

FINANZAS LOCALES Y REFORMAS MUNICIPALES. EL CASO COSTARRICENSE DURANTE EL PERÍODO 1950-2005¹

Justo Aguilar (Ph.D)

(Informe de la investigación "Descentralización Territorial en Costa Rica. Hacia una Estrategia Política de Transformación Integral y Viable" registrada en la Vicerrectoría de Investigación de la UCR como Proyecto N° 721-A7-124 y realizado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica durante el bienio 2007- 2008. Este proyecto fue realizado por los investigadores del IICE, Johnny Meoño Segura y Justo Aguilar Fong. El mismo corresponde a la participación del autor en el informe final de esta investigación)

RESUMEN

El gasto del régimen municipal costarricense representó un 12% del gasto del Gobierno Central en el año 1950 y ese porcentaje disminuyó a un 7% como promedio a mediados de los años setenta, reflejando con ello una contracción de la actividad de servicios municipales que se manifestó en concurrencia con una expansión del gasto del Gobierno Central. Esta situación mostró una asignación de recursos públicos altamente centralizada en el Gobierno Central y de gobiernos municipales débiles, lo cual es expresión del sistema político costarricense vigente, el cual privilegia el nivel centralizado de gobierno en demérito del régimen municipal de gobiernos cantonales.

En ese contexto, el régimen municipal presentó una crisis de financiamiento importante en el bienio 1969/1970, como resultado de una disminución reiterada de los recursos provenientes de las transferencias del Presupuesto de la República. Ello motivó un conjunto de reformas municipales por parte de la Asamblea Legislativa: primero, el Código Municipal con el propósito de ordenar la gestión y finanzas municipales (1970); segundo, la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como ente de apoyo técnico y financiero para las municipalidades (1971); y finalmente, la cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades, aún cuando el mismo siguió siendo administrado por el Ministerio de Hacienda (1970). Esta primera generación de reformas permitió resolver el problema financiero municipal pero no tuvo incidencia en la estructura centralizada del Estado costarricense, de forma que se mantuvo el mismo modelo de gobierno municipal pequeño y dependiente del Presupuesto Nacional.

La segunda generación de reformas municipales (creación del Impuesto Inmobiliario como impuesto municipal, 1995; revisión del Código Municipal, 1998; creación del Fondo de Partidas Específicas, 2000; y la reforma del artículo constitucional 170 en el año 2001) formó parte de la Estrategia del Ajuste Estructural adoptada por Costa Rica desde mediados de los ochenta. Estas reformas tuvieron el efecto de fundamentar un régimen económico local en lo tributario y tarifario y en lo político una mayor profundización de la institucionalidad local con las Alcaldías y los Concejos de Distrito. Como resultado de estas reformas el gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno Central se estabilizó en el rango 4%-4,5% del gasto del Gobierno Central y en un poco menos de un 1% del Producto Interno Bruto a mediados del primer decenio del siglo XXI. Esta situación evidencia que las reformas municipales únicamente han servido de contención para evitar un mayor deterioro del régimen municipal costarricense, pero que su importancia relativa en lo político y económico todavía es limitada. Interesa destacar, sin embargo, que el sistema tributario municipal –todavía en su fase embrionaria- muestra una tendencia definida para consolidarse, como la fuente de ingresos locales dominante en el

¹ Informe final de la investigación "Descentralización Territorial en Costa Rica. Hacia una Estrategia Política de Transformación Integral y Viable" registrada en la Vicerrectoría de Investigación de la UCR como Proyecto N° 721-A7-124 y realizado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica durante el bienio 2007- 2008.

financiamiento total de los gobiernos municipales y de que la creación de la Alcaldía y Concejos de Distrito constituyen reformas que fortalecieron la autonomía política del gobierno local. De esa manera, el país logro consolidar, aún cuando en forma precaria, un modelo de financiamiento tributario basado en un número reducido de impuestos (territorial, patentes, construcciones y timbres), los cuales aportaron durante el quinquenio 2001-2005 un promedio cercano al 40% del total de recursos del régimen municipal costarricense.

Un análisis comparativo del régimen municipal empleando el índice de descentralización (razón gasto municipal/ gasto del gobierno nacional) mostro que los países desarrollados presentan en promedio valores mayores a un 20%, mientras que Costa Rica presentó un valor de un 5%. Esa información sugiere la hipótesis de que la estructura del Estado presenta altos niveles de descentralización como condición propia del desarrollo que alcanzan los países de mayor avance y que Costa Rica deberá avanzar por esa senda en el futuro cercano. También se determinó que las competencias que son responsabilidad de los gobiernos locales de países desarrollados incluyen las siguientes: planificación económica y territorial, el servicio de policía y seguridad pública, la infraestructura urbana, tratamiento del agua y desechos, trasporte público, servicios sociales como casas de ancianos, cultura y recreación, protección contra emergencias, y los servicios de educación y salud, servicios que responden a necesidades fundamentales de sus comunidades. La transferencia de estas competencias a los gobiernos municipales constituye el reto de mayor responsabilidad de una política de descentralización del Estado costarricense.

I. Introducción

Este ensayo presenta un análisis de las finanzas locales que corresponden a las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica durante el período 1950/2005 y de la incidencia de las políticas descentralizadoras y de fortalecimiento municipal ejecutadas por el gobierno costarricense durante ese período. El primer lugar, se caracterizan esas políticas de la descentralización considerando dos momentos del desarrollo histórico del Estado costarricense: primero, las reformas de 1970 que permitieron contener la caída de la actividad económica del régimen municipal; y segundo las reformas promovidas por la Estrategia del Ajuste Estructural que incidieron en la creación de un nuevo modelo de gobierno municipal de mayor autonomía política y económica, el cual está en proceso de gestación. Se incluye una definición de las competencias que son legítimas del régimen municipal tal como fueron definidas por las reformas municipales de mediados de los noventa. La segunda sección presenta un análisis de carácter global de las tendencias mostradas por las finanzas municipales durante ese mismo período² considerando el impacto de las políticas de fortalecimiento municipal ya mencionadas. A un nivel de mayor detalle se presenta un análisis estructural de las finanzas locales, lo cual incluye la evolución de sus principales componentes a nivel del gasto y financiamiento municipal. Tercero, se incluye un análisis comparativo de las finanzas municipales para 23 países desarrollados y de países latinoamericanos con información del año 2004, con el propósito de valorar el modelo municipal resultante de las reformas citadas y de visualizar el tamaño relativo del régimen municipal costarricense vigente y por ende del alcance de su actividad económica en la provisión de servicios locales.

Las finanzas municipales fueron estimadas con referencia a las estadísticas del formato presupuestario denominado “cuenta económica”, mediante la cual se consolidan los datos de gastos e ingresos, para evitar duplicidades entre los diferentes niveles/ instituciones del sector público. Esta información fue levantada a partir de las liquidaciones del Sector Público que prepara anualmente la Contraloría General de la República, y que corresponden al período 1950/ 2005³. Los índices

² Una versión preliminar de este trabajo “*Análisis de las Finanzas del Régimen Municipal*” con referencia al período 1950-2000, fue presentada en el Informe Final de la investigación “*El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico, Político y Administrativo*”, Proyecto de Investigación N° 721-A2-123 (2006)”. Esta investigación fue realizada conjuntamente con la politóloga, Dra. Violeta Pallavicini, Directora del Programa de Doctorado “Gobierno y Políticas Públicas” de la Universidad de Costa Rica.

³ Los cálculos correspondientes al período 1950-1957 fueron tomados de la publicación conjunta del autor con el economista Enrique Li Abellán “*Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica, 1950-1975*”(San José: CICAP-UCR, 1977). La cuantificación de la cuenta económica de las finanzas municipales utilizó la metodología estándar en este campo formulada por Gonzalo Martner (*Planificación y*

fiscales y de descentralización del estudio comparativo fueron construidos con información de la base de datos del Fondo Monetario Internacional⁴ correspondientes al año 2004.

II. Las políticas de la descentralización y fortalecimiento municipal y competencias del régimen municipal costarricense.

Desde una perspectiva normativa, la descentralización como política pública tiene el propósito de lograr una asignación balanceada de las responsabilidades, competencias y recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales/ locales 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. El análisis económico plantea que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias hacia los gobiernos locales es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en la gestión estatal de servicios públicos.

En el marco del federalismo fiscal⁵ se reconocen dos criterios para orientar un proceso de descentralización de servicios públicos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales la descentralización de servicios y de justificar sus sistemas de financiamiento. Primero, el "*criterio de correspondencia*" que establece una relación entre la oferta institucional del gobierno local por un servicio público dada su escala económica local/ regional, con la demanda de las personas beneficiarias de dicho servicio y que se localizan en su jurisdicción, y segundo, el "*criterio de descentralización*" que señala que la descentralización de un servicio público procede siempre y cuando la provisión

Presupuesto por Programas. México: Siglo Veintiuno Editores, 1977. Páginas 137-138). Esta metodología consolida la información cuantitativa del gasto municipal y sus componentes relevantes tanto corrientes (sueldos y salarios, consumo, intereses y transferencias) como de capital (inversiones, amortizaciones, y transferencias) con los indicadores de su financiamiento que comprende los ingresos provenientes de impuestos, tarifas, endeudamiento, venta de activos y transferencias provenientes del Presupuesto Nacional y de otros sectores de la economía, con el fin de evitar duplicaciones de partidas entre las diferentes instituciones del Sector Público. La cuenta corriente de ingresos y gastos determina la presencia de una diferencia (superávit o déficit) según los ingresos sean mayores o menores a los gastos, la cual se traslada como el primer rubro de la cuenta capital. A su vez, la cuenta capital incorpora un rubro de ajuste denominado "*otros*" con el propósito de que los gastos y los ingresos cierren en el mismo monto.

⁴ Se reconoce el aporte del economista Luis Diego Herrera, Asistente de Investigación de este proyecto (2007), en la construcción de estos índices y de los cuadros y gráficos respectivamente.

⁵ Oates, W. E., Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972. Toward a Second Generation of Fiscal Federalism. Revised Draft. August 2004.

local garantice que sus costos sean inferiores o al menos iguales a los que se puedan lograr comparativamente bajo la provisión nacional.

En consideración al criterio de correspondencia, el gobierno subnacional/ local debería ofrecer una oferta institucional para cada servicio público que presenta una escala económica local, de forma tal que atienda la demanda total de los vecinos de su jurisdicción territorial. El financiamiento de estos servicios locales deberían considerar la valoración que tengan los ciudadanos por los beneficios asociados a su consumo. Ello sugiere que el “*principio del beneficio*”⁶ debería ser empleado para la estimación de los impuestos de los ciudadanos que financian este tipo de servicios. El análisis económico reconoce que en la práctica surgen problemas relacionados con el hecho de que la provisión de servicios públicos asocia escalas óptimas de producción, las cuales podrían o no corresponder necesariamente con los tamaños de población localizadas en los territorios de los gobiernos subnacionales/ locales. Ello es así dado que los territorios de los gobiernos locales y poblaciones asociadas son muy variables (por estar determinados por razones políticas o por la historia) lo cual dificulta encontrar la “relación de correspondencia” 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.

