

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
EN CIENCIAS ECONOMICAS (IICE)**

LOS DESAFIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

**Dr. Justo Aguilar Fong
Dra. Violeta Pallavicini**

Este ensayo presenta un avance de los trabajos realizados en el proyecto de investigación “El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico, Político y Administrativo”, que se realiza actualmente en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

I. ENFOQUES NORMATIVOS DE LA DESCENTRALIZACION.

Esta sección presenta una interpretación sucinta de tres perspectivas de la descentralización. La primera es la perspectiva administrativa mediante la cual se hace un traspaso muy limitado desde el nivel central, el cual está enfocado básicamente a transferir el control de la gestión a órganos subnacionales; la segunda perspectiva es la económica, que justifica la descentralización bajo el criterio de un suministro eficiente de bienes y servicios públicos; y finalmente la perspectiva política, mediante la cual se busca el desarrollo de las instituciones democráticas por medio de la promoción de la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas locales, en el control y fiscalización de la gestión local.

1. La descentralización desde la perspectiva administrativa

Los autores que se ubican en esta perspectiva (Rondinelli y Nellis, 1986; Jordana, 2001; Ibarra, 2000) consideran la descentralización administrativa como el acto mediante el cual el Gobierno Central transfiere responsabilidades, competencias y capacidades del nivel central del gobierno a unidades políticas sub-nacionales, agencias, autoridades regionales y organizaciones no gubernamentales.

En esta perspectiva, el impulso de la descentralización viene desde el gobierno central. Entre las razones que motivan al desarrollo de este tipo de descentralización se mencionan las siguientes: dificultades de las instituciones del gobierno central para dar respuesta a las demandas sociales, limitaciones fiscales, entre otras.

Este tipo de descentralización ha estado muy influenciado por las estrategias de Reforma del Estado impulsadas a partir de los 80's. En dicho proceso organismos internacionales como el PNUD, orientaban el replanteamiento del Estado hacia el desarrollo de cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenido. Estas cinco tareas son: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables; y defensa del medio ambiente.

Para el desarrollo de dichas tareas era necesario incrementar la capacidad institucional del Estado. En la construcción de las capacidades institucionales, la descentralización desempeña

un papel de gran relevancia, por “el interés de mitigar las arbitrariedades tradicionales del Estado Centralista y populista, mejorando la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos” (Jacint, 2000, p. 14).

2. La descentralización desde la perspectiva política

En esta perspectiva el propósito principal de los gobiernos locales es actuar como vocero de los intereses de la comunidad dentro del sistema político. También se destaca la participación de la sociedad tanto en la formulación de políticas públicas locales, como en el control y la fiscalización de la gestión de los gobiernos locales.

Esta perspectiva tiene una fuerte influencia de la idea seminal de Tocqueville de que sólo las estructuras descentralizadas permiten el desarrollo de la democracia. Desde esta perspectiva se plantean los siguientes argumentos **en contra de la centralización**:

- Impide sentimientos de solidaridad entre individuos, suprime los cuerpos de intermediación, aísla al individuo frente al poder del Estado y promueve la descomposición del tejido social local.
- Privilegia la unidad y la uniformidad, con lo cual se niega la diversidad local. En consecuencia, los individuos se refugian en la pasividad y el inmovilismo.
- Establece un lazo de dominación en la relación Estado/individuo que promueve condiciones para la corrupción.

Por el contrario, **la descentralización promueve** las iniciativas convergentes entre los individuos y los grupos gracias a que fomenta mecanismos que facilitan la discusión de ideas. Tocqueville argumentaba que los municipios con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, lo cual conlleva una verdadera pedagogía de la democracia. De acuerdo con este autor, acercar el poder a los ciudadanos permite que el poder público sea más eficaz.

En esta perspectiva el gobierno local comparte con el gobierno central el suministro de servicios, para lo cual “los distintos niveles de gobierno tienen contribuciones complementarias para el beneficio social en general” (Nickson, 2000, p. 5). Es así como el modelo está fuertemente influido por el concepto de subsidiariedad, bajo el cual “la capacidad para la toma de decisión de las unidades territoriales inferiores debería agotarse antes de que los niveles superiores se vean implicados. (Nickson, 2000, p.5).

A continuación, se describen las características más importantes que Andrew Nickson le confiere al gobierno local bajo la perspectiva política:

- a) **Competencia municipal:** Las entidades locales cuentan con autonomía para seleccionar los servicios a proveer en su localidad, así como poder discrecional para definir tasas, tarifas e impuestos que se pueden aplicar en su localidad.
- b) **Mecanismos de transferencias financieras:** En el modelo los gobiernos locales suelen compartir los ingresos fiscales con el gobierno central y otros gobiernos locales como “socios en un sistema conjunto de gobierno en vez de mantener una relación de conflicto en la cual el gobierno central tiene mayor poder. (Nickson, 2000, p. 5).
- c) **Monitoreo Nacional:** En este modelo la rendición de cuentas del gobierno local es hacia sus ciudadanos, especialmente en lo que respecta a su papel político de representar los intereses de la comunidad. Por tal razón, en el modelo se incorporan una gran variedad de mecanismos de consulta ciudadana tales como el referéndum y el plebiscito. El papel de la Contraloría General de la Nación se ve reducido a velar por la legalidad de los ingresos y el gasto municipal.
- d) **Sistema electoral:** En el modelo se utiliza el sistema de elección directa de las autoridades locales. La figura del Ejecutivo Municipal juega un papel muy importante

debido a que debe servir de “intermediario” entre una red de instituciones, públicas y privadas, para la satisfacción de las necesidades locales. También debe demostrar mucha habilidad para conseguir fondos de inversión para su comunidad.

