



**Estado
de la
Región**
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un informe desde Centroamérica
y para Centroamérica

**Ponencia preparada para el Informe Estado de la
Región 2008**

EVOLUCION DEL REGIMEN MUNICIPAL EN COSTA RICA (1999 – 2006)

**Investigador:
Olman Rojas R.**

12 de noviembre del 2007

El contenido de esta ponencia puede no corresponder exactamente con los datos del Informe Estado de la Región (2008), debido a las modificaciones que se realizan durante la edición del documento. En caso de existir diferencias favor utilizar la referencia del Informe impreso. El programa Estado de la Nación/Región no se hace responsable de las opiniones expresadas por los investigadores en sus trabajos.

INDICE

	Introducción		1	
Capítulo I	Estado y evolución de los municipios		3	
	1.1	Información general del país	3	
	1.2	Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	4	
	1.3	Evolución del Índice de Desarrollo Humano Cantonal	6	
	1.4	Incidencia de la inseguridad en el IDH Cantonal	8	
	1.5	Evolución del Índice de Pobreza Humana (IPH) Cantonal	9	
Capítulo II	Evolución del marco legal municipal en el período 1999 - 2006		12	
	2.1	Sobre la formación de las leyes	12	
	2.2	Descripción del marco regulatorio del régimen municipal	13	
	2.3	Leyes aprobadas relacionadas al régimen municipal (1999 – 2006)	15	
	2.4	Comisiones legislativas sobre asuntos municipales	16	
	2.5	Temática de la legislación relacionada al régimen en el período 1999 - 2006	16	
		2.5.1	Reformas a la Constitución Política	17
		2.5.2	Reformas al Código Municipal	19
		2.5.3	Leyes en materia de ingresos y egresos	21
		2.5.4	Leyes en materia de ordenamiento territorial	23
		2.5.5	Leyes que involucran a las municipalidades en actividades culturales, cívicas y educativas	24
		2.5.6	Leyes relacionadas al IFAM	24
		2.5.7	Otras leyes	24
	2.6	Leyes conexas al régimen municipal en el período 1999 - 2006	25	
Capítulo III	Mecanismos de participación directa e indirecta		28	
	3.1	Consultas populares:	28	
		3.1.1	Referendum, plebiscito y cabildo	28
		3.1.2	El plebiscito de revocatoria de mandato	31
	3.2	Espacios de participación en los municipios	32	
		3.2.1	Las sesiones del concejo municipal	32
		3.2.2	Las comisiones municipales	33
		3.2.3	Las audiencias públicas	34
		3.2.4	Los concejos de distrito	35
		3.2.5	Planificación y presupuestos participativos	35
	3.3	Otros espacios de participación	37	
	3.4	Elecciones municipales 2002 y 2006	38	
Capítulo IV	Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas		41	
	4.1	Sobre los mecanismos de control y rendición de cuentas	41	
	4.2	Contraloría General de la República (CGR)	43	
	4.3	Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)	44	
	4.4	Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	46	
	4.5	Sala Constitucional (Sala IV)	47	
	4.6	Red Interinstitucional de Transparencia (RIT)	47	
	4.7	Otras acciones en materia de control y rendición de cuentas.	47	
Capítulo V	Evolución de los ingresos y egresos municipales (1999 – 2006)		49	
	5.1	Los ingresos municipales en relación con el PIB y los ingresos del Gobierno Central	49	
		5.1.1	Los ingresos municipales en relación con el Producto Interno Bruto (PIB)	49
		5.1.2	Ingresos municipales en relación con los ingresos del Gobierno Central (GC)	49
	5.2	Los ingresos municipales (1999 -2006)	50	
		5.2.1	Ingresos totales municipales	50

		5.2.2	Distribución de las municipalidades según ingresos	50
		5.2.3	Estructura de los ingresos totales	51
		5.2.4	Ingresos corrientes	51
		5.2.5	Ingresos de capital	53
		5.2.6	Cambios en los principales rubros de ingresos	54
		5.2.7	Transferencias del sector público al régimen municipal	54
	5.3	Los egresos municipales (1999 – 2006)		55
		5.3.1	Egresos totales como porcentaje de los ingresos totales	55
		5.3.2	Egresos totales municipales	54
		5.3.3	Estructura de los egresos municipales	56
	5.4	Principales problemas asociados con los ingresos y egresos municipales		56
		5.4.1	Desactualización de los impuestos municipales (patentes)	56
		5.4.2	Decrecimiento de la recaudación por concepto del IBI	57
		5.4.3	Evasión del Impuesto de Construcción	57
		5.4.4	Problemas de transferencia y administración de los recursos provenientes de la Ley 8114	58
		5.4.5	Un alto porcentaje del gasto tiene destino fijo determinado por una norma legal	59
		5.4.6	Altos índices de morosidad	61
	5.5	Las brechas al interior del régimen municipal en materia financiero presupuestaria		61
		5.5.1	Brechas en materia de ingresos	61
		5.5.2	Brechas en materia de egresos	65
Capítulo VI	Evolución de los servicios municipales			69
	6.1	Los servicios municipales		69
	6.2	La policía municipal y su financiamiento		71
	6.3	Principales problemas en materia de prestación de servicios		72
		6.3.1	Desactualización de tasas y tarifas y deficiencias en el cobro	72
		6.3.2	Reducida inversión en servicios	73
Capítulo VII	Sobre los recursos humanos			75
	7.1	Sobre el número de funcionarios en el régimen municipal		75
	7.2	Nivel de profesionalización y distribución por género		75
	7.3	Municipalidades según número de funcionarios		76
	7.4	Sobre los egresos en materia de remuneraciones		77
	7.5	Sobre la estructura organizacional		77
	7.6	Carrera Administrativa Municipal (CAM)		78
	7.7	Sobre la capacitación municipal		78
		7.7.1	Sobre el Sistema Nacional de Capacitación Municipal	78
		7.7.2	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	79
		7.7.3	Otras entidades que ofrecen capacitación al régimen municipal	81
Capítulo VIII	Evolución del asociativismo en Costa Rica			84
	8.1	Antecedente de las federaciones: las ligas		84
	8.2	Principales razgos de las federaciones		88
		8.2.1	Marco jurídico y político	88
		8.2.2	Comunidad de intereses y cercanía geográfica	88
		8.2.3	Gestión administrativo – financiera	89
		8.2.4	El rol de la cooperación internacional y de las instituciones relacionadas al régimen	89
		8.2.5	Fortalezas y áreas de mejora de las federaciones	89

		8.3	Unión Nacional de Gobiernos Locales, (UNGL)	90
		8.4	Otras formas de asociación	91
			8.4.1 La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)	91
Capítulo IX	El proceso de descentralización es todavía una aspiración			93
		9.1	La descentralización un proceso en construcción	93
		9.2	Tendencias en materia descentralización territorial	94
Capítulo X	Observaciones finales			99

INTRODUCCION

En 1999 se elaboró el primer informe del Estado de la Región, donde se abordó desde una perspectiva integral, diversos temas vinculados con el área social, económica, ambiental y política de los países centroamericanos. En esa oportunidad se destinó uno de los capítulos a los gobiernos locales. El objetivo de este estudio es actualizar los principales indicadores sobre régimen municipal en los países de la región según la información existente al 2006.

Al igual que en 1999 el trabajo parte de la definición de una serie de temas: normativa, finanzas, la participación ciudadana y otros aspectos, sobre los cuales se recolecta información y se analizan los principales cambios en relación al período anterior. En el caso de Costa Rica, se observa un incremento significativo en la producción de información con respecto a la década pasada, por ejemplo, la Contraloría General de la República a partir del 2002 ha generado una serie de estudios denominados “Análisis y opinión sobre los gobiernos locales” donde se analizan desde una perspectiva más amplia que la de las memorias anuales las variables administrativo financieras de las municipalidades y genera una batería de indicadores; el Tribunal Supremo de Elecciones mantiene en su sitio web los datos y estadísticas sobre las elecciones municipales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos produce una serie de indicadores municipales que proporcionan información para cada cantón y sus distritos, sobre su situación social, demográfica, educativa, económica y de vivienda, y otras instituciones públicas mantienen en sus bases de datos información que puede ser filtrada para el sector. Los estudios del Proyecto Estado de la Nación, han incorporado el tema en sus publicaciones de forma regular y los proyectos o programas que apoyan o colaboran con el régimen ponen a disposición los resultados de sus investigaciones y esfuerzos. Por otro lado, las municipalidades que cuentan con espacios en Internet difunden información relevante. En este panorama, la principal dificultad que se enfrentó fue, por un lado, la limitación de tiempo y por el otro, la falta de información actualizada (consolidada o parcialmente agrupada) proveniente de fuentes propias del régimen municipal.

Con base en los términos de referencia, la investigación siguió la siguiente secuencia: el capítulo primero “Estado y evolución del nivel de bienestar de los municipios (1999-2006)” contiene información general sobre el país y la evolución de algunos índices de desarrollo y pobreza para los años en estudio. Este aparte se basó principalmente en los Índices de Desarrollo Humano, nacional y cantonal, y el Índice de Pobreza Humana cantonal, elaborados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Para el estudio de la evolución del marco normativo, se levantó una base de datos en colaboración con el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa, de la legislación aprobada para el período 1999 – 2006, la que posteriormente se procedió a clasificar con el objeto de analizar las principales reformas por tema, ya fueran estas relacionadas con el sector municipal propiamente o conexas. Se incorporó además información sobre la duración promedio de la formación de las leyes.

El capítulo tercero aborda los mecanismos de participación directa, los temas convocados según los instrumentos utilizados y sus resultados y se describen los espacios ordinarios de participación al alcance de los municipios. Por último, en materia de participación indirecta se analizan las elecciones municipales llevadas a cabo en el 2002 y 2006 y el nivel de participación ciudadana en estos procesos.

El capítulo cuarto cubre el tema de los mecanismos de control y rendición de cuentas, el cual se basa, principalmente, en la información generada por la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes para el período en estudio. Se incluye la cantidad de delaciones contra las municipalidades y la materia que origina la denuncia. De manera general se identifica la temática sobre la que se pronunció la Sala Constitucional en los últimos años.

En cuanto a la evolución de los ingresos y egresos municipales, el tema se aborda desde tres puntos de vista: primero se compara la variación de los ingresos municipales con respecto a las cifras nacionales del PIB y el Gobierno Central. El segundo analiza los principales rubros del

ingreso y egreso del régimen municipal en forma consolidada, con base principalmente en la información publicada en las memorias anuales de la CGR de los años 1999 al 2006. Finalmente, se trata de establecer las brechas o asimetrías entre las corporaciones utilizando las variables analizadas en los informes sobre la gestión municipal de la CGR.

En el capítulo sexto se incluyen los servicios municipales brindados, el número de gobiernos locales que los prestan y los principales problemas para su desarrollo.. El siguiente capítulo sondea el tema del recurso humano y la capacitación: el número de funcionarios, la clasificación de municipalidades según número de funcionarios, la carrera administrativa municipal y la oferta de capacitación para el sector. La información base para desarrollar estos dos capítulos se encontró en forma dispersa y en algunos casos solo se completó parcialmente.

En la octava sección se estudia la evolución del asociativismo nacional iniciado con la conformación de las Ligas de municipalidades y transformadas a partir del nuevo Código Municipal de 1998 en Federaciones, se indaga sobre el número de gobiernos locales que están integrados o no en estas estructuras, sus fortalezas y áreas de mejoras, así como el rol llevado a cabo por la cooperación internacional en este tema. Aporta a este tema de manera importante el diagnóstico sobre el estado de las federaciones llevado a cabo en el 2006 por el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización.

Finalmente se cierra el estudio con un esbozo de las tendencias que en materia de descentralización se visualizan para los próximos años.

CAPITULO I. ESTADO Y EVOLUCION DEL NIVEL DE BIENESTAR DE LOS MUNICIPIOS (1999 – 2006)

1.1 Información general del país

Costa Rica posee una superficie total de 51.100 Km², con una línea costera de 1 466 Km: 1254 Km de litoral pacífico y 212 Km de litoral atlántico . Tiene fronteras terrestres con Nicaragua, 300 Km, y con Panamá, 363 Km.. De acuerdo al Artículo 168 de la Constitución Política, el territorio se divide en provincias, éstas en cantones y los últimos se subdividen en distritos. Las provincias son: San José, donde se encuentra la ciudad capital, Alajuela, Cartago Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón, estas tres últimas con salida al mar.

La población estimada del país, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, al 31 de diciembre del 2006¹, es de 4.299.235 habitantes de los cuales la mitad se localiza en los centros urbanos y el 49% son mujeres. La densidad del país es de 84 habitantes por kilómetro cuadrado, presentando la provincia de San José la mayor concentración de población (303 habitantes por Km²) y Guanacaste la menor densidad (29 habitantes por Km²).

Cuadro No. 1,1

Costa Rica: división político administrativa, área geográfica y población

Provincia	Cantones 1)	Distritos 1)	Área (KM ²) 1)	Población /2006 2)	Densidad Pob/Km2
San José	20	120	4.965,90	1.505.851	303
Alajuela	15	109	9.757,53	810.165	83
Cartago	8	51	3.124,67	484.186	155
Heredia	10	46	2.656,98	398.865	150
Guanacaste	11	59	10.140,71	298.897	29
Puntarenas	11	57	11.265,69	408.654	36
Limón	6	28	9.188,52	392.616	43
Costa Rica	81	470	51.100,00	4.299.234	84

1) Instituto Geográfico Nacional. División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica, 2005.

2) INEC, Estadísticas de Población, Población al 31 de diciembre del 2006 en

Fuente: <http://www.mopt.go.cr>, 10/9/07 y <http://www.inec.go.cr>: 27/9/07

El Artículo 169 de la constitución delimita la administración de los intereses y servicios locales del cantón al Gobierno Municipal y el Artículo 1 del Código Municipal (CM) señala que el Municipio está constituido por el conjunto de vecinos del cantón, es decir la circunscripción de la municipalidad es la misma que la del cantón, de lo que se desprende que existen 81 municipalidades. El Artículo 54 del CM establece la existencia de tantos concejos de distrito como distritos, es decir 470. La figura de los Concejos Municipales de Distrito (CDM), cumple las funciones de una municipalidad en un espacio territorial menor al del cantón (el distrito).

Cuadro No. 1.2
Municipios según población
2006

El 12 % de los municipios atienden poblaciones mayores de 100.000 habitantes, el 29% corresponden a gobiernos locales con poblaciones entre 40.000 y 100.000 habitantes, y el restante 59% cubre localidades de menos de 40 mil vecinos. (Cuadro No. 1. 2) En esta última categoría se ubican todos los Consejos Municipales de Distrito.

Población	Municipalidades	C. Municip. Dist.
Más de 200.000	3	
De 100.001 a 200.000	8	
De 40.001 a 100.000	26	
De 20.001 a 40.000	22	
Menos de 20.000	22	8
Total	81	8

Fuente: Elaboración propia con base a datos de población al 31/12/07 de INE

De acuerdo al Decreto No 9501-P-OP de 1979, se crean seis regiones territoriales:

¹ http://www.inec.go.cr/01_EstadPoblación/04estimaciones/proyecciones/cálculodepoblación/cuadros/c1.

Cuadro No. 1.3

Costa Rica: división político administrativa, área geográfica, población

Región	Área (KM2)	Incluye territorios de	Municipios/CMD
Central	8528,4	San José, Alajuela,	48
Chorotega	10140,71	Guanacaste	12
Pacífico Central	2835,63	Puntarenas y Alajuela	12
Región Brunca	9528,44	San José, Puntarenas	6
Huetar Atlántica	9188,52	Limón	6
Huetar Norte	9803,37	Alajuela, Heredia	5
Costa Rica			89

Fuente: IFAM, Regiones y cantones de Costa Rica, 2003

Adicionalmente en el 2006 se crean la Región de la Provincia de Heredia (DE-21329-MIDEPLAN); la Subregión Sarapiquí (DE-26582-MP-MIDEPLAN); la Región de la Provincia de Cartago (DE-22602-MIDEPLAN) y la Gran Área Metropolitana (GAM) (DE-25902-MINAEH-MP-MINAE, 1997).²

1.2 Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un indicador compuesto por de tres dimensiones: la expectativa de vida, disponer de educación y tener un nivel digno de vida. Su cálculo se efectúa con información de dos años atrás por lo que el IDH del 2006 se elabora con datos del 2004, el del 2005 con información del 2003 y así sucesivamente.³

Cuadro No. 1.4

Índice de Desarrollo Humano

Período 1999 - 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valor del IDH	0,801	0,797	0,821	0,820	0,832	0,834	0,838	0,841
Posición en IDH	45	48	41	43	42	45	47	48

Fuente: www.mideplan.go.cr, MIDEPLAN, 27/10/07

De acuerdo con el IDH, Costa Rica se ha ubicado entre la clasificación de países con alto desarrollo humano, ocupando durante el período en estudio el tercer y cuarto lugar con respecto a otros países del continente americano⁴. Pese a que el puntaje del país ha registrado pequeñas alzas en el 2004, 2005 y 2006 (0,834; 0,838 y 0,841 respectivamente)⁵

² Universidad Nacional. 2007 Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. Editado por el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE. San José: FOMUDE.

³ PNUD. Informe de Desarrollo Humano, 2006. Desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano lo calcula el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El IDH es un indicador promedio que mide los avances y retrocesos de un país en función de tres dimensiones: Una vida larga y saludable medida por el dato de esperanza de vida al nacer, niveles de educación, mediante la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria, y el criterio de vida digna que se establece por medio del producto interno bruto per cápita de cada país. Entre los 177 países evaluados se hacen tres divisiones que se denominan: alto (0,800 – 1), mediano (0,500 – 0.799) y bajo (menos de 0,500) desarrollo humano.

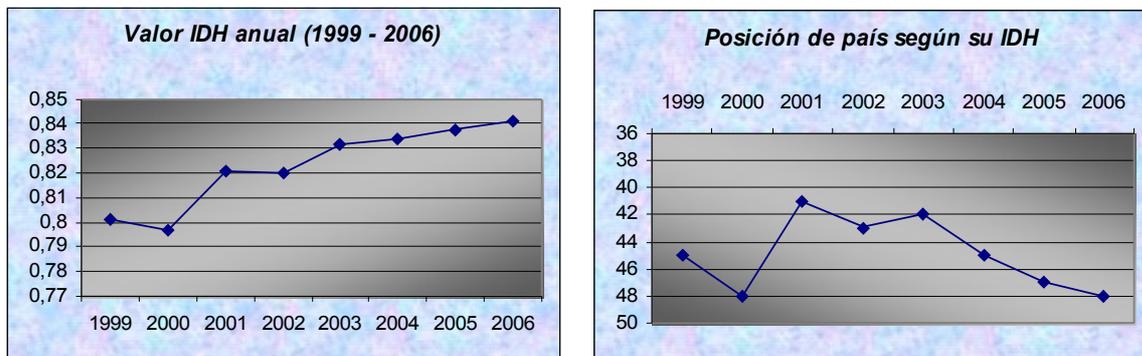
⁴ PNUD, Notas de prensa “Crece Índice de Desarrollo Humano en Costa Rica”. 15/7/04 y “Costa Rica pierde posiciones en desarrollo humano”. 9/10/06. En el año 2003 Costa Rica fue superado por Argentina y Uruguay, en el 2004 por Argentina y Chile, en el 2005 por Argentina, Chile y Uruguay y en el 2006 por Chile y Panamá.

⁵ PNUD. Nota de prensa. Ídem. 15/7/04. La adición de nuevos países y un cambio de metodología no hacen comparable los resultados del orden de los países entre los informes del 2003 y el 2004. De analizarse el 2003 con la nueva metodología, la posición de CR para ese año hubiera sido el puesto 47 y

se observa, en los últimos tres años una persistente caída del país en el ranking de naciones, al pasar de la posición número 45 en el 2004 a la 48 en el 2006

La pérdida de posiciones se debió, principalmente al comportamiento de los componentes del IDH. El peso de los efectos negativos de la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos y la reducción del PIB per cápita⁶, no lograron ser atenuados por hechos positivos como la mejora en la esperanza de vida y en la tasa de escolaridad en el 2006 que habían estado estancados los dos años anteriores.

Gráfica 1.1 y 1.2: Evolución del valor del IDH y su posición en el ranking de países



Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2006

Se observa un comportamiento similar en el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y al Índice de Potenciación de Género (IPG) para los últimos años⁷. Pese a que, en términos generales, la puntuación del país aumentó en ambos indicadores, el país bajó su posición en el ranking de naciones.

Cuadro No. 1. 5

Índice de desarrollo relativo al género (IDG) e Índice de potenciación de género (IPG)
Período 1999 - 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 1)
Valor del IDG	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823	0,829	0,831
Posición en IDG	42	46	42	41	41	44	44	42
Valor del IPG	0,55	0,553	0,571	0,579	0,67	0,664	0,668	0,675
Posición en IPG	23	24	23	26	19	19	19	21

Fuente: Estado de la Nación, Estadísticas, 2006. 1) PNUD, Informe Desarrollo Humano, 2006

Si bien los logros en materia en esperanza de vida, tasa de alfabetización y la tasa de matriculación continúan aumentando a favor de las mujeres⁸, las diferencias en ingresos son abismales. En el IDG del 2005, mientras que los ingresos medios estimados de las mujeres fueron en US\$5.236 al año, el de los hombres fue de US\$14.000 y para el año 2006 la relación

el puntaje 0,830.

⁶ La Nación. "País cae por quinto año en IDH". 9/11/06, y PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2006. La distribución del ingreso medido por el coeficiente GINI fue de 0,408 y 0,422 respectivamente, en donde 0 = igualdad perfecta y 1 = desigualdad perfecta. El PIB per. cápita bajo para esos mismos años de \$4.352 a \$4.349. La esperanza de vida pasó de 78.2 años a 78.3 y la tasa bruta de escolaridad del 68% al 72

⁷ PNUD. Informe de Desarrollo Humano, 2006. El IDG se trata de una medida que ajusta el IDH para penalizar las desigualdades entre hombres y mujeres. A diferencia del IDG que mide el bienestar, el IPG mide la acción en dimensiones como poder en la toma de decisiones y participación política, poder en la toma de decisiones y participación económica, y el control de los recursos económicos.

