Reforma Artículos 170 y 179 de la Constitución                                                                                                                                                                                                                                                | 11.380            | Archivo 10.130             | -----            |                               |
| Reforma Artículos 169, 170 y 171 Constitución                                                                                                                                                                                                                                                 | 13.375            | Archivo 11.208             | Mayo 27, 2003    | 10%                           |
| Reforma al Artículo 170 Constitucional                                                                                                                                                                                                                                                        | 13.484            | ---                        | -----            | 10%                           |
| Reforma al Artículo 170 Constitucional                                                                                                                                                                                                                                                        | 13.521            | Archivo 11.183             | Mayo 5, 2003     | 10%                           |
| Reforma al Artículo 170 Constitucional                                                                                                                                                                                                                                                        | 13.735            | Ley 8106.<br>Junio 3, 2001 | Aprobada         | 10%                           |
| Fuente: Asamblea legislativa. Departamento de Archivo - Investigación y Trámite. En: Zamora Ramírez, María José. Fortalecimiento de los gobiernos locales a la luz de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política. Tesis de la Escuela de Derecho, UCR. Octubre, 2003, página 160. |                   |                            |                  |                               |

El expediente 8234 fue presentado a la discusión legislativa por varios diputados y su discusión se inició el 30 de octubre de 1978. La exposición de motivos del proyecto ley incorporó algunos párrafos pertenecientes al discurso “Hacia el Gobierno Local que el País Requiere” del Ministro de Planificación Oscar Arias en el IV Congreso Nacional de Municipalidades.<sup>131</sup> En la justificación del proyecto de ley se argumentó que los recursos del

<sup>129</sup> Aguilar, Justo. capítulo económico de la investigación Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal realizado por los investigadores Justo Aguilar y Johnny Meoño en el II CE-UCR en el año 2009 (*Proyecto II CE-UCR 721-A7-124*).

<sup>130</sup> Zamora Ramírez, María José. Fortalecimiento de los gobiernos locales a la luz de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política. Tesis de la Escuela de Derecho, UCR. Octubre, 2003, página 160.

<sup>131</sup> IV Congreso Nacional de Municipalidades, agosto, 1976. El Congreso Municipal aprobó una propuesta para la creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual se constituyó el 28 de agosto de 1977 con la aprobación de sus estatutos y su primer Concejo Directivo.

régimen municipal eran insuficientes para atender las demandas de sus comunidades y que la relación de sus gastos con el presupuesto nacional era menor en 1978 al compararse con el año 1950, ello a pesar de que el número de municipalidades había aumentado de 65 a 80 en ese mismo período. Se propuso el siguiente texto del artículo 170 Constitucional: *“Las municipalidades son instituciones con autonomía administrativa y de gobierno, sin perjuicio de su participación en el proceso de planificación nacional. Se establece como subvención fija para las corporaciones municipales el quince por ciento del Presupuesto Ordinario de la República. Ésta se distribuirá conforme a la ley”*.<sup>132</sup> Además incluyó el siguiente Transitorio: *“La subvención se hará efectiva a partir de mil novecientos ochenta. En el presupuesto de ese año se incluirá solamente el cinco por ciento de la misma. Ésta se aumentará cada año en razón de un uno por ciento hasta completar el quince en diez años”*.<sup>133</sup> El proyecto no logró avanzar para su discusión final y fue archivado el 11 de mayo de 1981.

El expediente legislativo N° 8484 presentado por el diputado Armando Araúz y otros diputados incluyó un conjunto de reformas parciales de la Constitución Política, el cual tenía el objeto de aprobar un régimen jurídico y constitucional con el financiamiento requerido para que *“los gobiernos locales pudieran constituir el principal soporte del desarrollo de los pueblos”*.<sup>134</sup> El proyecto no logró la aprobación legislativa y fue archivado el 31 de mayo de 1995. Con posterioridad se presentaron siete proyectos de ley con el propósito de reformar el artículo 170 de la Constitución, pero por razones muy diversas no lograron la aprobación legislativa y fueron archivados. Interesa mencionar que únicamente el proyecto de ley N° 8234 del año 1978 incorporó una transferencia al régimen municipal proveniente del presupuesto de la República de un 15%, mientras que el resto de proyectos de ley mantuvieron un 10% de transferencia presupuestaria, similar al aprobado por la ley 8106 del 3 de junio del 2001.

Como resultado del I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local (31 de agosto del 2000) el cual se realizó con participación de representantes de los 81 municipios y las Asociaciones de Desarrollo Comunal, se le planteó a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República poner en discusión la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política, a fin de trasladar el 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. La excitativa fue exitosa pues la Asamblea Legislativa aprobó esta reforma mediante ley 8106 del 3 de junio del 2001. La reforma aprobada señala textualmente lo siguiente:

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

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

---

<sup>132</sup> Zamora, María. Op. Cit., página 161

<sup>133</sup> Op. Cit., página 162

<sup>134</sup> Op. Cit., página 162



El transitorio de esta reforma requirió del cumplimiento de dos condicionantes: primero, que la transferencia sería progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento por año hasta completar el diez por ciento total; y segundo, la aprobación de una ley que señale las competencias nacionales que serían trasladadas con los recursos respectivos, infiriéndose que habría necesidad de siete leyes específicas para el traslado de los recursos anuales respectivamente.

Sobre este particular, conviene señalar la interpretación del texto de la reforma al artículo 170 Constitucional, por parte del Procuraduría General de la República, el cual se transcribe a continuación:

*“El numeral 170 constitucional establece que en el Presupuesto Ordinario de la República se le debe asignar a todas las municipalidades una suma no inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley debe determinar las competencias que se trasladan del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. Concretamente, el transitorio de la norma indica que la asignación presupuestaria se debe hacer de una manera progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Además, se señala que, periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa debe aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de esas leyes, no se les asigna las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.”<sup>135</sup>*

De ello se infiere la obligación de la Asamblea Legislativa para promulgar la ley general de competencias municipales y las siete leyes especiales que permitirían trasladar los recursos asignados por la reforma al artículo 170 constitucional. En consecuencia y en cumplimiento de lo establecido en el artículo transitorio que forma parte del actual artículo 170 constitucional, la Presidencia de la República envió con fecha 4 de abril del año 2001, el Proyecto de Ley en el cual se señalan y justifican las competencias nacionales a ser transferidas a las municipalidades. El mismo fue identificado en la Asamblea Legislativa como Proyecto de Ley N°14310 “Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y enviado para su estudio, a la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal<sup>136</sup>. Sin embargo, el mismo fue retirado de la discusión, debido a presiones de grupos organizados opuestos a su aprobación.

En el subsiguiente período legislativo (2002-2006), la Asamblea Legislativa conoció un segundo proyecto de ley de transferencia de competencias municipales. Con fecha 12 de setiembre del año 2005, un grupo de diputados presentó el Proyecto de Ley 16.003 “Ley para Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, el cual incorporó las modificaciones recomendadas por la Sala Constitucional al proyecto de ley anterior. Y el mismo fue pasado para su análisis a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa; sin embargo, el mismo no fue dictaminado.

Más recientemente, la Asamblea Legislativa correspondiente al período 2006/ 2010 concentró su actividad de los primeros dos años de su actividad legislativa en la discusión y aprobación del Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, razón por la cual el Proyecto de Ley N° 14310 no

---

<sup>135</sup> Tomado del Oficio OJ-043-2007 fechado el 31 de mayo del 2007 firmado por el Dr. Fernando Castillo Viquez, Procurador Constitucional y enviado al Lic. Fabio Molina Rojas, Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Página 3 respectivamente.

<sup>136</sup> Los siguientes diputados y diputadas formaban parte de la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal (1998/ 2002): Virginia Aguilar, Rafael Villalta, Walter Céspedes, Juven Cambronero, Roger Vilchez y José Núñez.



fue objeto de estudio. Dado que el Transitorio de la reforma del Artículo 170 constitucional había establecido una fecha límite para su aplicación, en el año 2009, la Presidencia Ejecutiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con fecha 24 de mayo del 2007<sup>137</sup>, solicitó un pronunciamiento a la Procuraduría General de la República en los siguientes términos:

- Cuál es la vigencia temporal del artículo transitorio que forma parte del actual artículo 170 constitucional, reformado mediante ley número 8106.
- Puede considerarse que la no aprobación de legislación ordinaria relacionada con el traslado de competencias del Ejecutivo a los gobiernos locales, éste y el próximo año, significaría la posibilidad de que, a partir del año 2009, el 10% contemplado en el artículo 170 Constitucional, tenga que girarse íntegramente sin consideraciones de progresividad.
- De no aprobarse legislación relacionada con el traspaso de competencias del Ejecutivo a los gobiernos locales durante los años 2007 y 2008, significaría que el artículo transitorio que forma parte del artículo 170 Constitucional dejaría de tener vigencia jurídica.

Bajo esas consideraciones, la Procuraduría General de la República estudio este caso y emitió la siguiente interpretación jurídica sobre el fondo del asunto<sup>138</sup>:

- La vigencia temporal del transitorio, que forma parte del actual artículo 170 constitucional, resulta impredecible, aunque su plazo empezaría a correr a partir de que la Asamblea Legislativa apruebe la ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades.
- Ergo, a partir del 2010 y no del 2009, no podría asignarse el 10% de los ingresos ordinarios a las municipalidades en el Presupuesto Ordinario de la República para ese período fiscal.
- Si durante los años 2007 y 2008 no se aprueba la ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, no implicaría que el artículo transitorio que está en el numeral 170 constitucional deje de tener vigencia jurídica.