En ese contexto se asume que cada gobierno municipal debe contar con el financiamiento tributario que requiere para ofrecer los servicios locales que demandan sus comunidades. El principio de correspondencia sugiere que esos impuestos deben imponerse por parte de los gobiernos locales considerando las valoraciones que tienen los ciudadanos/ consumidores, es decir la valoración de sus beneficios por los servicios públicos locales consumidos. Ello presupone que el gobierno local debe contar con una legislación fiscal que le delegue las autorizaciones necesarias para levantar ingresos a partir de sus propios impuestos y tarifas, así como gozar de cierta discrecionalidad para poder ejercer su autonomía de gobierno.

⁶ El análisis tributario considera dos principios para la definición de impuestos: el principio del beneficio y el principio de capacidad de pago, considerados como enfoques complementarios para la formulación y evaluación de una estructura impositiva, así como su funcionamiento e impacto en los contribuyentes. El Principio del Beneficio es integral en lo fiscal para evaluar lo equitativo de un sistema tributario, ya que toma en cuenta la valoración que hacen los contribuyentes de su consumo por servicios públicos, así como las valoraciones por su financiamiento. De acuerdo con ello, un sistema tributario es equitativo si cada contribuyente lo hace en razón de los beneficios que recibe de los servicios públicos que consume (J. Aguilar. Notas para el Análisis de la Tributación. Antología del curso de Finanzas Públicas. Escuela de Economía, Universidad de Costa Rica, 2010.)

La experiencia costarricense muestra que el primer esfuerzo para fortalecer a la institución municipal correspondió a la primera generación de reformas municipales (Código Municipal, 1970; creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 1971; y cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades, 1970) aprobadas a principios de los setenta. Sin embargo, estas reformas no incidieron en la estructura centralizada del Estado costarricense, razón por la cual durante las subsiguientes dos décadas se mantuvo el mismo modelo de gobierno municipal pequeño e incapaz de atender los intereses y necesidades locales de sus comunidades. 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. A pesar de ello, se reconoce que la cesión de los recursos del Impuesto Territorial a las municipalidades fue una reforma que permitió el fortalecimiento de su capacidad económica y sentó las bases para un modelo de financiamiento propio, aún cuando su impacto en esta fase fue de carácter limitado⁷.

La recesión económica de principios de los ochentas fue enfrentada por el gobierno costarricense con la adopción de la estrategia de “ajuste estructural y promoción de exportaciones”, la cual incluyó un programa de reforma del Estado, con el propósito de enfrentar las limitaciones del Estado para enfrentar a nivel del gobierno central, la complejidad y la diversidad de los problemas que conllevó la inserción de la economía en los mercados internacionales y la mayor presencia de los mercados en la actividad del sistema económico. La mayor competitividad del mercado presionó por un Estado regulador y redujo su capacidad de prestación de servicios básicos a los ciudadanos al tiempo que la inversión pública se debilitó en forma extrema.

La respuesta de la Reforma del Estado en la Administración Calderón Fournier fue en parte la génesis de un proceso de descentralización que se ejecutó parcialmente en las dos Administraciones de Gobierno subsiguientes (1994/1998 y 1998/ 2002). Sin embargo, las reformas no permitieron alcanzar un modelo de Estado de mayor balance entre sus instancias centralizadas y las instituciones subnacionales/ locales, que permitiera su funcionalidad con los avances de la organización de mercados y las demandas de la sociedad costarricense.

⁷ Tomado del artículo “*La Descentralización como Política Pública. Una Interpretación Histórica para el Caso Costarricense*”, el cual fue solicitado (2011) por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal para ser publicado en el Ideario Municipal Costarricense.

La Reforma del Estado incorporó una segunda generación de reformas municipales (creación del Impuesto Inmobiliario como impuesto municipal, 1995; revisión del Código Municipal, 1998; creación del Fondo de Partidas Específicas, 2000; y la reforma del artículo constitucional 170 en el 2001) ejecutadas durante el segundo quinquenio de los años noventas. Estas reformas fueron de mayor profundidad que las de 1970, por sus implicaciones económicas para fundamentar un régimen tributario y tarifario propio y en lo político al crear las Alcaldías y Concejos de Distrito como nuevas instituciones políticas al nivel local; ambas con la importancia de cimentar una posterior descentralización del Estado costarricense. Todavía está pendiente la profundización de este proceso que conlleva la aprobación política de la reforma del artículo 170 constitucional, para el traslado de un conjunto de competencias locales que deberían ser transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades y de los recursos equivalentes a un 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Ordinario de la República.

En ese contexto, las municipalidades costarricenses han venido ofreciendo en forma directa, una canasta limitada de servicios públicos, en la cual destacan los servicios de administración de cementerios y mataderos; la limpieza de calles, alcantarillados, parques y alumbrado público; recolección y disposición de desechos sólidos, el mantenimiento de calles públicas y caminos vecinales; así como autorizaciones para ferias, fiestas y mercados feriales y permisos de obras físicas.

La definición de estos servicios locales no respondió a un enfoque en particular, aún cuando el criterio territorial y especificidad de las necesidades de la comunidad parece explicar su gestión en el nivel municipal. Se considera además, que la racionalidad económica no desempeñó un papel definitorio de estos servicios, dado que en la definición de la Constitución Política de 1949 no interesó la eficiencia como criterio definitorio de los servicios públicos locales.

De igual manera, las municipalidades participan en forma indirecta en la provisión de servicios públicos centrales mediante diferentes arreglos institucionales con entes nacionales. En particular, las municipalidades han venido ofreciendo su apoyo a instituciones nacionales en la provisión de servicios públicos, tales como: la construcción y mantenimiento de calles, caminos y edificaciones escolares con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el alumbrado público con el Instituto Costarricense de Electricidad y la provisión de agua potable con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). Estas instituciones cuentan con los recursos presupuestarios, la capacidad técnica y el marco jurídico para la provisión de estos servicios y su interés en la participación municipal tiene que ver con el criterio territorial y cercanía con las comunidades en que esos servicios son gestionados por el nivel nacional.

Además, las municipalidades han venido participando también, en la gestión del servicio de educación primaria y secundaria a través del nombramiento municipal de los miembros de las Juntas Educativas, programas de becas escolares y el control contable de los presupuestos administrados por las Juntas Educativas. Adicionalmente, el Concejo Municipal es responsable de nombrar a los miembros del Comité Cantonal de Deportes y de financiar parte de sus gastos. Se señala que la administración de escuelas fue en un principio de gestión local pero las reformas de los años ochentas en el siglo XIX trasladaron su administración al gobierno nacional. Como un resabio de esa responsabilidad local, todavía permanece el papel de las juntas de educación que apoyan al Ministerio de Educación en labores de mantenimiento de edificaciones escolares, compra de materiales educativos, la oferta de servicios específicos como la computación y otros de carácter menor, tanto en las escuelas como los colegios públicos.

El Código Municipal de 1998, aumentó esa gama de servicios municipales, identificando sus fuentes de financiamiento, según fueran estos cubiertos por impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica a continuación:

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

Frente a la imprecisión del Código Municipal de 1970 en lo que se refiere a definir los servicios públicos municipales, el nuevo Código mostró un avance al especificar ese conjunto básico de servicios municipales junto con sus fuentes de financiamiento, tal como lo prescribe el “principio del beneficio” en la teoría económica. Al término de un decenio de la aprobación del Código Municipal, estas competencias todavía no están en ejecución, con la excepción de unas pocas municipalidades. Dos razones entre otras parecen explicar esa situación, a saber: primero, lo limitado de la capacidad organizativa y administrativa de los gobiernos municipales; y segundo, la indefinición de la Asamblea Legislativa para aprobar una Ley de Competencias Municipales que completara la reforma de 1998.

De manera particular conviene señalar la importancia de la autorización legislativa en el nuevo Código Municipal para la provisión concurrente del servicio de policía, el cual por una tradición centenaria había sido exclusividad del Gobierno Central. La Asamblea Legislativa también permitió la aprobación de tasas de servicios públicos locales, sin tener que recurrir al tutelaje de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). Sin embargo, hubo omisión para redefinir los límites sobre tutelajes que entes nacionales como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) han venido desempeñando sobre las municipalidades, en lo referente a los servicios de vialidad y provisión de agua potable. Estos logros son el resultado de un esfuerzo importante de las políticas públicas para permitirles a los gobiernos municipales una mayor participación en la provisión de servicios públicos; aún cuando ello dista en mucho del mayor desarrollo de los municipios europeos, de lo cual se infiere que aún queda una gran tarea por delante.

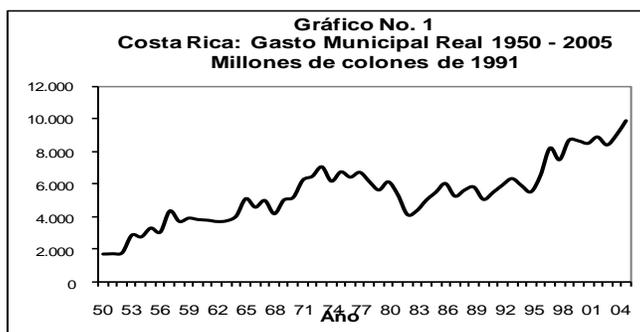
III. Las Finanzas del Régimen Municipal.

La actividad económica del sector descentralizado de gobiernos locales/ municipales se manifiesta por medio del gasto municipal que puede ser corriente y de capital así como de las diferentes partidas propias del financiamiento local (impuestos, tarifas, endeudamiento y transferencias). Esta sección presenta primeramente, un análisis de las relaciones macroeconómicas del gasto total del régimen municipal con el gasto del Presupuesto Ordinario de la República para evaluar el gasto de centralización/ descentralización del Estado costarricense; así como su relación con el Producto Interno Bruto para analizar su prioridad fiscal en términos de los recursos escasos que el sistema político le asigna al nivel descentralizado de gobierno. En su parte segunda presenta un análisis de los componentes de la “cuenta económica” de las finanzas municipales, a saber, el gasto local y su estructura, así como de los componentes relevantes del financiamiento municipal.

1) Relaciones del gasto municipal con el Presupuesto de la República y el Producto Interno Bruto.

La primera interpretación del gasto local sugiere que el régimen municipal es de tamaño muy pequeño tanto cuando se le relaciona con el Gobierno Central (4% - 5% en la segunda parte de los noventa) así como cuando se le vincula con el Producto Interno Bruto (menos de un 1% del PIB). Esa relación del gasto municipal/ gasto del Gobierno Central disminuyó a lo largo de la segunda parte del siglo XX, dado que era de un 12% en el año 1950. Ello evidencia que la expansión de la actividad gubernamental en esas cinco décadas priorizó el crecimiento de las instancias centralizadas de gobierno (Gobierno Central e instituciones centralizadas) en demérito del nivel descentralizado de gobiernos municipales.