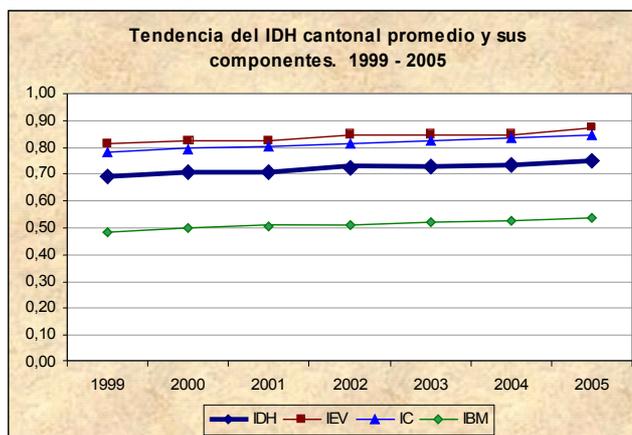
⁸ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2006. Para el 2006, el IDG registró una puntuación favorable para las mujeres en la relación mujeres/hombres en las variables: a) Esperanza de vida al nacer: 80.8 años versus 76,0 años; Tasa de alfabetización de adultos: 95.1% / 94.7; Tasa bruta de matriculación combinada: 69% / 67%.

fue de US\$5.969 a US\$12.878.⁹ En relación al IPG, el país mantiene sus altas posiciones en las variables de escaños parlamentarios ocupados por mujeres, altas funcionarias y directivas y en puestos profesionales y técnicos, sin embargo baja a las categorías inferiores en la relación de ingreso estimado por hombres y mujeres¹⁰. La brecha se amplía desde la perspectiva cantonal, en donde el componente de bienestar material es el que marca las desigualdades más importantes. (IGH Cantonal, 2005).

1.3 Evolución del Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDH)

El IDH cantonal promedio para el período 1999 – 2005 creció sostenidamente, mostrando mejoras en materia de desarrollo humano¹¹. Mientras que en 1999 su valor promedio fue de 0,69 en el 2005 alcanzó el 0,75 (0,06). Este comportamiento muestra un aumento en todos sus componentes, donde el Índice de Esperanza de Vida (IEV) fue el que más aportó al IDH cantonal y el Índice de Conocimiento (IC) fue el que tuvo un crecimiento más alto.

Gráfica No. 1.3.



Fuente: PNUD, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2007

En comparación con 1999, el IDH cantonal en el 2005 mostró una mayor concentración de cantones en los rangos “altos” y “medio alto” en la región central del país y en los litorales del Pacífico central y norte-oeste, es decir en aquellos cantones que durante los últimos años han mostrado una actividad turística importante¹². También se observa un aumento

en el IDH en la categoría de los cantones clasificados como “bajos” en la cual en el 2005 solo califica Talamanca, mientras que en 1999 calificaban ocho cantones¹³. En general, se observa un mejoramiento en el país que se manifiesta desde el centro hacia el oeste del país, mientras que hacia el sur y sureste se mantienen las condiciones del 2002. (Cuadro No. 1.6).

Cuadro No. 1. 6
Clasificación de cantones según su IDH
1999 - 2005

Categoría	IDH	1999	%	2005	%
Altos	0,85-1	2	2,5%	6	7,4%
Medio altos	0,75 - 0,85	16	19,8%	31	38,3%
Medio bajo	0,60 - 0,75	55	67,9%	43	53,1%
Bajo	0,50 - 0,60	8	9,9%	1	1,2%
Total		81	100,0%	81	100,0%

Fuente: Con base en datos del PNUD, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Cost

⁹ La Nación, “Salarios de mujeres siguen en desventaja”. 7/9/05. Mientras que CR ocupa el lugar octavo en materia de participación política, el lugar 42 en participación en puestos gerenciales, desciende al puesto 128 cuando se trata de la relación del ingreso entre hombres y mujeres.

¹⁰ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2006. Para el 2006, el IPG en las variables Escaños parlamentarios ocupados por mujeres, Altas funcionarias y directivas, y puestos profesionales y técnicos, registró como porcentaje de la población total, cifras de 36,6, 26 y 40 respectivamente. Pero en de ingresos percibidos entre hombres y mujeres la relación fue de 0,46

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2007. PNUD, Universidad de Costa Rica. San José, C.R.: PNUD, 2007. El IDH cantonal es una medición compuesta por tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, medida por el Índice de Esperanza de Vida (IEV); tener educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa neta combinada de matriculación en primaria y secundaria, Índice de Conocimiento (IC) y gozar de un nivel de vida digno, medido por el consumo eléctrico residencial por cliente, Índice de bienestar Material (IBM). El IDH varía de 0 a 1, representando el 1 el valor más alto de desarrollo humano. Pág. 13

¹² Ídem. En la región central: Escazú, Santa Ana, Curridabat, Belén, Santo Domingo y Montes de Oca. En el Pacífico: Liberia, Carrillo, Santa Cruz, Tilarán, Garabito y Aguirre. Pág. 14

¹³ Ídem. En el 1999, se encontraban en la clasificación de cantones del PNUD en la categoría de “bajos” los cantones de las zonas limítrofes: Talamanca, Turrubares, Los Chiles, Sarapiquí, Coto Brus, Buenos Aires, Upala, y Tarrazú.

Pese a lo anterior, las brechas o diferencias entre cantones se mantienen. Como se observa en el Cuadro No. 1.7, en 1999 Escazú ocupó la mejor posición (0,889) y Talamanca la más baja (0,525) lo que produjo una brecha de 0,365. En el año 2005 estos dos cantones ocupan las mismas posiciones sin que se haya disminuido la brecha entre ellos (0,363). Finalmente, de los diez cantones con más bajas posiciones en el 1999, ocho se mantienen dentro del grupo, de lo que se infiere las dificultades estructurales para mejorar su situación de desarrollo humano. En el caso de los diez cantones con mejores posiciones en 1999, siete de ellos se mantienen y consolidan en el 2005.

Cuadro No. 1.7
Indice de Desarrollo Humano
Brechas cantonales
1999 - 2005

Cantón	1999	Cantón	2005
Promedio cantonal	0,69		0,75
10 cantones con mayor IDH			
Escazú	0,889	Escazú	0,919
Montes de Oca	0,854	Santa Ana	0,897
Belén	0,831	Curridabat	0,891
Curridabat	0,821	Belén	0,885
Moravia	0,819	Santo Domingo	0,875
San Isidro	0,804	Montes de Oca	0,873
Santo Domingo	0,803	Moravia	0,847
Santa Ana	0,789	Santa Cruz	0,846
San José	0,789	Garabito	0,845
Cartago	0,784	San Pablo	0,842
10 cantones con menor IDH			
Parrita	0,607	Acosta	0,678
Matina	0,603	Upala	0,675
Turrubares	0,594	Sarapiquí	0,669
Tarrazú	0,593	Pococí	0,667
Buenos Aires	0,592	Tarrazú	0,665
Los Chiles	0,590	Buenos Aires	0,659
Upala	0,587	Coto Brus	0,657
Coto Brus	0,585	Los Chiles	0,642
Sarapiquí	0,580	Matina	0,621
Talamanca	0,525	Talamanca	0,556

Fuente: PNUD, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2007

El posicionamiento de los cantones se ve influido por el comportamiento de los componentes del IDH. Si de los 20 cantones del Cuadro No. 1.7 para el año 2005, extraemos aquellos que no estaban incorporados en 1999 y desglosamos los componentes de sus IDH obtenemos el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1.8
Posición cantonal por índice
1999 - 2005

Cantones	IDH		IBM		IC		IEV	
	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005
Entre los 10 más altos								
Santa Cruz	38	8	41	8	17	3	54	45
Garabito	58	9	37	3	75	70	72	77
San Pablo	13	10	11	15	14	19	63	6
Entre los 10 más bajos								
Acosta	65	72	77	76	72	56	6	27
Pococí	69	75	52	65	66	73	79	67

Fuente: Con base en información del PNUD, Atlas DH Cantonal de Costa Rica, 2007

Como se puede observar, el ascenso de posición en los casos de Santa Cruz y Garabito obedeció a un aumento significativo en el componente de Bienestar Material (que significó una variación de 33 y 34 posiciones en el ranquin respectivamente), que se explica por el desarrollo turístico y el auge que han tenido estos dos cantones el sector construcción, pero que no se traduce en un incremento proporcional de las otras variables. En el Caso de San Pablo, el progreso se debió a un aumento en la esperanza de vida, que varió entre los dos años de referencia 57 puestos.

En el caso de las posiciones inferiores, Acosta, pese a la mejora en el materia de educación, el retroceso se debió a un descenso de 21 posiciones en el IEV y Pococí experimentó una baja combinada del IBM y el IC. De lo anterior se desprende la necesidad de estudiar no sólo los cambios en los valores del IDH, sino también la interacción de sus componentes.. En Cuadro No. 1.9 se enlistan los cantones que tuvieron variaciones de más nueve posiciones entre 1999 y el 2005.

1.4 Incidencia de la inseguridad en el IDH Cantonal

En Costa Rica, la ocurrencia y prevención de la violencia ascienden al 3.6% del PIB (cerca de la mitad de lo que se invierte en educación)¹⁴. De acuerdo al PNUD, la inseguridad ciudadana “real o percibida, limita las libertades de los individuos lo cual incide de manera adversa a las posibilidades de concretar un proyecto de vida más satisfactorio y productivo para las personas”¹⁵. En el año 2003 el PNUD elaboró el Índice de Seguridad Cantonal (ISC) y lo incorporó como una corrección de la medición del IDH de ese año, obteniendo el Índice de desarrollo humano corregido por seguridad (IDHCS) que produjo una nueva reclasificación de los cantones.

Como se observa en el Cuadro No. 1.10 los cambios en muchas de las posiciones fueron drásticos. Por ejemplo, San José pasa de la posición 13 a la 67 y Garabito lo hace de la 28 a la 75, perdiendo 54 y 47 puestos respectivamente. Por el contrario, León Cortés sube de la posición 71 a la 41 y Hojancha de la 61 a la 37, ganando 30 lugares el primero y 24 el segundo.

Cuadro No. 1.9
Posición cantonal por IDH
1999 - 2005

Cantón	1999	2005	Asc/Desc
Ascendieron de posición			
Garabito	58	9	49
Santa Cruz	38	8	30
Aguirre	55	33	22
Turrubares	74	61	13
Nicoya	52	39	13
Dota	70	58	12
Descendieron de posición			
Poás	44	53	-9
Paraiso	22	31	-9
Desamparados	28	37	-9
Corredores	61	70	-9
Alajuela	24	34	-10
San Mateo	35	47	-12
Turrialba	50	64	-14

Fuente: con base a información del IDH cantonal del PNUD

¹⁴ PNUD. Notas de Prensa. “Inseguridad ciudadana incide en el desarrollo humano”, 12/12/2005.

<http://www.nu.or.cr/pnudcr/>

¹⁵ Ídem. Citando al Representante Residente del PNUD en CR, Sr. José Manuel Hermida.

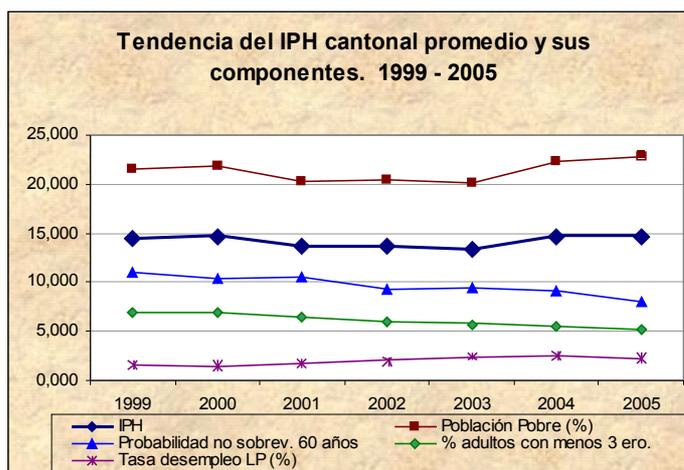
Cuadro No. 1.10
Variaciones en ranking de IDH por cantón por IDHCS
Índice de Desarrollo Humano Corregido por Violencia
2003

Cantón	Cálculo del índice		Posición que ocupa		Posiciones que
	IDH	IDHCS	IDH	IDHCS	
Cantones que más descienden de posición					
San José	0,795	0,668	13	67	-54
Garabito	0,747	0,633	28	75	-47
Liberia	0,743	0,676	30	65	-35
Tibás	0,801	0,723	11	45	-34
Aguirre	0,707	0,640	41	73	-32
Montes de Oca	0,850	0,746	4	35	-31
Goicoechea	0,773	0,706	20	51	-31
Limón	0,692	0,614	49	80	-31
Alajuelita	0,726	0,685	35	61	-26
La Cruz	0,670	0,613	59	81	-22
Cantones que más aumentan de posición					
Nandayure	0,660	0,726	62	43	19
Palmares	0,731	0,779	34	14	20
San Mateo	0,686	0,749	51	30	21
Guatuso	0,618	0,699	76	54	22
Alfaro Ruiz	0,742	0,802	31	8	23
Jiménez	0,702	0,767	43	20	23
Poás	0,700	0,764	45	22	23
Acosta	0,672	0,747	57	33	24
Hojancha	0,666	0,741	61	37	24
León Cortes	0,637	0,728	71	41	30

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003

1.5 Evolución del Índice de Pobreza Humana Cantonal (IPH) Gráfica No. 1. 4

Para el período 1999 -2005, el IPH muestra un leve deterioro (de 14.5% a 14.7%), con una pequeña mejoría en los años 2002 y 2003¹⁶. De acuerdo a la evolución de sus componentes, el porcentaje de población pobre y la tendencia del desempleo a largo plazo aumentan (deterioro) y decrecen los índices de sobrevivir a los 60 años y de adultos con tercer grado de escolaridad, lo que muestra una mejoría en estos dos componentes del IPH. El porcentaje de población pobre fue la variable que más contribuye en la determinación del IPH y el desempleo a largo plazo el de menor impacto en la medición.¹⁷



Fuente: PNUD, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2007

El deterioro en la pobreza humana perpetúa la brecha cantonal del país. (Cuadro No. 1.11) Mientras que en 1999 Montes de Oca mostraba la pobreza humana más baja y Nandayure la más alta (9.8% y 21.9% respectivamente), en el 2005, Curridabat y Coto Brus respectivamente, ocupan estos puestos (10.9% y 23.1% en ese orden). En ambos casos se determina una brecha de 12.2%. La pobreza humana aumentó en los cantones de menor y mayor IPH, tal y como se observa en el caso de los cantones en posiciones extremas en la clasificación, en donde la base pasó de 9,8% a 10,9% y el tope de 21,9% a 23,1%.

¹⁶ PNUD. Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica, 2007. IPH cantonal se emplean las tres variables del IDH pero planteadas como privaciones y añade el componente de la exclusión social. Así incluye la vulnerabilidad de morir a una edad temprana medida por la probabilidad de no sobrevivir a los 60 años; el componente de conocimiento medido por el porcentaje de adultos mayores de 18 años con nivel aprobado menor a tercer grado de primaria; en materia de vida digna incluye el porcentaje de personas pobres y en exclusión social la tasa de desempleo a largo plazo. El IPH se indica en porcentajes, donde el 0% representa el porcentaje más bajo de pobreza y cifras mayores indican mayores privaciones.

¹⁷ Ídem. Pág. 19

Cuadro No. 1. 11
 Índice de Pobreza Humana
 Brecha cantonal
 1999 - 2005

Cantones	1999	Cantones	2005
IPH promedio	14,6		14,7
10 cantones con el IPH más bajo			
Montes de Oca	9,8	Curridabat	10,9
Santo Domingo	9,9	Tibás	11,0
San Isidro	9,9	Montes de Oca	11,0
Acosta	10,1	San Pablo	11,0
Heredia	10,1	Santo Domingo	11,1
Atenas	10,2	Goicoechea	11,1
Turrialba	10,2	Heredia	11,1
Naranjo	10,2	Moravia	11,2
Puriscal	10,2	Belén	11,2
León Cortes	10,3	Flores	11,2
10 cantones con el IPH más elevado			
Corredores	21,1	Hojancha	21,3
Buenos Aires	21,1	La Cruz	21,5
Hojancha	21,1	Pérez Zeledón	21,5
Golfito	21,2	Golfito	21,5
Abangares	21,3	Corredores	21,6
Santa Cruz	21,4	Osa	21,7
La Cruz	21,8	Buenos Aires	21,8
Upala	21,9	Nandayure	22,2
Coto Brus	21,9	Upala	22,2
Nandayure	21,9	Coto Brus	23,1

Fuente: PNUD, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2007

En el Cuadro No. 1.12 se muestra la clasificación de los cantones por IPH. En el período en estudio los cambios más significativos se operan en las categorías medias en donde se observa reducción en el número de cantones con IPH “medios alto”, que pasa de 31 cantones en 1999, a 11 en el 2005 y se da un aumento en la cantidad de cantones que mejoran sus IPH al pasar la categoría “medio baja” en los mismos años de 2 a 21

Cuadro No. 1. 12
 Clasificación de cantones según su IPH
 1999 - 2005

Categoría	IPH	1999	%	2005	%
Altos	21,5 - 26	4	4,9%	9	11,1%
Medio altos	17,0 - 21,5	31	38,3%	11	13,6%
Medio bajo	12,0 - 17,0	2	2,5%	21	25,9%
Bajo	8,5 - 12,0	44	54,3%	40	49,4%
Total		81	100,0%	81	100,0%

Fuente: Con base en datos del PNUD, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2007

Para el período en estudio, todos los cantones de la provincia de Cartago obtuvieron valores inferiores al IPH promedio. Situación similar en los casos de las provincias de San José y Heredia con excepción de un cantón en cada caso. De los 10 cantones de Heredia, seis presentaron IPH inferiores al promedio. Guanacaste, Puntarenas y Limón presentan mayores niveles de pobreza humana al tener todos sus cantones valores superiores al índice promedio cantonal.¹⁸

Para el 2005, el 43% de los cantones mostraron IPH superiores al promedio anual. La brecha entre máxima entre los cantones fue de 12.2% (entre Curridabat y Coto Brus). Según el

¹⁸ Cantones con IPH inferiores al promedio en el período 1999 - 2005: San José: Pérez Zeledón; Alajuela: Sarapiquí, Heredia: San Mateo, Orotina, San Carlos, Upala, Los Chiles y Guatuso; Puntarenas: Puntarenas, Esparza, Buenos Aires, Montes de Oro, Osa, Aguirre, Golfito, Coto Brus, Parrita, Corredores y Garabito; Guanacaste: Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz, y Hojancha; y Limón: Limón (con excepción en los años 2002 y 2003), Pococí, Siquirres, Salamanca, Matina y Guácimo

comportamiento de sus componentes, el porcentaje de población pobre es la variable que más contribuye al IPH cantonal. La probabilidad de no sobrevivir a los 60 años fue la variable con mayor impacto positivo en la pobreza humana, ya que el 75% de los cantones mostraron reducciones con respecto al año anterior hasta de 7.5 puntos porcentuales, sin embargo, se mantienen las brechas entre cantones hasta de 18.2 puntos porcentuales (Talamanca –Santo Domingo). El porcentaje de adultos con menos de tercer grado (se redujo en el 75% de los cantones) y el desempleo a largo plazo afectaron al IPH con menor intensidad.

En resumen, vemos que si bien el IDH cantonal ha crecido en forma sostenida en el período 1999 – 2005, las mejoras no son generalizadas a toda la población: Se observa que: - hay regiones del país que no muestran progreso y perpetúan sus posiciones bajas en materia de desarrollo humano; - que hay una gran desigualdad entre los cantones, sobre todo en su capacidad de generar riqueza, - que hay cantones que han mejorado sus posiciones generales y en particular las de bienestar material, pero que estos avances no se extienden a las áreas de educación y salud. Asimismo, el IDH expresamente no suministra información sobre la distribución de la riqueza que se genera y que caracteriza algunos de los cantones con niveles altos.

Por otro lado, si bien el IPH, muestra para ese período mejorías en la probabilidad de sobrevivir a los 60 años y en el porcentaje de adultos con menos de tercer grado de escolaridad, en general muestra una tendencia al deterioro por el aumento en el porcentaje de población pobre y en el desempleo a largo plazo.

En este punto del trabajo se plantea la interrogante sobre la relación de los índices de desarrollo con el quehacer municipal. Aunque hay estudios que tratan de correlacionar diversos indicadores con la actividad municipal, las relaciones no son contundentes¹⁹. En el caso del IDH y el IPH, vale la pena anotar que, en Costa Rica, los componentes de los indicadores miden en última instancia servicios que son del resorte del Gobierno Central y las instituciones públicas descentralizadas, es decir, la presencia o ausencia de salud (expectativa de vida), educación (grado de conocimiento) y el bienestar material (medido a partir del consumo de electricidad residencial). Los indicadores no incorporan elementos que permitan medir el nivel de intervención del sector municipal en las condiciones de bienestar de los vecinos del cantón.

¹⁹ Alfaro Redondo, Ronald. ¿Por quiénes votaron los que votaron y cuántos dejaron de votar? Comportamiento electoral en las elecciones de autoridades políticas en Costa Rica diciembre 2002 y enero 2003. Para el Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Noveno Informe. En este estudio se relacionó el Índice de Desarrollo Social con el abstencionismo cantonal para analizar el comportamiento de las elecciones municipales.
CGR. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Informes, 2002, 2005 y 2006. En estos estudios se relacionó el Índice de Desarrollo Social y el Índice de Rezago Social con el comportamiento de los ingresos propios.

CAPITULO II EVOLUCION DEL MARCO LEGAL MUNICIPAL EN EL PERIODO 1999 - 2006

2.1 Sobre la formación de leyes

El proceso de “iniciativa legislativa” o la posibilidad jurídica de presentar un proyecto de ley ante el congreso, la tienen los diputados, el Poder Ejecutivo y los ciudadanos. La iniciativa legislativa es, aquella propia de los diputados por sí solos o en forma conjunta, tiene como límite las sesiones extraordinarias (en donde para ejercerla deben haber sido habilitados por el Poder Ejecutivo mediante convocatoria) y las materias atribuidas constitucionalmente al Ejecutivo. La iniciativa gubernativa, la ejerce el Poder Ejecutivo por medio del Presidente y el ministro de la cartera sobre la que versa la materia propuesta. El Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de ley sobre cualquier materia, aunque le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes del presupuesto y sus modificaciones y la aprobación de empréstitos y tratados internacionales²⁰.

Los ciudadanos pueden presentar sus anteproyectos en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa²¹. Hasta el 2006, los ciudadanos no tenían derecho a iniciativa ya que sus propuestas debían ser canalizadas a través de los diputados quienes las acogían para su trámite, sin que ello condicionara su voto. El 9 de marzo de ese año, con la aprobación de la Ley de Iniciativa Popular, No. 8491, se abre la participación a los ciudadanos quienes podrán presentar iniciativas para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución durante el período de sesiones ordinarias, siempre y cuando estén respaldadas por un mínimo del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electora²².

La fase constitutiva de la ley sigue un proceso de debates en comisiones y en el plenario, así como de consultas y trámites, donde el proyecto puede sufrir una serie de modificaciones hasta que es aprobado. La participación de la Asamblea es limitada a ciertos casos de iniciativas municipales -tributos municipales, donaciones y otros- ya que no posee respecto a ellos el derecho de enmienda mediante mociones y debe limitarse a aprobarlos o improbarlos.