Debió pasar un largo período de nueve años para que la Asamblea Legislativa aprobara la Ley 8801 que definió el proceso de transferencia de las competencias al régimen municipal aprobado por el artículo 170 Constitucional. Esa postergación en la ejecución de la reforma constitucional es explicada por el jurista Jinesta Lobo señalando que *“en el fondo, la prolongación innecesaria en el proceso de transferencia pone de manifiesto, de parte de los órganos de gobierno encargados y responsables de llevarlo a cabo, una profunda desconfianza en el régimen municipal y la pervivencia de una mentalidad centralista. La Sala Constitucional, de su parte, fue condescendiente al permitir que se prolongara el proceso de ejecución legislativa de la reforma parcial a la Constitución más allá de lo que se podría entender como razonable”*.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Oficio PE-145-07 fechada el 24 de mayo del 2007 y firmada por el Lic. Fabio Molina Rojas Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

<sup>138</sup> Oficio OJ-043-2007 fechado el 31 de mayo del 2007 firmado por el Dr. Fernando Castillo Viquez, Procurador Constitucional y enviado al Lic. Fabio Molina Rojas, Presidente del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, página 7. Se señaló además en este análisis lo siguiente *“todo lo relativo a la interpretación constitucional es una materia en la que la Sala Constitucional determina, con el carácter de obligatorio erga omnes, salvo para sí misma... o que jurídicamente corresponde. Desde esta perspectiva, la Procuraduría General de la República, se encuentra imposibilitada para ejercer la función consultiva a través de un dictamen vinculante en esta materia. A lo sumo y como una manera de colaborar con la Administración Pública, lo que puede emitir es una opinión jurídica, la que es un mero estudio jurídico sin ningún efecto vinculante para ésta”*.

<sup>139</sup> *“Efectivamente, la omisión legislativa en el desarrollo de la reforma parcial al artículo 170 constitucional ha sido impugnada en tres ocasiones ante la Sala Constitucional, siendo que las tres veces la acción de inconstitucionalidad*

#### 4. La Ley 8801 “Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades”

El artículo 170 reformado de la “Constitución Política”, está estrechamente vinculado con el artículo 169 que textualmente señala *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal”*, razón por la cual la Ley 8801 “Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” debió haberlas señalado para su especificación en las siete leyes específicas de traslado de competencias del gobierno nacional a las municipalidades. Esta ley únicamente señaló que esas competencias serían definidas por las leyes especiales bajo la condición de que fueran susceptibles de poder ser ejecutadas por las municipalidades.

##### a) Los antecedentes de la Ley 8801 en el período 2001-2010

Como seguimiento de la aprobación del artículo 170 Constitucional, la Asamblea Legislativa conoció el proyecto de ley Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, correspondiente al expediente legislativo número 14.310 publicado en La Gaceta N° 85 del 4 de mayo de 2001. El proyecto de ley fue consultado a la Procuraduría General de la República, la cual señaló la presencia de problemas y de inconsistencias que debían ser subsanadas para su eventual trámite. En forma específica se señala que *“el proyecto no señala cuáles son las competencias que pueden ser transferidas. Es claro que ninguna competencia que tenga su origen en la Constitución Política puede ser transferida...tanto el Gobierno Central como los entes descentralizados ejercen potestades de imperio, cuya atribución está reservada a la ley, determina la necesidad de que el legislador defina las competencias que pueden ser transferidas”*.<sup>140</sup> Con posterioridad el expediente 14.310 pasó al archivo.

Con posterioridad, el 12 de setiembre del año 2005, se presentó el Proyecto de Ley 16.003 *“Ley para Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”*, Este proyecto de ley constituyó una versión revisada del expediente legislativo número 14.310 del 2001, y fue objeto de análisis y discusión en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración.<sup>141</sup> Sus elementos sustantivos fueron los siguientes:

- La regulación del proceso de transferencia territorial de competencias de la administración central hacia los gobiernos municipales, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 170 de la Constitución Política, considera los siguientes principios: gradualidad (gradual y progresiva para asegurar la eficacia en el cumplimiento de la competencia), selectividad y proporcionalidad (considerando la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos municipales), provisión (acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos necesarios) y concertación (requiriendo el concierto de voluntades expreso y formal entre la administración centralizada y las municipalidades).
- *Competencias Municipales Propias*. En adición a las competencias que constitucionalmente les son propias, tendrán como parte esencial de sus competencias, al menos las siguientes: la planificación y el control de desarrollo urbano; la recolección, el transporte, la disposición y el tratamiento de desechos

---

*ha sido desestimada por mayoría en los Votos Nos. 10382-2005, 10878-2013 y 11172-2013”*. Jinesta Lobo, Ernesto. Revista de Ciencias Jurídicas N° 135 (123-174). Setiembre-Diciembre 2014”.

<sup>140</sup> Contraloría General de la República. Oficio OJ-064-2001 fechado el 5 de junio del año 2001.

<sup>141</sup> Aguilar, J. Capítulo económico del informe correspondiente a la investigación *Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal (Proyecto 721-A7-124 aprobado el 21 de abril del 2009)*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2009.

sólidos, así como el ornato y la higiene del cantón; la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento, la rehabilitación y construcción de obras de la red vial cantonal; la administración de cementerios, parques, instalaciones deportivas, bibliotecas y mercados; la promoción, apoyo y fiscalización de la calidad de la educación pública; proyectos habitacionales de interés social; el fomento de la cultura y el arte, el servicio de policía municipal.

- Las áreas siguientes fueron consideradas prioritarias en el proceso de descentralización de competencias: el apoyo y la participación efectiva en los proyectos y programas relacionados con la atención y la promoción de la salud de los habitantes del cantón; La administración de los acueductos rurales y el alcantarillado pluvial y sanitario; la conservación y protección del medio ambiente, así como la colaboración en la prevención, el control y la atención de emergencias, conforme a la legislación respectiva; y finalmente, la prestación y gestión de ayuda social a los habitantes del cantón en condiciones de pobreza, discapacidad, minusvalidez, ancianidad o niñez desvalida; la defensa de los derechos humanos de sus habitantes, el estímulo a la pequeña y mediana empresas; y la promoción/ desarrollo de la participación y el control ciudadano en la gestión pública.

El Proyecto de Ley 16.003 propuso que toda transferencia de competencias debería realizarse mediante convenio entre la administración titular y las municipalidades y que el ejercicio de las mismas podría ser parcial o total, siempre que no hubiere impedimento constitucional. Estos convenios indicarían las obligaciones y los derechos de las partes y su plazo y serían suscritos por el Presidente de la República y el Ministro respectivo así como el jerarca correspondiente de entes descentralizados con el refrendo de legalidad ante la Contraloría General de la República.

Además, se señaló la creación y funcionamiento de una Comisión formada por representantes del Poder Ejecutivo y de la Unión Nacional de Gobiernos Locales con la responsabilidad de elaborar los estudios técnicos que permitieran la transferencia de competencias bajo los principios señalados. Las transferencias serían convenidas a plazo fijo y prorrogable en forma indefinida en los términos del Convenio y la rescisión por las razones definidas en el Convenio. Una vez que se haya demostrada en un plazo prudencial la capacidad para asimilar las competencias, el legislador podría incluirlas en el ámbito de competencias propias de las municipalidades. En general se puede establecer que las competencias propias señaladas por el proyecto de ley 16.003 son consistentes con las señaladas por el marco teórico del federalismo fiscal, de lo cual se infiere de la bondad de este proyecto de ley para fortalecer en lo sustantivo al gobierno municipal costarricense.

Al final de este período, la Contraloría General de la República emitió los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local” en febrero del año 2009,<sup>142</sup> la cual tenía el propósito de generar un proceso de planificación de largo plazo para integrar las acciones de instituciones públicas con los planes municipales en un esfuerzo para integrar el desarrollo local. Esta decisión del ente contralor estaba relacionado con el mandato del artículo 13 del Código Municipal para fijar la política y prioridades del desarrollo del cantón. Con ese fin, esta directriz diseñó un conjunto de acciones a seguir por las oficinas de planificación municipales para la formulación de planes operativos y decenales con el fin de articular los programas y proyectos del Estado en el territorio cantonal de su jurisdicción. Este mandato contralor tendría vigencia con la planificación y presupuestación del año 2010 y su ejecución estaría sujeto al control del ente contralor. La práctica ha mostrado las dificultades que han enfrentado la mayoría de municipalidades para organizar y ejecutar procesos de planificación como el propuesto por el ente contralor.

---

<sup>142</sup> Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE) R-SC-1-2009. Contraloría General de la República. Despacho de la Subcontralora General. San José a las nueve horas del veintiséis de febrero de 2009

**b) La Ley 8801 “Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades” del 28 de abril de 2010**

La ley 8801 del 28 de abril del 2010 tiene como propósito central *“establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de Constitución Política con el fin de transferir recursos del presupuesto de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”*.<sup>143</sup> El artículo quinto de la ley señala que el proceso de transferencia de competencias será responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica así como de la concertación del mismo con las municipalidades. En ese contexto, MIDEPLAN identificará y propondrá las competencias que serán transferidas al régimen municipal y contará con un Consejo Consultivo formado por representantes del Ministerio de Hacienda, IFAM, la UNGLS, CONADECO, la Asociación de Alcaldías, la Red de Mujeres Municipalidades, y del Ministerio que transferirá sus competencias a las municipalidades. La ley señala que *“la transferencia de competencias es incondicionada y sólo podrá coordinarse su definición y traslado efectivo con el ministro de Planificación y Política Económica”*.

La ley definió un conjunto de normas que deberán cumplirse para la ejecución de la transferencia de competencias y recursos del Presupuesto Nacional a las municipalidades:

- Las siete leyes específicas previstas por la reforma del Artículo 170 Constitucional serán aprobadas por la Asamblea legislativa.
- Las competencias a ser trasladadas deben de ser *“susceptibles de ejercerse localmente”* y no podrán incluirse aquellas que esté asignadas al Poder Ejecutivo por la Constitución. Las competencias de salud y educación no podrán ser transferibles
- El proceso de transferencia de competencias será paulatino, en el sentido de que cada ley especial conllevará un uno coma cinco por ciento (1,5%) de “los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República”, lo cual se acumulará hasta completar un diez por ciento (10%).
- Las competencias, serán asumidas por las municipalidades como propias y bajo su entera responsabilidad.
- El traslado de competencias tendrá vigencia *“a partir del primero de enero del año en que se contemple el traslado de los recursos”*.<sup>144</sup>

El capítulo cuarto de la ley “Participación Ciudadana en el Proceso” señala que la municipalidad deberá abrir un proceso de participación, de los vecinos en la formulación presupuestaria, con el propósito de conocer la opinión ciudadana de las competencias objeto de la descentralización, considerando los siguientes aspectos:

- *“Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.*
- *Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.*
- *Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.*
- *Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.*
- *Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la*

<sup>143</sup> Artículo 1° de la Ley 8801 del 28 de abril del 2010. Alcance N° 7 a la Gaceta N° 85 del 4 de mayo del 2010.

