

# La descentralización como política pública. Una interpretación histórica para el caso costarricense

Justo Aguilar, Ph.D

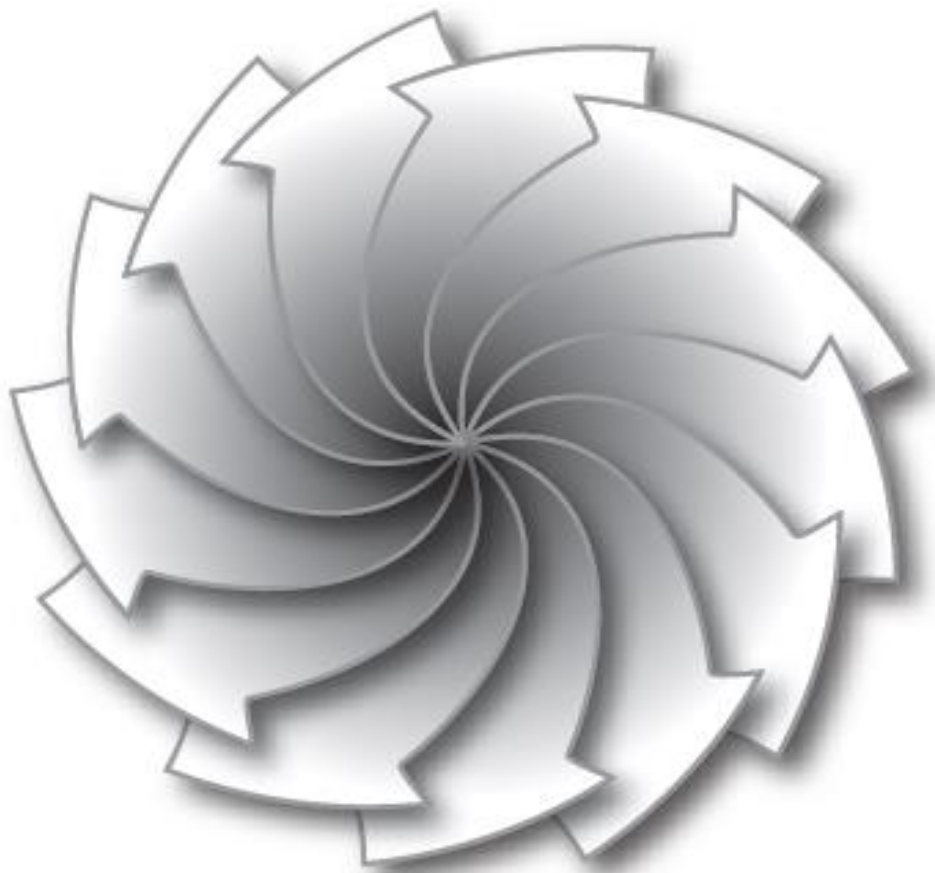
## Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica



Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Actividad de capacitación en la sala de conferencias.

San José, CR : EUNED , 2011

# **Ideario sobre la descentralización en Costa Rica**



**Instituto de Formación y Capacitación Municipal  
y Desarrollo Local**

**Observatorio Nacional para la Descentralización  
y el Desarrollo Humano Local**

chrome-  
extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\_ui  
bd.nsf/5CCC534F8EF7814105257C660075C08E/\$FILE/1\_pdfsam\_Ideario.pdf

## Índice General

### Presentaciones

Lic. Juan Rafael Marín Quirós, Ministro de Descentralización y Desarrollo Local y Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal .....	IX
MBA. Luis Guillermo Carpio, Rector Universidad Estatal a Distancia .....	XI
<b>Introducción</b> .....	XIII

### I Parte: Aspectos introductorios

#### Actividades para su confección

a. Antecedentes de los idearios .....	3
b. Cómo nace la idea de elaborar un Ideario sobre Descentralización en Costa Rica. Nacimiento de la idea .....	7

### II Parte: Desarrollo del contenido.

#### a. Ideas fundamentales en que se apoya el ideario

Descentralización, contexto y tendencias. Sr. Ronulfo Alvarado Salas .....	13
---	----