- e) **Participación en las elecciones:** Debido a que en este modelo los gobiernos locales tienen un ámbito de competencia amplio que va más allá de la provisión de servicios locales, la participación ciudadana en las elecciones municipales tiende a ser alta.
- f) **Tamaño medio de la población de los municipios:** Debido a que es fundamental desarrollar identificación ciudadana hacia las comunidades locales, el tamaño promedio de los municipios tiende a ser pequeño en términos demográficos.

De acuerdo con Nickson (2000) los sistemas de gobierno local más cercanos a su “modelo político” se encuentran en Alemania y en Suiza.

3. La descentralización desde la perspectiva económica

La teoría económica del federalismo fiscal considera que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias son necesarias para garantizar un balance entre el nivel central de gobierno y los gobiernos subnacionales; situación que conlleva una mayor eficiencia gubernamental en la provisión de los servicios públicos. Este enfoque considera que las preferencias individuales o demandas por los bienes públicos difieren entre las personas y que hay economías de escala importantes en el nivel local para su provisión. En consecuencia, el gobierno debe mostrar una diversidad de esquemas de provisión de servicios públicos para atender esas demandas diferenciadas de grupos de población que muestran una localización en territorios definidos como las regiones y los cantones.

Los servicios públicos objeto de la descentralización presentan en la mayoría de los casos una condición de externalidad, la cual se define por los beneficios sociales que fluyen desde los consumidores directos que usan esos servicios hacia otros grupos de consumidores. Este es el caso de servicios públicos como educación primaria, el cual además de generar beneficios directos a los educandos es responsable de beneficios adicionales a la colectividad (comportamiento ciudadano, respeto a las leyes, mayor productividad laboral). Adicionalmente, un relleno sanitario localizado en una determinada localidad podría generar perjuicios (contaminación entre otros) a comunidades vecinas.

La definición de escalas económicas está asociada al control de estas externalidades en la provisión de servicios públicos. Cuando el servicio público tiene una externalidad (beneficios o perjuicios a terceros) que se define y es propia de una comunidad local, el análisis económico sugiere que su provisión bajo condiciones de eficiencia debe estar bajo la responsabilidad del gobierno local; situación que es evidente en servicios como la educación primaria, la recolección de desechos, la planificación urbana y la seguridad ciudadana. Esta teoría supone además que los individuos pueden manifestar en forma voluntaria sus preferencias por estos servicios públicos, de forma que el gobierno local puede cobrar impuestos o cargos de uso local para los ciudadanos de su jurisdicción política y por lo tanto excluir a los que no son parte de dicha jurisdicción y que no participan en su financiamiento. En un nivel práctico, su aplicación permite la toma de decisiones en términos del análisis costo-beneficio para justificar la descentralización de esa categoría de servicios públicos.

Dado que, en el modelo económico, el gobierno local tiene como propósito el suministro eficiente de servicios, en este modelo se enfatizará en las siguientes características (Nickson, 2000):

- a) **Tamaño de la Población:** Se busca que las municipalidades tengan un tamaño promedio de población grande para poder garantizar la obtención de economías de escala.
- b) **Nivel de Autonomía Local:** Se brinda una autonomía limitada, ya que es el gobierno central quien decide en última instancia el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por tal

razón, el gobierno municipal cumple el “papel de administrador local de las políticas del gobierno central”.

- c) **Transferencias Fiscales:** Las transferencias del gobierno central son importantes pero orientadas a fines específicos. La decisión sobre el nivel de transferencias se basa en niveles estándares de suministros de servicios por las diferentes municipalidades.
- d) **Control Financiero.** Debido a la importancia que tienen las transferencias en el gasto público central, el gobierno central ejerce un estricto control sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macroeconómica. Por tal razón, en este modelo el Gobierno Central desarrolla una regulación estricta en materia de contratación de préstamos por parte de los entes locales, así como en lo que respecta a alzas en las tasas y la creación de nuevos impuestos.
- e) **Tipo de Auditoría Ejercida:** Congruente con la característica anterior, el gobierno central desarrolla permanentes auditorías para controlar el uso eficiente y eficaz de los recursos asignados a las municipalidades. En este modelo, las auditorías son desarrolladas por la Contraloría General de la Nación.
- f) **Sistema electoral:** El número de autoridades electas por los ciudadanos es muy limitado debido a que el modelo está orientado a la eficiencia en el suministro de servicios, por lo tanto, se trata de garantizar que las prioridades definidas a nivel nacional, en términos de suministro de servicios, se cumpla en todos los niveles de gobierno. Esto requiere de la subordinación de las autoridades locales a las autoridades nacionales.
- g) **Participación ciudadana:** La participación se orienta a que los ciudadanos pidan cuentas a sus gobiernos locales sobre el desempeño económico de los mismos y sobre la calidad de los servicios brindados. Se promueve la competencia en la oferta de los servicios para que los ciudadanos puedan elegir el acceso a los servicios municipales entre mecanismos alternativos de suministro.

De acuerdo con Nickson (2000), la mejor aproximación al “modelo económico” de gobiernos locales se encuentra en el sistema británico. En países como Irlanda, Australia y Nueva Zelandia, los gobiernos locales presentan algunas características del modelo económico.