<sup>144</sup> Ibid, artículo noveno.

*pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón.*

- *Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales”.*<sup>145</sup>

Finalmente, la ley en su artículo dieciocho creó el “Concejo Cantonal de Coordinación Institucional”, con el propósito de que la Alcaldía pueda coordinar con los representantes de las instituciones públicas localizadas en su cantón, la política y acciones públicas que tienen incidencia cantonal.

La “Ley General de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades” definió el mandato para MIDEPLAN de articular y formular el proyecto de la primera ley específica de traslado de competencias nacionales al régimen municipal, la cual debería de haberse presentado a fines del año 2010. Sobre esta situación se identificaron las siguientes condiciones que limitaron al Poder Ejecutivo poner en marcha esa primera ley especial de la descentralización:

- primero, la definición de objetivos múltiples propios de la política de descentralización en lo económico, administrativo y político, los cuales podrían ser contradictorios entre sí;
- segundo, las restricciones fiscales impuestas por la crisis global que han incidido en déficits fiscales crecientes en la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo, durante el bienio 2009/ 2010, lo cual limitó su acción para transferir recursos al régimen municipal; y
- tercero, el poder creciente del municipalismo como movimiento político durante el último decenio como resultado de las reformas municipales aprobadas y una larga espera para la aprobación de la ley general y leyes específicas de la descentralización.

Sobre estas consideraciones particulares, se hacen a continuación los siguientes comentarios:

- En relación con la eficacia municipal. La eficacia de la gestión pública debe ser valorada como un criterio de la política de descentralización. La organización y funcionamiento de los entes ministeriales del Poder Ejecutivo parecen experimentar durante este período, un proceso de disfuncionalidad que incide en ineficiencias (costos mayores) evidentes en la provisión de servicios públicos y dificultades para llevarlos en forma eficaz a la ciudadanía (largas esperas, duplicidades, deterioro en la calidad). A ello se le suma el aumento de las prácticas de corrupción tramitadas en los tribunales de justicia durante el último quinquenio. Todo ello evidencia una disfuncionalidad creciente del Gobierno Central como proveedor de servicios públicos. Esta situación que se ha acumulado en el tiempo podría tener una solución eficaz en el traslado de servicios públicos con escalas locales a las instancias municipales y configuraciones de gestión regional/ subregional que agrupen a las municipalidades del país.<sup>146</sup>
- En relación con la eficiencia económica. Este es un criterio relevante para la asignación de las competencias que serían transferidas al régimen municipal mediante las leyes especiales de la política de descentralización. No es aceptable el traslado de servicios cuyos costos a nivel municipal sean mayores que los actuales, dado que ello conllevaría un aumento injustificado en la carga tributaria ciudadana. Dado el alto grado de centralización del Estado costarricense, es evidente que un número importante de servicios/ competencias son locales en el sentido de que su

---

<sup>145</sup> Ibid, artículo 16.

<sup>146</sup> Para mayor detalle de estas consideraciones puede consultarse el Informe de Investigación de la politóloga Violeta Pallavicini “*El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político*”. Trabajo preparado conjuntamente con el Dr Justo Aguilar (2005).

escala económica permitiría una mayor eficiencia bajo condiciones de la gestión municipal/ local.

- En relación con la participación ciudadana. Lo económico debe sopesarse con el criterio político de mayor participación ciudadana en las decisiones colectivas de la sociedad costarricense. Ello significa que lo económico debe valorarse con el hecho de que el alto grado de centralización del sistema político costarricense es una situación no aceptada por una mayoría de la ciudadanía, con un segmento importante de personas educadas y distribuidas a lo largo del territorio nacional, que reclaman participación en las decisiones de la cosa pública. El Dr Johnny Meoño en su libro *“Crisis Nacional, Estado y Burocracia”*, señaló recientemente que *“una estrategia de descentralización política-administrativa es fundamental para mejorar la gobernabilidad del país acercando el poder al ciudadano individual así como a grupos de ciudadanos y a comunidades”*.<sup>147</sup>
- En relación con la crisis fiscal del país. La crisis fiscal que experimenta el Gobierno Central limita sus acciones para realizar ajustes estructurales en la organización del Estado costarricense. La política de descentralización obligará al Poder Ejecutivo a realizar gastos concurrentes (pagos de prestaciones a funcionarios desplazados, entre otros) para los cuales no hay financiamiento ante la presencia de un déficit fiscal actual estimado en un 5% del Producto Interno Bruto.<sup>148</sup> La situación deficitaria en el Presupuesto Nacional se mantendrá a lo largo del segundo decenio del presente siglo y ello limitará la capacidad de maniobra fiscal del Gobierno Central para apoyar económicamente el proceso de la descentralización. Sin embargo, la presencia de una crisis genera oportunidades para el cambio, razón por la cual podría considerarse como un período oportuno para la reforma propuesta.

Como un aporte significativo al proceso de descentralización, el artículo 17 de la Ley N° 8801 reformó el artículo 3 del Código Municipal, el cual debe leerse de la siguiente forma, *“la jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal”*. En ese contexto, los legisladores reformaron también el artículo 13 del Código Municipal, para incorporar una nueva competencia municipal de la forma siguiente: *“Son atribuciones del concejo: fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos”*.<sup>149</sup>

No hay duda que esta reforma viene a complementar las responsabilidades de la Alcaldía definidas en el Código Municipal de 1998. De igual manera, el inciso a) del artículo 13 reformado genera un mandato para el Concejo Municipal de formular y ejecutar una política de desarrollo local/ cantonal consistente con el Plan del Alcalde propuesto al electorado cantonal durante la campaña política. Se trata de una responsabilidad que en forma parcial y de manera imperfecta las municipalidades ya ejecutan en la práctica. Es parcial dado que los planes de alcaldes no corresponden necesariamente con los planes de desarrollo cantonales que uno observaría en las diferentes municipalidades del país. Es imperfecto pues las municipalidades todavía no han consolidado/ integrado los procesos de programación y presupuestación, lo cual explicaría la distancia entre planes/ programas y las acciones

---

<sup>147</sup> Meoño, Johnny. *Crisis nacional, Estado y Burocracia*. Editorial Tecnológica, Primera Edición. 2001.

<sup>148</sup> Aguilar, J., y R. Lücke. *Crisis Global y Política Económica. La Economía Costarricense en el período 2006-2009*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas/ UCR., Agosto, 2010 (<http://www.iice.ucr.ac.cr/>).

<sup>149</sup> Capítulo V, “Modificaciones de Otras leyes”. Ley 8801 del 4 de mayo del 2010. Alcance N° 7 a la Gaceta N° 85 del 4 de mayo del 2010

ejecutadas en la práctica municipal.<sup>150</sup> La poca experiencia municipal en este campo sugiere que esta competencia del desarrollo local constituye un terreno fértil para su futura consolidación bajo la política de descentralización. En consecuencia y para operacionalizar la nueva competencia municipal, la Asamblea Legislativa tiene la responsabilidad de fundamentar financieramente su ejercicio en el marco del mandato de la reforma constitucional del artículo 170.

Conviene señalar que el proceso de descentralización iniciado en los años ochenta en la interpretación de Zamora, generó un creciente municipalismo de la clase política nacional, lo cual explica su mayor visibilidad e importancia en la política nacional. Las reformas económicas y políticas aprobadas por la Asamblea Legislativa a partir de mediados de los años noventa incidieron en una mayor visibilidad política de las municipalidades a nivel nacional. Además, especialistas municipales han sugerido sobre la existencia de un entorno jurídico favorable al régimen municipal, argumentándose que *“la Corte Suprema de Justicia a través de sus tribunales han desarrollado un nuevo derecho municipal acorde a los nuevos tiempos, más autónomo y legítimo, fortaleciendo el desarrollo institucional de las municipalidades y su relación con los administrados”*.<sup>151</sup> Todo ello ha redundado en una nueva generación de políticos locales, en particular de aquellos que han ocupado las alcaldías, que se han insertado en las altas esferas de la política nacional y que ya detentan una cuota importante de poder político en la Asamblea Legislativa y son proclives a las reformas en pro de la descentralización.

Finalmente, se comenta que la implementación de la descentralización propuesta por la Ley N° 8801 debe acompañarse por una modernización y fortalecimiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para coadyuvar la adopción y profundización de las reformas que impondrán las leyes especiales al trasladar nuevas competencias al régimen municipal. El IFAM es una institución cuya organización y funcionamiento no fue reparada después de la decisión de su cierre en mayo de 1995, durante la gestión del presidente José María Figueres Olsen.<sup>152</sup> Conviene señalar que la Contraloría General de la República en su Informe de Auditoría del IFAM (DFOE-DL-IF-00005) del año 2018, señaló en relación con su gestión crediticia al régimen municipal *“inconsistencias en las condiciones y requisitos del otorgamiento de créditos a los gobiernos locales por parte del IFAM; deficiencias en el registro de las solicitudes de crédito; ausencia de una metodología de valoración y administración de riesgos, debilidades en la conformación de los expedientes crediticios, así como debilidades importantes de control interno”*.<sup>153</sup>

Esta institución fue creada mediante Ley 4716 del año 1971, con el propósito de *“fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal”* y con funciones específicas en las áreas del financiamiento y la asistencia técnica municipal para el cumplimiento de sus fines.<sup>154</sup> Esa razón de ser del IFAM, justifica la necesidad de que

---

<sup>150</sup> se señala que algunas municipalidades como la de Grecia, ha incorporado en sus planes de desarrollo cantonal, el componente de “desarrollo económico” por medio de una estrategia con el Banco Popular, para fomentar la actividad económica de las pequeñas y medianas empresas domiciliadas en los diferentes distritos del cantón según prioridades previamente establecidas”. A su vez, la municipalidad de Cañas cuenta con una Oficina de Gestión Empresarial la cual tiene el “objetivo de promover el desarrollo local” por medio de sus programas y proyectos de inversión.