Desde la aprobación de la Constitución Política (1949), el gasto real municipal se quintuplicó, al pasar de ₡1.742 millones de colones reales en 1950 a ₡9.923 millones en el año 2005; situación que se manifestó aparejada por un rápido crecimiento de la



actividad gubernamental y de la economía nacional. La información del gráfico No. 1 permite identificar el efecto de las dos reformas municipales⁸ en la evolución del gasto municipal real: primero, el aumento del gasto que se observa en el gráfico a partir de 1970 con la reforma municipal que le permitió a las municipalidades contar con los recursos del impuesto territorial; y segundo, la reforma de 1995 que le transfirió la administración del impuesto inmobiliario (antes llamado impuesto territorial), seguido por la promulgación del nuevo Código Municipal en 1998⁹. La caída del gasto

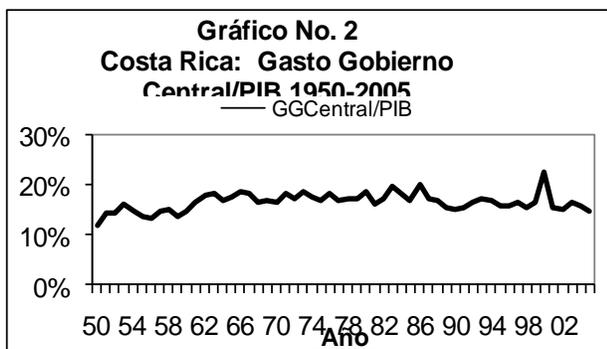
⁸ Se identificaron dos generaciones de reformas municipales: primero, la reforma del bienio 1970/1971 que tenía el propósito de contener el reduccionismo del gobierno municipal en presencia de una expansión de las instituciones centralizadas del sector público costarricense; y segundo las reformas municipales aprobadas en el marco de la estrategia del ajuste estructural y de promoción de exportaciones de mediados de los años noventa. Ver para mayor detalle el informe final de la investigación *"Descentralización Territorial en Costa Rica. Hacia una Política de Transformación Integral y Viable"* (IICE-UCR: 721-A7-124, 2005)

⁹ La disminución en el gasto real de las municipalidades durante el período 1980-1982 ocurrió en una fase recesiva de la economía costarricense. Aguilar considera que *"La evolución de la economía mostró un punto de inflexión a partir del año 1979 cuando el crecimiento real del Producto Interno Bruto se debilita y se torna negativo en los años 1981 y 1982. Esta coyuntura en el desarrollo económico se manifestará también por una explosión de las tasas inflacionarias (65% en 1981 y 129% en 1982) no vistas en el país desde la Gran*

real municipal en los años 1980-1982 se explica por el ciclo recesivo observado en la economía costarricense.

Sin embargo, el verdadero significado de este comportamiento del gasto municipal real debe ser valorado en relación con el crecimiento del gasto del Gobierno Central (índice de descentralización) para determinar el grado de descentralización en la expansión gubernamental y también con la producción nacional (índice fiscal), para determinar el criterio político que siguieron las diferentes Administraciones de Gobierno para priorizar el gobierno nacional versus el gobierno local en las asignaciones presupuestarias aprobadas para las prestaciones de servicios públicos.

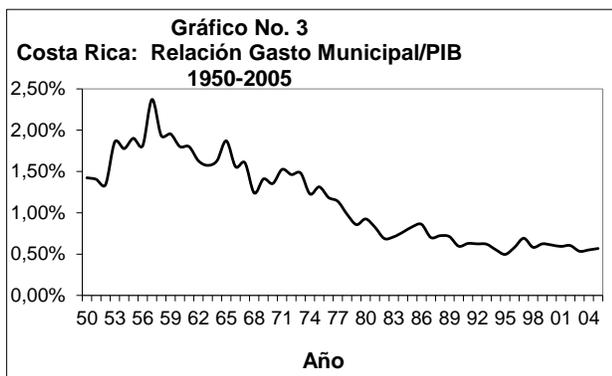
El análisis de la prioridad fiscal del gasto mide la provisión de recursos que el sistema político le asigna al gobierno central y al gobierno municipal y se cuantifica por la relación Gasto / Producto Interno Bruto. Para el caso del Gobierno Central, su relación gasto/PIB creció en forma lenta y sostenida a lo largo del período 1950-2005, como se indica en el gráfico No. 2. En los años sesentas y setentas la



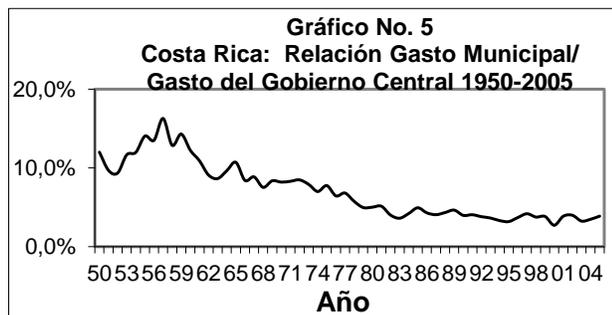
actividad ministerial aumentó y se crearon muchas instituciones públicas en el país. Luego, en los dos decenios subsiguientes, se produjo un estancamiento en la expansión como resultado de la puesta en marcha de la estrategia del ajuste estructural que propició una reducción de la institucionalidad estatal y por ende del gasto del Gobierno Central. En particular, la relación Gasto Gobierno Central/ PIB se ubicó en el rango 15%-16% del PIB a fines de los noventas.

Depresión de los años treinta; así como por un deterioro extremo en los términos de intercambio y de la devaluación del colón. Esta crisis se hace extensiva a las finanzas del Estado y se inicia un ciclo recurrente de deficit fiscal/ reformas tributarias, el cual ocurrirá en cada Administración de Gobierno a lo largo de este decenio y que se manifestará como un ciclo político” (J. Aguilar. Crisis y Política Fiscal en Costa Rica en los Noventas. Escuela de Economía/ UCR. Material Seminario de Capacitación sobre Política Económica. Setiembre, 1997. Página 8)

Concomitantemente, la relación gasto municipal/ Producto Interno Bruto decreció desde mediados de los cincuenta como resultado del centralismo que caracterizó la expansión de la actividad gubernamental, tal como se muestra en el gráfico 3. Es evidente que las autoridades políticas nacionales priorizaron el aumento de la actividad del Gobierno Central en relación con el crecimiento de la actividad municipal. El gasto municipal como porcentaje del PIB cayó durante los años sesentas y fue necesaria la reforma municipal de 1970 para evitar un mayor deterioro o el cierre de este nivel de gobierno. Las reformas posteriores de 1995 y 1998, no lograron recuperar el nivel de gasto municipal a los niveles previos de los años cincuentas, pero si sostuvieron su caída. Para fines de los años noventas y primeros años del siglo XXI, el gasto total de las municipalidades costarricense representó menos que un 1% del valor real del Producto Interno Bruto, lo cual refleja la menor prioridad fiscal que le asignó el sistema político en la provisión de servicios públicos locales.



Como se aprecia en la información del gráfico 5, el gasto municipal como porcentaje del gasto del Gobierno Central (índice de descentralización) experimentó una reducción sistemática a partir del año 1957, la cual se mantuvo en las siguientes cuatro décadas. Esto demuestra que la expansión del Estado costarricense se fundamentó en un mayor crecimiento del Gobierno Central en detrimento de los gobiernos municipales. La información permite ver que de los años ochentas en adelante, el gasto municipal se estabilizó en el rango 4%-4,5% del gasto del Gobierno Central. Esta situación evidencia que las reformas municipales únicamente han servido de contención para evitar un mayor deterioro del régimen municipal costarricense.



Como conclusión de este análisis basado en el comportamiento de los índices fiscales y de descentralización, se señala que la concepción de Estado según la Constitución Política de 1949 generó primeramente una dinámica de rápido crecimiento del

Gobierno Central en lo relativo a sus competencias/ gasto y una posterior desaceleración como resultado de las políticas de ajuste estructural a mediados de los noventa. El análisis distingue las siguientes fases:

- *Fase desarrollista*: el Gobierno Central fue instrumental durante los años sesenta y setenta para la creación de infraestructura física, ampliación de cobertura de servicios básicos como educación, salud y la integración de las regiones del Pacífico y del Atlántico al desarrollo nacional. Contrario a ello, la municipalidad fue concebida como un nivel de gobierno menor en el cual se apoyó la labor del gobierno nacional, por lo que no experimentó el mismo dinamismo. Su labor fue de tipo periférico y marginal en la prestación de servicios públicos.
- *Fase de globalización de la economía*: el Gobierno Central impulsó un cambio en el modelo de organización económica del país bajo la estrategia del ajuste estructural y de promoción de exportaciones durante los años noventa. La nueva estrategia impulsó una reforma del Estado que tuvo el efecto directo de contener el crecimiento del Gobierno Central y que incidió en una profunda crisis fiscal que se extendió hasta mediados del primer decenio del siglo XXI. El estancamiento de la carga tributaria restringió el crecimiento del gasto y generó un deterioro generalizado de los servicios públicos bajo responsabilidad del Gobierno Central y de las instituciones centralizadas que dependen del financiamiento del Presupuesto Nacional.

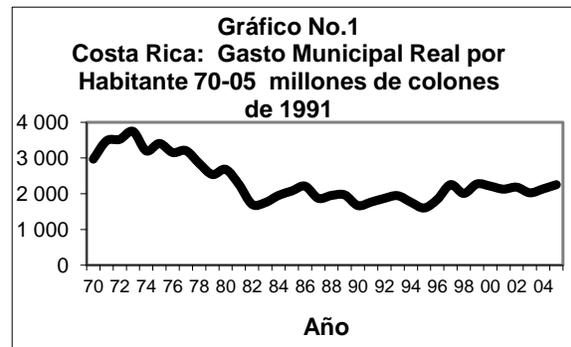
Fue en esa fase de globalización de la economía que al influjo de las instituciones financieras internacionales se promovió la descentralización fiscal y se aprobaron las reformas de fortalecimiento municipal no sólo en Costa Rica sino en la región latinoamericana. Como resultado de ello, el gasto municipal experimentó un ligero repunte a partir de las reformas de 1995 y 1998, en razón de que el nuevo Código Municipal definió una nueva fundación jurídica en las áreas de tributos y tarifas locales, independiente a las finanzas nacionales, aún cuando la misma todavía es incipiente y requiere de un desarrollo institucional para emplearla en toda su extensión.

2) Análisis de las Finanzas Municipales.

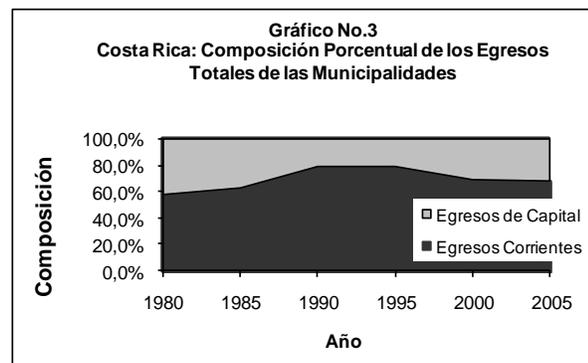
Esta sección presenta un análisis de los componentes de gasto y del financiamiento municipal con referencia a la “cuenta económica” de las cifras presentadas por la Contraloría General de la República.

a) Comportamiento del Gasto Municipal.