En América Latina la descentralización presenta características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas tienen sus bases tanto en el modelo económico como en el modelo político. De acuerdo con Fernando Rojas (1999), esta situación es debido a que los procesos de descentralización en América Latina han estado llenos de movimientos y contramovimiento. Indica Rojas que “la idea que ha conducido a la descentralización ha comenzado a desarrollarse a mediados de los 70’s como una reacción a crecientes déficits fiscales y al aumento de la rigidez y las ineficiencias en la prestación de los servicios públicos, pero sorpresivamente son fuerzas políticas ligadas a la democratización las que fueron determinantes (en el desarrollo de la descentralización) en los años 80 y 90” (Rojas, 1999, p. 9-10).

Costa Rica parece no ser la excepción en esta materia, ya que como veremos a continuación, el proceso de descentralización muestra una mezcla de razones “administrativas-económicas” como la mejora en la prestación de servicios; y “políticas” como fomentar la democracia participativa. Sin embargo, tal y como lo señala Rivera (1998), el compromiso de la clase política costarricense con la reforma ha sido casi siempre retórico y el discurso de la descentralización se caracteriza por la ambigüedad:

“...por una parte, los dirigentes manifiestan su apoyo a la descentralización y el fortalecimiento del gobierno municipal, mientras que en la práctica institucional actúan para fortalecer el clásico modelo centralista...uno se queda con la impresión de que este tipo de

dirigentes están de acuerdo con la descentralización siempre y cuando no toquen el centralismo. (Rivera, 1998, pp. 22-23).

II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN COSTA RICA.

1. Los antecedentes de la descentralización como Reforma del Estado.

En concordancia con los planteamientos de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, la Administración Calderón Fournier planteó la descentralización de servicios públicos a las municipalidades como un componente del Programa de Reforma del Estado. Se planteó un diseño de reformas en lo económico, que permitieran acompañar la transferencia de servicios con un incremento de los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento local. En lo político, planteó la incorporación de reformas estratégicas, como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del presidente y los Diputados; elección de un alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal quién actualmente ejerce la administración del Ayuntamiento bajo designación del Concejo Municipal; elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.

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

▪ Infraestructura,	22 %
▪ Vigilancia,	17 %
▪ Educación,	9 %
▪ Acueductos,	8 %
▪ Cultura y Deportes,	7 %
▪ Recursos Naturales,	7 %
▪ Servicios,	6 %
▪ Salud,	6 %
▪ Vivienda,	4 %
▪ Turismo,	2 %
▪ Transporte Público,	2 %
▪ Promoción de la agricultura,	2 %
▪ Desarrollo Comunal,	1 %
▪ Bienestar Social,	1 %
▪ Otros servicios	6 %

Esa consulta también determinó la posición de los Jerarcas de los Ministerios e Instituciones Públicas de Servicios, respecto a cuáles competencias y servicios estaban dispuestos a trasladar a las municipalidades. Sin embargo, las competencias que estos Jerarcas estaban dispuestos a transferir al municipio únicamente incluían servicios menores para sus instituciones. El fracaso de esta reforma se debió en lo fundamental a dos razones, la falta de condiciones políticas que favorecieran los planteamientos propuestos (la descentralización nunca estuvo en la agenda presidencial) y el alto grado de complejidad de la reforma que requería de un planteamiento político de mayor envergadura que el propuesto por el Ministerio de Planificación.

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

2. Las Reformas del Período 1994-1998.

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

a) La Reforma Tributaria Municipal.

La reforma tributaria municipal fue aprobada por medio de la Ley sobre Bienes Inmuebles No. 7509 de 1995. Esta ley sustituyó al Impuesto Territorial de gestión del Ministerio de Hacienda por el Impuesto Inmobiliario que sería administrado directamente por las municipalidades. Esta reforma consolidó el modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas gestionadas

directamente por los gobiernos municipales, aún cuando sus recaudaciones todavía son relativamente bajas al comparárseles con los ingresos del gobierno nacional.

Una de las primeras decisiones del presidente Figueres Olsen fue la de enviar a la Asamblea Legislativa en 1994, el Proyecto de Ley para trasladar la administración del Impuesto Territorial a las municipalidades. Esta propuesta incluyó cambios significativos en la naturaleza y estructura del impuesto: primero, varió el nombre del impuesto denominándolo "Impuesto sobre Bienes Inmuebles"; segundo, trasladó su administración a la municipalidad; y tercero, modificó las tasas impositivas a un rango que podría ser fijado entre el 0.30 % y el 1.00 % sobre el valor registrado de los inmuebles en la Administración Tributaria.

La reforma del Impuesto Territorial y su conversión en el Impuesto Inmobiliario fue aprobada en el mes de agosto de 1995, para ser ejecutada en el año 1996. A pesar de que la Asamblea Legislativa cedió la administración del impuesto a las municipalidades, el Ministerio de Hacienda retuvo la potestad para ejercer un tutelaje en su administración, en lo que concierne a la preparación de avalúos de las propiedades afectas al pago del impuesto. En el marco de esta reforma, se plantearon expectativas para quintuplicar las recaudaciones del impuesto durante el primer quinquenio de su ejecución, con lo cual se esperaba reforzar el "modelo de financiamiento local propio" de las municipalidades costarricenses al acentuar el peso de los impuestos en la estructura del financiamiento municipal. Sin embargo, una posterior reforma a esta misma ley, en el año 1996, le asignó la responsabilidad de los avalúos de propiedades al régimen municipal

Una vez que la ley fue aprobada, el IFAM inició de inmediato un programa de apoyo a la implementación del Impuesto Inmobiliario, el cual incluyó: 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; y segundo, el diseño de un programa de software para el manejo de datos y facturación del nuevo impuesto que fue adoptado por 65 municipalidades. Sin embargo, las municipalidades tropezaron con serios problemas para poner en marcha esta reforma.

b) El Nuevo Código Municipal y su Impacto en la Organización Municipal.