<sup>151</sup> J. Soto Zúñiga. Vía Socialdemócrata: El nuevo Ministerio de Descentralización y Gobiernos Locales. <http://costaricahoy.info/opinion/foro/via-socialdemocrata-el-nuevo-ministerio-de-descentralizacion-y-gobiernos-locales/49211/> Domingo, Septiembre 05, 2010.

<sup>152</sup> En mayo de 1995, los expresidentes Rafael Angel Calderón, José María Figueres y Rodríguez -en representación de sus partidos y el gobierno- acordaron impulsar un plan de clausura del IFAM. El proyecto tuvo dictamen positivo de comisión, pero no fue aprobado por el plenario legislativo. La Nación. Setiembre 26, 1998. <https://www.nacion.com/el-pais/cierre-de-ifam-en-punto-muerto/7Z2F6RLZRREC7A4UXOVTEGN7HQ/story/>

<sup>153</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión del otorgamiento de créditos a los gobiernos locales por parte del IFAM. DFOE-DL-IF-00005, julio 20, 2018, página 24.

<sup>154</sup> Ley de organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal N° 4716, de febrero 9, 1971. Ver artículos 4 y 5.

MIDEPLAN propicie mediante su división de reforma administrativa de una profunda revisión de los objetivos y funciones del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en las áreas de capacitación y asistencia técnica. No es un secreto que esta institución ha estado desfinanciada en lo que va de este siglo y es necesario corregir esa deficiencia para coadyuvar en una ejecución eficaz de la política de descentralización.

La labor de IFAM en el campo de la capacitación municipal fue sustituida/ complementada por centros especializados de capacitación, investigación y asistencia técnica de las universidades públicas, en particular por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Estatal a Distancia. El CICAP ofrece en la actualidad el Programa Especializado en Administración Tributaria Municipal dividido en cinco módulos y 168 horas. Además, el personal de las municipalidades puede acceder a un variado menú de programas de capacitación en las áreas de gestión y evaluación de proyectos, contratación pública, fideicomisos públicos, normas internacionales de contabilidad, planificación y cargas de trabajo en la provisión de servicios públicos.

El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia empezó a funcionar en el año 2009 con el propósito de realizar programas de formación y capacitación de recursos humanos para el sector municipal, así como para fortalecer y promover la participación ciudadana, la gestión del territorio y el desarrollo local. En la actualidad, su labor se orienta en cuatro ejes: gobernanza territorial y participación ciudadana, planificación del desarrollo territorial, financiación para el desarrollo territorial, y gestión del talento humano. En este contexto, el IFCMDL ofrece cursos en gestión local, desarrollo gerencial y técnico en computación e informática. MIDEPLAN debe integrar la función del financiamiento de proyectos municipales bajo responsabilidad del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal con la labor de los programas de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia en las áreas de asistencia técnica y capacitación, en aras de promover una profundización del proceso de descentralización municipal.

##### **5. Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.**

La Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal 9329 fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 15 de octubre del 2015. Esta ley fue promovida por el movimiento municipalista encabezado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual tomó la iniciativa de plantear un anteproyecto que negoció directamente con la Presidencia de la República.<sup>155</sup> Este proyecto de ley fue trasladado a la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo para su estudio y discusión. Con posterioridad, fue aprobado como la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329, el 15 de octubre del 2015.

- a) Antecedentes de la Ley 9329, El Proyecto de Ley 18001 “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” del 24 de febrero del 2011.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> “La reforma fue impulsada por el Diputado Gilberth Jiménez y apoyada desde la Unión Nacional de Gobiernos Locales”. UNGL celebra reforma a ley de caminos. <https://www.ungl.or.cr/index.php/mn-actualidad/216-red-vial>

<sup>156</sup> Aguilar, Justo. Transferencia de Competencias y Recursos a las Municipalidades. Comentarios al Proyecto de Ley 18001. Taller de Descentralización. Actividad organizada por la Asociación de Estudiantes de las Escuelas de Economía y Administración Pública, la cual se celebró en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas, el día jueves 19 de mayo del 2011.



Este Proyecto reconoció que las municipalidades disfrutaban de una competencia concurrente pero subordinada con el MOPT en lo relativo a la gestión de la red vial cantonal del país. La red vial cantonal comprende 27.000 kilómetros de calles y caminos municipales, la cual es siete veces mayor a la red vial nacional (carreteras nacionales) y representa un servicio que por tradición fue compartido entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las municipalidades y en algunos casos con las comunidades organizadas que incorporaron sus demandas en el plan cantonal vial.<sup>157</sup> En la práctica, esta relación interinstitucional consideró que la capacidad técnica y el financiamiento han estado en el Poder Ejecutivo y que las municipalidades participaron como instituciones receptoras con un mínimo de capacidad decisoria.<sup>158</sup>

El Proyecto de Ley 18001 de febrero del 2011, fue propuesto con el propósito de resolver esa asimetría institucional entre el MOPT y el régimen municipal, aceptándose que las políticas, normas y estándares fueran responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y que las municipalidades tuvieran la autonomía requerida para planificar y presupuestar sus propios proyectos de vialidad, así como los recursos necesarios para financiar la construcción y mantenimiento de la red vial cantonal.

Debe señalarse, sin embargo, que ese propósito del Proyecto de Ley 18001 no era nuevo. En su Decreto Ejecutivo 27917 del 31 de mayo de 1999 (artículo 22, inciso g), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes recomendó un “Plan de Transición Municipal” para que resolviera esa asimetría institucional, el cual por diversas razones no pudo implementarse en la práctica. Con posterioridad, la Contraloría General de la República por medio de su Oficio DFOE-OP-27-2006, del 22 de diciembre de 2006, recomendó que el MOPT trasladara la atención de la red vial cantonal a las municipalidades. En dicho oficio se le recomendó a la Ministra de Obras Públicas y Transportes, señora Karla Carvajal *“elaborar una estrategia institucional de mediano y largo plazo con el cronograma respectivo para su implementación, encaminada a la modernización del MOPT...trasladar la atención de la red vial cantonal a las municipalidades y con ello los ajustes del recurso humano en el MOPT, tomando en cuenta el traslado definitivo”*.<sup>159</sup>

El Proyecto de Ley en su artículo primero, señala como finalidad *“desarrollar y concretar las disposiciones establecidas en el artículo 170 de la Constitución Política...transfiriéndose a las municipalidades la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal que se regulan en la Ley General de Caminos Públicos, Ley 5060 de 22 de agosto de 1972”*. En forma específica, el artículo segundo establece que esa competencia incluye *“el alineamiento, construcción, reconstrucción, concesión, mantenimiento y responsabilidad por el estado de las rutas correspondientes a la red vial cantonal”*. Además, en su artículo cuarto se señala que las municipalidades *“podrán ejercer la competencia transferida, a través de convenios, asociaciones municipales o cualquier otro mecanismo de gestión municipal establecido en la*

---

<sup>157</sup> Proyecto de Ley 18001 “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” del 24 de febrero del 2011, página 3.

<sup>158</sup> La participación municipal en la construcción y mantenimiento de la red vial cantonal puede confirmarse con el siguiente caso resuelto por la Corte Suprema en el año 2011. Se señala al respecto: Un vecino de la comunidad de Buena Vista del cantón de San Carlos apeló a la Sala Constitucional el 5 de agosto del 2011 sobre la necesidad de que el MOPT y la municipalidad de San Carlos colocaran un nuevo puente sobre el río La Vieja que comunica Buena Vista con San Carlos, el cual fue destruido por el temporal del día 20 de junio del año 2010. La resolución de la Corte Suprema consideró que el puente sobre el río La Vieja se localiza dentro de la Red Vial Cantonal de San Carlos y responsabilizó para la colocación del puente solicitado a la Municipalidad de San Carlos. Sobre el particular la Sentencia N° 10355 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 5 de Agosto del 2011, señaló *“que no puede la Municipalidad de San Carlos, como parece sugerir en su informe, responsabilizar a otras instituciones, ya que el puente sobre el río La Vieja se localiza dentro de la Red Vial Cantonal”*. <https://vlex.co.cr/vid/-499572474>.

<sup>159</sup> Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa -Área de Fiscalización de Servicios de Obras Públicas y Transportes. Oficio 1122/ FOE-OP-054, dirigida a la Ministra de Obras Públicas y Transportes, Karla Carvajal, marzo 15, 2007. [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2007/SIGYD\\_D\\_2007001945.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2007/SIGYD_D_2007001945.pdf)

*normativa jurídica nacional o local, incluyendo la creación de unidades ejecutoras intercantionales”.*

En el artículo sexto se propuso la creación del Patronato de Obras y Servicios Municipales, el cual estaría regido por un Consejo Directivo con siete representantes municipales. El Patronato de Obras y Servicios Municipales sería la *“instancia de coordinación intermunicipal para la percepción y distribución de las transferencias presupuestarias ordenadas por el artículo 170 de la Constitución Política; asimismo funcionará como una entidad de apoyo y fortalecimiento municipal para la ejecución de proyectos y prestación de servicios a nivel local”*.

En ese contexto, todo lo pertinente al ejercicio de esta competencia municipal relativa a la gestión vial cantonal estaría supeditada a las disposiciones de este Patronato de Obras y Servicios Municipales, cuyas funciones sustantivas serían las siguientes: diagnósticos y análisis de capacidad municipal para la gestión de la red vial cantonal; gestionar bases de datos; formular planes y programas anuales en apoyo a la gestión municipal; gestionar recursos de cooperación técnica para los municipios; promover el fortalecimiento institucional municipal; apoyar con capacitación al personal municipal; así como formular y ejecutar el plan de transferencias de recursos a las municipalidades dispuesto por esta normativa.