Las reformas municipales de 1970 y 1995/1998 tuvieron el efecto directo de fortalecer los mecanismos de financiamiento del gasto municipal, dado que las mismas no redefinieron las competencias locales ni los tutelajes a que están sujetas las municipalidades. Esa situación tuvo el impacto de darle mayor estabilidad al crecimiento del gasto municipal aún cuando esa estabilidad se dio en un piso muy bajo del gasto total del sector público (0,9% del PIB en el bienio 2004/ 2005). Cuando las cifras del gasto municipal real (en colones de 1991) se ajustan por el crecimiento demográfico del país, es evidente el aumento en el gasto real per-cápita del régimen municipal costarricense en el decenio que va de 1995 (¢1.602 colones) al 2005 (¢2.254 colones). A pesar de ello el nivel alcanzado por el gasto municipal real per-cápita del año 1974 todavía no ha sido alcanzado.

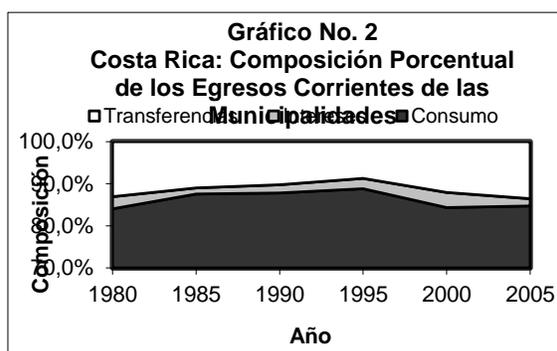


En la metodología de la “cuenta económica”, el gasto municipal comprende los gastos corrientes que incluyen gastos en consumo (sueldos y compras de bienes y servicios), pago de intereses, transferencias a grupos organizados de la comunidad y otras instituciones públicas, así como los gastos de capital (inversiones, amortizaciones y transferencias para financiar proyectos de organizaciones locales).

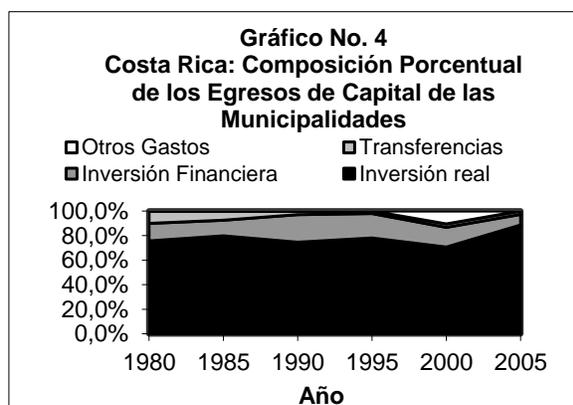


Los gastos corrientes fueron de aproximadamente un 60% del total de gastos municipales durante el primer quinquenio de los años ochenta y luego mostraron un importante aumento durante el resto del período 1985/2005. Esa situación reflejó una política institucional de los municipios de pagar los salarios mínimos y de reforzar sus planillas de personal técnico y profesional, a partir de los nuevos recursos generados por el impuesto inmobiliario en 1995, así como de los requerimientos impuestos por la creación de la carrera administrativa municipal aprobada en el Código Municipal de 1998.

La composición porcentual del gasto corriente municipal (consumo, intereses y transferencias) muestra la dominancia del rubro de consumo. El gasto de consumo - incluye los pagos de la planilla municipal y las compras de bienes y servicios- representó un poco más del 80% del gasto corriente en el año 2000¹⁰, tendencia que mostrará un ligero repunte en el 2005 tal como se muestra en el gráfico. A su vez, los pagos por gastos de transferencias constituyen el segundo rubro de importancia y en menor grado los pagos por servicio de la deuda.



En la cuenta capital, el gasto de inversión (construcciones y equipamientos) es el componente de mayor relevancia. Este indicador mostró una tendencia creciente (mayor al 70%) a partir del año 1995¹¹ tal como se observa en el gráfico. A su vez, la inversión financiera, que incluye las compras de activos financieros, se mantuvo relativamente constante en un 10% del gasto de inversión total, con excepción del año 2005, cuando la inversión financiera representó un 8% del total de inversión.



¹⁰ El Código Municipal de 1998 creó la carrera administrativa y generó condiciones para que las municipalidades reclasificaran a su personal con una mayor retribución salarial. Previo a esta fecha, algunas municipalidades incluso pagaban tasas salariales inferior al salario mínimo establecido por ley. Esta reforma presionó para un aumento de los pagos salariales en la estructura del gasto corriente.

¹¹ La cuenta económica define a los gastos de capital como la suma de la inversión real (construcciones, obras, equipamientos), la inversión financiera (compra de activos financieros), la amortización de la deuda y las transferencias de capital.

El resto de componentes de la cuenta capital (otros gastos de capital y transferencias de capital) no mostró un comportamiento significativo durante este período.

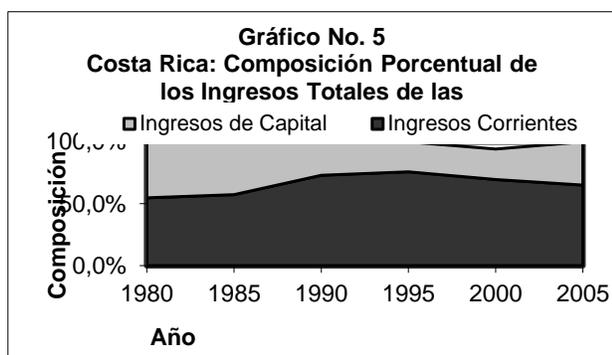
Si bien es cierto el gasto de inversión es dominante en la cuenta capital y mostró una tendencia creciente en el último quinquenio (2000-2005), su participación porcentual en la estructura de los gastos totales del régimen municipal mostró un relativo estancamiento. Ello se explica por el reforzamiento de la capacidad institucional de las municipalidades y de cumplimiento de los nuevos requerimientos en materia de sueldos y salarios derivado de la aplicación de la carrera administrativa.

4. Evolución de los Ingresos Municipales.

El efecto directo de las reformas descentralizadoras de los años noventa fue el de estabilizar el comportamiento de los ingresos municipales tanto corrientes como de capital. Los ingresos corrientes mantuvieron su participación promedio en un 65% del total de los ingresos municipales a partir del año 1996 y hasta el presente.

La normativa tributaria y tarifaria aprobada permitió a los gobiernos municipales conformar su propio régimen de financiamiento aún cuando todavía representa un pequeño porcentaje del total de ingresos públicos y de la producción nacional.

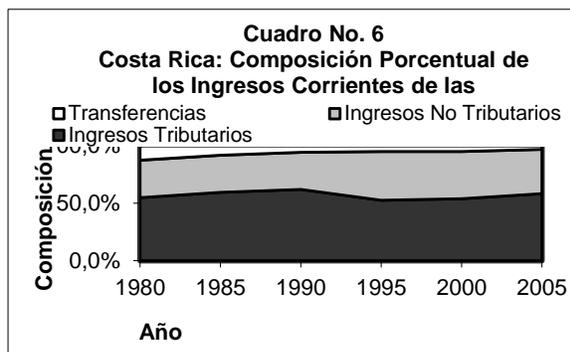
Se espera que estos ingresos experimenten una mayor expansión conforme se modernice la institución municipal. La información del gráfico permite caracterizar la estructura de los ingresos municipales durante el período 1980-2005, atendiendo la participación relativa de los ingresos corrientes (los de mayor importancia) y los ingresos de capital.



Los ingresos totales del régimen municipal en el año 2005 fueron estimados en ₡116.820 millones de colones corrientes y de acuerdo con la información del gráfico adjunto mostró la siguiente estructura: un 65% conformado por ingresos corrientes, y un 35% por ingresos de capital. Los ingresos generados por estas fuentes del financiamiento municipal representaron en su conjunto cerca del 1% del Producto Interno Bruto, durante este mismo año. Las reformas de los años noventa reforzaron el modelo de financiamiento municipal basado en ingresos tributarios y tarifarios y disminuyeron su dependencia de las transferencias provenientes del Presupuesto Nacional. No hay duda que la autorización legislativa para que el régimen municipal contara con el Impuesto Inmobiliario a partir del año 1995 fue la reforma de mayor importancia. Le

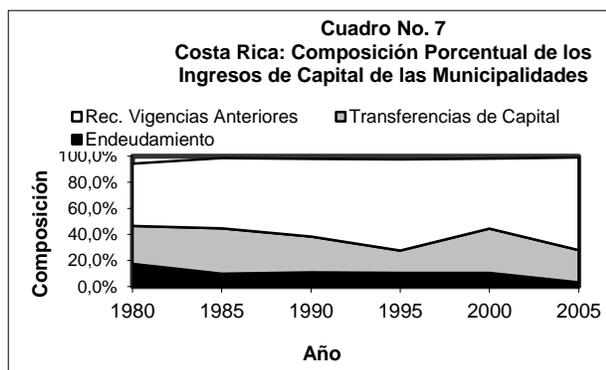
sigue en orden de importancia, la creación del Fondo de Partidas Específicas que permitió racionalizar las transferencias del Presupuesto Nacional para el uso específico de crear infraestructura local.

En la composición de los ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias) se destaca la importancia de los ingresos tributarios, con una participación superior al 50% a lo largo del período 1980-2005, seguido de los ingresos no tributarios (en particular las tarifas). Las transferencias mostraron una participación inferior al 10% de los ingresos totales municipales durante este período. Interesa señalar sin embargo, que en el año 2000 se aprobó la reforma constitucional al artículo 170 de la Constitución Política la cual requiere para su implementación de una ley de competencias municipales, todavía en discusión en la Asamblea Legislativa. Es de esperar que su aprobación en el futuro cercano permita aumentar de manera significativa el papel de las transferencias del Presupuesto Nacional en el financiamiento del gasto municipal.



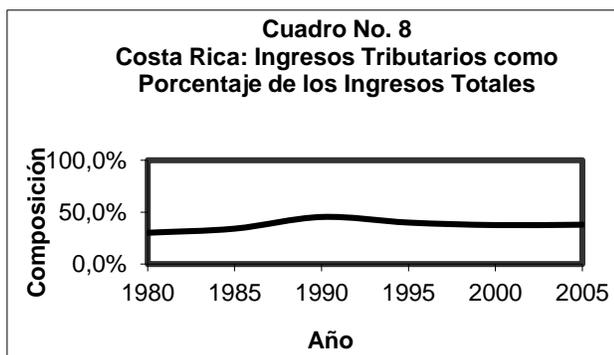
Los recursos de vigencias anteriores constituyeron durante el año 2000 aproximadamente la mitad del financiamiento de capital de las municipalidades, con tendencia a aumentar durante el quinquenio 2000-2005, tal como se aprecia en el gráfico No. 13. Las severas restricciones en la normativa relacionada con la gestión financiera municipal explican la acumulación de recursos al final de cada período fiscal que financia los proyectos de inversión local, lo cual explica su posterior aplicación en el siguiente ciclo fiscal bajo el rubro de recursos de vigencias anteriores. También se considera que hay un problema de capacidad institucional para ejecutar proyectos que limita el uso de estos recursos.