El nuevo Código Municipal fue aprobado el 30 de abril de 1998, en las postrimerías de la administración Figueres Olsen. El nuevo Código incorporó cinco elementos sustantivos que permitirían mejorar la organización y funcionamiento de las municipalidades, a saber: la elección directa del Alcalde, lo que reforzará la autonomía política de la municipalidad; segundo, eliminación de los tutelajes que ejercía la ARESEP sobre la autonomía municipal al permitirle incrementar sus tarifas por decisión del Consejo Municipal; tercero, la creación de los Consejos Municipales de Distrito como sustrato del gobierno local que ejerce cada municipalidad en los diferentes cantones del país; cuarto, un replanteamiento de la autoridad del Consejo Municipal para autorizar los precios, patentes, contribuciones y retribuciones privadas que corresponden a los servicios municipales; y finalmente, la capacidad del Consejo Municipal para crear empresas de servicios municipales.

El Código no incluyó una especificación de los servicios públicos locales que debieran ser propios de la gestión municipal ni limitó los tutelajes que las institucionales nacionales ejercen sobre la provisión municipal de ciertos servicios básicos, como agua potable y mantenimiento de calles y caminos vecinales. El Código se organizó en ocho capítulos:

- **Capítulo sobre Disposiciones Generales:** Define al municipio (conjunto de vecinos residentes de un cantón que administran sus intereses propios a través de la municipalidad), a la municipalidad (gobierno del municipio con personería jurídica) y su definición jurisdiccional de gobierno (ámbito cantonal con sede en la cabecera del cantón). Reitera el precepto constitucional de que la municipalidad posee autonomía política, administrativa y financiera. Especifica sus atribuciones en las siguientes áreas: dictar sus propios reglamentos en materia

administrativa, aprobar sus presupuestos, administrar los servicios públicos municipales (sin entrar a definir cuales son estos servicios), aprobar tasas, precios y contribuciones municipales y proponer proyectos de tarifas impositivas al Congreso, concertar convenios y contratos con entes nacionales e internacionales, convocar consultas populares para conocer los intereses de sus vecinos en temas regulados por la normativa municipal, y finalmente su responsabilidad para realizar servicios u obras en su jurisdicción cantonal (convenido con entes u órganos públicos competentes). En el Código anterior, se definieron genéricamente las competencias municipales, lo cual era redundante con las obligaciones del Gobierno Central. Este capítulo parece haber omitido la definición de cuales son los servicios locales bajo gestión municipal, así como la redefinición de los actuales tutelajes que ejercen los entes públicos nacionales sobre las municipalidades y que son limitantes de la autonomía política de la municipalidad.

- **Capítulo sobre Relaciones Intermunicipales:** autoriza a las municipalidades para establecer convenios que faciliten el logro de sus cometidos, particularmente en el campo de la provisión de servicios locales, algunos de los cuales presentan escalas económicas mayores a su jurisdicción y que el sentido común indica que sus costos serían inferiores bajo una gestión conjunta. Define el carácter de ley de los convenios intermunicipales y los requisitos para su aprobación por parte de cada municipalidad. Asimismo, autoriza a las municipalidades para integrarse en federaciones y confederaciones, lo cual permite la articulación de los intereses cantonales en los ámbitos regional y nacional.
- **Capítulo sobre Organización Municipal:** Propone una nueva concepción de gobierno municipal basado en una diferenciación entre el Concejo Municipal con la responsabilidad de fijar la política institucional y de ejercer funciones contraloras sobre la gestión institucional frente al Alcalde (electo directamente por los ciudadanos del municipio en fecha diferente a los concejales) quién asume la responsabilidad de formular el plan institucional y de ejecutarlo como fundamento de la administración municipal. Bajo este enfoque el gobierno municipal está conformado por el Concejo (integrado por los regidores), el alcalde municipal (con voz, pero sin voto en el Concejo Municipal) y los Concejos de Distrito (integrado por miembros propietarios y suplentes, siendo dos de ellos los Síndicos titular y suplente) todos ellos de nombramiento popular. Mantiene el sistema vigente de elección de los regidores en forma conjunta con las elecciones nacionales de presidente de la República y sus Diputados. Sin embargo, la elección del alcalde Municipal y sus dos suplentes, así como de los miembros de los Concejos Distritales son electos el primer domingo de diciembre del mismo año en que se realizan las elecciones de regidores. Se especifican las atribuciones del Concejo Municipal, el Alcalde y el Concejo Distrital, introduciéndose como una novedad el hecho de que el Alcalde debe presentar (antes de entrar en posesión de su cargo) un programa de gobierno para su gestión, sobre el cual el Concejo fija la política y prioridades de desarrollo, con lo cual se le asigna la administración al Alcalde y organización municipal, mientras que al Concejo se le reserva el gobierno y la fiscalización sobre la buena marcha de la administración municipal. Finalmente, define los deberes y prohibiciones de los funcionarios municipales de elección popular. El nuevo Código mantiene el poder del Concejo Municipal para nombrar a los miembros de las Juntas Administrativas y Juntas de Educación de los Centros Educativos localizados en su jurisdicción cantonal
- **Capítulo sobre Hacienda Municipal:** Autoriza la gestión fiscal de las municipalidades en las siguientes áreas:
 - La programación y ejecución de sus presupuestos siguiendo las regulaciones de la Contraloría General de la República, sujeto a las siguientes restricciones: primero, el presupuesto debe satisfacer el plan anual operativo; segundo, el presupuesto debe incluir todos los ingresos y gastos probables; tercero, los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con ingresos ordinarios; cuarto, el nivel de gastos no puede superar los ingresos; quinto, los gastos generales de administración (aquellos que no impliquen costos directos de los servicios municipales) no pueden sobrepasar el 40% de sus ingresos ordinarios; sexto, la programación presupuestaria debe considerar los programas y

prioridades de los Concejos Distritales; sétimo, la imposibilidad de la administración municipal para adquirir compromisos económicos sin el contenido financiero respectivo; octavo, la presentación del presupuesto municipal a la Contraloría debe incorporar el Plan Operativo Anual, el Plan de Desarrollo Municipal y la certificación del respaldo financiero; y finalmente, la gestión financiera-contable debe regularse internamente por medio de un Manual de procedimientos financiero-contables.