El Patronato absorbería la Dirección de Gestión Municipal del MOPT, la cual se *“constituye en la base orgánica desde la cual se conformará la estructura funcional y operativa del Patronato de Obras y Servicios Municipales”*; señalándose que los *“costos administrativos, los salarios del director ejecutivo y demás personal técnico y administrativo del Patronato, no podrán superar el tres por ciento (3%) de los ingresos transferidos por la presente Ley.*

El artículo décimo señala el financiamiento previsto para atender la gestión de la red vial cantonal por parte del régimen municipal, destacándose dos aspectos sustantivos, a saber:

- El financiamiento de las dos anualidades consecutivas a la aprobación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo destinará doscientos millones de dólares, de los fondos provenientes del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007) entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo”.<sup>160</sup>
- *“A partir del tercer año consecutivo contados desde la aprobación de la presente Ley y una vez ejecutado el 50% de los recursos del artículo anterior, se transferirá el equivalente al 1,5% de los ingresos corrientes de las leyes de presupuesto de la República, certificados por la Contraloría General de la República como ingresos probables para los años económicos subsiguientes a las anualidades financiadas en el párrafo anterior”*.<sup>161</sup>

Este proyecto de ley fue trasladado a la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo para su estudio y discusión.

---

<sup>160</sup> Estos recursos financiarán el equivalente del 1,5% de los ingresos corrientes de las leyes de presupuesto de la República, certificados por la Contraloría General de la República como ingresos probables para los dos años económicos subsiguientes a la aprobación de la presente Ley. Proyecto de Ley 18001 “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” del 24 de febrero del 2011, página 9.

<sup>161</sup> Ibid, página 10.

**b) Ley 9329 para la Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal del 2015.**

La política de descentralización debió esperar hasta la siguiente administración del Presidente Solís Rivera, durante cuya gestión se aprobó la Primera Ley Especial N° 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal con fecha 13 de octubre del 2015, pero con una vigencia que se iniciaría el 10 de enero del 2016. La nueva legislación estableció en su artículo primero el propósito de *“transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley N° 5060, Ley General de Caminos Públicos de 22 de agosto de 1972”*, el cual fue el objetivo del proyecto de ley presentado originalmente por el municipalismo en agosto del 2010. Además, en su artículo quinto, la ley 9329 estableció que *“los gobiernos locales contarán con los recursos incluidos en el artículo 12 de la presente ley correspondientes al inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001 y sus reformas”*.

En su artículo segundo, la ley define en forma específica esta competencia señalando que le corresponde a las municipalidades *“planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación”* considerando un plan quinquenal municipal. Incluye además *“la infraestructura complementaria siempre que se encuentre en terrenos de dominio público y cumpla los requisitos de ley”*; así como las *“aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato”* enmarcadas en el derecho de vía. Se incluye los puentes y estructuras de drenaje y de retención y el señalamiento vertical y horizontal.

La competencia está limitada a las rutas cantonales *“establecidas en la reglamentación de la presente ley”* pero no incluye aquellas rutas cantonales que no cumplan con el mínimo del derecho de vía. Se señala que la Ley 5060 del 22 de agosto de 1972 estableció que el ancho de los caminos vecinales bajo gestión municipal no puede ser menor a los catorce metros, para ser financiadas con los recursos provenientes de la transferencia del impuesto a los combustibles. A pesar de ello, un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República fechado el 3 de agosto del 2022 señaló que *“No obstante lo indicado, los gobiernos locales sí tienen la competencia para invertir fondos públicos en caminos vecinales con medidas inferiores a los catorce metros, siempre que la inversión sea de una fuente de financiamiento distinta a la proveniente del impuesto único a los combustibles, regulada en la Ley 8114”*.<sup>162</sup>

La competencia regulatoria de la red vial cantonal estará bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ente que esta ley define como ente rector y fiscalizador en el campo de la vialidad cantonal y cuyos lineamientos técnicos deberán ser acatados por las municipalidades. El artículo cuarto señala que esta competencia puede ser ejercida en forma mancomunada por las municipalidades por medio de *“convenios, federaciones o confederaciones de municipalidades...incluyendo unidades ejecutoras intercantionales o regionales”*. La ejecución de las obras viales será responsabilidad de las municipalidades involucradas en acatamiento a la normativa vigente.

En los artículos quinto y doceavo se establecen los mecanismos del financiamiento que conlleva la gestión de la red vial cantonal bajo gestión municipal. Ese financiamiento corresponde a lo establecido en el inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributarias del 4 de julio del 2001 y reformas posteriores: sin embargo, el aporte

---

<sup>162</sup> Carta dirigida a la Auditora de la Municipalidad de Atenas, Lic. Maricruz Arce Delgado. Procuraduría General de la República, PGR-C-234-2022 del 30 de octubre de 2022 y firmado por la Procuradora Silvia Patiño Cruz. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&n=dictamen=23604&strtipm=t](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&n=dictamen=23604&strtipm=t)

respectivo no podrá ser *“menor al uno coma cinco por ciento 1,5%, de los ingresos ordinarios del Gobierno Central”* y deberá ser girado *“directamente a los gobiernos locales por la Tesorería Nacional a partir de la promulgación de la presente ley”*.

Esta ley estableció como condición para la transferencia de estos recursos lo siguiente: *“el aumento de recursos, indicado en este artículo será prorrateado a razón de una tercera parte por año hasta completar la totalidad de dicho aumento, de tal forma que a partir de la cuarta anualidad y subsiguientes se continuará aplicando el porcentaje completo adicional. Dicho aumento porcentual será transferido totalmente a los gobiernos locales según los criterios de distribución establecidos en la presente ley, y se destinarán a la administración general de la red vial cantonal”*. El artículo doce de la ley incluyó una reforma al artículo quinto de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria de 4 de julio de 2001, y sus reformas, para que un 48,60% de la recaudación del impuesto único sobre combustibles fuera transferido al Ministerio de Hacienda, con la siguiente distribución:

- Un 21,74% para el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para atender la red vial nacional.
- Un 22,25% para el régimen municipal para atender la red vial cantonal.
- Un 3,5% para el Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) con el fin de atender el pago de servicios ambientales.
- Un 0,1% al Ministerio de Agricultura y Ganadería para el financiamiento de sistemas de producción agropecuaria orgánica.
- Un 1% para el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAME) de la Universidad de Costa Rica para financiar servicios técnicos que permitan garantizar la calidad de la red vial nacional.

La transferencia de estos recursos provenientes del impuesto único a los combustibles se distribuirá a las municipalidades por parte de la Tesorería Nacional en base a los siguientes parámetros distributivos.

- Un 50% considerando la extensión de la red vial de cada cantón, la cual debe estar inventariada y registrada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Un 35% de acuerdo con el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) de MIDEPLAN, con el propósito de que los cantones más pobres del país reciban proporcionalmente mayores recursos.
- Un 15% se distribuirá en partes iguales a cada municipalidad del país.

Estos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda directamente a cada municipalidad según sus propias regulaciones y se definirán como *“fondos con destino específico”*. El artículo sexto define *“que estos recursos no tendrán ningún efecto presupuestario en los términos de los artículos 20,30 y 170 de la Ley N° 7794 Código Municipal del 30 de abril d 1998 y el inciso f) del artículo 10 de la Ley N° 9303 del 26 de mayo de 2015 “creación del Consejo Nacional de personas con discapacidad, así como en relación con el cálculo de los aportes que deban hacer las municipalidades en federaciones, confederaciones u otras entidades a las que pertenezcan”*<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Los artículos 20 y 30 del Código Municipal establecen el salario de los Alcaldes y dietas de los regidores en función del presupuesto municipal respectivamente. El artículo 170 señala que la transferencia a los Comités Cantonales de Deportes será de un 3% de los ingresos ordinarios anuales del presupuesto municipal. El inciso f) del

De forma particular, el artículo sétimo establece que cada Concejo Municipal tiene la obligación de asignar y transferir la porción que le corresponda a cada Concejo Municipal de Distrito de su cantón –donde existan- según el criterio de recursos que le corresponda “*según las rutas cantonales territorialmente ubicadas en la jurisdicción de cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en el artículo doce*”.

En su artículo ocho se señala que los recursos de la cooperación internacional en apoyo a la red vial cantonal, podrán ser coordinadas y negociadas por parte de las municipalidades ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, aun cuando el mismo artículo señala que las municipalidades podrían realizar esta gestión en forma directa. Además, el artículo nueve autoriza a las municipalidades para que previa comunicación y justificación ante la “*Comisión Nacional de Prevención y de Riesgos y Atención de Emergencias*”, puedan emplear los recursos aprobados por esta ley, en la atención de “*caso de emergencias*” que afecten la infraestructura vial cantonal.

El ejercicio de la rectoría técnica y fiscalización de la gestión municipal de la red vial cantonal, corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la cual es definida por la ley en su capítulo cuarto de “Disposiciones Finales”, señalándose que la misma incluye “*asesorar y coordinar, con los gobiernos locales sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la red vial cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional*”. Además, debe ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con los gobiernos locales, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la red vial cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional.

La asignación de recursos del impuesto único a los combustibles entre el Gobierno Central y el régimen municipal para el período 2016-2018, con referencia a los tres años inmediatos a la aprobación de la ley 9329 se presenta en el cuadro siguiente:

| Distribución % del Impuesto sobre Combustibles conforme al artículo 5 de la Ley 8114 y Reforma Ley 9329                                                                                                                                                                    |                       |                                    |              |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--------------|--------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                            | % antes de la reforma | Distribución % aplicación Ley 9329 |              |              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                            |                       | 2016                               | 2017         | 2018         |
| <b>Municipalidades:</b>                                                                                                                                                                                                                                                    |                       |                                    |              |              |
| Ley 8114 sin reforma                                                                                                                                                                                                                                                       | 7,25%                 | ---                                | ---          | ---          |
| Reforma Ley 9329                                                                                                                                                                                                                                                           |                       | 12,25                              | 17,25        | 22,25        |
| <b>Gobierno Central</b>                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>66,40%</b>         | <b>61,40</b>                       | <b>56,40</b> | <b>51,40</b> |
| <b>Notas:</b> Total del Impuesto único combustibles: \$242.167,9 millones en el año 2018                                                                                                                                                                                   |                       |                                    |              |              |
| <b>Fuente:</b> La Gaceta, Alcance 223. Destinos Específicos 2018, setiembre 19, 2017 , páginas 136, 138. <a href="https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/09/19/ALCA223C_19_09_2017.pdf">https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/09/19/ALCA223C_19_09_2017.pdf</a> |                       |                                    |              |              |

La Asamblea Legislativa asignó en el presupuesto del año 2018, los siguientes recursos provenientes del “Impuesto Único sobre los Combustibles”: Consejo Nacional de Vialidad, \$107.336 millones; Municipalidades, \$109.803 millones; MAG (beneficios ambientales), \$493 millones; LANAMME, \$4.935 millones, Cruz Roja (ministerio Salud), \$2.548 millones; y Fonafifo (ministerio Ambiente), \$17.272 millones.