Las transferencias de capital provenientes del presupuesto nacional para financiar infraestructura y equipamientos municipales constituyen el segundo rubro de importancia en la estructura de los ingresos de capital durante el período 1980-2005. El endeudamiento de las municipalidades, en particular con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal se comportó en el orden de un 10% del total de estos ingresos, con tendencia a disminuir su importancia relativa durante los años 2003-2005; ya que durante el último año el endeudamiento representó únicamente un 2,5% del total de los ingresos de capital.



a) Los Impuestos Municipales

Las recaudaciones tributarias constituyen la base del sistema financiero municipal costarricense. Su evolución como porcentaje de los ingresos totales se estabilizó en un nivel ligeramente inferior al 40% del financiamiento total municipal, durante el período 2000-2005. En el 2005, la recaudación tributaria municipal alcanzó el monto de ₡ 44.280 millones de colones corrientes lo cual representó un 58% de los ingresos corrientes y un 38% de los ingresos totales municipales. Estos recursos apenas representaron un 0,5% del Producto Interno Bruto en el 2005, lo cual se comparan desfavorablemente con la carga tributaria del Gobierno General que fue estimada en un 13,4% en este mismo año.



El estudio de Aguilar¹² muestra que el incipiente proceso de descentralización en la región centroamericana generó dos modelos alternos de financiamiento, a saber:

- *Modelo de financiamiento basado en transferencias*: se caracteriza por el dominio de las transferencias intergubernamentales y un rol complementario de los impuestos locales para financiar la actividad municipal, y que tipifica en lo

¹² J. Aguilar. Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. El Caso de Centroamérica y República Dominicana. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Noviembre, 2000. Página 9

fundamental, los sistemas de financiamiento municipal de Guatemala, Honduras, y República Dominicana, países en los cuales las transferencias intergubernamentales desempeñan un papel dominante en el financiamiento de los servicios locales.

- Modelo de financiamiento basado en impuestos: plantea un modelo basado en una mayor importancia de los impuestos locales, tarifas y las contribuciones, con un papel menor de las transferencias intergubernamentales en el financiamiento del gasto municipal. Nicaragua y Panamá adoptaron este sistema de financiamiento durante los ochentas en base a la delegación de potestades que le concedió el Congreso a sus gobiernos municipales. Con posterioridad, El Salvador y Costa Rica aprobaron leyes en este mismo sentido, lo cual les permitió desarrollar capacidad propia para levantar la mayor parte de su financiamiento. A pesar de ello, debe señalarse que estas autorizaciones para modificar y crear impuestos locales todavía es muy limitada.

La Reforma del Estado ejecutada de la segunda parte de los noventas conformó en Costa Rica, un sistema de financiamiento municipal que corresponde al segundo modelo regional, con una amplia dominancia de los impuestos y tarifas como las fuentes importantes del financiamiento municipal en demérito del financiamiento proveniente de las transferencias del Presupuesto Ordinario de la República.

En este contexto, la estructura del financiamiento municipal muestra que las patentes constituyeron la principal fuente del financiamiento tributario de las municipalidades mientras que los impuestos a la propiedad representaron el segundo rubro de mayor importancia. En la evolución reciente de las recaudaciones de los impuestos municipales se destacan los siguientes elementos:

- Primero, la dominancia de las patentes y el impuesto inmobiliario en la composición de la estructura tributaria. La participación conjunta de estos impuestos representó alrededor del 75% en los ingresos tributarios durante los años 2000-2005 (73-77%).
- Segundo, en términos generales se identifican cuatro impuestos (inmobiliario, sobre construcciones, patentes y los timbres municipales) que son determinantes en la recaudación tributaria, los cuales en su conjunto aportaron en promedio un poco más del 90% del financiamiento tributario del régimen municipal.

El año 1996 parece ser un punto de inflexión en el comportamiento de la actividad financiera municipal, en el sentido de que inicia una tendencia en el crecimiento de los ingresos tributarios municipales, especialmente con el extraordinario incremento en la recaudación del impuesto Inmobiliario (112%) observado en ese año. En términos reales (colones de 1998), la recaudación de este impuesto pasó de ¢2.705 millones en 1995 a ¢5.747 millones en 1996 como resultado de la implementación de la reforma tributaria que creó el Impuesto Inmobiliario como una fuente impositiva municipal en sustitución del Impuesto Territorial bajo la administración del Gobierno Central.

En el marco de esa reforma, se plantearon expectativas para incrementar en forma significativa las recaudaciones del impuesto inmobiliario durante el primer quinquenio de la ejecución de la reforma, con lo cual se esperaba reforzar el "modelo de financiamiento local propio" de las municipalidades costarricenses al acentuar el peso de los impuestos locales en la estructura del financiamiento municipal. Los elementos relevantes en la normativa que definió el nuevo Impuesto Inmobiliario son las siguientes:

- ❑ *Valor Imponible de las Propiedades:* Mantuvo el mismo sistema de avalúos que utilizaba la Tributación Directa para fijar el valor del inmueble objeto del impuesto, aunque sí le concedió al gobierno municipal la posibilidad de introducir métodos complementarios.
- ❑ *Carácter Proporcional de la Tasa Impositiva:* Sustituyó la escala de tasas marginales progresivas del Impuesto Territorial por una tasa única, la cual fue reducida por la Asamblea Legislativa al año siguiente, en 1996¹³.
- ❑ *La Incidencia Legal del Impuesto:* Se calcula sobre el valor imponible de cada propiedad, lo cual sustituyó el sistema de consolidación empleado en el Impuesto Territorial por medio del cual se sumaba el valor de todas las propiedades de un mismo contribuyente para efectos del pago tributario.
- ❑ *Recaudación del Impuesto:* El Impuesto Inmobiliario es un impuesto administrado directamente por cada municipalidad.

¹³ La tarifa del Impuesto Inmobiliario es de 0.25% del valor de la propiedad y su recaudación por parte de la municipalidad se realiza en cobros cuatrimestrales. El contribuyente debe presentar a su gobierno municipal, cada cinco años, una declaración jurada del valor de las propiedades que se localizan en la jurisdicción cantonal de su municipalidad. En caso de omisión, la municipalidad está facultada para realizar su propio avalúo de las propiedades de sus contribuyentes.

- *Registro de Contribuyentes*: Una de las limitantes que se impuso a la gestión propia del Impuesto Inmobiliario por parte de los gobiernos municipales fue que el Ministerio de Hacienda no disponía de registros comprensivos de todos los contribuyentes de cada cantón.

En la práctica, las municipalidades tropezaron con serios problemas para poner en marcha esta reforma tributaria. Las municipalidades contaban al momento de la reforma con registros muy limitados de contribuyentes en el área de influencia de sus servicios. Dado que el Ministerio de Hacienda no cedió a las municipalidades registros comprensivos de contribuyentes del Impuesto Territorial al nivel del municipio, la deficiencia de registros municipales de contribuyentes por servicios locales limitó aún más la gestión municipal del nuevo impuesto. Un número importante de municipalidades recurrió a la declaración jurada de los propios contribuyentes sobre el valor de sus activos para conformar estos registros, método que incorporó un problema implícito de sub-valoración de las propiedades sujetas al pago y que se reflejó en menores recaudaciones.

Con la aprobación de la reforma, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) inició de inmediato un programa de apoyo a la implementación del Impuesto Inmobiliario, el cual incluyó las siguientes acciones: Primero, capacitación a funcionarios de todas las municipalidades en materia de legislación concerniente con el Impuesto Inmobiliario, con el objeto de preparar a las municipalidades en la organización de sus Oficinas de Administración Tributaria; segundo, el diseño de un programa de software para el manejo de datos sobre contribuyentes y facturación del nuevo impuesto, que fue adoptado inicialmente por 65 municipalidades¹⁴. Sin embargo, este apoyo no palió los serios problemas que enfrentaron las municipalidades para poner en marcha esta reforma.

A pesar de los problemas ya mencionados en la gestión del nuevo impuesto, la recaudación del Impuesto Inmobiliario en 1996 representó un monto nominal de ₡4.451 millones de colones, lo cual se compara favorablemente con la recaudación lograda (₡1.817 millones de colones) en 1995. El aumento en la recaudación que resultó de la aplicación del nuevo impuesto fue objetado tanto por los contribuyentes como por el sector de negocios del país, situación que creó las

¹⁴ Aguilar, Justo. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en sus Veinticinco Años y su Proyección al Régimen Municipal Costarricense (Ensayo ganador del Premio de Estudios Municipales Armando Araúz Aguilar en 1997). San José, Costa Rica: IFAM, 1997.

condiciones de una contra-reforma que redujo las tarifas del impuesto a partir del año 1997.

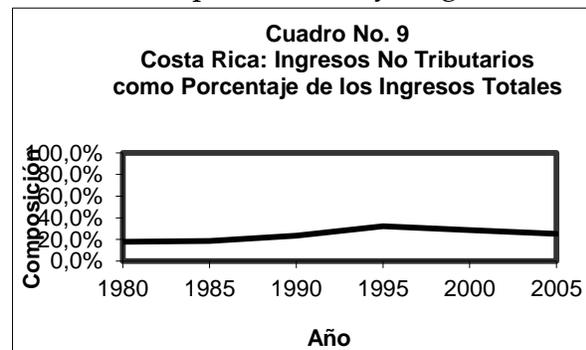
Esa reforma fue complementada con los cambios que introdujo el Código Municipal aprobado en abril de 1998, mediante los cuales se le dio autonomía al régimen municipal para: primero, fijar las tasas por servicios urbanos con independencia de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP); y segundo, administrar el régimen de licencias municipales para la explotación de actividades económicas. De igual importancia fue la autorización del Código Municipal para que las municipalidades pudieran colocar bonos de deuda municipal en la Bolsa de Valores. Sin embargo, estas reformas no han sido implementadas según lo esperado, lo cual podría deberse a tensiones y conflictos observados entre las Alcaldías y los Concejos Municipales, situación que parece responder a la ambigüedad de sus competencias como instancias de decisión, respectivamente.

El caso costarricense es ejemplo de un país cuya estructura tributaria ha estado excesivamente centralizada en el gobierno nacional como respuesta a un modelo de Estado centralizado, en el cual los gobiernos municipales han desempeñado un papel marginal y periférico en el desempeño de las funciones públicas y en su capacidad para levantar recursos propios a través de la tributación local. Interesa destacar, sin embargo, que el sistema tributario municipal –todavía en su fase embrionaria– muestra una tendencia definida para consolidarse, como la fuente de ingresos locales dominante en el financiamiento total de los gobiernos municipales.

b) Los Ingresos Corrientes no Tributarios.

En segundo lugar de importancia, en el financiamiento municipal destacan los ingresos corrientes no tributarios (tarifas, multas e ingresos de la propiedad) cuya recaudación corresponde mayoritariamente a las tarifas por servicios y cargos de uso.