- La recaudación de los tributos municipales por períodos vencidos, mientras que la recaudación de las patentes podrá realizarse por adelantado y en cobros fraccionados. Autoriza el uso de incentivos a los contribuyentes que cancelen sus impuestos por adelantado.
 - Proponer tributos a la Asamblea legislativa.
 - Fijar tasas y precios sobre la base del costo efectivo y un 10% de utilidad para el desarrollo de los siguientes servicios municipales que la municipalidad provee a sus residentes: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y aquellos servicios que se establezcan por ley.
 - Establecer vía reglamento tarifas por el incumplimiento de los deberes urbanos de los propietarios de inmuebles (costo efectivo del servicio más un 50% por concepto de multa) en las áreas de: construcción de aceras, su mantenimiento y remoción de malezas, limpieza de lotes sin construir, construcción de cercas, bajantes y canoas en las construcciones que colindan con la vía.
 - Establecer contribuciones especiales para el financiamiento de obras públicas, las cuales deberán ser canceladas por los propietarios o poseedores de los inmuebles beneficiados. La municipalidad podrá aceptar contribuciones (en la forma de contraprestación de servicios personales y otros aportes) para financiar mejoras y mantenimiento de los caminos vecinales. Asimismo, autoriza la compensación de contribuciones de contribuyentes que hubieren realizado (previa autorización municipal) labores de mantenimiento de caminos vecinales.
 - El cobro de patentes para el otorgamiento de licencias municipales para los contribuyentes que quisieran ejercer actividades lucrativas en la jurisdicción de la municipalidad. Los traspasos de licencias municipales requerirán de aprobación municipal. La aplicación de patentes en los campos de venta de licores al menudeo se regulará por una ley especial.
 - Regular el traspaso de inmuebles, constitución de sociedades, hipotecas y cédulas hipotecarias con el pago de timbres municipales fijados. Se aplicará un timbre de dos colones por cada mil colones de valor del inmueble traspasado o del valor de las operaciones jurídicas señaladas.
 - Gestionar préstamos y emitir bonos cuya colocación estará sujeta a las reglas de la Comisión Nacional de Valores. También se autoriza la creación de fondos de garantía para las emisiones de los títulos municipales, los cuales estarán exentos del pago de impuestos.
- **Capítulo sobre el Personal Municipal:** El nuevo Código introduce como innovación la Carrera Administrativa Municipal. Este instrumento de promoción del personal municipal se fundamenta sobre la correspondencia entre la responsabilidad asignada al funcionario municipal y su remuneración, la selección del personal sobre la base del mérito; así como sobre la concepción de escalafones y niveles de autoridad. La Carrera Administrativa comprende a los funcionarios municipales nombrados con base en un sistema de selección por mérito y no incluye a los funcionarios interinos (nombrados para cubrir ausencias temporales de los funcionarios permanentes o para cubrir necesidades temporales de plazo fijo / obra determinada y que se

remuneran de las partidas de servicios especiales y de jornales ocasionales) ni a los funcionarios de confianza (contratados a plazo fijo para apoyar la labor del Alcalde, y los regidores del Concejo Municipal). Le asigna responsabilidades a la Unión Nacional de Gobiernos Locales para formular un Manual Descriptivo de Puestos Integral (descripción de las tareas de los puestos, sus deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización), el cual servirá para que cada municipalidad pueda formular su propio Manual Descriptivo de Puestos General cuya aplicación será responsabilidad del alcalde. El uso de este Manual incorporará una Escala de Sueldos en el cual se fijarán los montos mínimos y máximos de salarios que corresponden a cada categoría de puestos, la cual será de aprobación de la Contraloría General de la República. Este capítulo define los procedimientos para la selección de personal, los incentivos y beneficios adicionales que percibirán los empleados municipales, su evaluación y calificación del servicio y de sus instancias de apelación, del régimen de permisos, los derechos y deberes de los funcionarios, de las prohibiciones que afectan a los funcionarios y sanciones a que están expuestos, así como de los procedimientos que corresponden a las sanciones. Finalmente, crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, el cual estará a cargo de un Concejo Nacional (2 representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales uno de los cuales preside, un representante del Poder Ejecutivo, y dos representantes de las Universidades de Costa Rica y Estatal a Distancia).