Una vez aprobado, decreto legislativo es enviado al Poder Ejecutivo que dispone de 10 días hábiles para objetarlo por razones de constitucionalidad o conveniencia. Transcurrido ese tiempo no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo. Si interpone el veto, la Asamblea puede desestimar las observaciones mediante una votación favorable de al menos dos tercios del total de los miembros, en cuyo caso quedará sancionado (resello). Para que la ley se haga efectiva deberá ser publicada en el Diario Oficial La Gaceta²³.

Al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución podrán estudiarse en la siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. Pasados cuatro años calendario

²⁰ Ramírez Altamirano, Marina. 1994. Manual de Procedimientos Legislativos. Asamblea Legislativa. Págs. 173 - 191

²¹ www.asamblea.go.cr La Oficina de Iniciativa Popular se creó el 13 de abril de 1999, con el objetivo de ofrecer mayores espacios de participación en la Asamblea Legislativa. La Oficina recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de parte de cualquier habitante (incluyendo menores de edad); iniciativas que una vez resumidas, rescatando su parte esencial, son puestas en conocimiento de los congresistas y de sus asesores mediante su buzón electrónico, con el propósito de que aquellos que resulten de su interés sean acogidos para su trámite y puestos en la corriente legislativa. Acogida para su trámite una iniciativa popular, se informa al interesado, así como de su posterior trámite. Para la presentación de estas iniciativas no se requiere de ninguna formalidad, a excepción de la firma de quien hace la propuesta y un número telefónico. Puede referirse a cualquier tema de interés para el ciudadano, su comunidad o el país en general y tratar sobre legislación existente o bien sobre nueva legislación.

²² Ley No. 8491 del 9 de marzo del 2006. No procede cuando se trate de proyectos en materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

²³ Agüero Salazar, Ricardo. 1995. El Proceso de formación de la Ley en Costa Rica. PRODEL, Programa de Desarrollo Legislativo. P. 12 – 29.

a partir de su iniciación , se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo²⁴.

2.2 Descripción del marco regulatorio del régimen municipal

El régimen municipal costarricense tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de la República de Costa Rica (1949), que en su Título XII, “El Régimen Municipal” lo define y delimita. De sus tres primeros artículos se desprenden los principales rasgos del régimen municipal: “la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados, Concejo y Alcalde, con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; la garantía constitucional de independencia, autonomía; y la materia objeto de su administración que está formada por todo aquello que sea o constituya interés y servicio local”²⁵

El Código Municipal regula todo lo relacionado a la organización de las corporaciones, las relaciones intermunicipales, la hacienda pública, el personal municipal, los recursos contra los actos municipales así como las figuras de los Comités Cantonales de Deportes y los Concejos Municipales de Distrito. El primer código se emitió en 1970, Ley No. 4574, y quedó derogado al aprobarse el nuevo Código Municipal el 30 de abril de 1998. Ley No. 7794.

En virtud de la autonomía normativa que le confiere la Constitución Política, las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, capacidad que se limita a la potestad reglamentaria que regula la organización interna y los servicios que presta, ya que la potestad legislativa recae en el Congreso²⁶. Asimismo, las municipalidades están facultadas para tomar acuerdos en materia de patrimonio público, presupuesto, tributos, tasas y precios, sin embargo existe “reserva de ley” sobre estas materias y por lo tanto es atribución de la Asamblea Legislativa su aprobación o improbación final, tal es el caso de las leyes sobre el patrimonio e impuestos municipales.

Por otra parte el quehacer de las municipalidades está ligado a una red legal cuya participación y protagonismo varía dependiendo del tema que se trate. Se identifican para este estudio la legislación conexa (Anexo No.1) que cubre una amplia gama de temas como contratación administrativa y financiera, tributaria, ordenamiento territorial, electoral y salud ambiental, entre otros.

El sector municipal se interrelaciona con una serie de instituciones que intervienen en la formación de leyes, interpretación y control o que emiten normas y directrices vinculantes para el régimen. A continuación se enlistan las más relevantes.

²⁴ Reglamento de la Asamblea Legislativa. Artículo 119. Pág. 100

²⁵ Voto No. 5445-1999 de la Sala Constitucional

²⁶ .Constitución Política, Art. 171.

Recuadro No. 2.1

Principales actores relacionados con la normativa propia y conexas al Régimen Municipal	
Asamblea Legislativa	Le corresponde establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales, así como decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación. Son funciones de este órgano) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica. b) Aprobar los convenios internacionales, tratados, públicos y concordarlos. c) Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. d) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales. (Constitución Política.)
Poder Ejecutivo	El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno. Son funciones de este poder: a) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento. b) Ejercer la iniciativa en la formación de las leyes y el derecho de veto de las leyes. c) Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos de su competencia los Tribunales de Justicia y los organismos electorales a solicitud de los mismos. d) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa. e) Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias. f) Enviar a la Asamblea legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional. g) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes (Constitución Política)
Poder Judicial	En Costa Rica, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley. Está sometido sólo a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos. La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial, y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial. Le corresponde al Poder Judicial conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo, y contencioso-administrativas y otras que establezca la ley. (Constitución Política)
Sala IV	La Sala Constitucional fue creada en 1989, mediante reforma de los artículos 10 y 48 de la Constitución Política. La misión fundamental de la Sala es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica. Le corresponde a) Garantizar, mediante los recursos de habeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica. b) <i>Ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público</i> , así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad. c) Resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público d) Conocer de los demás asuntos que la Constitución o la ley le atribuyan. (Ley No. 7135)
Ciudadanos	El pueblo podrá convocar a referéndum para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Asimismo, mediante igual porcentaje, podrá ejercer la iniciativa para formar leyes o reformar parcialmente la CP. (Leyes 8281 y 8491, 2006)
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano constitucional superior en materia electoral y por lo tanto responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales como lo son el Registro Civil y las Juntas Electorales. Al Tribunal Supremo de Elecciones le corresponde convocar a elecciones; <i>interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a materia electoral</i> ; organizar, dirigir, fiscalizar y escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum entre otras funciones. Las resoluciones del Tribunal no tienen recurso, salvo la acción de prevaricato. El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado, ordinariamente, por tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Asimismo le corresponde al Tribunal la cancelación o anulación de las credenciales de las autoridades municipales electas directamente y su reposición. (www.tse.go.cr).
Contraloría General de la República (CGR)	La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla su ley orgánica. Entre sus atribuciones se encuentran examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades y fiscalizar su ejecución y liquidación. <i>Las disposiciones, normas, políticas y directrices que dicte dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio</i> y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de las entidades sujetas a fiscalización que se lo opongan. (Ley No. 7428).
Procuraduría General de la República (PGR)	La Procuraduría General de la República es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia. Tiene Independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones. Ejerce la función consultiva de la Administración Pública en materia jurídica. Por medio de esta función se orienta la actividad administrativa del Estado y de los demás organismos públicos, garantizando el apego al ordenamiento jurídico vigente. Ello se expresa <i>en dictámenes vinculantes y opiniones jurídicas no vinculantes</i> que constituyen jurisprudencia administrativa, así como en la asesoría directa a los diversos entes públicos y en un contacto permanente con las distintas esferas públicas de decisión. (Ley No. 6815)
Fuente:	Constitución de la República; leyes constitutivas (www.pgr.go.cr ; www.tse.go.cr ; www.poder-judicial.go.cr)

2.3 Legislación relacionada al régimen municipal (1999 – 2006)

La información que se incluye en este acápite se basa en los datos suministrados por el Centro de Información de Estadística de la Asamblea Legislativa para el período 1999 - 2006. En el caso de la información relacionada al sector municipal, los datos no incluyen la totalidad de las leyes que involucran a los gobiernos locales, las cuales pueden quedar clasificadas en otras categorías, dependiendo del tema y actores involucrados²⁷, sin embargo, reflejan la participación del régimen en la producción legislativa y en la duración promedio para la aprobación de leyes.

Cuadro No. 2.1
Leyes aprobadas según iniciativa
Período 1999 - 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Leyes aprobadas	126	83	141	135	59	33	55	72	704
Iniciativa Legislativo	68	53	87	73	43	23	42	59	448
Iniciativa Ejecutivo	58	30	54	62	16	10	13	13	256
Leyes Aprob. Sector Municipal	13	6	8	16	6	5	2	4	60
% Sector Municipal	10,3%	7,2%	5,7%	11,9%	10,2%	15,2%	3,6%	5,6%	8,5%

Fuente: Centro de Información Estadística, Dpto. Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, Asamblea Legislativa.

En términos generales el período en estudio se caracterizó por una baja en la producción legislativa. (Cuadro No. 2.1). El Informe XI del Estado de la Nación (2005) describe un panorama legislativo fragmentado y de confrontación partidaria, incapaz de llegar a acuerdos que se tradujeran en leyes, hasta alcanzar en el 2004 uno de los niveles más bajos de los últimos quince años en materia de producción legislativa municipal. Asimismo se caracterizó por un bajo rendimiento legislativo, (relación entre complejidad de la ley y duración del trámite) en donde sobresalió la aprobación de leyes baja complejidad (administrativas) y de carácter local o específica, que no se tradujo en una reducción de la duración promedio del tiempo de aprobación²⁸. Aunque se observa un repunte a partir del 2005, la producción no alcanza los niveles de antes del 2002.

En este contexto, la legislación relacionada al sector municipal fue escasa (9% en promedio del total de leyes), prevaleciendo las autorizaciones sobre uso de bienes públicos y tributos municipales, que como se señalara anteriormente, solo pueden ser aprobadas o desaprobadas por el congreso sin ser modificadas y que representaron el 82% de las 60 leyes registradas (Cuadro No. 2.2).

Cuadro No. 2.2
Leyes aprobadas orientadas al sector municipal según tipo de ley
Período 1999 - 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Autorizaciones, excepciones	3	2	5	9	5	4	1	2	31
Reforma de ley	4	2	1			1		1	9
Tarifas impuestos municipales	6	2	1	7	1			1	18
Nueva ley			1				1		2
Total	13	6	8	16	6	5	2	4	60

Fuente: Centro de Información Estadística, Dpto. Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, Asamblea Legislativa.

²⁷ Nota del 4/10/07. José G. González Rojas, Centro de Información Estadística, Dpto. Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, Asamblea Legislativa. La categoría Sector Municipal incluye "Leyes relativas a tarifas de impuestos municipales de diversos cantones del país, los avales del Estado para financiar la construcción de obras, los traspasos de bienes inmuebles o propiedades, la creación de comisiones encargadas de revisar el régimen municipal, las reformas de la Ley de Arrendamiento de locales municipales, los contratos de préstamo con organismos internacionales para financiar diversos programas y las reformas del Código Municipal. Venta de inmuebles, patentes municipales, amnistía tributaria, condonación de deudas. Porcentajes girados a las municipalidades".

²⁸ Estado de la Nación, XI Informe, Págs. 240-243.

En cuanto a la duración promedio por legislatura (Cuadro No. 2.3), en el caso de las leyes municipales, se observa hasta el 2004 períodos más cortos en comparación con el promedio del período para las leyes de iniciativa del Legislativo y Ejecutivo (633 y 520 días naturales) debido probablemente, como ya se mencionó, a la baja complejidad de la mayoría de la normativa aprobada. En los últimos dos años el promedio se eleva. Si consideramos que en el 2005 sólo se registran dos leyes aprobadas y en el 2006 cuatro, es posible inferir que el aumento en la duración promedio anual, en el caso municipal (1.236.5 y 1.153.3 días naturales respectivamente), se debió a la aprobación de leyes que generaron un mayor debate, como es el caso a la aprobación de la ley No. 8489, catalogada como “nueva” cuyo proyecto de ley se publicó en la Gaceta No. 184, 25/9/2002 y en el último año la reforma a la ley 7729 (IBI).

Cuadro No. 2.3
Duración promedio por legislatura, según iniciativa
Período 1999 - 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom.
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa (en días naturales)									
Iniciativa Legislativo	731,6	444,3	511,9	525,2	570,6	704,4	656,7	744,7	611
Iniciativa Ejecutivo	403,8	350,6	588,1	480,3	315,9	270,5	660,7	903,3	497
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo (en días naturales)									
Iniciativa Legislativo	25,2	18,0	22,0	13,5	19,7	24,6	27,1	22,8	22
Iniciativa Ejecutivo	25,1	16,8	16,2	16,0	38,8	15,5	22,7	31,1	23
Duración promedio de las leyes aprobadas orientadas al sector municipal									
Corriente Legislativa	236,1	384,6	251,5	428,2	410,8	411,4	1236,5	1153,3	564
Sanción del Ejecutivo	21,6	20,3	20,9	17,3	19,0	17,8	29,0	17,8	20

Fuente: Centro de Información Estadística, Dpto. Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, Asamblea Legislativa.
Estadística, Dpto. Servicios

2.4 Comisiones legislativas sobre asuntos municipales

En el año 2003 se crea el Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, integrado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO) y la Unión de Gobiernos Locales (UNGL) que establece como prioritario en su agenda programática impulsar una serie de leyes, entre ellas hacer realidad la transferencia de competencias indicada en la reforma al Artículo 170 de la Constitución Política²⁹. Con el apoyo de la presidencia de la AL el Foro actuó como un órgano de consulta a la Comisión de Gobierno y Administración en materia de los asuntos municipales y de desarrollo local, sin embargo, con el cambio de presidencia del congreso en el 2004 su presencia pierde fuerza así como el tema municipal frente a la discusión de la problemática nacional.

Con el cambio de gobierno, se crea en mayo del 2006 la Comisión Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo, con el objeto de estudiar y proponer proyectos de ley sobre descentralización y transferencias hacia las municipalidades; dictaminar proyectos de ley pendientes en la corriente legislativa; analizar y proponer proyectos de ley sobre participación y el ejercicio ciudadano del gobierno local, entre otros.³⁰ Con la creación de la Comisión Especial se reúnen en un solo lugar los expedientes dispersos en las diferentes comisiones.

2.5 Temática de la legislación relacionada al régimen municipal (1999 – 2006)

Como parte de la investigación de las leyes aprobadas relacionadas con el régimen municipal se levantó una base de datos más amplia en la cual se incluyeron 204 leyes aprobadas en los ocho años en estudio³¹.

²⁹ UNGL. Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana. sf

³⁰ Asamblea Legislativa. Moción del 11 de mayo del 2006

³¹ Para la elaboración de la base de datos se trabajó con el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa, a través del sistema de “buscadores” o filtros y se consultó el sitio web del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) de la Procuraduría General de la República.

Cuadro No. 2,4
Leyes relacionadas con el régimen municipal por tipo y año
Período 1999 - 2006

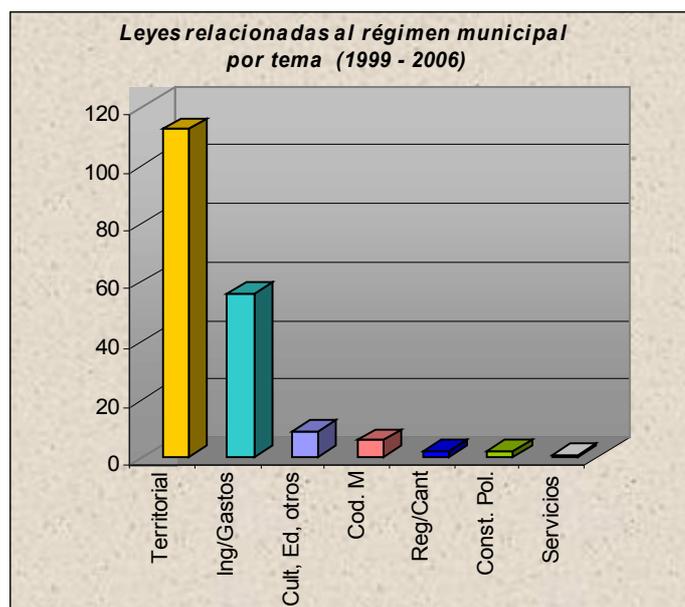
Clasificación	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Ordenamiento Territorial	11	9	20	20	15	3	17	17	112
Régimen financiero/ingresos-egr.	11	6	9	15	4	5	1	5	56
Cultura, juventud, deporte, educació	2	1		3	1			2	9
Código Municipal	3		1				1	1	6
Reg. o cantonales, mancomunidades, ligas		1			1				2
Constitución Política			2						2
Servicios								1	1
Total	27	17	32	38	21	8	19	26	204

Fuente: Elaboración propia con información de la AL y el SCIJ, 2006

La producción legislativa alcanzó su punto más alto en el año 2003 (38 leyes) y el más bajo en el 2004 (8 leyes). Se observa un repunte de la producción en los dos últimos años que continua en el 2007. Sólo en los primeros dos meses de este año se registraron 16 nuevas leyes lo que coincide con la entrada en operación de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo.

La legislación recopilada se clasificó en siete categorías, siendo la más numerosa la relacionada al manejo del territorio y uso del suelo (donaciones, sesiones, segregaciones, etc.) seguida de la normativa que afecta el ingreso y el gasto municipal. Estas dos categorías representaron el conjunto el 82% de las leyes aprobadas. A continuación se detalla las principales reformas en el período por tema.

Gráfica No. 2.1



Fuente: Elaboración propia con datos de la AL y el SCIJ, 2006

2.5.1 Reformas a la Constitución Política

Durante la Administración Rodríguez se llevan dos reformas al articulado del Título XVII.

Año	No. Ley	Nombre	Detalle
2001	8105	REFORMA DEL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	Reforma al Artículo 172. "Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto. Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación."

Año	No. Ley	Nombre	Detalle
2001	8106	REFORMA DEL ARTICULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	<u>Reforma al Artículo 170.</u> "Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados". Transitorio.-La asignación será progresiva, a razón de uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el 10% total. Periódicamente, en cada asignación, la AL deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la AL apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período.

Mediante la Ley No. 8106 del 11/06/01 se modifica el Artículo 170 en lo que se consideró como el principal avance en materia descentralización y fortalecimiento municipal de los últimos años, al asignarle y garantizarle al régimen contenido económico³². Sin embargo, su aplicación queda atada al cumplimiento del transitorio que estipula la obligatoriedad de que medie una ley que haga efectivo el traslado de competencias hacia las municipalidades lo que, seis años después está pendiente.³³

La actual administración del Dr. Arias Sánchez, presentó el pasado 31 de agosto del 2007 su política "Sí a la descentralización y el fortalecimiento del régimen municipal costarricense", en la que se compromete a presentar en los próximos seis meses un proyecto de ley con el fin de cumplir con la descentralización³⁴.

La segunda reforma se lleva a cabo mediante la Ley 8105 del 24/05/01 donde se incorpora a nivel constitucional la figura de los concejos municipales de distrito (CMD). Los concejos municipales de distrito habían sido declarados inconstitucionales por la Sala IV de modo que la reforma del 2001 faculta esta figura que será posteriormente regulada por la Ley No. 8173³⁵. La reforma avaló el esfuerzo de las comunidades organizadas en pos de mejorar los territorios

³² Rojas, Olman, 2002. La descentralización en Costa Rica: de la táctica política a la práctica operativa. Tesis de Maestría. La reforma al artículo 170 de la Constitución Política se discutió por vez primera en el IV Congreso Municipal, llevado a cabo en 1976. En él se propuso que se destinara el 10% del presupuesto nacional, distribuidos un 50% en proporción al área y un 50% en proporción a la población del cantón y le correspondería al IFAM la recaudación y distribución de los recursos. Diez años después, la administración Arias Sánchez presenta un proyecto para reformar el Artículo 170 de la Constitución, en donde establece una subvención fija para las corporaciones municipales del 10% del Presupuesto Ordinario de la República. El proyecto proponía una distribución de los recursos según los criterios de población (50%), territorio (40%) y esfuerzo fiscal (10%), por otro lado, limitaba el destino de los fondos a un 40% para el fortalecimiento de las competencias tradicionales y el mejoramiento de la administración y el 60% restante a las nuevas competencias. Tras dos años de negociación el proyecto fue archivado.

³³ El 4 de abril del 2001 se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto (expediente N° 14.310) "Ley de Transferencias de competencias y fortalecimiento de los Gobiernos Locales", el cual fue aprobado en primer debate y remitido a consulta de la Sala Constitucional, quien declaró inconstitucional varios de sus artículos y el transitorio II (Voto N° 2002-03493, 17 de abril del 2002). La Comisión de Gobierno y Administración modificó el texto pero finalmente fue archivado al vencerse el plazo de cuatro años.

³⁴ Gobierno de la República. Política "Sí a la descentralización y fortalecimiento municipal costarricense". Guanacaste, 31/8/2007.

³⁵ En el artículo 63 del CM de 1970 el Transitorio I consignó que los Concejos de Distrito establecidos mediante Decreto Ejecutivo antes de la vigencia del Código, subsistieran con el nombre de Concejos Municipales de Distrito, con la misma personalidad jurídica y funciones que desempeñaban hasta la fecha. En el Código de 1998 estos órganos no fueron considerados, sin embargo, mediante la Ley N° 7812 del 8 de julio de 1998 se crea e incorpora el Capítulo VIII sobre los Concejos Municipales de Distrito. La Sala Constitucional mediante resolución N° 5445 del 14 de julio de 1999 elimina del Código Municipal los artículos del 173 al 181 inclusive, y ratifica su decisión en las sentencias números 06218-99 del 10/8/1999, 09811 del 14/12/1999, 07728-00 del 30/8/2000 y 8861-000 del 11/10/2000. Finalmente, el 7 de diciembre del 2001, se aprueba la Ley N° 8173 del Ley General de Concejos Municipales de Distrito y deroga la Ley N° 7812.

apartados del distrito cabecera del cantón y por ello poco beneficiados del esfuerzo del gobierno local.

2.5.2 Reformas al Código Municipal

Durante el período en estudio se emitieron una serie de leyes que modificaron el Código Municipal de 1998. Entre las más relevantes se encuentran las que delimitan las figuras de los concejos municipales de distrito (CMD) y los concejos de distrito.

Año	No. Ley	Nombre	Detalle
2001	8173	LEY GENERAL DE CONCEJOS MUN. DE DISTRITO	La Ley regula la creación, organización y el funcionamiento de los concejos municipales de distrito, que serán órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo.
2005	8489	FUNCIÓN DE LOS CONCEJOS DE DISTRITO EN EL CONTROL DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO.	Adiciones a Arts. 54 y 57 del Código Municipal. Los concejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial promoverán la eficiencia de la actividad del sector público. Podrán recibir toda queja o denuncia, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten

a) Sobre los concejos municipales de distrito. Ley No. 8173, 2001

En el mes de noviembre del 2001 se aprobó la Ley N° 8173 que regula la creación, organización y funcionamiento de los CMD, cómo órganos de autonomía funcional propia y adscritos a la municipalidad del cantón³⁶. En el Transitorio I de establece que los CMD de Cervantes, Tukurrique, Colorado, Alvarado, San isidro de Peñas Blancas, Lepanto, Cóbano, Paquera y Monteverde continuarán funcionando hasta el 31 de diciembre del 2002. Además autoriza a los concejos municipales en aquellas municipalidades donde han venido funcionando que se les proceda a crear mediante acuerdo. Aunque en su oportunidad se esgrimió el argumento de que los CMD podrían representar un debilitamiento a la unidad territorial existente, los concejos municipales aprobaron los CMD conscientes de las distancias y su capacidad para atenderlas. Los ocho CMD han sido la excepción ya que no se han creado nuevas entidades después de aprobada la ley.