Los ingresos no tributarios representaron, en promedio, un poco más del 30% de los ingresos totales del régimen municipal a lo largo de los años noventa. A su vez, su participación en los ingresos corrientes municipales se estabilizó en un 42% durante el segundo quinquenio de este decenio. Para el año 2000, tan solo dos años después de aprobada la reforma del



Código Municipal, los ingresos no tributarios permitieron una recaudación de ₡14.238 millones de colones corrientes con la siguiente distribución: tarifas (precios de servicios

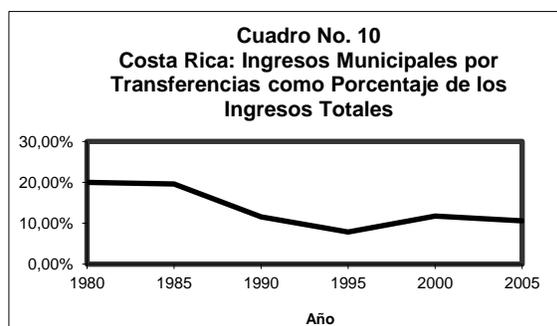
locales), 67%; tasas administrativas, 2%; ingresos de la propiedad, 13%; multas, 16%; y otros ingresos no tributarios, 1%. En el año 2005, los ingresos no tributarios representaron la suma de ₡29.473 millones de colones corriente, lo que representó un 40% de los ingresos corrientes municipales.

El Código Municipal aprobado en 1998 incorporó una disposición especial para que las tasas municipales fueran de aprobación única del Concejo Municipal obviando su trámite ante la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). El efecto de esta autorización se empezó a observar en 1999, año en que un número importante de municipalidades recalificaron sus tarifas de servicios públicos locales.

c) Las Transferencias Financieras del Gobierno Nacional para los Municipios.

Las transferencias intergubernamentales corrientes y de capital que recibe el régimen municipal vía el Presupuesto Nacional constituyeron el tercer componente de importancia en la estructura de los ingresos totales municipales durante los años noventa y primeros años del presente siglo.

La información del gráfico muestra que las transferencias como porcentaje de los ingresos municipales totales mostraron una tendencia decreciente, al pasar de un 12% en 1990 a un 10% en el 2005.



El decrecimiento relativo de este rubro parece estar explicado por el impacto de las reformas financieras de 1995 y 1998 que tuvieron el efecto de incrementar las recaudaciones de los impuestos locales y los ingresos no tributarios, en particular de las tarifas municipales.

Empezando en 1999, las transferencias intergubernamentales quedaron sujetas a la ley No 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional”, aprobada por la Asamblea Legislativa el 16 de febrero de 1999. Esta 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 / comunitaria. La normativa que regula el uso de estos recursos por parte de las municipalidades considera los siguientes elementos:

- El monto global del fondo de partidas específicas es determinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica utilizando criterios

de población (25%), extensión territorial (25%) y la condición de pobreza de los municipios del país (50%).

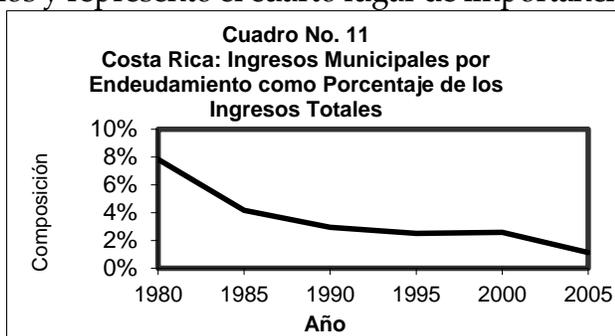
- ❑ El Poder Ejecutivo presenta cada año, ante la Asamblea Legislativa, el monto propuesto de partidas específicas a través de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República.
- ❑ El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica publicarán en la Gaceta del mes de enero de cada año, el porcentaje de los presupuestos públicos que representarán las partidas específicas que serán otorgadas.
- ❑ Una “*Comisión Mixta Gobierno-Municipalidades*” definirá anualmente la distribución de estos recursos entre las municipalidades del país, para lo cual las instituciones beneficiarias deberán canalizar sus propuestas por medio de las municipalidades donde se ejecuten los objetos del financiamiento presupuestario, ya sean obras o servicios.
- ❑ La Comisión será auxiliada por el trabajo de los “*Concejos de Distrito*” que se crearán en todos los cantones del país.
- ❑ La Contraloría General de la República creará una unidad administrativa especializada para ejercer el control del proceso presupuestario propio de las partidas específicas.
- ❑ Las municipalidades deberán satisfacer las siguientes condiciones para el uso de estas transferencias: aportar recursos de contrapartida, garantizar una gestión financiera independiente de los recursos recibidos por transferencias y mostrar niveles adecuados de eficiencia tributaria y tarifaria en la gestión de sus tributos y tarifas locales.

De acuerdo con esta ley, se constituyó el “Fondo de Partidas específicas” por un monto de ₡4.100 millones de colones para 1999, el primer año de ejecución de la ley. Sin embargo, su posterior implementación ha sido afectada por lo engorroso de los procedimientos de solicitud y trámite de los recursos, así como por requerir de contrapartida municipal. Estos recursos de inversión se presupuestan anualmente con el inconveniente de que si las partidas son transferidas a mediados del año, las mismas deberán reprogramarse para el presupuesto del año siguiente, generando con ello recursos ociosos que no pueden ser ejecutados por la institución municipal. Esta situación podría solventarse si la Contraloría General de la República definiera

los proyectos de inversión municipal para su ejecución y evaluación, en presupuestos bianuales de inversión.

d) El endeudamiento de los Municipios.

El endeudamiento es un instrumento utilizado por las municipalidades para financiar obras de infraestructura en sus municipios y representó el cuarto lugar de importancia relativa en la estructura del financiamiento municipal. El endeudamiento como porcentaje del ingreso total municipal fue de un 5% durante el período 1990/1998. En 1999, las municipalidades obtuvieron 1.943 millones de colones corrientes para atender el financiamiento de la inversión local, lo cual aumentó su participación a un 7% en los ingresos totales de las municipalidades. Durante los años 2000-2005 el endeudamiento de los municipios experimentó una notable caída, la cual se evidencia en el hecho de que estos ingresos apenas representaron un 1% de los ingresos municipales totales para el 2005.



Debe tomarse nota que el nuevo Código Municipal autorizó a las municipalidades para gestionar préstamos y emitir bonos cuya colocación esta sujeta a las reglas de la Comisión Nacional de Valores, así como la creación de fondos de garantía para las emisiones de los títulos municipales, los cuales estarían exentos del pago de impuestos. Este es un campo nuevo de las finanzas municipales que a la fecha solo la Municipalidad de San José ha incursionado, pero que es posible que lo hagan otras municipalidades en el futuro cercano, dadas las limitaciones financieras por las que atraviesa el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, ente que por tradición fungía como banco municipal.

IV. Las finanzas municipales costarricenses y su posicionamiento en el contexto internacional.

Como resultado de las reformas aprobadas el país logro consolidar, aún cuando en forma precaria, un modelo de financiamiento tributario que incluye un número reducido de impuestos (territorial, patentes, construcciones y timbres) que aportaron durante el último quinquenio un promedio cercano al 40% del total de recursos del régimen municipal costarricense. Con el fin de valorar este modelo tributario se le compara con los sistemas tributarios de un grupo selecto de 12 países desarrollados (Suecia, Dinamarca, Suiza, Finlandia, Islandia, Estados Unidos, Italia, Noruega, España, Alemania, Canadá y Francia) que presentan un balance relativo entre el gobierno nacional y sus gobiernos locales. El cuadro siguiente presenta información cuantitativa sobre los principales impuestos administrados a nivel local como porcentaje de los ingresos municipales totales.

Principales impuestos administrados a nivel local como porcentaje del total de ingresos de los gobiernos locales

Impuesto	Suecia	Dinamarca	Suiza	Finlandia	Islandia	E. U. A.	Italia	Noruega	España	Alemania	Canadá	Francia
1) Renta, beneficios y ganancias de capital	63%	47%	41%	47%	60%	2%	7%	42%	9%	30%	0%	0%
1.1 Ingreso individual	63%	46%	-	44%	60%	2%	7%	42%	-	-	-	-
1.2 Corporaciones y otras empresas	0%	1%	-	4%	0%	0%	1%	0%	-	-	-	-
2) Impuesto a la nómina y fuerza de trabajo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
3) Impuesto a la propiedad	0%	3%	8%	2%	15%	25%	6%	1%	4%	6%	39%	33%
4) Impuesto sobre bienes y servicios	0%	0%	0%	0%	0%	5%	28%	1%	37%	2%	1%	5%
5) Impuesto a las transacciones y comercio internacional	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
6) Otros impuestos	0%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	0%	0%	0%	2%	0%

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 2004

Nota: Los datos de Estados Unidos fueron tomados de www.census.gov (2003)

El análisis de esta información permite determinar la diversidad que presentan los sistemas tributarios municipales de esta muestra de países desarrollados, según sean los impuestos de mayor relevancia, destacándose las siguientes características:

- Primero, se observa una participación importante en la participación municipal de siete países, en relación con el impuesto a la renta, los beneficios y ganancias de capital, con el siguiente detalle: Suecia (63%), Dinamarca (47%), Suiza (41%), Finlandia (47%), Islandia (60%), Noruega (42%) y Alemania (30%).

- Segundo, el *impuesto a la propiedad* es el más relevante para países como Estados Unidos (25%), Canadá (39%) y Francia (33%). Suecia no incluye este impuesto y países como Noruega, Finlandia y Dinamarca su importancia es mínima.
- Tercero, Italia presenta una estructura tributaria distinta a la del resto de la muestra de países, dado que su participación es dominante, en la recaudación en el *impuesto a los bienes y servicios* con un 28% del total de sus ingresos tributarios.

En general la estructura tributaria de los gobiernos locales de estos países está bastante diversificada, pero la mayor parte de la recaudación se basa en pocos impuestos. En consecuencia es posible inferir que para el caso costarricense, las reformas han sido efectivas en consolidar un modelo tributario basado en pocos impuestos, aún cuando todavía se requiere delegar en las municipalidades la capacidad para aumentar sus tasas impositivas, esperando que en el largo plazo la modernización institucional de la organización municipal mejore su efectividad de cobro de estos impuestos.

En esta sección se presenta un análisis comparativo del régimen municipal costarricense con indicadores municipales para un selecto grupo de países, empleando el índice de descentralización (razón gasto municipal/ gasto del Gobierno Central) y la relación gasto municipal/ Producto Interno Bruto. y el Índice de Desarrollo Humano. El grupo seleccionado consideró 23 así como a tres países latinoamericanos (Brasil, Chile, México) y a Costa Rica. El índice de descentralización¹⁵ (razón gasto municipal/ gasto del gobierno nacional) para los países desarrollados de este grupo fue estimado en promedio mayor a un 20%. También se determinó que las competencias que son responsabilidad de estos gobiernos locales incluyen las siguientes: planificación económica y territorial, el servicio de policía y seguridad pública, la infraestructura urbana, tratamiento del agua y desechos, transporte público, servicios sociales como casas de ancianos, cultura y recreación, protección contra emergencias, y los servicios de educación y salud, servicios que responden a necesidades fundamentales de sus comunidades.