- **Capítulo sobre Recursos contra los Actos Municipales:** establece los Recursos y procedimientos que deben seguirse contra los Acuerdos del Concejo Municipal, a saber, la Revisión que podrá ser solicitada por los concejales y el veto que puede interponer el alcalde a dichos Acuerdos; así como los casos de Recursos de Revocatoria y de Apelación a los Acuerdos Municipales. Señala que los recursos en materia de contratación administrativa deberán plantearse de acuerdo con lo establece la Ley Reguladora de la Contratación Administrativa.
- **Capítulo sobre los Comités Cantonales de Deporte:** establece que en cada cantón existirá un Comité Cantonal de Deportes y Recreación, el cual operará en forma adscrita a la municipalidad. Para su funcionamiento, la municipalidad deberá asignarle un 3% como mínimo de sus ingresos ordinarios anuales (10% máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos) y proveerles de un local para su sede administrativa y otras facilidades requeridas en su desempeño. La municipalidad deberá emitir el reglamento que ordenará el desempeño del Comité Cantonal de Deportes de su jurisdicción y de sus Comités Comunales. También reglamentará el procedimiento de elección de los miembros del Comité Cantonal de Deportes y Recreación.
- **Capítulo sobre Consejos Municipales de Distritos:** Autoriza a las municipalidades para constituir Concejos Municipales de Distrito en sus jurisdiccionales cantonales, los cuales operarán como entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica para realizar actos y contratos. La municipalidad reglamentará los procedimientos de consulta popular para preparar la nómina de la cual se elegirán a los miembros del Concejo Municipal de Distrito, el cual será presidido por el Síndico Propietario. Un Ejecutivo Distrital será responsable de ejecutar los acuerdos del Consejo Municipal de Distrito. Indica las competencias que se le asignan al Concejo Municipal de Distrito y de los procedimientos de su disolución.
- **Capítulo sobre Disposiciones Finales y Transitorias:** Deroga el Código Municipal No 4574 del 4 de mayo de 1970 y autoriza el uso de los recursos de la Ley No 6282 para que pueda utilizarse en la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas municipales. Como un elemento sustantivo establece la obligación para que los Partidos Políticos seleccionen a personas idóneas con capacidades para gobernar en los puestos de elección municipal. Incorpora reformas al Código Electoral (Ley No 1536 del 10 de diciembre de 1952) en lo concerniente a las elecciones para regidores, alcaldes y miembros de los Concejos Distritales. Define a los partidos políticos como “*de carácter cantonal*” cuando se

funden únicamente para las elecciones de alcalde municipal, regidores, síndicos municipales y miembros del Consejo de Distrito. Establece, además que la elección de alcaldes y síndicos se efectuará por mayoría relativa de cada cantón y distrito respectivamente, mientras que en la elección de regidores y miembros de los Concejos de Distrito se utilizará el sistema de cociente y subcociente. Se concede un plazo de seis meses posterior a la vigencia de este Código para que la Unión Nacional de Gobiernos Locales elaboren un Manual general de clases y se promulgue una escala de salarios única para el personal de las municipalidades. Los Ejecutivos Municipales electos para el período 1998-2002 se convierten en alcaldes para los efectos de esta ley y continuarán en sus puestos hasta que los alcaldes electos en el 2002 tomen posesión de sus cargos. Finalmente reconoce que los funcionarios municipales actuales no serán afectados por los requisitos establecidos por esta Ley, al igual que los Concejos Municipales de Distrito existentes se asumirán como válidamente constituidos para todos los efectos legales.

Finalmente, debe señalarse que las reformas constitucionales propuestas por la Comisión Bipartidista para modernizar el proceso electoral local encontraron un ambiente propicio durante el primer año de la Administración Figueres Olsen. El reconocimiento de que el Estado estaba atravesando una crisis de gobernabilidad, generó un clima favorable para la concertación de los diputados en los partidos mayoritarios de la Asamblea Legislativa para su aprobación a nivel de Comisión.

c) Reforma al Régimen de Partidas Específicas

Las transferencias financieras que apoyan la gestión municipal se conocen como "*partidas específicas*" y constituyen autorizaciones presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa para transferir recursos a los gobiernos municipales del país. Su principal característica lo constituye su naturaleza específica para que los recursos transferidos sean utilizados en el financiamiento de obras y proyectos de inversión local. La Asamblea Legislativa aprobó la ley No 7755 "*Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional*" el 16 de febrero de 1999, con el propósito de regular la asignación y uso de las Partidas Específicas de las municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y otras instancias de interés social que perciben este tipo de recursos del Presupuesto Nacional.

La ley define a las "*partidas específicas*" como transferencias de recursos para uso específico que se aplican en el financiamiento de programas o proyectos de inversión local/ comunitario. El monto global del fondo presupuestario destinado a financiar las partidas específicas es determinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y se distribuye proporcionalmente a cada municipalidad con base en criterios de población (25%), extensión territorial (25%) y condición de pobreza (50%). La población cantonal es determinada por la Dirección Nacional de Estadística y Censos, la extensión geográfica a su vez es certificada por el Instituto Geográfico de Costa Rica, mientras que los cálculos de un índice de pobreza a nivel de los Distritos del país es responsabilidad de MIDEPLAN.

El Poder Ejecutivo tiene la iniciativa de presentar 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 monto global propuesto deberá reflejar las propuestas de programas y proyectos de inversión local canalizadas a través de las municipalidades del país. Con el propósito de promover el fondo de partidas específicas los Ministerios de Hacienda y de Planificación y Política Económica publicarán en la Gaceta del mes de enero de cada año, el porcentaje de los presupuestos públicos, como cifra indicativa de las partidas específicas que serán otorgadas en el año inmediato siguiente.

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 las obras o los servicios objeto del financiamiento presupuestario. En esa labor la Comisión será auxiliada por el trabajo de los “*Concejos de Distrito*” del país, para lo cual la composición de estos Concejos será ampliada con representantes de las “*entidades privadas idóneas*” debidamente certificadas por la Contraloría General de la República que participarán en la programación y ejecución de programas y proyectos a ser financiados con las partidas específicas.