La nueva ley establece que la creación y disolución de los CMD es potestad de los concejos municipales del cantón, por votación de al menos dos terceras partes del total de sus integrantes y cuando lo soliciten un mínimo de doscientos cincuenta vecinos en el caso de los distritos distantes de la cabecera del cantón en el primer caso y por razones justificadas en el segundo y otorga a los CMD los mismos beneficios y obligaciones que a las municipalidades. Otra normativa le ha otorgado un mayor control de su territorio como es el caso de la zona marítimo terrestre cuando cuentan con salida al mar.

b) Sobre los consejos de distrito. Ley 8489, 2005. Arts. 54 (ampliación) y 57 (reforma parcial). Ley No. 8494, 2006, Art. 57 (reforma parcial)

Mediante la Ley 8489 del 22 de noviembre del 2005, se modifican los artículos 54 y 57 incisos g) y h). En el artículo 54 del CM los consejos de distrito, tenían como tarea fiscalizar la actividad municipal y apoyar la realización de las actividades propias en su territorio. La reforma amplía sus responsabilidades al señalar que *“Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los consejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con las presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella”*. Lo anterior se refuerza con el inciso h) del artículo 57 donde se les faculta a *“Recibir toda queja o denuncia, que sea de su conocimiento, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten”*.

³⁶ Asamblea legislativa. Ley 8173, art. 2. Gaceta No 2-A de la Gaceta N° 7 del 10 de enero del 2002.

Por otro lado la ley No. 8494 reforma el inciso g) de ese mismo artículo, eliminando la obligación de enviar a la Contraloría General de la República copia de los reportes entregados a la Municipalidad sobre el destino de los recursos asignados al distrito.

Reformas al Código Municipal			
Año	No. Ley	Art.que modifica	Nombre
2004	8422	18 Reforma parcial	LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA
1999	7881	28 Reforma total	REFORMA DEL ARTÍCULO 28 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 81 BIS AL CM, LEY NO. 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1997
1999	7888	30 Reforma total	REFORMA DEL ARTÍCULO 30 DEL CÓDIGO MUNICIPAL
2005	8489	54 Ampliación	FUNCIÓN DE LOS CONSEJOS DE DISTRITO EN EL CONTROL DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO.
2006	8494	57 Reforma parcial	REFORMAS DEL MARCO LEGAL QUE ASIGNA COMPETENCIAS A LA CGR EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL
2005	8489	57 Ampliación	FUNCIÓN DE LOS CONSEJOS DE DISTRITO EN EL CONTROL DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO.
1999	7898	75 Reforma total	MODIFICACIÓN DEL CM PARA REFORMAR SUS ARTÍCULOS 75 Y 76 Y ADICIONARLE LOS ARTÍCULOS 76 BIS, 76 TER Y EL TRANSITORIO IV
1999	7898	76 Reforma total	MODIFICACIÓN DEL CM PARA REFORMAR SUS ARTÍCULOS 75 Y 76 Y ADICIONARLE LOS ARTÍCULOS 76 BIS, 76 TER Y EL TRANSITORIO IV
1999	7898	76-BIS -76 TER Ampliación	MODIFICACIÓN DEL CM PARA REFORMAR SUS ARTÍCULOS 75 Y 76 Y ADICIONARLE LOS ARTÍCULOS 76 BIS, 76 TER Y EL TRANSITORIO IV
1999	7881	81 Ampliación	REFORMA DEL ARTÍCULO 28 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 81 BIS AL CM, LEY NO. 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998
2006	8494	105 Reforma parcial	REFORMAS DEL MARCO LEGAL QUE ASIGNA COMPETENCIAS A LA CGR EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL
2006	8494	123 Derogación	REFORMAS DEL MARCO LEGAL QUE ASIGNA COMPETENCIAS A LA CGR EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL

c) Otras reformas al Código Municipal:

- Reforma al Artículo 18, Ley No. 8422, 2004.

Artículo 66 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública reforma el CM para que el inciso d) del Artículo 18, Causales automáticas de pérdida de credencial del alcalde, se lea: “d) Incurrir en alguna de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República³⁷”. El artículo de referencia señala como causas para la pérdida de credenciales las faltas contra la Ley Orgánica de la CGR y las normas relativas a fondos públicos, la condena firme por delitos contra la propiedad, contra la buena fe en los negocios y contra los deberes de la función pública. La responsabilidad cubre al concejo municipal cuando la falta se haya derivado de un acuerdo.

- Reforma al Artículo 28, Ley No. 7881, 1999.

³⁷ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Art. 73—Cancelación de credencial. Será causa para la cancelación de la respectiva credencial, la comisión de una falta grave por parte de un regidor o síndico, propietario o suplente, contra las normas del ordenamiento de fiscalización y control de la Hacienda Pública contemplado en esta Ley, y contra cualesquiera otras normas relativas a los fondos públicos; o al incurrir en alguno de los actos previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, como generadoras de responsabilidad administrativa. Esto se aplicará cuando el infractor haya actuado en el ejercicio de su cargo o con motivo de él. Cuando la falta grave sea cometida en virtud de un acuerdo del concejo municipal, los regidores que, con su voto afirmativo, hayan aprobado dicho acuerdo, incurrirán en la misma causal de cancelación de sus credenciales. Asimismo, será causal de cancelación de la credencial de regidor o de síndico, propietario o suplente, la condena penal firme por delitos contra la propiedad, contra la buena fe en los negocios y contra los deberes de la función pública, así como por los previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. La autoridad judicial competente efectuará, de oficio, la comunicación respectiva al Tribunal Supremo de Elecciones.

En el código de 1970 los regidores suplentes tenía voz en la sesiones del Concejo Municipal, pero en la reforma al Código Municipal de 1998 este derecho fue eliminado, y solo era efectivo cuando suplían a un regidor propietario, es mediante Ley 7881 del 9 de junio de 1999 que se les restituye este derecho, al modificar el artículo 28 del CM.

- **Reforma al Artículo 30³⁸, Ley No. 7888, 1999**

La reforma al Código de 1998 se establece en el Artículo 30 que sólo será remunerada una sesión por semana y el monto de la dieta dependerá del presupuesto municipalidad, eliminando el pago por sesión extraordinaria. La Ley 7888 del 29 de junio de 1999 de nuevo consigna el pago de hasta dos sesiones extraordinarias por mes, señala como base de cálculo de los viáticos la tabla de la CGR y sujeta su aumento anual al crecimiento del presupuesto municipal hasta máximo un 20%. Además faculta el pago de viáticos a regidores y síndicos cuando vivan lejos de la sede municipal.

- **Reforma a los artículos 75 76, Ley No. 7898, 1999**

Mediante Ley N° 7898 de 7 de julio de 1999, se reformaron los artículos 75 y 76 del Código Municipal y adicionaron los artículos 76 bis, 76 T y el transitorio IV. Estos artículos están relacionados con el incumplimiento de deberes de los propietarios de bienes inmuebles (mantenimiento de lotes baldíos, limpieza, construcción de aceras, disposición final de desechos, etc.). La reforma vincula estas obligaciones con el Plan Regulador Municipal, amplía la lista de obligaciones, establece multas por metro lineal de frente total de la propiedad y un cargo diferenciado para las instituciones públicas y sectores productivos. Introduce un mecanismo anual de actualización de los montos y señala el proceso de notificación al propietario. Cuando la municipalidad no cuente con un plan regulador se aplicará lo ordenado mediante acuerdo del Concejo Municipal por votación no menor de dos terceras partes.

- **Reforma al Artículo 81 bis, Ley No. 7881, 1999**

En materia de licencia por actividades económica, se incluye el Artículo 81 bis, donde se autoriza a las municipalidades a suspender las patentes cuando se adeude dos o más trimestres, o por incumplimiento de las leyes que regulan la actividad y se establece el monto de la multa para aquellos comercios que continúen operando una vez suspendida la licencia. En el cumplimiento de esta disposición, las municipalidades pueden solicitar la colaboración de las autoridades que considere necesarias, las cuales estarán obligadas a brindárselas.

- **Reforma al Art. 105 y Derogación del Art. 203. Ley No. 8494, 2006**

La Ley 8494 modifica el Artículo 105 en el sentido de que será responsabilidad de cada concejo municipal la aprobación o improbación de la liquidación presupuestaria, y sólo una vez aprobada deberá enviarse a la CGR. La ley además deroga el Artículo 123, del capítulo sobre el Manual descriptivo de puestos general, de los sueldos y salarios, donde se estipulaba la obligación de las municipalidades de enviar a la CGR la relación de puestos con el detalle de categorías, asignaciones a estas, clasificaciones y salarios de cada puesto, agrupados por unidades administrativas.

2.5.3 Leyes en materia de ingresos y egresos

En la categoría de leyes relacionadas a los ingresos y egresos municipales se identificaron 56 normas las cuales se agruparon en: a) Impuestos, b) Amnistías exoneraciones o condonación de deudas, c) Donaciones del IFAM a los gobiernos locales, y d) Leyes que crean nuevos ingresos o reforman los existentes en cuanto su distribución o destino de los recursos. En el

³⁸ En el artículo 76 del CM de 1970, se establecía el monto máximo de dieta de los regidores por cada sesión, el cual estaba relacionado con el presupuesto municipal y el artículo 77 relacionaba el número de sesiones ordinarias y extraordinarias a ser pagadas de acuerdo con el número de regidores, así por ejemplo si eran cinco (5) regidores las sesiones ordinarias y extraordinarias a ser pagadas eran seis (6) así sucesivamente hasta llegar a pagar a doce si eran trece los regidores.

caso de las dos primeras se trata de acuerdos de los concejos municipales que requieren la autorización de la Asamblea Legislativa.

Cuadro No. 2. 5
Leyes relacionadas con los ingresos y egresos municipales
Período 1999 - 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Impuestos	7	4	1	8	1			1	22
Amnistías, exoneraciones	3	2	3	4	2			2	16
IFAM, donaciones			2	3		4		1	10
Nuevos ingresos, aplicación de recursos, reformas leyes ingresos	1		3		1	1	1	1	8
Total	11	6	9	15	4	5	1	5	56

Fuente: Elaboración propia con datos de la AL y el SCIJ, 2006

a. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, No. 8114, 2001.

Es la ley más relevante en el período de estudio, en términos de nuevos recursos y de su impacto en la estructura de ingresos y gastos del sector municipal. La Ley No. 8114 establece un impuesto único por tipo de combustible, tanto de producción nacional como importado. Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto se destina un treinta por ciento (30%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) el cual distribuye un setenta y cinco por ciento (75%) para la red vial nacional y el veinticinco por ciento (25%) restante para la red vial cantonal, (caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas). La suma correspondiente a la red vial cantonal se gira a las municipalidades de acuerdo a dos parámetros: el 60% según la extensión de la red vial del cantón y el 40% restante según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en donde los cantones con menor IDS reciben proporcionalmente mayores recursos. El destino de los recursos los propone a cada concejo municipal una junta vial cantonal nombrada por el mismo concejo, la cual se integra con representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta. (Ver Capítulo 5)

b. Leyes sobre tributos y exenciones

El CM en su Artículo 68 establece la potestad impositiva que gozan las municipalidades para la creación, modificación, extinción y exención de los tributos municipales, potestad que está sujeta a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Los acuerdos tomados por los concejos municipales deben ser probados o improbados por el congreso pero no pueden ser modificados por el mismo. Entre 1999 y el 2006 se aprobaron 22 leyes en materia de impuestos, en su mayoría actualizaciones del impuesto de patente que permite a las personas físicas o jurídicas de las áreas de comercio, industria o servicio, que se dediquen al ejercicio de actividades lucrativas en el cantón contar con la licencia municipal para operar. En agosto del 2007 fue aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley con el objeto de facultar a las municipalidades para que fijen sus impuestos directamente³⁹ La propuesta está atada a la elaboración de una ley en donde se fijen las normas a las que deberán ceñirse las municipalidades, la cual deberá ser votada por dos tercios del total de los miembros de la AL

³⁹. Expediente 14038, 25/10/00. Reforma del Inciso 13) del Artículo 121 y del Artículo 174, y adición de un párrafo al Artículo 175 de la Constitución Política. El proyecto se reforma el inciso 13) del artículo 121 (Atribuciones de la Asamblea Legislativa) para que se lea: 13)“Establecer los impuestos y las contribuciones nacionales. *Las normas a que deberán sujetarse las municipalidades para dictar los impuestos y las contribuciones de cada cantón, serán fijadas por una ley aprobada por los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.*”. Se adiciona un párrafo al artículo 175 de la Constitución Política (sobre los presupuestos municipales), para que se lea: “[...] *Las municipalidades también aprobarán los tributos de los cantones.* En todos los casos, deberán informar a la Contraloría General de la República, la cual deberá ratificar los acuerdos de las corporaciones municipales, conforme lo establezca la ley.”.

En el caso de legislación que afecta los ingresos futuros se identificaron 16 leyes, entre las que se pueden identificar dos grupos: por un lado, 13 solicitudes de municipalidades para eximir a los sujetos pasivos de pagos pendientes por multas, intereses, impuestos y tasas municipales pendientes de cobro. Por el otro, tres leyes de tipo general (una de la cual fue vetada) para establecer períodos de gracia a todas o casi todas las municipalidades por un plazo definido.

c. Otras leyes sobre ingresos y egresos

En el lapso en estudio se aprobaron una serie de proyectos que asignaban recursos de manera específica a una o varias municipalidades o modificaban, aclaraban o limitaban el destino de los recursos provenientes de varias leyes. Entre estas, los que autorizan a

- La municipalidad de Esparza a utilizar fondos provenientes de la Ley de la Zona Marítimo terrestre en la realización del plan regulador (Ley No. 7915, 1999);
- el uso de remanentes provenientes de partidas específicas y transferencias presupuestarias (Ley No. 8145, 2001),
- al Concejo Municipal de Distrito de Cervantes de Alvarado el empleo de recursos derivados del gravamen al cemento producido en la provincia de Cartago (Ley No. 8352, 2003),
- modificar el destino de los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal (No. 8420-2004), de la Ley de Impuestos sobre Bienes Inmuebles,
- la redistribución del Impuesto Bananero en los cantones productores (Ley No. 8535, 2006), y
- la asignación de recursos para las municipalidades de Puntarenas y Esparza (Ley No. 8461, 2005)

2.5.4 Leyes en materia de ordenamiento territorial

Las leyes relacionadas con autorizaciones para donar, segregar, desafectar o trasladar bienes inmuebles representó el grupo más numeroso del total de leyes relacionadas con el sector municipal. Los cambios de inmuebles se hacen, en gran parte de los casos, a favor de otras instituciones públicas y en menor medida a instituciones para el desarrollo de obras de bien social (Cuadro No. 2.6). El Código Municipal en su artículo 62 establece que las municipalidades dispondrán de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos que sean idóneos para sus fines y dentro del marco de la ley y seguidamente señala que "las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles solo serán posibles cuando los autorice una ley especial". Estas leyes, por lo tanto se originan en acuerdos de los concejos municipales que deben ser autorizadas en el congreso. En general son proyectos de carácter netamente local y de baja complejidad y como tal generan poca discusión, sin embargo, sufren largos períodos de espera en la corriente legislativa.

Cuadro No. 2. 6
Leyes relacionadas con el ordenamiento territorial
Período 1999 - 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Segregar, donar, desafectar, cesión de uso	11	9	18	20	15	3	16	16	108
Urbanismo, tierras, plan regulador, catastro, construcción			2						2
ZMT							1	1	2
Total	11	9	20	20	15	3	17	17	112

Fuente: Elaboración propia con datos de la AL y el SCIJ, 2006

Se incluyen también en materia de urbanismo y ordenamiento territorial, la aprobación del convenio de préstamo para el Programa de Regularización del Catastro y Registro, la declaratoria de ciudad de Cahuita y Puerto Viejo y la adición del Art. 73 bis de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043.

El 25 de octubre del 2000 se presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley con el objeto de facultar a las municipalidades para que donen bienes en el marco de la administración pública sin requerir de la autorización legislativa⁴⁰. Este proyecto recibió dictamen afirmativo unánime por la Comisión de Asuntos Económicos y fue aprobado en agosto del 2007 en primer debate.

2.5.5 Leyes que involucran a las municipalidades en actividades, culturales, cívicas y educativas

Se aprueban una serie de leyes de carácter cultural, cívico o educativo, de ámbito local o nacional, en las que se autoriza a las municipalidades a destinar recursos para su celebración, a recibir donaciones de otras instituciones con el mismo fin o facultan a las municipalidades a donar recursos de acuerdo a lo estipulado en la ley. En general estas leyes solo autorizan a los gobiernos locales a actuar si así lo dispusieran y no tienen carácter vinculante.

Fecha	Ley No.	Detalle
1999	7937	25 de julio de cada año fiesta nacional, como justo reconocimiento de los pueblos del antiguo Partido de Nicoya.
1999	7974	Son feriados para los establecimientos y oficinas públicas, los días que se designen, en cada cantón, para celebrar sus fiestas cívicas
2000	7991	Designación de la Casa de Cultura de Puntarenas con el nombre de Elsie Canessa de Odio
2002	8290	Ley del Teatro Nacional
2003	8394	Día Nacional del Sabanero
2006	8504	Día Nacional del Pescador
2006	8543	Creación del Museo de Guanacaste como dependencia de la Municipalidad de Liberia
2002	8283	Financiamiento y desarrollo de equipos de apoyo para la formación de estudiantes con discapacidad en III y IV ciclos de la educación regular y educación especial.

2.5.6 Leyes relacionadas al IFAM

Se identificó un grupo de 10 leyes mediante las cuales se autoriza al IFAM a donar recursos a las municipalidades. En la mayoría de los casos se trata de donaciones para cubrir el déficit presupuestario de la corporación, sobre todo en los programas de gastos operativos y servicios comunales o atención de deudas. En esos casos las municipalidades beneficiarias se caracterizan por ser gobiernos de bajos ingresos o con situaciones presupuestarias deficitarias. (Patarrá, Turrubares (2 veces), Alvarado, Bárbara, Dota, Matina, San Mateo, Puriscal) Solo en dos de los casos se destina total o parcialmente a inversión.

2.5.7 Otra normativa

La creación de nuevos servicios locales es del resorte municipal y por lo tanto no se refleja en la producción legal. Destaca sin embargo la discusión que se generó alrededor de la figura de la policía municipal y la base de cobro del servicio la cual se analizará más adelante. En materia de servicios no se presentaron durante el período iniciativas que de alguna forma ampliaran lo estipulado en los artículos 3 y 74 del Código Municipal en relación a la gama de servicios que actualmente prestan las municipalidades. Se identificaron dos leyes relacionadas a la actividad de los mercados, una de carácter local relacionada a la solución del diferendo sobre los derechos de arrendamiento del mercado municipal del Cantón de Cartago (Ley No. 8280, del 2000) y otra sobre los servicios municipales (seguridad, aseo, etc.) que las municipalidades deben prestar para apoyar la figura de las Ferias del Agricultor en las localidades. (Ley No. 8533, 18/07/2007)

⁴⁰. Expediente 14038, 25/10/00. Reforma del Inciso 13) del Artículo 121 y del Artículo 174, y adición de un párrafo al Artículo 175 de la Constitución Política. Se reforma el artículo 174 (autorización legislativa sobre uso bienes públicos) de la Constitución Política, para que se lea: “[...] No obstante, las municipalidades podrán donar cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Poder Ejecutivo, o a las entidades autónomas o semiautónomas. Las entidades públicas también quedan autorizadas para donar bienes a las municipalidades.”

2.6 Leyes conexas al régimen municipal

Además de las leyes que involucran directamente al régimen municipal, la gestión de las municipalidades se ve condicionada por una red de leyes y normas que se aplican a la institucionalidad pública (Ver Anexo No. 2.2). Dentro de este grupo se presentaron en el período de estudio varios proyectos que pretenden modificaciones de fondo en temas tales como: electoral, salud, uso de suelo y zona marítimo terrestre, entre otros, la mayoría de los cuales ya tienen varias legislaturas en el congreso sin que hayan sido aprobados. Destaca, por el contrario, la aprobación de un grupo de leyes impulsadas principalmente por la Contraloría General de la República a partir del año 2002 en materias de control interno, contratación administrativa, auditoría y corrupción.

- Control administrativo-financiero

Año	No.	Ley
2001	8131	Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
2002	8292	Ley General de Control Interno
2004	8422	Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública
2005	8445	Modificación al Artículo 17 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, N.º 8422
2005	8454	Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos
2006	8557	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
2006	8508	Código Procesal Contencioso-Administrativo
2006	8511	Reforma parcial de la Ley de Contratación Administrativa, Ley No. 7494

En conjunto estas leyes buscan modernizar el sistema de administración financiera del sector público, el proceso presupuestario en sus diferentes etapas: formulación, ejecución, control, evaluación y rendición de cuentas; la actualización del marco y los procedimientos de la actividad contractual administrativa; la actualización de la normativa del control interno y el reforzamiento del sistema de control y fiscalización de la Hacienda Pública y el ajuste y ampliación de las causales de responsabilidad administrativa y sus sanciones. Dentro de este esquema, el énfasis se traslada a la planificación y evaluación de resultados, complementado con un reforzamiento de los sistemas de control interno y del derecho administrativo sancionador.

Año	No	Ley
2006	8494	Reformas del marco legal que asigna competencias a la Contraloría General de la República en el Régimen Municipal

La Ley No. 8494 traslada funciones administrativas que hasta el 2006 asumía la CGR y las traslada a los concejos municipales, sobre los cuales recaerá la responsabilidad de las decisiones que se tomen a raíz de la aprobación de las liquidaciones presupuestarias, relación de puestos internos y las comisiones de fiestas populares que se creen, manteniendo siempre el ente contralor la facultad de fiscalización.

- Participación ciudadana

Año	No	Ley
2006	8281	Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley de Referendum)
2006	8491	Ley de Iniciativa Popular

La Ley 8281 faculta a los ciudadanos mediante el referéndum, aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. La Ley 8491, faculta a los ciudadanos a ejercer la iniciativa para formar leyes o reformar parcialmente la Constitución Política en el período de sesiones ordinarias de la AL. Para que sea efectiva, se establece la participación de un mínimo del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y se excluye la materia

presupuestaria, tributaria, fiscal, la aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

- Coordinación interinstitucional

Año	No	Ley
2002	8220	Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos

La Ley No. 8220 es aplicable a las municipalidades y a la administración pública en general. Señala que la información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la administración pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera establece que las entidades no podrán solicitar al administrado, información que sus mismas oficinas emitan o posean ni podrán cuestionar ni revisar los permisos o las autorizaciones firmes emitidos por otros órganos, -salvo lo relativo al régimen de nulidades- en aras del respeto de competencias. Finalmente señala la obligación de establecer procedimientos de coordinación inter-institucional para obtener aquella información que se requiera para resolver y no solicitarla al administrado.