Ideario sobre la descentralización en Costa Rica | III

#### b. Los ensayos

Atisbos del proceso de descentralización en Costa Rica. Los albores de su evolución histórica 1821-1871. MSc. Errol Vladimir Cunningham Madrigal .....	23
La descentralización fiscal en las Municipalidades costarricenses. A la luz de los principios de la hacienda local. Dr. Adrián Torrealba Navas. ....	45
La descentralización: un conflicto de poder. Dr. Alberto Salom Echeverría .....	79
Participación ciudadana para profundizar la democracia. MSc. Giselle García Pereira .....	113

#### c. Los trabajos enviados

Clasificación de los trabajos .....	131
<b>Los trabajos de enfoque teórico</b>	
La descentralización como política pública. Una interpretación histórica para el caso costarricense. Justo Aguilar Fong Ph D .....	135
Descentralización y reforma electoral. Dr. Luis Antonio Sobrado González .....	144
La descentralización en Costa Rica. MSc. Mayela Cubillo Mora .....	148
Descentralización, naturaleza política, estrategias y gestión. Dra. Olga Marta Sánchez Oviedo .....	166

# La descentralización como política pública. Una interpretación histórica para el caso costarricense

**Justo Aguilar Font Ph.D**  
**Ex Director de CICAD de la UCR**  
**Ex directivo del IFAM**  
**Ex Presidente Ejecutivo del IFAM**  
**Ex Decano de la Facultad de Ciencias**  
**Económicas de la UCR**

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 lo político. 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 ámbitos centrales y subnacionales en las acciones de gobierno para facilitar el desarrollo de las instituciones democráticas y una mayor participación ciudadana. Lo económico sugiere que la descentralización de competencias y de autorizaciones tributarias hacia los Gobiernos locales es necesaria para garantizar una mayor eficiencia en la gestión estatal de servicios públicos<sup>1</sup>.

En la tipología de Nickson se señala que la conformación de las organizaciones de Estado en Latinoamérica parecen seguir dos modelos alternativos: el anglosajón y el europeo<sup>2</sup>. El primero considera que el Gobierno local tiene principalmente una obligación en el suministro

eficiente de recursos; es decir, su obligación es meramente económica y supone una subordinación implícita del Gobierno local hacia el Gobierno central, dado que este último es el que decide el reparto global de responsabilidades en la provisión de servicios públicos, siendo en consecuencia el Gobierno municipal, un administrador por delegación de las competencias y políticas de carácter local. El segundo le asigna mayor importancia al Gobierno local como institución vocera de los intereses de la comunidad y define un enfoque compartido de responsabilidades y competencias entre el Gobierno local y el Gobierno central. El Gobierno local disfruta de una fuerte autonomía política, establecida inclusive en el ámbito constitucional, la cual se expresa por medio de las competencias específicas asignadas a los Gobiernos locales y con poder discrecional para realizar las asignaciones impositivas y tarifarias, siendo sus relaciones con el Gobierno nacional caracterizadas por la negociación.

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

Con posterioridad a la Constitución Política de 1949, el primer esfuerzo para fortalecer a la Institución Municipal correspondió a 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 setentas. Sin embargo, estas reformas no incidieron en la estructura centralizada del Estado costarricense, razón por la cual, durante las subsiguientes dos décadas, se mantuvo el mismo modelo de Gobierno municipal pequeño e incapaz de atender los intereses y necesidades locales de 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 limitado.

Un segundo esfuerzo correspondió a 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 2001) la cual formó parte de la Reforma del Estado, uno de los componentes básicos de la Estrategia del Ajuste Estructural adoptada por Costa Rica y que se ejecutaron durante el segundo quinquenio de los años noventas. Estas reformas fueron de mayor profundidad 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 en el ámbito local; ambas con la

importancia de cimentar una posterior descentralización del Estado costarricense.

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

Queda pendiente la aprobación de las siete leyes especiales que permitirían la aplicación de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo por un monto del 10% de los recursos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, en un tiempo previsto de siete años. Se esperaba que la Administración Chinchilla Miranda formulara la primera ley especial de la descentralización para su discusión legislativa en el año 2010. Sin embargo, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), institución

responsable de ese compromiso, adujo que técnicamente no estaba preparada para definir las competencias que debían trasladarse de los ministerios del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades y que la crisis fiscal de 2009 no generaba condiciones para la transferencia de recursos fiscales al régimen municipal<sup>5</sup>. De ello, se infiere, que no hay voluntad política, al menos por el momento, para continuar con el proceso de descentralización.