La Contraloría General de la República creará una unidad administrativa especializado o en su defecto asignará a una de sus unidades administrativas, para que ejerza el control del proceso presupuestario propio de la planificación, tesorería, contabilización y contratación y de los regímenes aplicables a la gestión de las partidas específicas. Además, el ente contralor formulará un manual para administrar las partidas específicas y que permita garantizar el destino específico que señala esta ley para el uso de estos recursos.

En el cuadro que se presenta a continuación se describen las características comparadas de los modelos económico y político del autor inglés Andrew Nickson, con las características que presenta el modelo vigente en Costa Rica.

d) El Situado Constitucional del 10%

Como resultado del I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local (31 de agosto del 2000) con participación de representantes de los 81 municipios y las Asociaciones de Desarrollo Comunal se le planteó a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República poner en discusión la reforma al Artículo 170 de la Constitución a fin de trasladar el 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. Esta solicitud fue exitosa, pues el proyecto de ley correspondiente -presentada originalmente por el diputado Oscar Arias en la gestión legislativa 1978-1982- fue aprobado el 5 de setiembre del 2000, aún cuando por modificaciones sugeridas por la Sala Constitucional, su aprobación definitiva debió esperar hasta el 25 de octubre del 2000.

En forma textual la reforma constitucional estableció lo siguiente, “Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República se asignará, para todas las municipalidades del país, una suma no menor del 10 por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La Ley determinará las competencias que se le trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.” Se incluyó un transitorio en esta reforma que requirió del cumplimiento de dos condicionantes: primero, que la transferencia sería progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento por año hasta completar el diez por ciento del total; y segundo, la aprobación de una ley que señale las competencias nacionales que serán trasladadas con los recursos respectivos.

Una vez que la reforma constitucional fue aprobada por la Asamblea Legislativa, el presidente de la República, Dr Miguel Angel Rodríguez, asumió la responsabilidad de formular el Proyecto de Ley sobre Competencias Municipales requerido por la Reforma Constitucional. Dicho Proyecto de Ley fue discutido por la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal (Rafael Villalta, Walter Céspedes, Juven Cambronero, Viriginia Aguilar, Róger Vilchez y José Nuñez) de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el mismo fue retirado de la discusión, debido a presiones de grupos organizados opuestos a su aprobación.

Cuadro 1
Características Comparadas del Sistema de Gobierno Municipal Costarricense

CARACTERÍSTICA	REQUISITOS MODELO ECONÓMICO (P.3)	REQUISITOS MODELO POLÍTICO (P.2)	CARACTERÍSTICAS MODELO MUNICIPAL COSTARRICENSE
PROPÓSITO	Provisión de Servicios bajo criterios de eficiencia.	Fomento Democracia Participativa	Provisión de servicios determinado por Código Municipal y participación ciudadana.
ESTATUTO LEGAL DE LAS ENTIDADES LOCALES	Creación vía Leyes.	Constitución Política	Constitución Política, bajo el Título XII. Leyes referentes al Régimen Municipal: Código Municipal. Leyes Conexas: Ley sobre Bienes Inmuebles, Ley de Control de Partidas Específicas. (Prevalece característica de modelo político).
PODERES GENERALES	Determinado por el Código Municipal.	Competencia Generales definidas en la Constitución.	Potestad Planificadora Potestad autoorganizativa Potestad Tributaria y Financiera Potestad normativa Potestad Patrimonial (Prevalece característica de Modelo Económico). Adicionalmente, prestan servicios en forma coordinada con instituciones nacionales.
MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	Transferencias del Gobierno Central	Ingresos Propios	Económico: Ley de Control de Partidas. Político: Impuestos y tasas municipales.
UTILIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	Estrictamente limitado a lo previsto	Fuertemente discrecional	Económico: Ley de Control de Partidas. Político: Uso de Impuestos Municipales.
CONTROL DE LOS ESTÁNDARES RELATIVOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	Estricto	Débil	Es una actividad pendiente.
CONTROL FINANCIERO	Regulación Estricta	Regulación Blanda	Político: Aprobación de presupuestos por parte de la Contraloría General de la República.
SISTEMA ELECTORAL	Designación Gobierno Central	Elección Directa	Político: Elección Directa de Alcaldes, miembros de Concejos Distritales y de Distrito. Elección de regidores en forma conjunta en elecciones nacionales.
PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS	Limitada	Amplia	Político: Constitución Política, Artículo 9 y Artículo 5 del Código Municipal. Cabildo, referéndum, plebis cito,
TAMAÑO MEDIO DE LA POBLACIÓN	Grande	Pequeño	Político: pequeño por razones demográficas del país.

Fuente: Columnas 1,2 y 3 Nickson 2000. Columna 4 los autores.

III. REFLEXIONES FINALES

Aunque las reformas políticas del modelo de descentralización en Costa Rica son recientes, las etapas del proceso que ya se han ejecutado nos permiten hacer una evaluación preliminar de las reformas y formular algunas hipótesis sobre los desafíos del proceso de descentralización.