---

artículo 10 de la Ley N° 9303 señala el aporte municipal al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad en “*el cero coma cincuenta (0,50%) del presupuesto general de los gobiernos locales*”.

## 6. COMENTARIOS FINALES

La evolución del gasto municipal a lo largo de las primeras dos décadas del siglo veintiuno fue satisfactorio y el mismo fue el resultado de las reformas de fortalecimiento municipal de los años noventa y la política de descentralización implementada en el periodo 2001-2015. El gasto municipal más que se duplicó durante las primeras dos décadas de este siglo y las municipalidades mostraron por primera vez en mucho tiempo, una actividad relevante en sus comunidades.

En el futuro cercano de las próximas dos décadas, la política de descentralización deberá orientarse al traslado de competencias compartidas con instituciones nacionales y para las cuales las municipalidades cuenten con experiencia 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 deberán responder a una política nacional emitida por el Ministerio Rector (MIDEPLAN) y a normas y estándares definidos por esa política nacional, lo cual aseguraría que con independencia de su cantón de residencia, cada ciudadano costarricense reciba el mismo trato por parte de su gobierno cantonal.

### a) Desempeño satisfactorio del régimen municipal en el periodo 2000-2020.

El régimen municipal más que duplicó su tamaño económico en relación con el gasto del Gobierno Central a lo largo del periodo 2000-2020. El gasto municipal representó un 2,7% como porcentaje del gasto del Gobierno Central en el año 2000 y dos décadas después esa relación aumentó a un 6,7% respectivamente. Ese aumento del gasto municipal fue significativo y muestra el impacto de la política de descentralización que resultó de la reforma del Artículo 170 Constitucional y de las leyes requeridas para su implementación de los años 2010 y 2015 respectivamente. A pesar de esa evolución positiva del gasto municipal en el periodo 2000-2020, el nivel de descentralización del Estado costarricense medido por la gestión de competencias y funciones municipales que se expresan por el gasto municipal, es todavía muy bajo. El politólogo Oscar Arias Sánchez reconoció a fines del primer decenio, que *“A pesar de nuestras intenciones y declaraciones, el hecho es que seguimos siendo uno de los países más centralistas del mundo”*<sup>164</sup>. La descentralización del estado costarricense como proceso todavía es joven y falta un largo camino por recorrer.

A un año de haberse aprobado la Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en el 2010, el Ministerio de Planificación se negó a formular la primera ley específica para el traslado de una competencia del Gobierno Central a las municipalidades. Esa legislación estableció que MIDEPLAN debería presentar siete proyectos de ley uno por año para transferir el 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Ordinario del Gobierno Central. Sobre este tema, la Ministra de Planificación Dra Laura Alfaro manifestó *“tengo que encontrar una competencia para pasársela a todas las municipalidades al mismo tiempo que el Poder Ejecutivo se salga de ese servicio y que no me lleve a una caída sustancial en la prestación de los servicios públicos...aquí nadie aterrizó los números, hay una imposibilidad real de cumplir con el mandato constitucional”*.<sup>165</sup>

En relación con esta situación, el jurista Jinesta Lobo considera que el proceso de descentralización del Estado costarricense ha sido lento e inconcluso, lo cual se debe a que la transferencia de competencias genera una alta complejidad en la praxis de la gestión pública. La falta de voluntad política y la desconfianza hacia la institución municipal ha

<sup>164</sup> Gobierno de la República de Costa Rica. Administración Arias Sánchez. *Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*. IFAM-MIDEPLAN. Febrero 5, 2008.

<sup>165</sup> Mideplán desafiará ley de descentralización. Propondrá reforma para revertir traspaso de competencias. El Financiero, edición 804, febrero de 2011.  
[http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2011/febrero/06/economia2662230.html](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/febrero/06/economia2662230.html)

postergado este proceso, más allá de los nueve años que planteó la reforma del Artículo 170 Constitucional en el año 2001. Ello conllevó tres acciones de inconstitucionalidad de la reforma aprobada en el año 2001 ante la Sala Constitucional, las cuales fueron desestimadas por mayoría de votos. La aprobación de la Ley 8801 de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades del 2010 representó el gran triunfo del municipalismo costarricense, lo cual en las palabras de Jinesta Lobo *“constituye un esfuerzo político relevante para iniciar el proceso de transferencia de competencias que presenta aciertos y desaciertos”*.<sup>166</sup>

En ese contexto, el régimen municipal debió esperar un quinquenio con posterioridad a la ley 8801 del 2010, para la aprobación de la primera ley específica de la descentralización. El 15 de octubre del 2015, la Asamblea Legislativa aprobó la “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, la cual trasladó a las municipalidades la red vial cantonal con un financiamiento proveniente del impuesto sobre los combustibles. Esa transferencia se distribuye a cada municipalidad, considerando un 50% por la extensión de su red vial cantonal, un 35% según su índice de desarrollo social cantonal y un 15% distribuido en partes iguales para cada municipalidad.

En el año 2017 la transferencia recibida por el régimen municipal por concepto del impuesto a los combustibles fue de ₡79.525 millones, lo cual representó un 12,3%, del total de ingresos municipales en ese año.<sup>167</sup> Esos recursos se distribuyeron en tres grupos municipales, clasificados según los tramos de asignación tributaria del Impuesto definidos por la ley 9329 para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal:

- Un 61,4% para el grupo formado por las siguientes municipalidades: San Carlos, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Pococí, Puntarenas, Sarapiquí, Coto Brus, Osa, Golfito, Upala, Los Chiles, Limón, Santa cruz, Talamanca, Nicoya, Siquirres, San Ramón, Turrialba, Liberia, Corredores, Guatuso, Abangares, Bagaces, Matina, Guácimo, La Cruz, Parrita, Aguirre, Tarrazú, Acosta, Nandayure, Grecia.
- Un 28,7% para las municipalidades de Desamparados, Tilarán, Cañas, Carrillo, Cartago, Turrubares, León Cortés, Dota, Puriscal, Alajuela, Jiménez, San José, Aserri, Garabito, Naranjo, Montes de Oro, Hojancha, El Guarco, Paraíso, Oreamuno, Orotina, Esparza, Mora, Alvarado, La Unión, Heredia, Zarcero, Poás, Alajuelita, Valverde Vega.
- Un 9,9% para las municipalidades de San Mateo, Goicoechea, San Rafael, Atenas, Barba, Coronado, Santa Bárbara, Santa Ana, Curridabat, Tibás, Palmares, San Isidro, Santo Domingo, Moravia, Escazú, Montes de Oca, Flores, Belén, San Pablo.

La asignación presupuestaria proveniente de la recaudación del impuesto a los combustibles permitió lograr un segundo efecto de tipo redistributivo dado que el mayor porcentaje de esa transferencia financiera, un 61% del total de los recursos, fue transferida a municipalidades localizadas fuera de la región central del país.

La reforma de la descentralización generó un impacto directo sobre el crecimiento de los ingresos totales del régimen municipal. En el año 2015, los ingresos ascendieron a ₡514.091 millones y para el período de la ejecución de la primera ley específica que transfirió la red vial cantonal a las municipalidades, mostró los siguientes incrementos anuales: un 11% en 2016; un 13,5% en 2017; un 10% en 2018, un 4,5% en 2019, un -2,4% en 2020 el año de la recesión económica; y un 7,4% en el año 2021 cuando los ingresos municipales totalizaron ₡779.522 millones de colones.

---

<sup>166</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. Administración Pública Municipal. Revista de Ciencias Jurídicas N° 135, setiembre – Diciembre, 2014, página 169.

<sup>167</sup> Contraloría General de la República (datos SIPP). Consolidado, DFOE-LOC-MTR-2022

Desde la perspectiva del gasto municipal y su relación con el gasto del Gobierno Central, las estadísticas muestran que esa relación fue de un 2,7% en el año 2000, aumentó a un 4,9% en 2010 y alcanzó un 6,7% en el año 2020; lo cual significa que el tamaño del presupuesto municipal más que se duplicó en el período de dos décadas de la descentralización. En relación con la producción nacional, la relación gasto municipal/ Producto Interno Bruto pasó de un 0,8% en el 2000 a un 1,4% en el 2020, lo cual significó un aumento total de más de un 50% respectivamente. Contrario a la expansión municipal, el gasto del Gobierno Central en relación con el Producto Interno Bruto disminuyó desde un 30% en el año 2000 a un 21% en el año 2020, lo cual sugiere una disminución importante de la centralización del Estado costarricense.

**b) Los requisitos para la formalización de una estrategia de descentralización 2024-2034**

Se considera con fundamento al análisis presentado, que la implementación eficaz de las transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades en el mediano y largo plazo, debe tomar en cuenta los siguientes requisitos.