En la interpretación de Pallavicini y Aguilar, la descentralización en América Latina presenta características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas, particularmente durante el período del ajuste estructural de los años 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” como fomentar la democracia participativa<sup>6</sup>. En la praxis, la Municipalidad costarricense de la segunda década del siglo XXI detenta una cuota de poder político muy limitada y presenta un régimen 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, la democratización municipal con base en la participación ciudadana y, segundo, el desarrollo de una autonomía económica en término de competencias y recursos que dé sustento a la democratización municipal.

Estos desafíos conllevan avanzar hacia el desarrollo de un modelo de “gobierno municipal autónomo”, 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<sup>7</sup>. En consecuencia, el diseño de una política pública sobre descentralización supone resolver en forma integral no sólo la cesión de competencias y recursos para su ejecución, sino también las formas de gestión local que son viables y compatibles con el fortalecimiento municipal costarricense para ser eficaces y eficientes, así como los mecanismos que hagan efectiva la participación ciudadana en la gestión local.

Un enfoque pragmático para operacionalizar esos desafíos supone considerar los siguientes aspectos: primero, las competencias a ser incluidas en la primer ley especial y que serían transferidas del Poder Ejecutivo a las municipalidades debe ser un número pequeño debido a limitaciones en su capacidad de gestión. Además, las municipalidades deben contar con alguna experiencia en su ejecución. Las competencias municipales pueden primeramente ser "propias" 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 ámbito municipal se realizaría bajo políticas, financiamiento, normas y estándares establecidas por el Gobierno nacional. Interesa para la primera ley especial de la descentralización empezar con competencias compartidas, dada la experiencia ya adquirida por las municipalidades en su gestión. La transferencia sería únicamente en la gestión del servicio ya sea para que las municipalidades lo ofrezcan directamente o lo contraten a su vez con el sector empresarial privado. Ello significa que esas competencias deben responder a una Política nacional emitida por el Ministerio Rector y a normas y estándares definidos por esa política nacional, lo cual aseguraría que, con independencia de su cantón de residencia, cada ciudadano costarricense recibiría el mismo trato por parte de su Gobierno cantonal. En un período de mayor avance de la descentralización se definirían aquellas competencias propias que se incluirán en las últimas leyes especiales previstas por la Ley N° 8801.

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

## Notas

1. Pallavicini, V., y J. Aguilar. *Los Desafíos de la Descentralización*. (Avance del proyecto de investigación "El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico, Político y Administrativo". Instituto

de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2005).

2. Nickson, Andrew. *Local Governance in Latin America*. Paper prepared for Winelands Conference workshop, South Africa, April 2008.
3. Pallavicini Violeta y Justo Aguilar. *Modelo de Gobierno Local en Costa Rica: Un Modelo Híbrido*. San Pedro Montes de Oca, Universidad de Costa Rica: Revista de Ciencias Económicas Vol XXIII, N° 1-2, 2003. Página 185.
4. J. Aguilar. *Los Desafíos de la Descentralización. Conferencia Inaugural del IX Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2010-2016*. IFAM: marzo, 2010. Ver Gobierno de la República de Costa Rica. Administración Arias Sánchez. *Si a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*. Febrero 5, 2008.
5. Diputados sin acuerdo sobre primera competencia por dar a municipalidades. La Prensa Libre. 28 de agosto de 2010.
6. J. Aguilar y V. Pallavicini. *El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político*. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: IIICE-UCR. Informe de Investigación, página 21.
7. J. Aguilar. *Fuentes alternativas de financiamiento municipal. La experiencia de los municipios centroamericanos*. Conferencia presentada al Primer Congreso de Planificación y Desarrollo Municipal de Centro América y el Caribe. IULA-SACDEL- Gobierno de Honduras: Hotel Maya, Tegucigalpa. Agosto 23-27, 1993. Página 10.
8. J. Aguilar. Memorando Comentarios para la formulación del Proyecto de Ley correspondiente a la "Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias y Recursos del Poder Ejecutivo a las Municipalidades". (Memorando presentado a título personal a la Ministra de Planificación, Dra Laura Alfaro, el miércoles 8 de setiembre de 2010).