- Manejo de riesgo

Año	No	Ley
1999	7914	Ley Nacional de Emergencia
2005	8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo

Esta normativa regula la actividad extraordinaria que el Estado debe efectuar frente a un estado de emergencia; así como las acciones ordinarias para prevenir situaciones ante riesgos inminentes de emergencia, en todo el territorio nacional. Se crea la figura de los comités municipales, instancias permanentes de coordinación, la cual se realizará por medio de los alcaldes o de su representante. Por otro lado, la inclusión del Plan Nacional para la Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias es obligatoria en los planes de desarrollo y los planes reguladores municipales no pudiendo autorizarse proyectos de construcción, edificación, ampliación ni modificación de proyectos de asentamientos humanos. en las áreas que la CNE dicte como zonas de riesgo.

Entre los aspectos más relevantes en la evolución del marco legal relacionado con el sector municipal para el período en estudio, podemos resumir los siguientes:

No se concreta en el período de estudio el traslado de competencias y recursos asociados producto de la reforma del Artículo 170 de la Constitución Política. Si bien la modificación a la carta magna ha sido inoperante, su aprobación y posteriores intentos de llevarla a la práctica han renovado la discusión sobre la necesidad de descentralizar en forma real y de fortalecer las municipalidades.

Durante el período en estudio se faculta y regula los Concejos Municipales de Distrito, ampliando la institucionalidad del régimen por un lado y respondiendo a una necesidad de lo "local" dentro del cantón, que no responde siempre a las divisiones territoriales administrativas formales. Este fenómeno, sin embargo no se ha replicado y hasta la fecha funcionan los mismos CMD que antes de 1998.

Se regula y definen nuevas competencias a los Consejos de Distrito. Se le otorga a esta figura una personalidad diferente a la tradicional y se le asigna un rol proactivo en materia de participación directa y auditoría ciudadana a nivel local. Sin embargo, la ley es omisa en relación a los mecanismos para ejercer las nuevas funciones y son excepcionales las experiencias novedosas que las involucran.

Obviando lo antes dicho, gran parte de las reformas al Código Municipal buscaron corregir, aclarar y ampliar el articulado aprobado en 1998 y, por lo tanto, fueron más de forma que de fondo.

En materia de ingresos para el sector municipal, se aprueba la Ley 8114 que aborda una necesidad muy sentida por todos los costarricenses: la de atender el mal estado de la red vial cantonal. La ley identifica una fuente clara y creciente de recursos, los combustibles, y asigna un porcentaje al régimen municipal. Sin embargo, la aplicación de la ley ha presentado problemas tanto en materia de transferencia como de ejecución de obras, aspectos que se analizarán en el Capítulo V. De importancia local, la Ley 8461 designa US\$0.40 y US \$0,20 del canon por tonelada cargada en el puerto a las municipalidades de Puntarenas y Esparza. Otras leyes en esta materia modificaron la normativa anterior en términos de aclarar el destino de los recursos o autorizar su modificación.

La legislación aprobada relacionada con el sector municipal fue en su mayor parte de tipo administrativo y de baja dificultad. Aunque no existe registros consolidados sobre la efectividad de estas leyes, es de esperarse que, al ser autorizaciones sobre acuerdos de los concejos municipales (donaciones, impuestos y amnistías, etc.) generen un acto administrativo para su cumplimiento.

En relación con la legislación conexas, proyectos en materia de reformas electorales, relacionadas a ingresos (licores), medio ambiente, recurso hídrico y otros proyectos de ley de relevancia para el régimen no lograron concretarse durante el período de estudio. Destaca sin embargo, un grupo de leyes en las áreas presupuestaria, de contratación administrativa, de auditoría y corrupción que buscan un mayor control y fiscalización del gasto público.

Los períodos de aprobación de las leyes fueron extensos, 521 días naturales en promedio y muchos de los proyectos se archivaron al vencerse su período de cuatro años. El tema municipal fue tratado principalmente por la Comisión de Asuntos de Administración y Gobernación donde la mayor parte de las veces la problemática nacional relegó los temas locales. Otros expedientes fueron distribuidos entre otras comisiones no tanto por su tema de estudio, sino por la disponibilidad de sus agendas. La conformación en el 2006 de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo, por un período consecutivo de cuatro años y con posibilidades de volverse permanente, permitirá cambiar esta tendencia y crear un espacio permanente para temática municipal.

CAPITULO III MECANISMOS DE PARTICIPACION DIRECTA E INDIRECTA

El sistema democrático costarricense consagra diferentes mecanismos de participación política, tanto directos como indirectos, entendiéndolos cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de decidir en forma inmediata sobre las cuestiones que se someten a su conocimiento, relacionadas a la vida económica, social y cultural; y participación indirecta cuando el ciudadano reduce su intervención a la elección de representantes, ante los diferentes órganos del Estado que ejercen el poder político⁴¹.

En el ámbito municipal, la participación directa tiene su fundamento en el Art. 5 del CM, el cual indica que “Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.”, señalando en el Art. 13, los principales mecanismos para cumplir con el espíritu de esta norma: el plebiscito, el referendo y el cabildo.⁴²

En su accionar ordinario, los municipios tienen a su disposición una serie de instancias consignadas en el CM que abren espacios a la participación ciudadana como lo son las sesiones del concejo municipal, las comisiones ordinarias y extraordinarias y las audiencias públicas, espacios estos que si bien se cuenta con voz, no necesariamente influyen en el voto⁴³. En relación a las audiencias públicas la normativa establece la obligación de realizarlas en materia de reglamentos municipales, (excepto lo internos) y planes reguladores.

El concejo de distrito, es otra figura consignada en el CM como promotora de la participación directa en la unidad territorial más pequeña del cantón. Se incluyen también los mecanismos de planificación como los instrumentos en donde en última instancia debieran quedar reflejada y plasmada las aspiraciones de la ciudadanía.

Finalmente, se revisan los mecanismos de participación indirecta o representativa, que se refieren al derecho de los munícipes de elegir a sus autoridades municipales.

3.1 Las consultas populares

3.1.1 Referéndum, plebiscito y cabildo

El Código Municipal en su Artículo 4 establece que “La municipalidad posee la autonomía política administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política” y prosigue que dentro de sus atribuciones se incluyen “g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento”. En su Artículo 13, Inciso j) señala que es atribución del Concejo: “Acordar la celebración de plebiscitos, referendos

Plebiscito: consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

Referendo: Consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.

Cabildo: reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Manual para la realización de consultas populares por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, Decreto No. 03-98, publicado en La Gaceta No. 204 del 21 de octubre de 1998

Municipalidades con Reglamento de Consultas Populares

Municipalidad	Gaceta No.	Día	Mes	Año
Sarapiquí	124	Lunes 28	Junio	1999
Puntarenas	37	Martes 23	Febrero	1999
Tibás	38	Miércoles 24	Febrero	1999
Paraíso	83	Viernes 30	Abril	1999
Pérez Zeledón	114	Lunes 14	Junio	1999
Escazú	79	Martes 25	Abril	2000
San Ramón	55	Lunes 19	Marzo	2001
Guácimo	125	Viernes 29	Junio	2001
Pococí	233	Martes 4	Mayo	2002
San Isidro	100	Viernes 27	Mayo	2002
Alajuela	125	Lunes 01	Julio	2002
Heredia	31	Miércoles 23	Abril	2002
Cartago	77	Martes 23	Abril	2002
Palmares	118	Jueves 17	Junio	2004
La Unión	59	Miércoles 24	Marzo	2004
Orotina	249	Martes 21	Diciembre	2004
Oreamuno	171	Miércoles 01	Setiembre	2004
San Carlos	183	Lunes 20	Setiembre	2004
Desamparados	10	Viernes 14	Enero	2005
Turrialba	99	Martes 24	Mayo	2005
Santa Bárbara	123	Lunes 27	Junio	2005
San Pablo	50	Viernes 10	Marzo	2006
Carrillo	94	Miércoles 17	Mayo	2006
Buenos Aires	184	Martes 26	Setiembre	2006

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones, 2006

⁴¹ Fernández Arguello, Hubert. Las consultas populares a nivel cantonal y distrital: plebiscitos, referendos y cabildos / Hubert Fernández Arguello e Ileana Sánchez Navarro. San José, C.R.; IJSA, noviembre 1999. Págs. 21 - 28

⁴² Fundación DEMUCA, Código Municipal Comentado con Legislación Conexa. San José, C.R.; 2005

⁴³ Rojas Olman. Fortalecimiento de la Democracia en Centroamérica, el caso de Costa Rica. Para Internacional City/County Management Association, ICMA. Pag. 31 y 32.

y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente”. En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en la ley y tendrán funciones de asesoría, colaboración y fiscalización de los procesos.

Para llevar a cabo un proceso de consulta, la municipalidad debe tener un reglamento cantonal de consultas. Le corresponde al Concejo Municipal elaborar y aprobar el reglamento como emitir el acuerdo de convocatoria a consulta⁴⁴. A la fecha, sólo el 27% de las municipalidades cuentan con esta herramienta, lo que implica que 65 municipios incluyendo los CMD no disponen del mismo, de modo que, aunque así lo dispusieran, no podrían realizar este tipo de consultas hasta el año 2008 ya que, además del tiempo necesario para su elaboración, aprobación por parte del concejo municipal y publicación en La Gaceta, una vez que se acuerda realizar la consulta (plebiscito y referendo), la convocatoria debe publicarse en el periódico oficial y se debe esperar un período de tres meses para efectuar el evento. Sin embargo, lo que llama la atención es la falta de interés de los municipios por contar con esta herramienta que habilita la participación directa en sus comunidades.

En el Cuadro No. 3.1 se registran las consultas populares llevadas a cabo entre 1999 y el 2005, ordenadas por circunscripción territorial. Como se puede apreciar, en este lapso de tiempo se realizaron siete consultas, una por año, todas ellas plebiscitos; dos de ellas sobre división administrativa territorial, tres fundamentadas en la protección del recurso hídrico y dos relacionadas al desarrollo de una actividad económica (granjas) y su impacto ambiental.

Cuadro No. 3.1
Consultas Populares
1999-2006

Lugar	Circunscripción territorial	Electores inscritos	Votos recibidos	% participación	% a favor de proteger el recurso hídrico, ambiental y modificar div. Territorial	Tema
Guácimo	Cantonal	17.288	4.643	26,9	97,3%	Hídrico, ambiente
Turrialba	Cantonal	48.806	8.522	17,5	95,7%	Hídrico, ambiente
Sarapiquí	Cantonal	2.041	2.041	11,7	99,8%	Hídrico, ambiente
La Angostura	Distrital	144	121	84,0	99,2%	División territorial
Piedades Sur, SR	Distrital	2.222	915	41,2	95,7%	Ambiente/ Act. Ec.
Cóbano-Lepanto-	Distrital	9.694	3.468	35,2	88,8%	División territorial
				35,8	94,2%	División territorial
Los Angeles, SR	Distrital	2.749	335	12,2	83,9%	Ambiente/ Act. Ec.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones, Departamento de Archivo.

Del total de plebiscitos, tres fueron a nivel cantonal (Guácimo, Turrialba y Sarapiquí,) y los restantes a nivel distrital. En términos generales, la participación fue baja, si se toma en cuenta que se trata de asuntos de importancia local. Aunque se observa un mayor abstencionismo cuando se trata de circunscripciones cantonales, (un 81% en promedio) en donde se convoca un número mayor de ciudadanos, que a nivel distrital, como por ejemplo, el caso del Distrito La Angostura con 144 electores inscritos ejerció el voto un 84% de ellos. En total, en las consultas distritales participó casi la tercera parte de ciudadanos que participaron en las cantonales.

En cuanto a la temática, el problema del uso y explotación del recurso hídrico, (cuencas, mantos acuíferos) fue tratado a nivel cantonal, tuvo una mayor presencia de los medios de comunicación escrita⁴⁵ y, como un todo, registró el mayor número de ciudadanos que participaron en las consultas durante el período en estudio (15.206 habitantes). Las consultas de Guácimo y Turrialba tuvieron resultados positivos al retirarse los proyectos hidroeléctricos y en el caso de Sarapiquí (declarar Monumento Histórico el río Sarapiquí) se envió el proyecto de ley a la AL, Expediente No. 14.498 del 11/9/2001, el cual fue archivado el 11/9/2005.

⁴⁴ Promulgación de del Manual para la realización de consultas populares por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, Decreto No. 03-98, publicado en La Gaceta No. 204 del 21 de octubre de 1998.

⁴⁵ Se revisó el archivo de noticias que mantiene la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones.

En materia de definición de límites o de trasladar distritos a categoría de cantones, la discusión se mantiene en el congreso, sin resultado alguno por el momento, ya que le corresponde a esta entidad establecer las distribuciones espaciales y, mediante votación no menor a dos tercios del total de sus miembros, crear nuevos cantones⁴⁶.

Finalmente, las dos consultas a nivel distrital, llevadas a cabo en el Cantón de San Ramón con un año de diferencia, sometían la misma pregunta a sus pobladores sobre la opción de suspender la concesión de permisos para la instalación de granjas avícolas y porcinas⁴⁷, respondiendo a un problema de desmejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y del ambiente⁴⁸. Aunque la consulta fue favorable en ambos casos, meses después la municipalidad otorgó un permiso de ampliación bajo el criterio de que el plebiscito no era vinculante, mostrando su desconocimiento sobre este mecanismo de participación. En el Anexo No. 3.1. se incluye las preguntas realizadas en cada uno de los eventos así como información general de los mismos.

En todas las consultas, los resultados de las votaciones mostraron un gran consenso alrededor del tema llevado a consulta y en última instancia significaron un respaldo a las acciones a tomar por las municipalidades. Como se observa en el Cuadro 3.1. entre el 83.9% y el 99.8% de los que participaron votaron a favor de proteger el recurso hídrico, el ambiente y modificar los límites territoriales en cuestión.

Entre los aspectos positivos que se señalaron en los medios de comunicación colectiva sobre las experiencias realizadas se pueden reseñar los siguientes:

- En la mayoría de los casos en que se realizaron consultas, fueron las comunidades las que presionaron para su realización.
- Las propias comunidades y grupos organizados aportaron recursos y horas de trabajo para la consulta
- El tema ambiental logró movilizar a grupos importantes de la población
- El papel del TSE, dada su experiencia en procesos electorales, fue decisiva en la organización y concreción de los eventos realizados.

Asimismo, las consultas evidenciaron problemas de logística y participación entre los que se enlistan⁴⁹:

- Carencia del manual de consultas populares aprobado y publicado en la mayoría de las municipalidades.
- Desconocimiento de las comunidades de la existencia de mecanismos de consulta.
- Desconocimiento de las municipalidades de los tipos de consulta, sus procedimientos y efectos.
- Poca o ninguna capacitación de los funcionarios municipales encargados de la organización.
- Carencia de recursos humanos y económicos sobre todo en el área de divulgación y campañas informativas.
- Escasa utilización del cabildo, como forma regular de consulta o como paso previo a la utilización de otros mecanismos más onerosos.
- Dudas sobre a cuál órgano se impugna la consulta popular, la municipalidad o el TSE.
- Falta de preparación de la población para participar, desinterés, desidia e indiferencia

⁴⁶ Art. 168 de la Constitución Política.

⁴⁷ Se condiciona la medida de no autorizar nuevas instalaciones hasta que se apruebe el Plan Regulador Urbano y Rural para San Ramón.

⁴⁸ Al Día, 26/10/2002, “Plebiscito contra avicultura”, Pág. 11. Un estudio elaborado por la Oficina Municipal del Ambiente señaló que “la actividad provoca un exceso de moscas, aumento en el número de enfermedades respiratorias, malos olores, mal manejo de la “gallinaza”, así como la construcción próxima a fuentes de captación, nacientes, quebradas y ríos”. La Nación, 15/2/2003, Pág. 15. “Plebiscito en San Ramón por granjas”, Solo en el distrito de Piedades Sur hay 20 granjas avícolas y 15 de producción porcina.

⁴⁹ Fernández Arguello et al. Págs. 89 – 91.

A raíz de las dificultades que han experimentado los concejos para operativizar las consultas y en vista de los resultados en términos de participación, se han esbozado en diferentes medios una serie de recomendaciones para fortalecer estos mecanismos⁵⁰:

- Incorporar la materia de consultas populares como un capítulo en el Código Municipal
- Ampliar el derecho de convocatoria a consulta a los vecinos o munícipes y que a su vez la municipalidad esté en la obligación de realizarlas, cuando así lo requiera un porcentaje definido de la población.
- Establecer un porcentaje mínimo de participación de los munícipes para que el proceso tenga validez y surta sus efectos, tal y como es el caso en los plebiscitos de remoción.
- Previo a la consulta, promover el empadronamiento o inscripción cantonal o distrital de ciudadanos.
- Ligado al punto anterior, permitir el voto a los extranjeros o personas que no estén registradas en el padrón electoral pero que residan, en forma comprobada, en el cantón o distrito.
- Establecer la obligación de llevar campañas informativas previas a la consulta y designar un presupuesto para ello.

A la fecha se encuentra en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley (Expediente No. 15462) que procura incluir que el tema de las consultas populares como un nuevo título en el Código Municipal. Este proyecto incorpora algunas de las propuestas, tales como la posibilidad de que los ciudadanos puedan convocar directamente a consulta, se amplía las competencias del TSE en materia normativa y de resolución de recursos electorales, se dispone de forma expresa el carácter vinculante o no de los distintos tipos de consulta, el alcance de las opciones –distrital o cantonal- y la obligación de las municipalidades de brindar y difundir información, entre otras. Este proyecto, sin embargo, deja por fuera otras inquietudes como la fijación de un porcentaje mínimo de participación y mantiene atada la base de votantes a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

En cuanto a la consulta mediante la convocatoria a cabildo, no se lleva un registro que contabilice este tipo de eventos en el sector municipal⁵¹.

3.1.2 El plebiscito de revocatoria de mandato

Contrario a lo que sucedía antes de 1998, donde el Concejo Municipal nombraba y destituía al ejecutivo municipal, es a través de la figura del plebiscito que el cuerpo electoral revoca el mandato a un funcionario elegido popularmente⁵². En la práctica este mecanismo ha mostrado ser de difícil aplicación.

El Artículo 17 del CM establece como procedimiento para la destitución del alcalde municipal convocar a un plebiscito a los electores del cantón. La moción del Concejo para convocar al plebiscito deberá estar firmada por al menos una tercera parte de los regidores y aprobada por no menos tres cuartas partes del mismo. A diferencia las consultas arriba citadas, el CM establece un mínimo de votación del 10% de los electores inscritos para que el resultado sea válido y los votos necesarios para su destitución deberán sumar al menos dos tercios de los votos emitidos. Es requisito la participación del TSE cuyas funciones serán de asesoría,

⁵⁰ Entrevista Lic. Héctor Fernández, TSE, 20/5/2002 y Fernández Arguello et al Págs. 89 – 91

⁵¹ La Nación 26/8/2002 “Pobladores del Guarco a cabildo”. La consulta se llevará a cabo para decidir el destino del parque del distrito de Tejar: parque o plaza de fútbol. El Concejo acordó realizar el cabildo y se integró una comisión. No hay registros de si se hizo o no.

La Nación 18/6/2006 “Conflictos limítrofes entre cantones martirizan vecinos”. Problema de límites entre los vecinos de la comunidad de Estanquillo (San Mateo) y de una pequeña parte del poblado Pata de Gallo (San Ramón) siempre se han considerado de Atenas. Ante problemas de límites se llevó a cabo donde el 96% de los 600 habitantes externo su deseo de pertenecer al Atenas, sin embargo, San Mateo no está dispuesto a ceder territorio. (el cabildo se llevó a cabo tres meses antes)

⁵² Además del plebiscito, la cancelación de credenciales como método de remoción del alcalde recae en el TSE, cuando se pierde alguno de los requisitos para ser alcalde, entre ellos, muerte, renuncia, pérdida de nacionalidad, ausentarse injustificadamente de sus labores por más de ocho días, inhabilidad para ejercer cargos públicos mediante sentencia judicial firme, entre otros. Arts. 15, 16 y 18 del Código Municipal:

colaboración y fiscalización de los procesos. Si el resultado fuera la destitución, le corresponde a éste órgano reponerlo o convocar a nuevas elecciones cantonales si fueran destituidos o renunciaran los alcaldes suplentes.

Cuadro No. 3,2
Plebiscitos de revocatoria de mandato
2004 - 2006

Lugar	Fecha	Resultado
Oreamuno	2004 - 2005	Hubo acuerdo del Consejo Municipal y se llevaron a cabo esfuerzos. No se concretó
Orotina	2004 - 2005	Hubo acuerdo del Consejo Municipal y se llevaron a cabo esfuerzos. No se concretó
La Unión	2004 - 2005	Hubo acuerdo del Consejo Municipal. No se realizó
Tibás	2004 - 2005	Hubo acuerdo del Consejo Municipal. No se realizó

Fuente: Bernal Arias Ramírez. Institutos de democracia participativa en Costa Rica. 2005

En el período 2004 – 2005 se llevaron a cabo cuatro convocatorias para destituir alcaldes. La primera convocatoria que se realizó en el país fue en la municipalidad de Oreamuno, seguida por la de Orotina. Luego de meses, de gestiones y reprogramaciones por parte de los concejos municipales ninguna de las consultas fructificó. Entre las causas que se identificaron se encuentran:

- Falta de recursos económicos. Le corresponde al Concejo Municipal organizar y financiar la actividad, sin embargo en los casos citados no se contaba con fondos o una partida específica en el presupuesto municipal para estos efectos.
- Falta de capacidad organizativa. Le corresponde a una comisión de regidores y síndicos la logística del evento (papeletas, publicaciones, selección de miembros de mesa, etc.) para la cual no estaban preparados.
- Obstrucción del proceso por parte del mismo edil. En ambos casos los alcaldes cuestionados aplicaron acciones dilatorias que fueron extendiendo el proceso., En un caso el alcalde presentó un acción de inconstitucionalidad contra el Art. 19 del CM que autoriza a los regidores a convocar a plebiscito, en el otro, el alcalde vetó los acuerdos para girar dinero por lo que el asunto fue llevado al Tribunal Contencioso Administrativo.
- Desconocimiento del procedimiento. La mayoría de los procesos que se convocaron sufrieron retrasos y reprogramaciones por errores u omisiones en los procedimientos. En uno de los casos la consulta fue declarada inconstitucional al delegarse al TSE funciones propias del Concejo Municipal como el establecimiento de la fecha de la convocatoria.⁵³

Nos encontramos entonces ante un panorama opuesto al que caracterizó el período previo al 2002. Mientras que entre 1998 y el 2001 se destituyeron 37 alcaldes por acuerdos del concejo (y renunció un número similar), a partir de su elección popular no se ha destituido ningún edil mediante el mecanismo del plebiscito⁵⁴. Si bien la estabilidad con que cuentan hoy día los alcaldes resulta ser un factor positivo en términos de dar continuidad a la gestión municipal, se cuestiona la idoneidad del mecanismo ante la imposibilidad de aplicarlo.