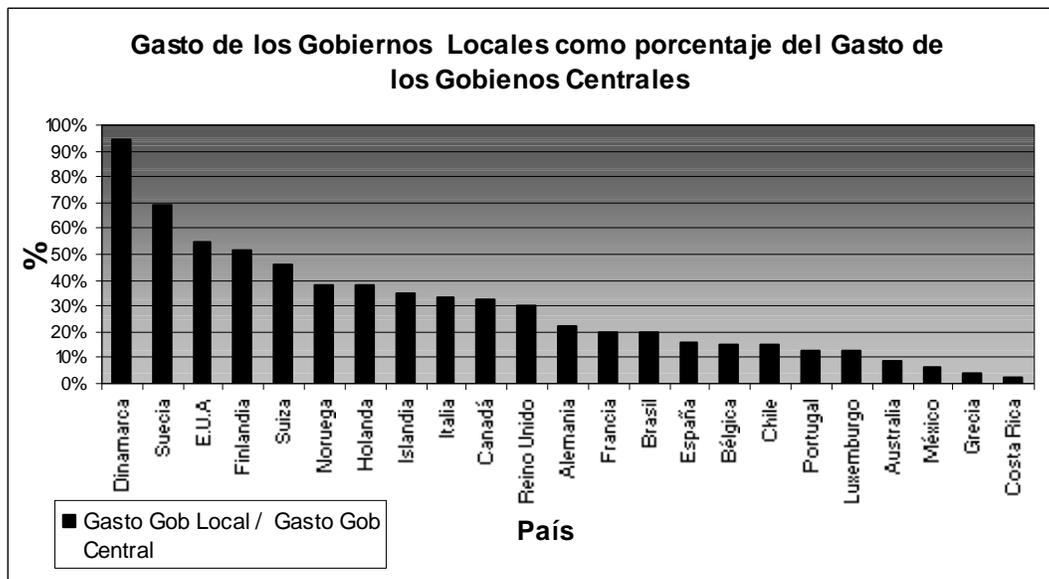
En lo referente a los servicios de salud y educación éstos muestran grandes

¹⁵ Este índice fue calculado para el grupo de 23 países utilizando información del Fondo Monetario Internacional (Government Finance Statistics) para el año 2004.

diferencias entre países en cuanto a las responsabilidades que asumen los municipios. Por ejemplo, mientras que en Estados Unidos los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la educación por medio de la figura de los distritos escolares, la cual interviene tanto en la prestación del servicio de educación primaria como secundaria, en Alemania las municipalidades participan únicamente en el caso de la educación primaria, y los otros niveles quedan bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales.

Por el contrario, en Costa Rica el índice de descentralización fue menor a un 5% y esa condición es muy similar al resto de los países centroamericanos¹⁶, aun cuando, para Brasil un país latinoamericano de organización federal ese porcentaje es de un poco más de un 20%, al tiempo que Chile sobrepasa un 15%. El análisis de esa información sugiere la hipótesis de que la estructura del Estado presenta altos niveles de descentralización como condición propia del mayor desarrollo que alcanzan los países.

En el gráfico siguiente se muestra el índice de descentralización (gastos municipales /gastos del Gobierno Central) en el eje vertical, así como información del PIB per cápita

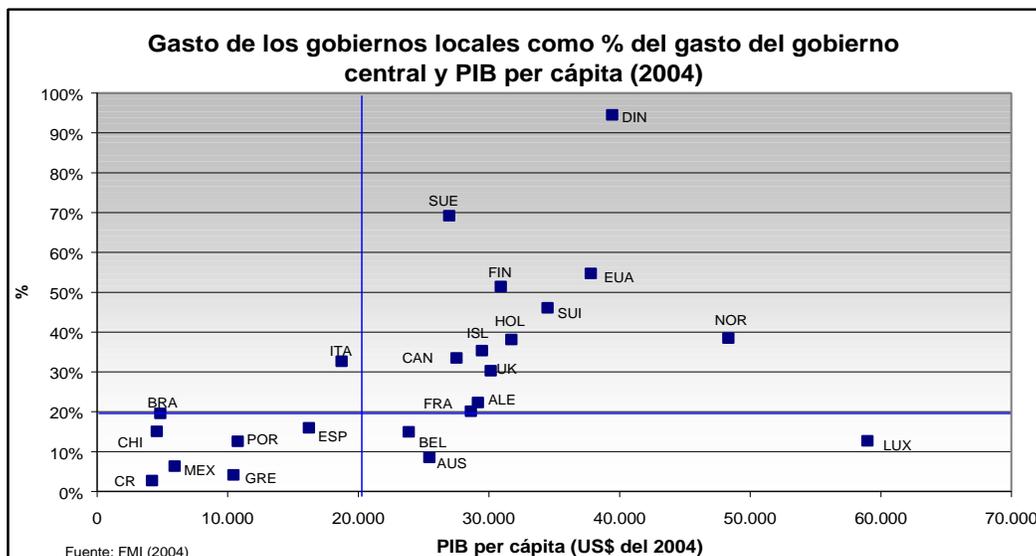


en el eje horizontal para el mismo grupo de países. De su análisis se infiere que hay

¹⁶ Ver información de este índice de descentralización aportada en el trabajo para los municipios de Centroamérica y República Dominicana de Justo Aguilar (Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. El Caso de Centroamérica y República Dominicana. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Noviembre, 2000. Página 6)

una relación positiva entre ambas variables, es decir que a mayor valor del índice de descentralización mayor es también la condición económica del país en referencia. Ello permite colegir que conforme un país avanza en el proceso de desarrollo económico, el sistema político deberá ir ajustando la asignación de recursos del sector público para privilegiar a los gobiernos locales mediante políticas que promuevan la descentralización y una mayor autonomía de las municipalidades.

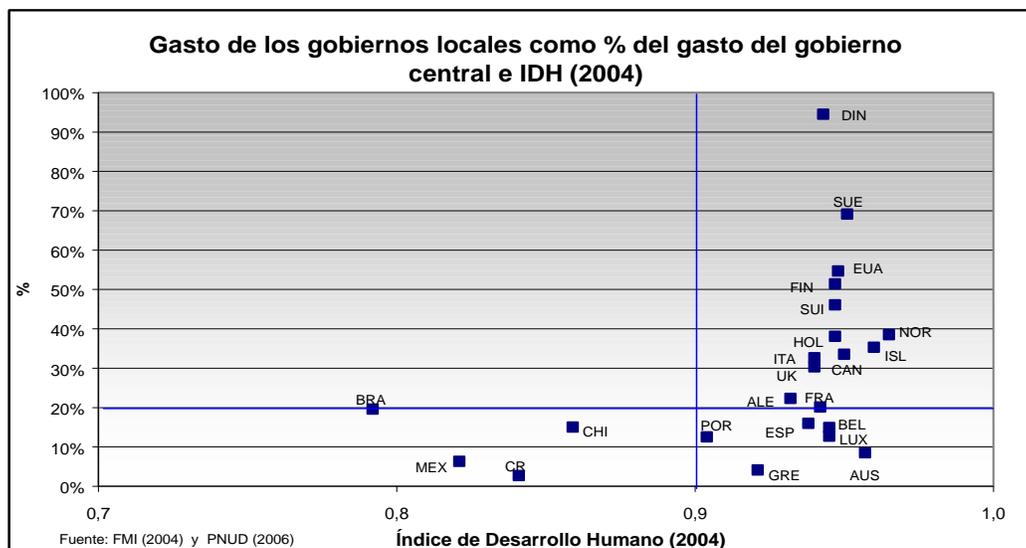
En el cuadro siguiente se identifican cuatro cuadrantes para las mismas variables



incluidas en el cuadro ya comentado (índice de descentralización y el PIB per cápita). El grupo de países ubicados en el cuadrante derecho superior corresponde a países desarrollados y permite identificar valores del PIB per cápita superior a 20.000 dólares, y también posee los mayores valores en el índice de descentralización, con porcentajes superiores al 20%. Por el contrario, el cuadrante izquierdo inferior muestra valores muy bajos en cuanto al PIB per cápita e igualmente tiene niveles bajos de gasto de los gobiernos locales relativos al gobierno central, los cuales corresponden a países de menor desarrollo relativo. Estos datos refuerzan la afirmación de que las economías desarrolladas son las que han profundizado más en los procesos de descentralización y por lo tanto se ubican en el cuadrante derecho superior. Los países de América Latina incluidos en la muestra y con la excepción de Brasil, se ubican en el cuadrante inferior izquierdo, indicando con ello que corresponden a países altamente centralizados en los cuales el gobierno municipal desempeña funciones menores.

La relación entre el índice de descentralización y el índice de desarrollo humano¹⁷ (IDH) para el año 2004 se muestra en el gráfico siguiente. Todos los países incluidos en este análisis forman parte del grupo de los países con un nivel alto de IDH, con la excepción de Brasil que posee un nivel medio de desarrollo humano.

El cuadrante derecho superior agrupa la mayor parte de las observaciones y muestra que los países con un mayor valor del índice (superiores a 0.9) son a su



vez los que presentan un mayor gasto de los gobiernos locales relativo al nivel central. Algunos países, como los que se ubican en el cuadrante derecho inferior, no les asignan a los gobiernos locales una parte tan importante del gasto público, pero si muestran altos niveles de desarrollo humano. Los países latinoamericanos incluyendo a Costa Rica se incluyen en el cuadrante izquierdo inferior denotando que aún cuando su nivel de desarrollo humano es satisfactorio, el valor del índice de descentralización es bajo.

Estas diferencias que se observan en el análisis de los países según sean sus modelos de gobierno relativos a la prestación de servicios públicos, constituyen una expresión de los sistemas políticos de organización de Estado, los cuales tienen su fundamento en los principios normativos de sus constituciones respectivamente. En los países desarrollados, ese marco constitucional define estructuras políticas en los cuales el poder político está distribuido de manera balanceada entre los gobiernos

¹⁷ El IDH es una variable que incluye elementos que van más allá de medir la capacidad compra de la población. Es un índice compuesto que pondera tres índices: el Índice de Esperanza de Vida, Índice de Educación e Índice del PIB. el IDH se ubica entre 0 y 1, siendo los valores más cercanos a 1 los que indican un mayor nivel de desarrollo humano.

nacionales/ federales, los estatales/ provinciales y autonomías, y los gobiernos locales. Esta situación es típica de los sistemas políticos europeos en los cuales el principio de subsidiariedad privilegia a los gobiernos locales en cuanto a facilitar la participación ciudadana y la provisión de servicios públicos.