- a. **Los cambios en el área de competencias locales han sido lentos.** El nuevo Código Municipal muestra un avance significativo al especificar un conjunto básico de servicios municipales con sus fuentes de financiamiento, tal y como lo prescribe el principio del beneficio en la teoría económica. Sin embargo, a cuatro años de esta reforma, las municipalidades no están ejecutando todas sus facultades, lo cual se puede explicar en parte por la dificultad que han encontrado para adecuar su organización y su gestión para asumir las nuevas responsabilidades.
- b. **Creación de instrumentos para incrementar el grado de responsabilidad de los funcionarios electos.** Entre los mecanismos resalta la obligación de los candidatos a alcaldes de presentar programas de gobiernos, los cuales facilitarían el seguimiento al desempeño del alcalde electo por parte de la comunidad.
- c. **Mejora en el nivel y calidad de la participación ciudadana.** Esta mejora se podría concretar por la aplicación de los diversos mecanismos de participación directa, tales como el plebiscito, referéndum, y cabildo. Además, se podría esperar que el efectuar las elecciones en períodos distintos a las elecciones nacionales genere mayor interés en los asuntos municipales.
- d. **Modificación de la interacción entre y al interior de los partidos políticos.** En los últimos diez años, desde que el proceso de descentralización adquirió mayor relevancia, la proliferación de partidos políticos que compiten exclusivamente en el nivel local ha sido importante. En algunos casos, los partidos que postulan candidatos a puestos locales se ha triplicado como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
Número de Partidos que Compiten en Elecciones Municipales, 1972-2002

Año	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
1982	10	6	8	6	4	6	7
1986	7	6	4	5	6	6	6
1990	11	10	7	9	6	9	10
1994	8	9	8	7	7	7	9
1998	19	15	16	15	14	15	14
2002	24	18	19	19	16	19	19

Fuente: Ryan, J y Justo Aguilar (2001). P. 18.

De acuerdo con Sánchez (1998), la mayoría de los partidos nuevos surgieron como respuesta a problemas muy particulares como problemas de salud o medio ambiente en la zona. Esta situación hace temer que lejos de fortalecer el sistema de partidos políticos, las reformas originen una mayor inestabilidad en el sistema por dos razones. En primer lugar, la fragmentación del sistema de partidos podría dar lugar a la creación de partidos populistas o personalistas a nivel local. En segundo lugar, se podría desarticular los vínculos partidistas entre el nivel nacional y local, con lo cual se produciría un sistema dual de poder con partidos locales dominantes en el nivel municipal y partidos tradicionales controlando el poder ejecutivo y legislativo nacional.

Esta tendencia ha sido observada en otros países de América Latina, donde partidos aparentemente estables se han desintegrado con gran rapidez. “Aunque existen diversos factores responsables del colapso de algunas de las “partidocracias” en la región, algunos indicadores muestran que la descentralización ha acelerado dicho proceso. Por ejemplo, los dos partidos dominantes en la historia democrática de Venezuela, han sufrido derrotas electorales importantes a partir de la implementación de las reformas descentralizadoras de 1989. En ese año, Acción Democrática y COPEI obtuvieron 17 de las 20 gobernaturas del país. Sin embargo, poco más de una década después solo ganaron 3 de 23 de ellas” (Ryan y Aguilar, 2001, p.22).

Entre los obstáculos que el proceso de descentralización podría enfrentar se pueden mencionar los siguientes:

- e. **Escepticismo y falta de entusiasmo de la sociedad costarricense en la política local.** Esto podría explicarse en parte por la larga tradición centralista del país, lo cual ha creado falta de confianza y apoyo al gobierno municipal, tanto en la opinión pública como entre los líderes comunales. Esta desconfianza presenta algunos indicadores preocupantes si tomamos en cuenta que entre 1998 y 2000 un total de 48 alcaldes dejaron sus puestos. De estos, 22 alcaldes renunciaron y 21 fueron destituidos por sus Concejos (Estado de la Nación, 2001, p. 343). Otro elemento preocupante es la disminución de los índices de votación en las elecciones nacionales.
- f. **Limitada capacidad de los gobiernos locales para responder a demandas de su comunidad.** Un reto que deberán enfrentar las nuevas autoridades electas será adecuar las capacidades institucionales de los gobiernos locales a la satisfacción de las necesidades locales. Tomando en consideración que en el modelo costarricense los gobiernos locales todavía desempeñan un papel periférico en la provisión de los servicios y bienes públicos, las nuevas autoridades electas deberán desarrollar mucha capacidad de negociación para poder aprovechar los diversos arreglos institucionales que les permitan cumplir su programa de gobierno.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Aguilar, Justo. (1994) 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.
- 2) Banco Mundial. (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación. Washington: Banco Mundial.
- 3) Ibarra, Hernán. (2000). Descentralización del Estado y Poder Local. En: Política y Desarrollo Local en Iberoamérica. Números 33-34, Enero-Diciembre, 2000.
- 4) IFAM. (1998). Reorganización Institucional del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José: IFAM, Sección de Investigación y Desarrollo. Noviembre, 1998.
- 5) Jacint, Jordana.(2000) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. Washington, 2000.
- 6) Nickson, Andrew.(2000). El gobierno local en América Latina: Hacia donde se dirige en el nuevo milenio. Ensayo presentado en el Instituto Federal Municipal (IFAM). Buenos Aires: Argentina.
- 7) PNUD. (2001). Estado de la Nación. San José: Costa Rica.
- 8) Rivera, Roy.(1998). La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica. San José, Costa Rica: FLACSO.
- 9) Rojas, Fernando (1999). The political context of decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region. Conferencia Annual del Banco Mundial en Chile.
- 10) Rondinelli, Dennis A. (1998). Método Aplicado de Análisis Regional. La Dimensión Espacial de la Política de Desarrollo. Colombia: Banco Central Hipotecario, 1988.
- 11) Ryan, Jeff y Justo Aguilar. (2001) Descentralización, Responsabilidad y Participación: Consecuencias Políticas de la Reforma Municipal en Costa Rica. Peru: Reunión Anual INPAE.
- 12) Sánchez Moreira, Luis Francisco. (1998). Situación Administrativa y Política de los Municipios en Costa Rica. Antigua, Guatemala: Trabajo presentado en la convocatoria de 1998 de FUNDEMUCA.