3.2 Espacios de participación en los municipios

3.2.1- Las sesiones del concejo municipal

Las sesiones del concejo sin excepción son públicas, incluyendo cuando se discute el presupuesto municipal. Esto representa un cambio importante con lo establecido en el Código del 70 donde era potestad del Concejo Municipal el declararlas secretas, recurso obligado cuando el tema a tratar era el presupuesto municipal⁵⁵. La reforma además de propiciar una mayor participación buscaba una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos.

⁵³ Arias Ramírez, Bernal. Institutos de democracia participativa en Costa Rica. Para Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Duodécimo Informe 2005. Pág. 32

⁵⁴ IFAM. Estadísticas hasta abril del 2002 _

De acuerdo al reglamento de sesiones, los particulares pueden hacer uso de la palabra para expresar sus puntos de vista.

En encuesta realizada por FOMUDE en el 2005 entre 40 municipios y CMD⁵⁶, el 77.5% de los encuestados señaló las sesiones de los concejos municipales como el espacio más utilizados para la rendición de cuentas, sin embargo, el estudio no señala qué comprende o se entiende por rendición de cuentas (informes anuales) ni el grado de participación de la ciudadanía en las sesiones.

3.2.2- Las comisiones municipales

Las comisiones se crean para apoyar e investigar las mociones que se presentan al concejo municipal (ver recuadro). Estas se integran por los regidores y los síndicos y pueden formar parte en calidad de asesores los funcionarios municipales y los particulares⁵⁷. En el 2002 FUNDEMUCA realizó una encuesta telefónica en 44 municipios en un primer intento por medir la participación de los vecinos en estas instancias⁵⁸. Aunque no hay un estudio de referencia que registre los niveles de participación antes del 1995, prevaleció la percepción por parte de los entrevistados de que había habido un incremento en la participación de los particulares en las comisiones de “su” interés. El estudio registró que sólo en el 18.8% de los municipios operaban las ocho comisiones establecidas en el CM y en un 64% de ellos operaban cuatro o más comisiones. Del total de comisiones creadas, las que tuvieron una mayor participación civil fueron las relacionadas a temas de ambiente, cultura y mujer. Por el contrario, en donde hubo una menor participación fueron en las relacionadas al presupuesto, asuntos jurídicos y administración y gobierno⁵⁹.

Cuadro No. 3.3
Integración y participación de la sociedad civil en las comisiones ordinarias municipales
2001

Comisiones Municipales Ordinarias	Funcionaron	% Sociedad civil
Asuntos Ambientales	62%	50%
Asuntos culturales	57%	50%
Condición de la Mujer	38%	50%
Obras Públicas	69%	34%
Asuntos Sociales	40%	24%
Gobierno y Administración	33%	21%
Asuntos Jurídicos	48%	20%
Hacienda y Presupuesto	95%	13%

Fuente: FUNDEMUCA, Encuesta telefónica, mayo 2002

La encuesta de FOMUDE⁶⁰ aplicada tres años después de la de FUNDEMUCA confirma a las comisiones de Hacienda y presupuesto, Asuntos ambientales y Obras públicas como las de

⁵⁵ El Art. 117 del Código Municipal de 1970 señalaba que los presupuestos deberían ser acordados en sesiones extraordinarias y secretas, dedicadas exclusivamente a ese fin.. El Artículo 41 del CM de 1998 establece el carácter público de las sesiones y establece que el Concejo debe reglamentar la intervención de los particulares.

⁵⁶ FOMUDE, Sistematización de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a las municipalidades y los concejos municipales de distrito. Mayo 2005, Pág. 11. Encuesta realizada a 40 municipios y CMD.

⁵⁷ PGR. Dictamen : 203 del 14/10/199. señala que el artículo 49 del Código Municipal se desprende que la integración de las Comisiones Permanentes y Especiales fue variada, (con respecto al CM de 1970) estableciéndose la posibilidad de la participación ciudadana, pero en calidad de Asesores, lo cual excluye la posibilidad de integración de particulares o de funcionarios municipales en las citadas comisiones. El nuevo mecanismo de participación ciudadana en carácter de Asesor, si bien permite la participación popular en la toma de decisiones y en la resolución de los problemas que afectan el interés general de una comunidad, impide que el ciudadano sea parte de la Comisión o lo que es lo mismo, la integre. Bien podría decirse, que la labor del ciudadano queda condicionada a la asistencia y consejo, más no a la toma de la decisión ni a la integración del órgano.

⁵⁸ Fundación DEMUCA, Democracia Local 2001. Para el Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible , Octavo Informe. 2002

⁵⁹ FEMICA. De acuerdo a la encuesta las comisiones de Ambiente, Culturales y de Mujer, operaron en un 62%, 57% y 48% respectivamente, de las municipios consultados. La Comisión de Presupuesto funcionó en el 95% de los casos y Jurídicos y Gobierno y Administración en un 48% y 40% respectivamente.

⁶⁰ FOMUDE. Sistematización de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a las municipalidades y los concejos municipales de distrito. Mayo 2005. Págs. 4 y5

mayor presencia en el régimen. Además refleja un aumento importante en la conformación de comisiones sobre la Condición de la mujer. Sin embargo, esta encuesta no arroja información sobre la participación ciudadana en las comisiones ordinarias (Cuadro No. 3.4).

3.2.3- Audiencias públicas

El CM establece la obligatoriedad de someter a consulta pública los proyectos de reglamento que emita, como requisito para la validez del mismo, aunque las manifestaciones producto de la consulta no son de acatamiento obligatorio. La disposición atañe únicamente a los reglamentos externos que son los que se refieren a la relación administrativa entre las municipalidades y sus administrados. Entre ellos se encuentran, el reglamento de mercados, de construcciones, espectáculos públicos, entre otros⁶¹. El período de consulta pretende informar a los interesados sobre el contenido del reglamento y recibir las observaciones que se consideren oportunas, sin embargo, el CM no es específico en cuanto al procedimiento. No existen registros que arrojen datos sobre este tipo de eventos o sobre las campañas de difusión para informar a los vecinos de las nuevas disposiciones y de la posibilidad de que se pronuncien al respecto, sin embargo, por lo general se respeta el período de consulta y respuesta establecidos en los reglamentos para hacerlos efectivos (10 días hábiles después de publicado en La Gaceta).

Cuadro No. 3.4
Integración en las comisiones ordinarias municipales
2005

Comisiones Municipales Ordinarias	Funcionaron
Hacienda y Presupuesto	83%
Asuntos Ambientales	73%
Obras Públicas	63%
Condición de la Mujer	60%
Asuntos culturales	53%
Asuntos Sociales	30%
Gobierno y Administración	25%
Asuntos Jurídicos	-

Fuente: FOMUDE, Encuesta a municipalidades y CMD. 2005

De igual forma, el Artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana (No. 4240), señala que antes de implantar un plan regulador o alguna de sus partes, la municipalidad debe convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y cualquier otro medio de divulgación necesario con la indicación del local, fecha y hora para conocer el proyecto y las observaciones que formulen los vecinos o interesados. En revisión realizada en la base de datos de un periódico nacional, para el período 1999 – 2006 se identificaron por lo menos 10 convocatorias a audiencias públicas o registros de reuniones con los vecinos, sin embargo, no se explicita el número de participantes o alcances de las audiencias. Como un suceso excepcional se registra el caso de la Municipalidad de Belén en el 2005, que en una primera convocatoria para analizar el tema de la suspensión temporal de construcciones y reformas al plan regulador, asistieron 700 personas, razón por la que tuvo que suspenderse la sesión al sólo poder ingresar 430 ciudadanos al recinto. En una segunda convocatoria sólo asistieron 100 personas.⁶²

Pese a la falta de registros sobre este tipo de actividad, se observa una mayor frecuencia de noticias sobre estos temas; una reacción de los habitantes a favor o en contra de las restricciones sobre el uso indiscriminado de la tierra y por lo tanto una participación de los sectores afectados (vecinos, constructoras, grupos ambientalistas, entre otros). En la encuesta de FOMUDE a la que se hizo referencia, se trató de medir la participación de la población al momento en que son presentados los planes reguladores. Los resultados señalan una participación media en el 40% de las municipalidades que contestaron esta pregunta⁶³.

3.2.4 Los Concejos de Distrito

Con la aprobación de la Ley No 7755 de Control de las Partidas Específicas y a las reformas introducidas al CM en 1998 se busca dar a esta figura un rol más activo y propositivo ante el

⁶¹ FOMUDE. P.43, 44

⁶² La Nación. “Pocos vecinos en análisis de plan regulador de Belén”, 9/8/2005; “Intentan regular grandes construcciones”, 11/6/2005; “Suspenden audiencia por desorden”, 2/6/2005; “Audiencia en Belén sobre agua”, 1/6/2005. www.nacion.com,

⁶³ FOMUDE, Resultados de la encuesta... Porcentaje obtenido eliminando los que contestaron una participación muy alta o muy baja.

Concejo. El Art. 54 del CM dispone que los Concejos de Distrito son los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos. Entre sus funciones se encuentran las de proponer a los beneficiarios de becas de estudio, bonos de vivienda y alimentación, y otras ayudas; recomendar en forma priorizada las obras públicas necesarias y recomendar sobre patentes y fiestas comunales. Además se le asigna un rol propulsor de la participación de los vecinos y de coordinador entre las entidades estatales, municipales y la comunidad.

Son pocas las experiencias exitosas relacionadas con los concejos de distrito y están ligadas a iniciativas municipales particulares (Pérez Zeledón) o proyectos específicos como el de PRODELO. Entre las razones de la falta de protagonismo se citan la intervención de los concejos municipales y del mismo Gobierno Central en la asignación de partidas, la falta de recursos para resolver directamente los problemas del distrito, la falta de formación, capacidad, experiencia y motivación de quienes los integran y la ausencia de apoyo y asistencia técnica en su rol de promotores del desarrollo local participativo.⁶⁴

3.2.5 Planificación y presupuestos participativos

El Art. 5 del CM señala que "las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local", voluntad que debería quedar plasmada y reflejada en los diversos mecanismos de planificación.

Recuadro No. 3.2. Mecanismos de planificación y participación ciudadana.

El Art. 5 del CM señala que "las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local", voluntad que debería quedar plasmada y reflejada en los diversos mecanismos de planificación.

- a) Plan de Desarrollo Municipal. El Código Municipal es omiso en cuanto a los lineamientos generales sobre el contenido y participación a la ciudadanía en cuanto al PDM. Indica la función del Alcalde de prepararlo y del CM de aprobarlo.
- b) Sobre los planes de ordenamiento territorial. El Artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana (No. 4240), señala que antes de implantar un plan regulador o alguna de sus partes, la municipalidad debe convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados.
- b) Los planes quinquenales se refieren a la gestión de los recursos provenientes sobre el Impuesto a los Combustibles, Ley No. 8114. Esta normativa señala en su artículo 6, que las Juntas Viales Cantonales formularán Planes Quinquenales y Anuales de Conservación y Desarrollo Vial y señala en su inciso d) que estos planes deberán contener formas de seguimiento y evaluación y contar con la participación activa de los usuarios. Además en su artículo 8 indica que los recursos deberán ejecutarse preferiblemente bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Entre sus competencias están las de presentar un informe anual de rendición de cuentas ante el Concejo y la sociedad civil.
- c) Programa de Gobierno del Alcalde. El CM en su artículo 17, inciso e) señala que el alcalde, antes de entrar en posesión de su cargo, está en la obligación de presentar al Concejo Municipal un programa de gobierno basado en un diagnóstico del cantón el cual debe ser difundido entre los vecinos. No establece ningún tipo de mecanismo participativo para su elaboración, sin embargo, condiciona los planes operativos y presupuestarios, y por lo tanto, la política de desarrollo del cantón. (Art. 13, incisos a) y k).
- d) Planes operativos y presupuestos anuales.

Los procesos de planificación de las municipalidades se rigen por un conjunto de regulaciones dispersas en diferentes leyes⁶⁵ que establecen los siguientes instrumentos: Plan de Desarrollo Municipal (PDM), Planes de Ordenamiento Territorial (planes reguladores), Plan Quinquenal (Ley 8114), Programa de Gobierno del Alcalde, Plan Anual Operativo (PAO) y Presupuesto

⁶⁴ Proyecto de Desarrollo Local y Comunal GTZ. El desarrollo local necesario: guía para la organización y planificación del desarrollo local/ Proyecto Desarrollo Local y Comunal: Acevedo, Luis Angel. San José, Costa Rica, 2003. Págs. 63 - 67

⁶⁵ Contraloría General de la República. Informe sobre los procesos de planificación en el sector municipal, 2007. Entre esta normativa señalada, aparte de la Constitución Política y el Código Municipal, se encuentran la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Planificación Urbana, Ley de Construcciones, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley de Emergencias y Circular No. 8060 de la CGR.

Anual. En estudio realizado por la CGR en el 2005⁶⁶, en relación con la participación ciudadana señalaba, citando al IFAM, que para que un PDM fuera efectivo y creíble debía fundamentarse en la planificación de tipo participativo en la que se involucraran tanto los sectores de la sociedad civil como institucional y, aunque 55 municipalidades de 76 indicaban que sus PDM se elaboraron de manera participativa, no se indicaba en la mayoría de los casos, cuál fue el nivel de participación ni las instancias utilizadas.⁶⁷

En el 2007 la CGR difundió un estudio sobre los procesos de planificación municipales con el objetivo de mejorar su gestión, hacer efectiva la participación ciudadana e impulsar la evaluación de resultados y rendición de cuentas. En él indicaba, que si bien la participación ciudadana no garantiza la transparencia, si “crea la demanda para la rendición de cuentas y mejores resultados. En la medida que sea incorporada la sociedad civil en dichos procesos, se contribuye a mejorar el control interno y el control y evaluación sobre el uso de los recursos y sobre el buen gobierno del municipio; facilita material e insumos para la definición de prioridades y genera influencia sobre la orientación de la inversión”⁶⁸ No obstante, el estudio revelaba que no se promueve en el sector una participación efectiva de los munícipes en los procesos de planificación y gestión municipal, ni existe claridad sobre el alcance que debe tener. En el recuadro adjunto se transcriben algunos aspectos en materia de participación que arrojó la encuesta realizada a funcionarios de nivel gerencial y técnico de 23 municipalidades.

Recuadro No. 3.3 Participación en los procesos de planificación en el sector municipal. Encuesta realizada por la CGR a 99 funcionarios municipales.

- El 40% de los entrevistados señaló que desconocía si el plan había sido preparado con algún mecanismo de participación.
- La participación, concertación y negociación social no se refleja en los procesos de planificación ni en los planes. 65% de los encuestados.
- Un 74% de los encuestados consideró que el PAO y el presupuesto deberían ser formulados bajo procesos de consulta.
- 94% consideró que la programación de inversiones mediante un mecanismo que identifique y programe la ejecución física-financiera debería realizarse de forma concertada y coordinada con la comunidad.
- Una de las causas de la baja participación es la falta de mecanismos de información a la sociedad civil sobre proyectos y el presupuesto.
- Un 40% considera que se llevan a cabo actividades de comunicación. Sin embargo estas no responden a una estrategia de divulgación permanente.
- Los procesos de rendición de cuentas no son ampliamente divulgados por los que la ciudadanía no participa en ellos. 60% de los encuestados.
- Solo el 24% consideró que los procesos de rendición de cuentas son satisfactorios para la sociedad.

CGR. Informe sobre los procesos de planificación en el sector municipal, 2007.

Entre las experiencias en planificación estratégica se destacan aquellas enmarcadas en el Proyecto de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO). Los planes se implementaron bajo una metodología participativa partiendo desde el nivel distrital hasta el nivel cantonal, integrando a asociaciones e instancias comunales con iniciativas de desarrollo, el sector empresarial y la sociedad civil. En el Recuadro No. 3.4 se señalan los cantones en los que se apoyó en procesos de formulación y aprobación de planes estratégicos⁶⁹.

Por otro lado, en materia de presupuestos participativas, PRODELO aplicó el modelo en cinco cantones, en dos de ellos con recursos presupuestarios permanentes concebidos por los concejos de distrito y los restantes con recursos presupuestarios asignados, mediante procesos

⁶⁶ CGR. Informe DFOE-SM-113-2006, pag 17. Este estudio se basó en informes de fiscalización realizados por el ente contralor entre el 2002 y el 2006, una muestra de los presupuestos de los períodos 2006 y 2007 y una encuesta realizada a 99 funcionarios de 23 municipios. Los porcentajes que se señalan se refieren a esta encuesta.

⁶⁷ CGR. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Segundo Informe, Pág. 16

⁶⁸ CGR. Informe sobre los procesos de planificación en el sector municipal. No. DFOE-SM-2-2007. 2007. pág. 22.

⁶⁹ Cooperación Técnica Alemana GTZ, con UNGL, CONADECO e IFAM. “Seis años de asistencia técnica y asesoramiento en desarrollo local: reporte de logros e impactos de cooperación”, Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO), San José, diciembre 2005. Reporte de logros e impactos. Págs. 48 – 50.

de concertación con las fuerzas vivas de los distritos y cantones.. También se han registrado, otras prácticas puntuales en actividades de planificación con el apoyo de la CGR.⁷⁰

Recuadro No. 3.4 Proyecto de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO)		
Provincia	Planes Estratégicos	Presupuestos participativos
San José	Aserri, Desamparados, Mora, Puriscal	Aserri, Desamparados
Alajuela	Alajuela, San Ramón, Grecia	Alajuela
Heredia	San Rafael, Barva, Belén	San Rafael
Cartago	Oreamuno	
Guanacaste	Abangares, Nandayure, Hojancha, Tilarán	
Puntarenas	Osa, Corredores, Golfito, Montes de Oro, Orotina, Esparza	
Limón	Limón, Matina	Matina
Total	23 municipalidades	5 municipalidades

Fuente: GTZ, Reporte de logros e impactos de cooperación. 2005

3.4 Otros espacios de participación conjunta: municipalidades y ciudadanía

Las leyes conexas al régimen municipal han creado a través de los años instancias en que confluyen representantes municipales y la ciudadanía alrededor de alguna temática particular. En el recuadro siguiente se identifican estos espacios:

Recuadro No. 3.5 Espacios de participación	
Temática	Espacios/proyectos de participación municipal - sociedad civil
Agua	Sociedades de usuarios, ASADAS
Caminos vecinales	Juntas Viales Cantonales
Cultura	Bandas municipales, bibliotecas, casas de cultura, Comisión Cantonal de Control y Calificación de Espectáculos Públicos, Comisiones de Festejos Populares
Deportes	Comités Cantonales de Deportes
Educación	Juntas de Educación, Juntas de Administración de Colegios, Comisión Aux. Cantonal para la Defensa del Idioma español e indígena
Género	Oficinas Municipales de la Mujer
Juventud	Comité Cantonal de la Persona Joven
Medio ambiente	Proyectos específicos, Comisiones de protección acuifera en las micro cuencas y otras iniciativas indicadas en leyes ambientales
Planes reguladores	Audiencias públicas, Comité de seguimiento del plan regulador
Riesgo y emergencias	Comités Municipales y Comunales de Emergencia
Seguridad ciudadana	Reglamento policía municipal y coordinación con organizaciones comunales y ciudadanos.
Seguridad vial	Comités Cantonales de Seguridad Vial

Fuente: Proceso presupuestarios municipal y participación ciudadana en CR y aportes propios

Como se observa a lo largo del capítulo, el problema de la baja participación no se debe a la falta de espacios, sean estos propios o compartidos con otras instituciones. Si bien entre los mecanismos señalados algunos son más abiertos y fáciles de implementar, la tónica en el período en estudio se ha caracterizado, por un lado, por el desinterés por parte de las autoridades municipales por utilizarlos y promocionarlos y por el otro la falta de motivación de la ciudadanía por integrarse a la dinámica local a través de ellos.

3.4 Elecciones municipales 2002 – 2003 y 2006

⁷⁰ Arias Ramírez, Bernal. Institutos de democracia participativa en Costa Rica. Ciudad. Cooperación y desarrollo. Elecciones municipales. Elecciones municipales de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO), San José, diciembre 2005.

Recuadro 3.6. Elecciones Municipales	
Autoridades locales	Método de elección
Concejo Municipal (regidores)	Elección de una lista de ciudadanos. Método cociente y subcociente. Elecciones municipales de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO)
Alcaldes, intendentes y síndicos	Elección directa. Mayoría relativa de cada cantón. y distrito respectivamente. Elecciones municipales.
Concejo de Distrito y Concejo Municipal de Distrito (miembros, propietarios y suplentes)	Método cociente y subcociente. Elecciones municipales

El CM de 1970 comprendía como únicas figuras municipales de elección popular a los regidores y los síndicos, cuya elección se realizaba en forma simultánea con la de las máximas autoridades a nivel nacional. El CM de 1998 introduce la elección popular de los alcaldes, intendentes e integrantes de los concejos municipales de distrito y de los concejos de distritales y establece la separación parcial de las elecciones municipales de las nacionales.

Por primera vez en la historia de Costa Rica se llevaron a cabo elecciones municipales el 12 de diciembre del 2002 y el 19 de enero del 2003⁷¹ para elegir las figuras de alcalde, intendente, e integrantes del concejo municipal de distrito y del concejo distrital. Participaron en estas elecciones 11 partidos a nivel nacional, 4 provincial y 19 en el ámbito cantonal y se inscribieron ante el TSE 16.243 candidaturas para optar por los 4.900 cargos. Pese a las expectativas que sostenían algunos sectores sobre este evento, el índice de abstencionismo alcanzó cerca del 77.2% a nivel nacional.

En ese momento se señalaron una serie de causas para explicar este comportamiento,

2002 Año electoral singular: tres comicios en un año	
3 de febrero	Elecciones Presidentes y Vicepresidentes
7 de abril	Segunda Vuelta Electoral
1 de diciembre	Elecciones municipales

algunas de carácter circunstancial, como el clima regular de la época agravado por el temporal del Atlántico y el ambiente de fin de año, Navidad y vacaciones hasta otras como el desgaste producido, en los votantes y en los partidos, un año atípico con tres elecciones, insuficiente campaña política. Lo cierto es que los resultados de las elecciones hicieron evidentes la necesidad de una serie de reformas entre las que se señalaron:

- Elección de todas las autoridades municipales en un solo acto electoral, incluyendo a los regidores.
- Elecciones municipales a medio período gubernamental.
- Postulación de candidaturas de formas asociativas sociales y las postulaciones individuales. De acuerdo con el Código Electoral, solamente se puede presentar candidaturas a puestos de elección popular bajo la figura de partidos políticos a nivel nacional, provincial o cantonal.
- Facilitar la creación de partidos políticos a nivel cantonal.
- Prever para las elecciones municipales una fracción del financiamiento estatal. (deuda política).
- Promover y fortalecer la difusión de la campaña electoral.