- **Actualización de la gestión municipal.** El primer requisito requerido para la implementación de la política de la descentralización tiene que ver con la puesta en marcha de un proceso intensivo de mejoras en la gestión municipal, incluyendo la totalidad de procesos de programación, presupuestación, ejecución, contabilidad y tesorería, evaluación y control. Las universidades cuentan con centros especializados en administración como el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública CICAP/UCR y el Instituto de formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local IFCMDL/UNED, los cuales podrían asumir esta responsabilidad. La creación de un fondo de financiamiento en el IFAM para atender estas necesidades podría ser una solución para la contratación de estos institutos universitarios. Este enfoque podría ofrecer una estrategia inmediata al problema de la baja capacidad de la gestión municipal, dada la escasez de especialistas con que cuenta el Poder Ejecutivo en estas áreas. No tiene sentido aumentar el número de programas bajo responsabilidad municipal, si al mismo tiempo no se mejora la capacidad de su gestión institucional.
- **Fortalecimiento de los mecanismos de evaluación y control municipal.** 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 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.

Finalmente, MIDEPLAN deberá propiciar mediante su División de Modernización del Estado de una profunda revisión de los objetivos y funciones del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en las áreas de capacitación, asistencia técnica y otorgamiento de crédito, a efectos de coadyuvar en el proceso de profundización de las reformas que impondrán las leyes especiales de la descentralización en el régimen municipal costarricense. El Ministerio de Hacienda deberá revisar como parte de esa reforma el financiamiento requerido por la reestructuración del IFAM. No es un secreto que esta institución ha estado desfinanciada durante el último quinquenio y de la necesidad de corregir esta deficiencia para coadyuvar en una ejecución eficaz de la política de descentralización.



c) Lineamientos para la definición de una Estrategia de Descentralización, 2024-2034

Las competencias a ser incluidas por MIDEPLAN en las leyes especiales faltantes y que serían transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades, deberían de ser competencias compartidas con la Administración Central, en las cuales ya existe experiencia municipal. El análisis económico reconoce que las competencias municipales se dividen en propias y compartidas. Las primeras son municipales en razón de su escala local y un número importante ya son ejercidas por las municipalidades. Las segundas son competencias nacionales cuya ejecución podría realizarse a nivel municipal bajo políticas, financiamiento, normas y estándares establecidas por el Poder Ejecutivo.

La experiencia de las últimas dos décadas muestra que el régimen municipal comparte servicios de carácter local con las instituciones nacionales. Experiencias en este sentido se comentan de seguido:

- **Servicio de Policía.** El Ministerio de Seguridad empezó a trabajar a fines de la Administración Arias Sánchez con la Municipalidad de San Carlos en lo relativo a compartir costos para la provisión del servicio de seguridad ciudadana. La expansión del servicio en el cantón de San Carlos consideró un personal de policía pagado y administrado por el Ministerio de Seguridad, al tiempo que la Municipalidad de San Carlos financiaba la infraestructura (puestos de policía) y algunos equipamientos. El Concejo Municipal de Grecia aprobó recientemente la creación de la policía comunitaria en el cantón, como un proyecto coordinado con el Ministerio de Seguridad Pública. Estos casos muestran la importancia que han venido adquiriendo los arreglos institucionales Poder Ejecutivo/ Municipalidad en la prestación de las competencias compartidas. Más recientemente la ley 9542 “Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal” del 23 de abril del 2018, señaló que *“la policía municipal tendrá competencia dentro del territorio del cantón correspondiente, estará bajo el mando del respectivo alcalde y funcionará como auxiliar de la Fuerza Pública”*.<sup>168</sup> Sin embargo, parece importante dotar al régimen municipal de un financiamiento propio para expandir este servicio público.
- **Infraestructura Educativa.** La Municipalidad de Escazú inició durante la administración del alcalde Marco Segura Seco (2010-2016), un proyecto de infraestructura educativa que consideró mejoras en las instalaciones educativas y compra de equipamientos, con énfasis en la zona sur del cantón de Escazú, donde se localizan las poblaciones de menor capacidad económica. Ello requirió de una coordinación particular con el Ministerio de Educación, instancia responsable de la educación básica del país.<sup>169</sup>
- **Planificación Territorial.** Las municipalidades formulan y ejecutan planes reguladores de sus territorios, sin embargo, la planificación territorial es una responsabilidad compartida con el Poder Ejecutivo que presenta ambigüedades, duplicidades y problemas serios de coordinación. Aquí más que recursos, se trata de deslindar con claridad las responsabilidades entre los ministerios del Poder Ejecutivo y las municipalidades. Es claro que el Poder Ejecutivo debe establecer las políticas, normas

---

<sup>168</sup> Ver el artículo segundo de la ley 9542 “Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal” del 23 de abril del 2018 [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86595&nValor3=112411&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86595&nValor3=112411&strTipM=TC)

<sup>169</sup> La inversión municipal moderniza la educación escazuceña. *“Las autoridades municipales de Escazú desarrollan un proyecto que dotará de pantallas interactivas digitales a cada una de las aulas en los centros educativos públicos. La inversión alcanza los 700 millones de colones anuales, en equipo, instalación, mantenimiento y muy importante capacitación, así como procesos de sensibilización para los docentes, que son parte fundamental del proyecto”*. <https://www.escazu.go.cr/noticias/inversion-municipal-moderniza-la-educacion-escazucena/> marzo 8, 2019.

y estándares y las municipalidades deben ser entes ejecutores; situación que no está definida en la legislación existente que es variada y dispersa.

- **Servicios asociados a la vialidad:** señalamiento vial y policía de tránsito. Estos servicios van asociados con la vialidad cantonal del país. El traslado de la red vial cantonal a las municipalidades realizado a partir del año 2016 obliga a trasladar de igual manera la policía de tránsito, los cuales se ofrecen en forma centralizada con altos costos operativos y con baja incidencia territorial.
- **Servicios ambientales.** Las municipalidades realizan estos servicios en forma parcial. Ejemplo de ello, la municipalidad de Grecia administra un programa de cuencas y un programa de conservación ecológica. Los problemas ambientales están en los territorios cantonales y las municipalidades tienen una cercanía estratégica para su detección y solución, que debe ser aprovechado para su redefinición como servicio público, entendiéndose que las políticas, normas y estándares programáticos deben ser una competencia del Poder Ejecutivo, en este caso del MINAE y su aplicación/gestión una competencia municipal.

No cabe duda que esta lista no es exhaustiva, pero tiene el propósito de mostrar que la interrelación municipal con el Poder Ejecutivo ocurre en muchas áreas de la provisión de regulaciones y servicios públicos. La segunda ley especial de la descentralización debe considerar un servicio de esas competencias y nutrirse de la cultura de cooperación con el Poder Ejecutivo ya enraizada en el régimen municipal costarricense. La decisión de cuales competencias serían descentralizadas hacia las municipalidades es una decisión colectiva que requiere de una negociación y un consenso mínimo previo entre las autoridades locales, MIDEPLAN en representación del Poder Ejecutivo y la aprobación final de la Asamblea Legislativa.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales presentó recientemente a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley “*Segunda ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva del equipamiento e infraestructura educativa*” en la cual se propone “transferir a los gobiernos locales, la atención plena y exclusiva de la infraestructura de los centros educativos que imparten educación preescolar, general básica y diversificada”.<sup>170</sup> El proyecto de ley señala que esta competencia podría ser transferida por parte de la municipalidad mediante convenios hacia federaciones o confederaciones de municipalidades u otro mecanismo de gestión municipal incluyendo unidades ejecutoras regionales o intercantionales. Además, considera que el financiamiento asignado a esta competencia municipal tendría un origen del Presupuesto Ordinario de la República. Finalmente, en su artículo 18 se propone la derogación del inciso 3 del artículo 35 de la Ley 181 Código de Educación. Se incluyen ocho transitorios para ordenar la transferencia de esta competencia del Ministerio de Educación Pública a las municipalidades.

## 7. Bibliografía

- Aguilar, J. Capítulo económico del informe correspondiente a la investigación Reformas de la Descentralización del Estado y el Fortalecimiento Municipal. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Proyecto 721-A7-124. Abril, 2009.
- Aguilar, J., y R. Lücke. Crisis Global y Política Económica. La Economía Costarricense en el período 2006-2009. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas/ UCR. Agosto, 2010. <http://www.iice.ucr.ac.cr/>.

---

<sup>170</sup> Expediente Legislativo 23.252. Segunda ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva del equipamiento e infraestructura educativa.

- Aguilar, Justo. Transferencia de Competencias y Recursos a las Municipalidades. Comentarios al Proyecto de Ley 18001. Taller de Descentralización. Actividad organizada por la Asociación de Estudiantes de las Escuelas de Economía y Administración Pública. Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas, mayo 19, 2011.
- Arias Sánchez, Oscar. Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense. IFAM-MIDEPLAN. Febrero 5, 2008.
- Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo 23.252. Segunda ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva del equipamiento e infraestructura educativa.
- Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal (1998/ 2002). Diputados, Rafael Villalta, Walter Céspedes, Juven Cambroner, Virginia Aguilar, Roger Vilchez y José Núñez.
- Contraloría General de la República. Oficio OJ-064-2001 fechado el 5 de junio del año 2001.
- Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa. Oficio 1122/ FOE-OP-054, dirigida a la Ministra de Obras Públicas y Transportes, Karla Carvajal. Marzo 15, 2007.
- Contraloría General de la República. Datos SIPP Consolidado DFOE-LOC-MTR-2022
- Contraloría General de la República. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión del otorgamiento de créditos a los gobiernos locales por parte del IFAM. Julio 20, 2018. DFOE-DL-IF-00005.
- Contraloría General de la República, Resultado Presupuestario de los Gobiernos Locales en 2020. MA2020 N° 09. Abril 9, 2021.  
<https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2020/memoria2020/monitoreo-ma09>
- Contraloría General de la República. Análisis y Opinión sobre la gestión de los gobiernos Locales durante el período 2018. Decimocuarto Informe Julio, 2019 DFOE-DL-SGP-00001-2019.
- Contraloría General de la República. Índice de Gestión Municipal. Resultados del Índice de Gestión Municipal del Período 2012. Octavo Informe, agosto, 2013.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 10355 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 5 de Agosto del 2011. <https://vlex.co.cr/vid/-499572474>
- Cuarto Congreso Nacional de Municipalidades, agosto, 1976. Propuesta para la creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la cual se constituyó el 28 de agosto de 1977 con la aprobación de sus estatutos y su primer Concejo Directivo.
- Gobierno de la República de Costa Rica. Administración Arias Sánchez. Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense. IFAM-MIDEPLAN. Febrero 5, 2008.
- IFAM. Oficio PE-145-07 del 24 de mayo del 2007, del Lic. Fabio Molina Rojas Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