VI. Comentarios Finales.

En esta sección final se presenta un conjunto de comentarios sobre las orientaciones necesarias aunque no suficientes para el desarrollo de una cultura política de descentralización y participación ciudadana requerida para que los gobiernos locales costarricenses aumenten su autonomía y tengan el sustento local para asumir las competencias económicas que le asigna el federalismo fiscal. Considerando que Costa Rica es un país de ingresos medios en el entorno de la economía global, se justifica que el sistema político considere la necesidad de balancear la asignación de recursos dedicados a la actividad económica del gobierno, priorizando a los gobiernos municipales asignándoles mayores competencias en la provisión de servicios público, lo cual es propia de una economía de mayor desarrollo.

a) Profundización del modelo de descentralización

En la interpretación de Pallavicini y Aguilar, la descentralización en América Latina presenta características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas, particularmente durante el período del ajuste estructural de los años 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 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” para fomentar la democracia participativa¹.

En la praxis, la municipalidad costarricense detenta una cuota de poder político muy limitada y presenta un régimen limitado de finanzas que no le permite atender las demandas 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, el desarrollo de una autonomía económica en término de competencias y recursos; y segundo, la democratización municipal en base a la participación ciudadana;

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. Ello conlleva la necesidad de que el Estado proponga una política de descentralización de largo plazo, lo cual supone resolver en forma integral no sólo la cesión de competencias y recursos para su ejecución, sino también las formas de gestión local que son viables y compatibles con el fortalecimiento municipal costarricense para ser eficaces y eficientes; así como los mecanismos que hagan efectiva la participación ciudadana en la gestión local.

Un enfoque pragmático para operacionalizar esos desafíos supone considerar los siguientes aspectos: primero, las competencias a ser incluidas en la primera fase de la política de descentralización 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 gobierno nacional.

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 descentralización se definirían aquellas competencias propias que se incluirán en las últimas leyes especiales previstas por la Ley N° 8801.

- b) Necesidad de un proceso intensivo de mejoras en la gestión municipal incluyendo a todos sus procesos (programación, presupuestación, ejecución, contabilidad y tesorería, evaluación y control).**

Un programa intensivo de mejoras en la gestión municipal¹⁸ para resolver los problemas municipales a que hacen referencia los ya citados estudios de la Contraloría General de la República, constituye una necesidad inmediata y concurrente a la implementación de esta reforma institucional, propuesta en el Proyecto de Ley 18001. El Banco Interamericano de Desarrollo por medio de su Programa PRODEV¹⁹ ha venido promocionando entre las municipalidades de la Región la adopción de un modelo de Gestión Basado en Resultados, el cual ya se inició en Costa Rica pero que por diversas razones todavía no se encuentra en operación. Su revisión y extensión a todo el régimen municipal parece ser una solución en esta dirección, dado que algunas municipalidades costarricenses ya lo están empleando para su gestión institucional. Este es el caso de la Municipalidad de Escazú y de San Carlos. No tiene sentido aumentar el número de programas bajo responsabilidad municipal, como lo propone el Proyecto de Ley 18001, si al mismo tiempo no se mejora la capacidad de gestión institucional.

c) Fortalecimiento de 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.

La transferencia de competencias y recursos a las municipalidades conlleva una mayor responsabilidad de la Contraloría General de la República en materia de evaluación y control de los presupuestos municipales. Es por ello que el ente contralor debe revisar su capacidad institucional (recursos humanos, formatos presupuestarios anuales y bianuales para proyectos de inversión, metodologías de evaluación y control municipal) para enfrentar una mayor actividad municipal, de forma que pueda garantizarse un uso racional y eficiente de los recursos transferidos al régimen municipal durante este proceso.

d) Mejoras en los mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal.

¹⁸ En la experiencia de reformas institucionales de Inglaterra durante la Administración Thatcher se empleó a equipos de especialistas del sector privado, contratados para mejorar la capacidad de gestión y de eficiencia en la provisión de servicios públicos. Este enfoque podría ofrecer una solución inmediata al problema de baja capacidad de la gestión municipal de servicios públicos, lo cual incluye la gestión de la red vial cantonal, dada la escasez de especialistas con que cuenta el Poder Ejecutivo en estas áreas.

¹⁹ El BID aprobó una donación a Costa Rica en el año 2008, para un programa de apoyo municipal a *la gestión basada en resultados*. Se inició en noviembre de ese mismo año con un Taller de Inducción en el cual participaron las municipalidades de Cañas, Cartago, Escazú, Heredia, La Unión y San Carlos. El propósito fue presentar y discutir el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) – Instrumento de análisis de la gestión para resultados en el sector público -, basado en una encuesta detallada de evaluación de capacidades de los municipios.

La Ley Marco de la Descentralización 8801 señaló que la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades debe acercar la gestión local a la ciudadanía con el fin de mejorar la gobernabilidad democrática y estableció mecanismos con ese propósito en su capítulo cuarto (Participación Ciudadana en el Proceso). De manera específica se indica lo siguiente: “Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley”; así como “Una vez transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos”.

En ese contexto es evidente que la descentralización requerirá de una nueva cultura política municipal que incorpore a la ciudadanía tanto en los procesos de programación de proyectos como de fiscalización, razón por la cual deberá evaluarse la legislación vigente sobre este particular, así como su instrumentación en el nivel municipal, así como los mecanismos de evaluación y control bajo responsabilidad del ente contralor, con el propósito de alcanzar el mandato de la Ley 8801.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar, J. Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. El Caso de Centroamérica y República Dominicana. Noviembre, 2000.
2. Aguilar, J. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en sus veinticinco años y su proyección al Régimen Municipal Costarricense. 1997, página 13.
3. Aguilar, J. El Régimen Municipal: Situación y Perspectivas para su Desarrollo Institucional. CICAP. Julio, 1990. p.5.
4. Aguilar, J. En Busca de un Nuevo Gobierno Local. San José: Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL). Setiembre, 1994 (pp.69-73).
5. Aguilar, J. Estudio de Evaluación de la Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El Caso de Costa Rica 1989/ 1994. San José: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Julio 16 1994.
6. Aguilar, J. Los Gobiernos Municipales de Costa Rica. Una Breve Interpretación Económica de su Evolución durante el Período 1950-1981. San José: IFAM. Octubre, 1982.
7. Aguilar, J. y E. Li. Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica, 1950-1975. San José: CICAP, 1977. p.8.
8. Aguilar, J. y E. Ramírez. La Administración Tributaria Municipal de Costa Rica: Un Estudio de Casos. San José: CICAP/ IFAM. Agosto, 1977.
9. Aguilar, J. y Ramírez. E. La Administración Tributaria Municipal de Costa Rica: Un Estudio de Casos. San José: CICAP/ IFAM. Agosto, 1977. pp 50-53.
10. Aguilar, Justo. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en sus Veinticinco Años y su Proyección al Régimen Municipal Costarricense (Ensayo ganador del Premio de Estudios Municipales Armando Aráuz Aguilar, en el año 1997). San José, Costa Rica: IFAM, 1999.
11. Alvarado R. El Régimen Municipal en Costa Rica. San José: IFAM, octubre 1987.
12. Centellas, J. La Actividad Prestadora de Servicios Públicos: Clasificación de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión. ICAP-AECI. San José, Costa Rica, 11/ 15 febrero de 1991.

13. Chan, C. y R. Vargas. Proyecto Fortalecimiento Municipal (Informe de Avance). San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 1992.
14. Chinchilla, E. El IFAM y el Impuesto Territorial. San José: IFAM, 1985.
15. Código Municipal. San José: IFAM, Serie Documentos Municipales 012, 1979.
16. Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. San José: Imprenta Nacional, 1985. pp.43-44.
17. COREC. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: Fundación Friederich Ebert, 1990.
18. D. Haschke La Administración Municipal en Alemania. Informaciones de la República Federal de Alemania. Textos Legales. Régimen Local y Ley de Régimen Local del Estado Libre de Baviera. BONN: INTER NATIONES, 1997.
19. Desarrollo Municipal. Memoria Servicio Taller Las Transferencias Financieras Municipales en Centroamérica, San José: DEMUCA/CICAP, Octubre 1992.
20. Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics. 2004.
21. Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook. 2004.
22. Fundación DEMUCA .Descentralización y Marco Competencial de los Gobiernos Locales en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: DEMUCA.
23. Fundación DEMUCA. Las Finanzas y la Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
24. Fundación DEMUCA. Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
25. Fundación DEMUCA. Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional. San José, Costa Rica: DEMUCA, 2000.
26. Hirsch. The Economics of State and Local Government. N.Y: McGraw Hill Book Company, 1970.
27. IFAM, Plan de Descentralización Territorial y Fortalecimiento Municipal. San José: Enero, 1990.
28. Informe Comisión Redactora de los Anteproyectos de Ley para la Reforma Municipal. San José, Costa Rica. 18 de octubre, 1977.
29. Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Bonn. Gobierno Federal. Departamento de Prensa e Información, 1995.
30. Lordello de Mello, Diogo. Los Elementos Administrativos Institucionales, Financieros y Políticos de Proceso de Descentralización en Centroamérica promovido por RHUDO/CA en Tegucigalpa, Honduras del 18 al 20 de octubre de 1989).

31. Meoño, Johnny. "Antología Descentralización Integral para el Desarrollo de Costa Rica". Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública –CICAP-. Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
32. Murillo, Mauro. "Autonomía y Competencia Municipal (Análisis del voto 5445-99, S.C)" San José, Costa Rica. 1999
33. Oates, W. E., Toward a Second Generation of Fiscal Federalism Harcourt Brace Jovanovich. New York. 1972..Revised Draft. August 2004.
34. Pallavicini, V., y J. Aguilar. Los Desafíos de la Descentralización. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2005).
35. Pallavicini, Violeta "Reformas de la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. El Caso de Costa Rica" (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2003-2004).
36. Pallavicini, Violeta. "Reformas de la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. El Caso de Costa Rica. IICE. 2003-2004.
37. Paniagua, C. Propuesta relacionada con el Proyecto de Reforma al Artículo 170 de la Constitución Política. San José: IFAM. Noviembre, 1987
38. Rodríguez, Adolfo. "Las Transferencias Gubernamentales en el Financiamiento de las Municipalidades de Centroamérica", Managua. AECI/DEMUCA Diciembre, 1991.
39. Rodríguez, E. Políticas y Estrategias de Capacitación y Desarrollo Institucional Municipal: La Experiencia de IFAM. San José: CICAP. Abril de 1990.
40. Rondinelli, Dennis A. (1998). Método Aplicado de Análisis Regional. La Dimensión Espacial de la Política de Desarrollo. Colombia: Banco Central Hipotecario, 1988.
41. Ryan, Jeff y Justo Aguilar. (2001) Descentralización, Responsabilidad y Participación: Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica. Perú: Reunión Anual INPAE.
42. Stiglitz, J.E. Economics of the Public Sector. N.Y: W.W. Norton & Company, 2000.
43. Victory, Catalina. La actividad Prestadora de Servicios Públicos. Clasificados de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión. Curso "Servicios Públicos Municipales" auspiciado por ICAP-AECI. San José, Costa Rica, 11/15 febrero de 1991.
44. W Tresch. Public Finance in Theory and Practice Plano, Texas: Business Publications Inc., 1981
45. 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