Sin que se haya concretado ninguna de las reformas recomendadas, el 2 de diciembre del 2006 se llevan a cabo las segundas elecciones municipales en el país. Participaron en la contienda 14 partidos nacionales, 14 provinciales y 28 a nivel cantonal. Se inscribieron ante el TSE 15.917 candidaturas para ocupar los 4.951 puestos (51.7% mujeres y 48.2% hombres)⁷². Nuevamente, los resultados fueron irrefutables: el índice de abstencionismo llegó al 76.16%, el más alto registrado en el área centroamericana⁷³.

El abstencionismo, después de cuatro años sólo se redujo en un punto porcentual (1.3%) con respecto al año anterior, y en el caso de las provincias de Alajuela y Guanacaste incluso se incrementó. Las provincias que mostraron una mayor participación de los electores inscritos fueron Heredia y Cartago, mientras que en Puntarenas, San José y Limón la diferencia con relación a las elecciones anteriores fue menor.

⁷¹ Debido a las lluvias e inundaciones, el 1 de diciembre el Tribunal Supremo toma la decisión de suspender la votación en los cantones de: Limón, Pococí, Siquirres, Salamanca, Matina, Guácimo; (Provincia de Limón); Alvarado, Jiménez y Turrialba (provincia de Cartago); y Sarapiquí (provincia de Heredia), y se reprograman para el 19 de enero del 2003.

⁷² IFAM. En www.ifam.go.cr Crónica de las elecciones municipales 2006, Enero 2007

⁷³ Estado Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Noveno Informe (2002). Pág. 291

Cuadro No. 3.5

Costa Rica: electorado, votos recibidos y abstencionismo para para alcaldías
 Por provincia, Elecciones 1° de diciembre 2002 Y 3 de diciembreE 2006
 (Cifras absolutas y relativas)

PROVINCIA	ELECTORES	ELECTORES	TOTAL VOTOS	TOTAL VOTOS	% ABSTENCIONISMO	% ABSTENCIONISMO	DIFERENCIA PORCENTUAL
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2006-2002
COSTA RICA	2.331.459	2.603.770	531.659	620.614	77,2	76,16	-1,03
SAN JOSÉ	871.949	952.561	158.630	183.555	81,8	80,73	-1,08
ALAJUELA	421.540	476.942	113.624	125.373	73,0	73,71	0,67
CARTAGO	268.172	301.688	56.616	70.798	78,9	76,53	-2,36
HEREDIA	220.983	251.999	42.571	58.281	80,7	76,87	-3,86
GUANACASTE	158.595	178.788	58.665	62.430	63,0	65,08	2,07
PUNTARENAS	210.252	236.660	59.863	69.132	71,5	70,79	-0,74
LIMÓN	179.968	205.132	41.690	51.045	76,8	75,12	-1,72

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones, www.tse.go.cr. Octubre 2007

A nivel cantonal, un 35.8% de los cantones (29) aumentaron el porcentaje de ciudadanos que renunció ejercer el voto en más de cinco puntos porcentuales, presentando el cantón de Hojancha, un caso excepcional al pasar de ser el cantón con el abstencionismo más bajo en el 2002, un 33%, al más alto en el 2006 con un 75%, situación que se explica porque en la última contienda sólo se presentó un candidato para alcalde. Otro 35.8% de los cantones (29) redujo hasta en 5 puntos el porcentaje de abstencionismo y un 28% lo redujo en más de cinco puntos. En este último rango sobresalen los cantones de Turrubares, León Cortés y Los Chiles con reducciones de 15, 12 y 11 puntos porcentuales. Al margen de los movimientos en el abstencionismo cantonal, el grado de participación general fue bajo

Cuadro No. 3.6

Comportamiento del abstencionismo en los cantones
 Elecciones 2002 - 2006

Indice de abstencionismo	Cantones	%
Aumentó en más de 5 puntos porcentuales	9	11,1%
Aumentó de 0 a 5 puntos porcentuales	20	24,7%
Se redujo de 0 a 5 puntos porcentuales	29	35,8%
Se redujo más de 5 puntos porcentuales	23	28,4%
Total	81	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE

Esta segunda experiencia trajo nuevamente a relucir la necesidad de introducir reformas en el proceso electoral (la mayoría de las cuales se encuentran desde la administración pasada en

el Congreso). Mientras, algunos medios de comunicación cuestionaron la capacidad de las municipalidades con tan bajo perfil, poca legitimación y una participación popular apenas visible⁷⁴, para otros sectores, los resultados de los comicios simplemente evidenciaron el grado de centralismo que ha caracterizado al sistema político costarricense, en donde los municipios aparecen como figuras desdibujadas, de bajo protagonismo, con las que los ciudadanos no se identifican, ni perciben como gestoras del desarrollo local. De una u otra forma se renovó la discusión sobre la oportunidad de los esfuerzos de descentralización que se han impulsado en los últimos años para trasladar competencias de los poderes centralizados a gobiernos regionales

⁷⁴ Basado en recopilación de material noticioso posterior a los dos eventos electorales. Biblioteca TSE.

CAPITULO IV EVOLUCION DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y RENDICION DE CUENTAS

4..1 Sobre los mecanismos de control y rendición de cuentas

El estudio de los mecanismos de control y rendición de cuentas constituye la otra cara de la moneda de la participación ciudadana, en donde la intervención en la toma de decisiones es el paso que da pie al cuestionamiento a las autoridades locales sobre los resultados con los recursos puestos a su disposición. Un sistema de rendición de cuentas parte, de tres conceptos: a) la evaluación de resultados, asociado a criterios de efectividad, eficiencia y calidad de la gestión, ligados éstos a los procesos de planificación y presupuestación; b) la rendición de cuentas, que tiene como referencia el principio de legalidad, el principio de transparencia y el deber de la información, y, c) el concepto de responsabilidad personal del funcionario público, que implica el deber de rendir cuentas y proveer información sobre sus actos y decisiones y la existencia de causales y sanciones en materia de responsabilidad administrativa, civil, penal o política⁷⁵.

En los últimos años se ha dado un mayor seguimiento al tema de los mecanismos de control y rendición de cuentas. En estudio realizado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación (2004) se construyó una clasificación de de las instituciones de control de Costa Rica que se reproduce a continuación⁷⁶ (Ver Recuadro No. 4.1.)

Con base en esta clasificación, se han tomado en cuenta para efectos de este trabajo, las demandas atendidas por la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Tribunal Supremo en materia de credenciales de las autoridades municipales y someramente las votaciones de la Sala IV relacionadas con las municipalidades. En todas estas instancias, la participación ciudadana constituyó uno de los principales insumos de la labor de control que realizaron.

⁷⁵ Matamoros Carvajal, Guillermo, La rendición de cuentas a nivel municipal. Mecanismo por medio de los que opera. 2003. Documento preparado para el curso “Descentralización y Gobiernos Locales” de la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, de la Universidad de Costa Rica. En www.ijj.derecho.ucr.ac.cr, 15/10/ 2007

⁷⁶ Villareal, Evelyn, Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa. Estado de la Nación, Décimo Informe (2004). en www.estadonacion.or.cr El estudio clasifica las instituciones costarricenses de acuerdo a la categorización de O’Donnell y la propuesta de control social de Smulovitz y Peruzzott. O’Donnell hace una distinción entre control horizontal, como aquel relacionados a las agencias estatales que tienen autoridad legal, disposición y capacitación para emprender acciones de control y sanción en relación con actos u omisiones de otros agentes estatales y, el control vertical, que se refiere al ejercido por las presiones directas de grupos o ciudadanos, como guardianes de la legalidad de las acciones estatales y sus funcionarios. La investigación señala la existencia de ambos tipos de control en Costa Rica desde el ámbito gubernamental y no gubernamental (medios de comunicación, Transparencia Internacional, etc.), así como al interior de las mismas instituciones (auditorías internas) y a través de la coordinación interinstitucional (Red Interinstitucional de Transparencia). Ambos tipos de controles, horizontales y verticales, interactúan y operan de manera relacionada, y en algunos casos se encuentran los dos en una misma institución.

Recuadro No. 4.1

Instituciones de control en Costa Rica, según tipo de control y tipo de institución

Tipo de control	Institución	Funciones de control
Control horizontal		
Instituciones de balance “son reactivas y, por lo tanto, intermitentes; sólo actúan frente a transgresiones ya ocurridas o inminentes por parte de otro poder, los conflictos suelen ser sumamente dramáticos y políticamente costosos; se suele imputar a los respectivos actores motivaciones estrechamente partidarias” (O’Donnell 2001b)	Poder Ejecutivo	Veto de leyes
	Poder Legislativo	Comisiones de investigación, control político en plenario, recepción de informes institucionales.
	Poder Judicial	Principalmente Ministerio Público y Sala Constitucional
	Tribunal Supremos de Elecciones	a. Recepción de denuncias por beligerancia política b. Suspensión de credenciales de autoridades municipales
Instituciones “encargadas”: no suelen ser reactivas e intermitentes sino preactivas y permanentes en sus tareas de control, sus acciones pueden invocar criterios profesionales, “a-políticos”, que tienden a disminuir la dramaticidad y conflictividad de esas situaciones y pueden especializarse en escarbar complejos asuntos de las burocracias y políticas estatales (Ibid).	Contraloría de la República	a. Control interno: coordinación auditorias internas. b. Control externo: control de la hacienda. Controles previos (análisis presupuestario, visado de documentos de ejecución presupuestaria) Controles posteriores (informes de fiscalización, relaciones de hechos)
	Defensoría de los Habitantes	a. Consultas b. Aperturas de expedientes c. Oposiciones a ajustes de tarifas d. Casos de oficio.
	Procuraduría de la República	a. Proceso consultivo. Opiniones jurídicas Dictámenes b. Proceso litigioso c. Proceso notarial d. Procesos de actualización y sistematización de la legislación vigente e. Proceso de desarrollo organizacional
	Autoridad reguladora de servicios	a. Audiencias públicas b. Recepción de quejas
	Superintendencias financieras	Fiscalizar, supervisar y asesorar las operaciones y actividades de las entidades financieras bajo su control (sistema bancario, pensiones, valores)
	Otras: Comisión Nacional del Consumidor, Tribunal Ambiental Administrativo, Auditoría de Servicios de Salud, etc.	Son oficinas que tienen funciones de control en algunos casos contra el Estado, y en otros contra particulares, en especial en la prestación o venta de servicios.
	Controles internos: vendría siendo un subtipo de institución “encargada”, con la característica de que son administrados por la propia institución a la que controlan y tiene un mayor énfasis en la prevención.	Auditorías internas
	Contralorías de servicios	Recepción de quejas de usuarios.
Control vertical o social		
Medios de comunicación	Prensa, radio, televisión	Periodismo “investigativo” Programas de micrófono abierto
Movilizaciones. Se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no	Organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunales, grupos de presión, etc.	Investigaciones, reportes anuales de organismos especializados, participación directa en instituciones públicas.
Medios jurídicos o legales	Tribunales de justicia, Sala Constitucional	Demandas individuales de ciudadanos contra la administración pública o resolución de conflicto de poderes.
Sistema Electoral	Elecciones (mecanismo típico de control vertical)	Los ciudadanos cambian de partido político en el gobierno por medio de las elecciones
Fuente : Villareal, Jiménez et al. 2003 en Villareal Jiménez, Evelyn, Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa.		

4.2 La Contraloría General de la República (CGR)

La Contraloría General de la República se ha consolidado como el eje del control sobre la Hacienda Pública⁷⁷. Hoy esta entidad tiene más funciones, mayor alcance, nuevos ámbitos de control y cuenta con un Sistema Informático de Denuncias (SIDE). Entre el

período 2002 y 2006 la institución recibió 3.332 denuncias de las cuales 1.341 estaban relacionadas con el sector municipal, lo que representó en promedio el 40% anual del total de casos recibidos (Cuadro No. 4.1). El año con menor ingreso de denuncias fue el 2003 con 199 acusaciones y los de mayor denuncia el 2004 y el 2005 con 301 y 339 respectivamente.

De las denuncias relacionadas a los gobiernos locales cerca del 30% fue resuelto por el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas y una cantidad similar fue trasladada a los jefes de las instituciones públicas y auditorías internas para su atención. Un 20% de los casos se trasladó a la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para una investigación más detallada y un 17% se archivó. En este último caso se trata generalmente de copias de denuncias que han sido presentadas a otras dependencias o denuncias anónimas que no aportan suficientes elementos para iniciar una investigación⁷⁸.

En relación con la caracterización del denunciante, un 37% de las denuncias fue interpuesto por los ciudadanos y un 30% por los propios funcionarios municipales, sin embargo, mientras que la participación de los primeros tiende a reducirse entre el 2002 (39%) y el 2005 (34%), la de los segundos acusa un leve aumento para esos mismos años (31% y 32%). Una tercera fuente de denuncias la representan las auditorías internas de los propios gobiernos locales y miembros de las asociaciones comunales (5% y 4% respectivamente).

Cuadro No. 4.3
Contraloría General de la República
Clasificación según tipo de denunciante de las denuncias admitidas del sector municipal
Del 2002 al 2006

Denunciante	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Persona Física	95	71	113	129	88	496	37%
Funcionario Municipal	75	75	81	96	83	410	31%
Auditor Interno	13	4	21	16	17	71	5%
Miembro de organización comunal	20	9	15	7	9	60	4%
Otros denunciantes	41	40	71	91	61	304	18%
Total general	244	199	301	339	258	1341	95,8%

Nota: Tarjetas Electrónicas Años 2002 al 2005. Sistema Informático de Denuncias (SIDE) Años 2006-2007

Fuente: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Denuncias y Declaraciones

⁷⁷ CGR. La División de fiscalización operativa y evolutiva le corresponde dirigir las labores de fiscalización operativa y evaluativa. El propósito de la primera es demostrar el buen uso de los recursos de la hacienda pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizaron tales recursos. El objetivo de la fiscalización evaluativa es evaluar el rendimiento de los fiscalizados en términos de los resultados esperados, del impacto y del costo-beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo, y en definitiva de una real y efectiva rendición de cuentas. La división cuenta con una unidad de Servicios Municipales que cubre los municipios e instituciones relacionadas al régimen municipal. En www.cgr.go.cr 10/10/07.

⁷⁸ CGR. Nota del 26/10/07. Área de Denuncias y Declaraciones Juradas, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Las denuncias relacionadas con problemas laborales internos, la contratación administrativa, el incumplimiento de deberes de las municipalidades y solicitudes de estudios o auditorías fueron los casos más comunes del período y en conjunto representaron cerca del 35% de las denuncias. Otras delaciones se refirieron a control interno, permisos municipales, presupuesto, activos muebles e inmuebles, construcciones y urbanizaciones entre otras.

Cuadro No. 4.4
 Contraloría General de la República
 Clasificación por tema de las denuncias admitidas del sector municipal
 Del 2002 al 2006

Clasificación por Tema	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Asuntos Laborales	22	33	31	33	24	143	11%
Contratación Administrativa	10	16	31	30	28	115	9%
Incumplimiento de deberes	11	6	32	38	22	109	8%
Solicitud de auditoría o estudio	13	23	35	22	5	98	7%
Activos muebles e inmuebles	14	12	26	22	11	85	6%
Control Interno	19	1	12	17	17	66	5%
	155	108	134	177	151	725	54%
Total general	244	199	301	339	258	1341	100,0%

Nota: Tarjeteros Electrónicos Años 2002 al 2005. Sistema Informático de Denuncias (SIDE) Años 2006-2 1341

Fuente: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Denuncias y Declaraciones Ju

4.3 La Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)

La DHR fue creada en 1992 como institución adscrita al Poder Legislativo con independencia funcional, administrativa y de criterio. De acuerdo a la Ley No. 7319, la DHR puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público, con excepción de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral. (Art.12). Las competencias de la DHR son de control de legalidad. Cuando en el ejercicio de sus funciones conozca actos ilegales o arbitrariedades, deberá recomendar y prevenir al órgano respectivo la rectificación correspondiente, bajo los apercibimientos de ley, pero si el hecho constituye delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público (Art. 14). A su vez, los órganos públicos están en la obligación de colaborar de manera preferente las investigaciones. (Art, 24). El acceso de ciudadanos a la institución es sencillo, la denuncia se cursa sin costo, de forma verbal o escrita. En los últimos años la institución ha ampliado su cobertura geográfica mediante la apertura de oficinas regionales.

Para el período entre 1999 y 2006, del total de denuncias recibidas por la DHR, cerca del 9% en promedio estaban relacionadas con las municipalidades. La participación del régimen municipal se amplía cuando se trata de expedientes abiertos, el cual aumenta a un 18% en promedio los casos estudiados por esta institución. Si se excluye el año 1999, el cual registró la menor cantidad de ingresos, el promedio de expedientes abiertos para los últimos siete años fue de un 20%.

Cuadro No. 4.5.
 Consultas y Expedientes abiertos relacionados con el sector municipal
 Defensoría de los Habitantes
 1999 - 2006

Año	Total Consultas Recibidas	Consultas relacionadas con Municipalidades	% de consultas relacionadas con las municipalidades	Total Expedientes Abiertos	Expedientes relacionados con Municipalidades	% de consultas relacionadas con las municipalidades
1999	14.960	716	4,8	3.781	251	6,6
2000	19.275	1.840	9,5	1.888	384	20,3
2001	16.369	1.515	9,3	1.595	368	23,1
2002	23.202	2.038	8,8	2.044	519	25,4
2003	22.483	2.144	9,5	2.337	435	18,6
2004	25.799	2.414	9,4	2.832	340	12,0
2005	24.874	2.402	9,7	2.493	477	19,1
2006	19.675	1.595	8,1	2.098	412	19,6

Fuente: Defensoría de la República, 2007

Para el período en estudio, el promedio de expedientes abiertos fue de 398 por año. El año en que se tramitaron mayor número de denuncias fue el 2005, 519 expedientes, fecha a partir de la cual se observa una tendencia a reducir el número de casos hasta alcanzar en el 2006 el volumen de 412 casos.

En una muestra de 2515 expedientes de los 3.186 abiertos contra las municipalidades (1999 – 2006), las denuncias contra la Municipalidad de San José representaron el 13.5%, seguidas por las municipalidades de Alajuela (6.7%), Cartago (3.9%), Desamparados (3.8%), Montes de Oca (3.4%), Goicoechea (3.3%), Heredia (3.1%) y La Unión (3.1%), todas ubicadas en cantones del Gran Área Metropolitana y de alta densidad poblacional.

Cuadro No. 4.6
Defensoría de los Habitantes
Denuncias relacionadas con las municipalidades
1999 - 2006

Municipalidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Municipalidad de San José	38	44	44	60	48	39	38	28	339	13,5%
Municipalidad de Alajuela	12	17	19	25	21	20	33	21	168	6,7%
Municipalidad de Cartago	6	12	14	13	15	13	14	12	99	3,9%
Municipalidad de Desamparados	12	10	11	11	19	12	12	9	96	3,8%
Municipalidad de Montes de Oca	11	11	9	11	10	11	16	6	85	3,4%
Municipalidad de Goicoechea	10	8	6	10	16	11	16	7	84	3,3%
Municipalidad de Heredia	11	8	12	15	12	11	5	5	79	3,1%
Municipalidad de La Unión	5	11	6	11	11	13	13	7	77	3,1%
Municipalidad de Tibás	8	6	5	6	11	10	15	13	74	2,9%
Municipalidad de Alajuelita	5	8	9	22	6	9	4	6	69	2,7%
Municipalidad de Puntarenas	4	9	9	6	9	6	17	7	67	2,7%
Municipalidad de Curridabat	9	2	2	17	7	9	10	7	63	2,5%
Municipalidad de Aserri	7	5	9	5	11	9	7	7	60	2,4%
Municipalidad de Moravia	5	9	6	7	7	9	7	3	53	2,1%
Municipalidad de Santa Ana	8	6	4	6	6	5	4	11	50	2,0%
Otras municipalidades	91	133	121	157	165	107	160	118	1052	41,8%
Total	242	299	286	382	374	294	371	267	2515	100%

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2007

El 62.5% de las denuncias interpuestas ante la DHR se relacionaron con el tema de prestación de servicios públicos: recolección de basura, acueductos y alcantarillados y calles y caminos entre otros, seguida por un distante segundo lugar las relacionadas con el derecho a un ambiente sano (17%).

Cuadro No. 4.6
Defensoría de los Habitantes
Denuncias relacionadas con las municipalidades
1999 - 2006

D. General	D. Especifico	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES		202	246	256	335	352	262	342	249	2244	89,2%
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS		123	173	181	234	260	180	238	184	1573	62,5%
DERECHO A UN AMBIENTE SANO		36	53	38	70	61	53	71	35	417	16,6%
DERECHO A VIVIENDA DIGNA		31	8	19	14	13	19	20	13	137	5,4%
DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO		7	5	8	10	9	6	5	10	60	2,4%
DERECHO A LA PROPIEDAD		4	7	9	5	5	3	7	5	45	1,8%
OTROS DERECHOS EC. Y SOC.		1	0	1	2	4	1	1	2	12	0,5%
DERECHOS INDIVIDUALES		40	52	30	47	22	32	29	18	270	10,7%
DERECHO DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA		33	31	21	20	7	4	3	119	4,7%	
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL			11	6	12	8	14	12	2	65	2,6%
DERECHO A LA LEGALIDAD		2	4	1	4	3	9	8	2	33	1,3%
DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL		1	2		4		5	3	5	20	0,8%
DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRANSITO		4	4		3	2	1	3	17	0,7%	
DERECHO AL DEBIDO PROCESO						1	2	1	2	6	0,2%
OTROS DERECHOS INDIVIDUALES		0	0	2	4	1	1	1	1	10	0,4%
DERECHOS POLITICOS										1	0,0%
DERECHO A LA CIUDADANIA										1	0,0%
Total		242	299	286	382	374	294	371	267	2515	25,1%

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2007

Una de las debilidades que se ha señalado en cuanto a la efectividad de los mecanismos de control es el limitado seguimiento que se le da a las resoluciones. Las resoluciones de la DHR no son vinculantes y la capacidad sancionatoria es más bien de carácter moral, exceptuando aquellos casos en que la DHR recurre al Ministerio Público o a la Sala Constitucional⁷⁹.

4.4 El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

⁷⁹ Villareal F., Evelyn. Pág. 41.