- Jinesta Lobo, Ernesto. Administración Pública Municipal. Revista de Ciencias Jurídicas N° 135, setiembre – Diciembre, 2014.
- Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal” del 23 de abril del 2018 [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86595&nValor3=112411&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86595&nValor3=112411&strTipM=TC)
- Ley 8801 del 4 de mayo del 2010. Alcance N° 7 a la Gaceta N° 85 del 4 de mayo del 2010.
- Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal N° 4716. Febrero 9, 1971.
- Meoño, Johnny. Crisis nacional, Estado y Burocracia. Editorial Tecnológica, Primera Edición. 2001.
- Ministerio de Planificación Nacional. Mideplan desafiará ley de descentralización. El Financiero, edición 804, febrero de 2011.
- Procuraduría General de la República. Carta dirigida a la Auditora de la Municipalidad de Atenas, Lic. Maricruz Arce Delgado. Procuraduría General de la República, PGR-C-234-2022. Octubre 30, 2022.
- Procuraduría de la República. Oficio OJ-043-2007 del 31 de mayo del 2007 firmado por el Dr. Fernando Castillo Víquez, Procurador Constitucional y enviado al Lic. Fabio Molina Rojas, Presidente Ejecutivo, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Proyecto de Ley 18001 “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”. Febrero 24, 2011.
- Proyecto de Ley. Segunda Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva del Equipamiento e Infraestructura Educativa. La Gaceta N°185 del 27 de setiembre del 2021.
- Rosales, Mario. Descentralización del Estado, crisis económica mundial y Oportunidades Locales en América Latina. Febrero 20,2009. Open Edition Journals 22-2009
- Roy Rivera, Rojas, Manuel, Zeledón, Fernando y Guzmán, Juany. *La Democracia del Nuevo Milenio. Transformaciones Políticas e Institucionales en la Costa Rica Contemporánea*”. San José. FLACSO-PNUD, 2006.
- Ryan, J y Aguilar, J. Descentralización, Responsabilidad y Participación. Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica. Perú: Reunión Anual de INPAE, 2001.
- Soto Zúñiga, J. Vía Socialdemócrata: El nuevo Ministerio de Descentralización y Gobiernos Locales. Septiembre 05, 2010. <http://costaricahoy.info/opinion/foro/via-socialdemocrata-el-nuevo-ministerio-de-descentralizacion-y-gobiernos-locales/49211>.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales”. UNGL celebra reforma a ley de caminos. <https://www.ungl.or.cr/index.php/mn-actualidad/216-red-vial>
- Vicepresidencia de la República. Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Proyecto de Reforma del Marco Legal de la Administración

**Pública. Despacho de la Segunda Vicepresidencia de la República, Lic. Elizabeth Odio Benito. <https://www.rodolfosaborio.com/xn/transfe2001.pdf>.**

- **Zamora Ramírez, María José. Fortalecimiento de los Gobiernos Locales a la luz de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política. Tesis en Derecho. UCR. Escuela de Derecho, 2003.**

## **SOBRE EL AUTOR**



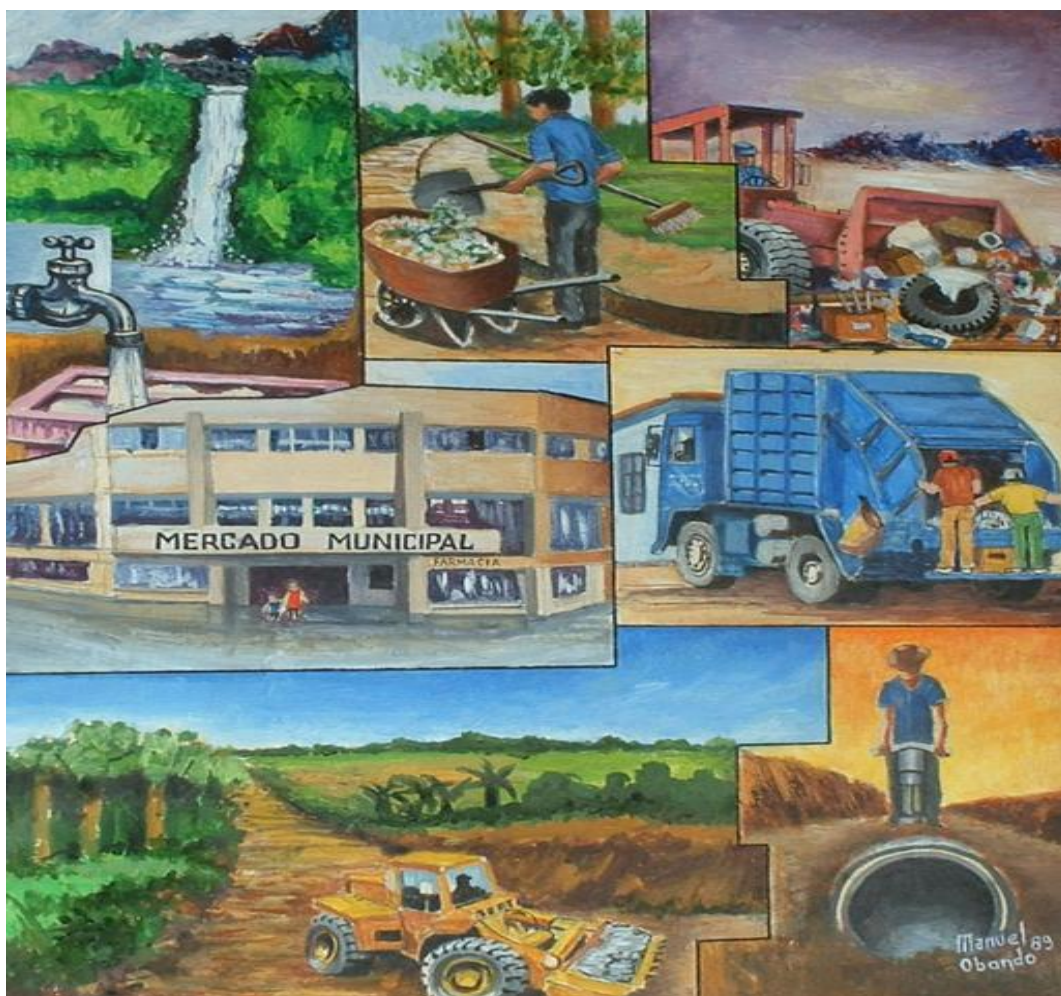
Justo Aguilar Fong es licenciado en economía de la UCR y graduado del programa de doctorado en economía de la Universidad Estatal de Connecticut (USA). Su primer trabajo profesional fue en la Municipalidad de San José y luego laboró cinco años como economista en el Ministerio de Planificación y Política Económica. Se desempeñó como profesor del curso de finanzas públicas en la Escuela de Economía de la UCR desde el año 1976 hasta el 2009, desempeñando los puestos de director de la Escuela de Administración Pública (1988-1994) y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica en el período 1994-2001. Además, fue director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas desde el año 2001 hasta la fecha de su retiro en el año 2009. Profesor invitado en el programa de posgrado del departamento de economía de South Florida University, en el año 2000. Impartió conferencias en varios países de América Latina, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Corea del Sur y China. Fue consultor independiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los años 2009 y 2010.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) publicó la investigación “El Desarrollo Tecnológico del Café en Costa Rica y las Políticas Científico Tecnológicas” en coautoría con Jorge León y Carlos Barboza, en agosto de 1982. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) publicó internamente el “Estudio de evaluación de la situación y avances de los procesos de modernización y reforma del Estado: El caso de Costa Rica, 1989-1994”, el 16 de julio de 1994. La Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP publicó los siguientes artículos “Liberalización del sector de servicios públicos” y “Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: antecedentes, desarrollo y perspectivas” en los años 2007 y 2009 respectivamente. El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Municipal de la UNED publicó en el libro Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica del año 2011, su artículo “La descentralización como política pública. Una interpretación histórica para el caso costarricense”. Con Jeffrey Ryan, el artículo “Descentralización, responsabilidad y participación: Consecuencias de la reforma municipal en Costa Rica”, publicado en S. Ospina y M. Penfold (editores) Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales en América Latina (2002). Con Violeta Pallavicini, el artículo “Modelo de gobierno local en Costa Rica. Un modelo híbrido” publicado en la Revista de Ciencias Económicas el año 2003. Esta misma revista publicó en su segundo número del año 2008, su artículo “El marco referencial de la economía pública”.

El Dr Aguilar se desempeñó como miembro de la Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en el período 1982-1990 y presidente de la institución entre junio de 1989 y febrero 1990. Coautor del libro Reforma del Estado en Costa Rica publicado por la Fundación Friederich Ebert en abril de 1990. Ganador del Premio de estudios municipales Armando Arauz Aguilar en 1997. La Universidad de Costa Rica publicó en el 2019, su libro El Régimen Municipal en Costa Rica en coautoría con la Dra Violeta Pallavicini Campos y en marzo del 2023 el libro Atenas: Historia y Gobernanza.

El profesor Aguilar nació en la ciudad de Cartago el 18 de agosto de 1945 y tiene 78 años en la actualidad. Contrajo matrimonio con la Lic. Ana Cascante en el año 1971, con la cual procrearon cuatro hijos (Andrés, Paulo, Francisco y Sergio). Vive desde el año 2009 con su esposa Ana en Villa Atenas y administra una pequeña finca de café de su propiedad en Sabana Larga de Atenas. Su correo electrónico es justo.jacoboa@gmail.com y el teléfono de su residencia es el número (506) 2446-4749.

**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA (UNED)  
INSTITUTO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL  
Y DESARROLLO COMUNAL**



Pintura de Manuel Obando e.p.d. dibujante del IFAM y donada al autor en el año 1989