Le corresponde al TSE la cancelación o anulación de credenciales de los funcionarios municipales de elección popular⁸⁰. La unidad de Inspección Electoral es la directora del procedimiento, el cual se puede iniciar por instancia del concejo municipal o de cualquier particular que presente una denuncia fundada. Entre las causales para la cancelación de credenciales se encuentran las ausencias injustificadas a sesiones del concejo, faltas graves contra la ZMT, acciones ilícitas, renuncia y muerte⁸¹. A partir de las primeras elecciones populares municipales, le corresponde al TSE, además de la cancelación de las credenciales de los regidores y síndicos, la de los alcaldes, intendentes y miembros de los concejos de distrito.

Entre el 2002 y el 2006, el TSE cancelaron 277 credenciales a autoridades municipales. El año que registró un mayor número de cancelaciones fue el 2005, 88 autoridades municipales, seguido por el 2003 con 78 casos⁸².

Cuadro No. 4.8
Cancelación o anulación de credenciales a autoridades municipales
Período del 2002 - 2006

	Regidores 1/	Alcaldes	Síndicos	Conc.Distrito	Total
Electos	1002	81	464	1824	3371
Cred. Canceladas	174	11	37	55	277
%	17%	14%	8%	3%	8%

1/ Propietarios y suplentes

Fuente: Gonzalez Roldan, Enrique. Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos. 2004

4.5 La Sala Constitucional

La Sala Constitucional fue creada en 1989, con la misión de garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución Política o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica. La Ley No. 7135 de ese mismo año, establece entre sus funciones resolver los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional entre éstos y la Contraloría General de la República, las municipalidades, los entes descentralizados y las demás personas de Derecho Público⁸³

Al igual que con la DHR, la Sala IV, ha sido uno de los órganos con mayor cobertura temática contra actos de la administración pública. Entre las figuras legales que atiende la Sala se encuentra las acciones de inconstitucionalidad, aplicable cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma debido a la afectación de los intereses difusos o no

⁸⁰ El Código municipal señala en relación al TSE: “Art. 13, Son atribuciones del Concejo: ñ) Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal. Art. 14, (...) El Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario que cese en su cargo o sea destituido por las causas previstas en este código, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de estos. Art. 25, Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones: a) Declarar la invalidez de nominaciones de candidatos a alcalde municipal y regidor, con las causas previstas en este código. b) Cancelar o declarar la nulidad de las credenciales conferidas al alcalde municipal y de los regidores por los motivos contemplados en este código o en otras leyes; además, reponer a los alcaldes, según el artículo 14 de este código; asimismo, convocar a elecciones conforme el artículo 19 de este código. c) Reponer a los regidores propietarios cesantes en el cargo, designando a los suplentes del mismo partido político, de acuerdo con el orden de elección. d) Completar el número de regidores suplentes, escogiendo de entre los candidatos que no resulten electos, a quien habría seguido según las reglas que determinaron la elección.”

⁸¹ TSE. Reglamento sobre la cancelación o anulación de credenciales municipales. Gaceta No. 20 del 28/1/2000.

⁸² González Roldan, Enrique. Mecanismos de control de cuentas y financiamiento de partidos políticos. Para el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Duodécimo Informe. Pág. 17.

⁸³ www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional

individualizables, lo que abre las puertas a una gran variedad de temas como medio ambiente, patrimonio cultural, presupuesto, gasto público, entre otros⁸⁴.

Con el objeto de analizar la temática tratada por la Sala IV en relación con el régimen municipal, se revisó la base de datos de esta entidad y se extrajo una muestra de 135 acuerdos (2002 – 2007), de los cuales se seleccionaron aquellos dictaminados Con Lugar y Con Lugar Parcial (65 votos). En el Anexo. No. 4.1 se incluye detalle⁸⁵. El tema preponderante para los años considerados fue el relacionado con el ordenamiento territorial, incluyendo en esta categoría la problemática relacionada con permisos de construcción, permisos de uso de suelo, concesiones en la ZMT, planes reguladores, y zonas de riesgo, que en conjunto representaron cerca de la mitad de los votos revisados. Los recursos relacionados con el problema vial (25%) abarcan aspectos como el mal estado de la red vial, los fondos provenientes de la Ley 8114, obra pública en materia de alcantarillados y puentes y problemas de señalamiento de vías. Se identificó un tercer grupo, 9%, que incluye aspectos de las dos clasificaciones anteriores, que si bien se relacionan con caminos y calles están ligados a aspectos de ordenamiento del plan regulador y a la libertad de tránsito. Un 11% de los recursos se refirieron a las leyes de patentes municipales, cuestionando parcialmente el articulado. Finalmente, un 8% de los votos se relacionaron con servicios, ya fueran estos derivados de lo establecido en el Art. Del CM sobre las obligaciones de propietarios omisos (limpieza de lotes, aceras, etc.) o la falta de servicios básicos en zonas residenciales. En las 65 resoluciones un total de 40 municipalidades fueron recurridas.

4.6 La Red Interinstitucional de Transparencia (RIT)

La Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) fue creada por la DHR en noviembre del 2004 y es coordinada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa, con el objetivo de garantizar el derecho constitucional de acceso a la información que tienen los habitantes, en relación con la correcta administración de los recursos públicos y prevenir actos de corrupción mediante la rendición de cuentas y la fiscalización, a través de su publicación en Internet. Por medio de la Red las instituciones que se integran voluntariamente ponen a la disposición de las y los habitantes, información estatal de interés público como por ejemplo: presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios, proyectos, etc.⁸⁶

Pertenecen a la RIT las Municipalidades de San José, Curridabat, Escazú, Belén, Santa Ana, Alajuela y el IFAM. La información que presentan las corporaciones en sus sitios de Internet no es uniforme, ni toda está actualizada, sin embargo, el avance que muestran con respecto a períodos anteriores es notable. En la mayoría se incluye información sobre las actas del concejo municipal, planes reguladores, estados financieros, informes del

Red Interinstitucional de Transparencia (RIT)

Principales objetivos de la RIT. Garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

Principios de la RIT: Los principios fundamentales que sustentan a la red, están garantizados por el Estado social de derecho y el sistema democrático costarricense, así como por la gestión del Buen Gobierno. Entre ellos se destacan: justicia, equidad, legalidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia.

Incorporación a la RIT. Para que la entidad pública se integre a la Red, únicamente se requiere de su compromiso de lucha contra la corrupción, la voluntad política para hacerlo efectivamente con acciones concretas y la decisión administrativa del jerarca institucional.

Requerimientos de tecnología de la información para ser parte de la RIT. Se requiere: disponer de un sitio en Internet; recopilar y sistematizar la información sobre la administración de los recursos de la institución y publicarla de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional. Si la entidad ya publica este tipo de información en su sitio de Internet, únicamente se creará un enlace que la vincule a la Red.

Fuente: www.dhr.go.cr/transparencia.htm

⁸⁴ Estado de la Nación, Duodécimo informe, 2005. Pág. 273.

⁸⁵ <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/indice-votos.htm>. En la página web de la Sala IV, bajo la guía Votos por tema, aparece un breve resumen sobre los votos relevantes emitidos por la Sala sobre el sector municipal a partir del año 2000. No se determina claramente el tipo de recursos de que se trata, sin embargo, permite identificar la temática de las denuncias interpuestas.

⁸⁶ www.dhr.go.cr/transparencia.htm al 8/10/07

alcalde, licitaciones entre otros aspectos y en el caso de la MSJ, la lista de salarios de los funcionarios municipales⁸⁷.

4.7 Otras acciones en materia de control y rendición de cuentas

En materia de controles internos, el período se caracterizó por un reforzamiento del marco normativo y sancionatorio y el fortalecimiento de las auditorías internas. Estos esfuerzos han sido reforzados a través de la capacitación impartida por la CGR a los funcionarios municipales de estas unidades. En el 2005, mediante la Directriz No. D-1-2005-CO-DFOE, la CGR asigna a las auditorías internas municipales la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la presentación de informes de gestión de funcionarios públicos municipales⁸⁸.

Las “Directrices que deben observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de gestión” obliga a las autoridades municipales de elección popular -así como a cualquier funcionario de la Administración responsable de un proceso, con capacidad para ordenar y tomar decisiones- a rendir cuentas al concluir su gestión, sobre los resultados relevantes alcanzados, el estado de las principales actividades propias de sus funciones y el manejo de los recursos a su cargo. Esta disposición además señala que se deberá colocar una copia del informe en la página web de la institución y mantener otra a disposición de los ciudadanos para consultas.

⁸⁷ Revisión de los sitios de las municipalidades indicadas, algunos aspectos por municipalidad son los siguientes: Curridabat tiene en línea las actas del concejo municipal, información sobre el plan regulador. Alajuela: Informe del Alcalde 2004-2005, Reglamento del Plan regulador. San José, estados financieros actualizados, lista de salarios de funcionarios, licitaciones, informe del alcalde. Belén, actas del concejo municipal, planes operativos, estado resultados, información sobre comisiones municipales. Escazú, plan regulador. Santa Ana, actas del concejo, licitaciones, plan regulador.

⁸⁸ La Directriz No. D-1-2005-CO-DFOE, tiene su base legal en el Artículo 12, Inceso 3) de la Ley General de Control Interno.

CAPITULO V EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES (1999 – 2006)

5.1 Los ingresos municipales en relación con el PIB y los ingresos del Gobierno Central

5.1.1. Los ingresos municipales en relación con el Producto Interno Bruto (PIB)

Los ingresos municipales representaron en promedio escasamente el 1% del Producto Interno Bruto del país, observándose pocas variaciones para el período en estudio, lo que refleja la baja participación de los ingresos de los gobiernos municipales dentro de la producción nacional (Cuadro No. 5.1). En 1999 los ingresos municipales representaron el 0.9% y el 1.3% del PIB en el 2006

Cuadro No. 5.1
Producto Interno Bruto (PIB), ingresos totales (ITGL) y tributarios (ITrGL) de los Gobiernos Locales en millones de colones y %
1999 - 2006

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB (a precios corrientes)	4.512.763,30	4.914.498,30	5.394.594,60	6.060.878,30	6.982.287,50	8.142.428,20	9.542.857,50	11.366.707,10
Ingresos totales municipalidades (ITGL)	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8
Ingresos Tributarios municipales (ITrGL)	14.699,8	18.613,0	22.027,5	25.357,3	30.772,2	36.970,1	44.280,2	60.961,1
Participación de los ITGL en el PIB	0,90%	1,01%	1,09%	1,18%	1,18%	1,22%	1,22%	1,31%
Participación de los ITrGL en el PIB	0,33%	0,38%	0,41%	0,42%	0,44%	0,45%	0,46%	0,54%

Fuente: BCCR, Indicadores económicos, Informes Anuales Contraloría General de la República, 1999 - 2006

Los ingresos provenientes de la recaudación de los impuestos⁸⁹ significaron al inicio del período el 0,33% del PIB y en el 2006 el 0,54% y en promedio el 0,43% del PIB.

5.1.2 Ingresos municipales en relación con los ingresos del Gobierno Central (GC)

Para el período en estudio, los ingresos del sector municipal representaron en promedio el 5% de los Ingresos del Gobierno Central. Mientras que en el 2000 tan solo representaron el 3.5%, su participación más baja, en el 2005 significaron el 5,6% de los ingresos del GC.

Cuadro No. 5.2
Ingresos del Gobierno Central (GC), e Ingresos Totales y Tributarios de los Gobiernos Locales (GL)
(En millones de colones y porcentajes)
1999 - 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total IGC	850.006,5	1.430.520,9	1.085.087,7	1.272.835,8	1.802.699,1	2.049.509,1	2.073.987,6	2.732.354,8
Total Ingresos Tributarios GC	521.343,1	584.978,2	691.802,9	778.084,0	906.605,3	1.057.935,0	1.265.778,7	1.577.733,0
Total ingresos GL	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8
Ingresos Tributarios municipales	14.699,8	18.613,0	22.027,5	25.357,3	30.772,2	36.970,1	44.280,2	60.961,1
% de los IGL con respecto a los IGC	4,8%	3,5%	5,4%	5,6%	4,6%	4,8%	5,6%	5,5%
% de los ITrGL con respecto a los ITrGC	2,8%	3,2%	3,2%	3,3%	3,4%	3,5%	3,5%	3,9%

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales, 1999 - 2006

La participación relativa de los ingresos tributarios de los gobiernos locales con relación a los ingresos tributarios del Gobierno Central fue en promedio para el período de 3.3%, igual que la registrada para el período 1995 - 1998⁹⁰. Pese que se observa un leve incremento al final del período (4%) el porcentaje sigue siendo poco significativo en relación con otros países.

La tasa de crecimiento de los ingresos tributarios municipales para el período en estudio fue más elevada que la de los ingresos del Gobierno Central. Mientras que los tributos municipales tuvieron un crecimiento real del 95% entre 1999 y el 2006, el Gobierno lo hizo en un 42.5%.⁹¹

Otro dato que nos permite visualizar la asimetría entre los tributos a nivel nacional y local es la carga tributaria por habitante. Mientras que el promedio del ingreso nacional por habitante fue de US\$554,00 el ingreso tributario local representó cerca de US\$19,00.

⁸⁹ Se refiere a los ingresos producto de la recaudación de impuestos (Ingresos Corrientes - Ingresos No Tributarios – Transferencias corrientes)

⁹⁰ Rojas R., Olman, Sistema Tributario Municipal, documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Pág. 12

⁹¹ Este cálculo se llevó a cabo utilizando el IPC para los años 1999 y 2006 (47.08 y 100 respectivamente). Los ingresos tributarios del Gobierno Central para estos dos años fueron 1.107.355,8 millones de colones y 1.577.733,0 millones de colones y los ingresos tributarios del sector municipal fueron 31.223,0 millones de colones en 1999 y 60.961,0 millones de colones en el 2006.

Cuadro No. 5.3
Ingresos totales del Gobierno Central y las municipalidades por habitante
(en dólares)
1999 - 2006

Año	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006
IT Gobierno Central por habitante	492,3	508,3	509,6	512,5	528,7	559,1	608,9	716,0
IT municipalidades por habitante	13,9	16,2	16,2	16,7	17,9	19,5	21,3	27,7

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, Estado de la Nación y Contraloría General de la República, 2006

5.2 Los ingresos municipales (1999 -2006)

Las secciones subsiguientes se desarrollan con base en las liquidaciones presupuestarias municipales publicadas en las memorias anuales de la Contraloría General de la República para los años 1999 al 2006. Los datos publicados en estos documentos no incluyen la información de todos los gobiernos locales, lo cual se indica a través de las notas para cada año en los Anexos Nos 1 al 4⁹².

5.2.1 Ingresos totales municipales

Los ingresos de las 81 municipalidades y los 8 consejos municipales de distrito mostraron un crecimiento nominal promedio del 20.5%, y real del 8%. Tal y como se observa en el Cuadro No. 5.4, en el período en estudio se registraron las tasas de crecimiento nominales y reales fluctuantes.⁹³

El crecimiento de los ingresos fue desigual entre las municipalidades y los consejos municipales de distrito, así por ejemplo, mientras que en el período 2001 – 2006 unas municipalidades aumentaron sus ingresos en menos de un 50%, otras lo hicieron en más de un 400%⁹⁴.

Cuadro No. 5.4
Gobiernos Locales
Ingresos totales y variaciones anuales
-En millones de colones y porcentajes-

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de IGL	40.488,3	49.591,6	58.708,0	71.707,7	82.243,5	99.057,0	116.820,4	149.078,8
Variación nominal de los IGL		22,5	18,4	22,1	14,7	20,4	17,9	27,6
Variación (IPC julio 2006)		9,7	6,4	12,1	4,8	7,1	3,7	13,9

Fuente: Elaboración propia con información de la Contraloría General de la República y el Banco Nacional de CR, 2006

5.2.2 Distribución de las municipalidades según ingresos

De acuerdo a sus ingresos totales, las municipalidades se pueden dividir en cuatro – grupos:

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS	
INGRESOS TOTALES	
INGRESOS CORRIENTES	
Ingresos Tributarios	
Impuestos a la propiedad	
Impuestos sobre bienes y servicios	
Impuestos sobre el comercio exterior	
Otros impuestos	
Ingresos no tributarios	
Venta de bienes	
Venta de servicios	
Derechos administrativos	
Renta de factores productivos y financieros	
Derechos y tasas administrativas	
Multas y remates	
Intereses moratorios	
Otros ingresos no tributarios	
Tranferencias corrientes	
INGRESOS DE CAPITAL	
Venta de activos, terrenos e intangibles	
Recuperación de préstamos	
Endeudamiento	
Transferencias de capital	
Financiamiento Interno	
Recursos de vigencias anteriores	
Otros ingresos de capital	
Fuente: Contraloría General de la República	

⁹² CGR. Nota No. 11438 del 12/10/07. Se presentan diferencias entre los datos consignados en las Memorias Anuales (Informes de ejecución presupuestaria) y los estudios denominados “Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales”. Algunas municipalidades realizan ajustes a las liquidaciones presupuestarias en forma posterior a la preparación de la Memoria Anual, por lo tanto los datos más ajustados corresponden a los utilizados en los informes de gestión, aunque la información pueda sufrir variaciones posteriores.

⁹³ CGR. En concordancia con la cita anterior, en el Tercer informe sobre la gestión municipal (2007) se registran como ingresos totales 122.840 millones de colones para el 2005 y 147.107,2 millones de colones para el 2006 una vez hechos los ajustes por parte del ente Contralor, señalando una variación real de los ingresos para el año el 2005 del 12.2%. y para el 2006 del 8.6%. Pág. vii

⁹⁴ CGR. Informes Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, 2002, 2006. Anexos No. 1

Cuadro No. 5.5
Distribución de las las municipalidades según estrato de ingresos percibido
1999, 2006

Rango de Ingreso	Ingresos En millones de colones	No municipios por grupo		Variación en No. M.	% de recursos que administran	
		1999 1/	2006 2/		1999	2006
1	Más de 5.000	1	3	2	26	28
2	Más de 1.000,0 hasta 5000,0	19	37	18	39	55
3	Más de 500 hasta 1.000,0	24	27	3	21	13
4	De 0,0 hasta 500,0	44	22	-22	14	4
	Total	88	89	1	100	100

Notas: 1) CGR, Liquidación presupuestaria 1999. 2) CGR, Memoria Anual 2006
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Contraloría General de la República

Al inicio del período en estudio, el 23%, de las municipalidades (20), se agrupaban en los estratos 1 y 2 y concentraban el 65% de los ingresos, mientras que el 77 % de las municipalidades (68) se clasificaban en los estratos 3 y 4 y conjuntamente administraban el 35% de los recursos (Cuadro No. 5.5). Para el año 2006, se observa una mayor movilidad hacia los estratos superiores, reduciéndose a la mitad el número de municipalidades que se encontraban en el estrato inferior y abultándose los rangos de municipalidades con más de 1.000 millones de colones o más. Para este año el 45% de las municipalidades (40) comprendidas en los estratos 1 y 2 administraban el 83% del presupuesto mientras que el 55% (49) situadas en los estratos inferiores gestionaban el 17%. Estos cambios en la distribución de las municipalidades están fuertemente relacionados con el comportamiento que presentaron los rubros de recursos de vigencias anteriores y las transferencias del Gobierno Central por concepto de la Ley No. 8114 en las estructuras de ingresos municipales a partir del 2003.

5.2.3 Estructura de los ingresos totales

De acuerdo a su clasificación presupuestaria, los ingresos se dividen en ingresos corrientes, que son los que se destinan a cubrir los gastos administrativos o corrientes, y los ingresos de capital, que se aplican a inversión (Cuadro No. 5.6).

Cuadro No. 5.6
Gobiernos Locales
Ingresos totales ejecutados por ejercicio económico
(como porcentaje de los ingresos totales)
1999 - 2006

Clasificación Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Total Ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	68,7	69,6	69,3	65,9	66,9	65,5	65,1	68,5	67,4
Ingresos de capital	31,3	30,4	30,7	34,1	33,1	34,5	34,9	31,5	32,6

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

Durante el período en estudio se observa poca variación en la estructura de los ingresos. Los ingresos corrientes, representaron un 67% en promedio, mientras que los ingresos de capital como transferencias del presupuesto nacional, préstamos, venta de activos y recursos de vigencias anteriores, representaron el 33% promedio de los ingresos.

Sin embargo, en comparación con el período comprendido entre 1995 – 1998, se observa un cambio importante en la estructura de los ingresos municipales. Para estos años los ingresos corrientes representaron en promedio un 74% y los de capital un 26% de los ingresos totales. La variación en la participación de los ingresos de capital para el período en estudio tiene su explicación en el incremento del renglón de “recursos de vigencias anteriores” principalmente y no en un aumento de otras fuentes de recursos destinados a la inversión como el caso del endeudamiento, transferencias de capital, venta de activos y otros.

5.2.4. Ingresos corrientes

El comportamiento de los ingresos corrientes permite valorar la gestión del sector municipal, ya que la recaudación de los mismos, exceptuando las transferencias, refleja los esfuerzos de las

corporaciones para proveerse de recursos propios y de carácter permanente (Cuadro No. 5.7). En promedio los ingresos tuvieron un crecimiento real del 8% durante el período.

Cuadro No. 5.7
Gobiernos Locales
Ingresos Corrientes por ejercicio económico
(como porcentaje de los ingresos totales)
1999 - 2006

Clasificación Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Ingresos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	68,7	69,6	69,3	65,9	66,9	65,5	65,1	68,5	67,4
Ingresos Tributarios	36,3	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9	40,9	37,5
Ingresos no tributarios	29,7	28,7	28,8	27,6	27,8	26,5	25,2	25,8	27,5
Tranferencias corriente	2,7	3,4	3,0	3,0	1,6	1,7	1,9	1,8	2,4

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

En términos relativos, los *Ingresos tributarios*, producto de la captación de los impuestos a la propiedad, los bienes y servicios, mantuvieron una participación promedio de 37.5% de los ingresos totales. Los *Ingresos No tributarios*, constituidos sobre todo por los ingresos producto de la venta de bienes y servicios (agua potable, recolección de basura, y aseo de vías públicas entre otros) significaron en promedio el 27.5% y han perdido paulatinamente participación a partir de 1999 por las razones que se detallarán más adelante. Finalmente las *transferencias corrientes* representaron tan solo el 2.7% en 1999 y descendieron a 1.8% en el 2006.

5.2.4.1 .Los Ingresos tributarios

Cuadro No. 5.8
Gobiernos Locales
Principales Ingresos Tributarios de los Gobiernos Locales
(como porcentaje de los ingresos totales)
1999 - 2006

Clasificación Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Ingresos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos Tributarios	36,3	37,5	37,5	35,4	37,4	37,3	37,9	40,9	37,5
Patentes municipales	17,1	17,5	17,1	15,9	18,0	16,7	17,1	18,1	17,2
Impuestos a la propiedad	10,1	10,9	10,5	10,5	10,9	12,2	12,2	13,5	11,3
Impuestos sobre construcciones	3,5	3,7	3,9	3,6	3,5	3,3	3,6	4,1	3,7

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

Los ingresos tributarios representaron en promedio para el período un 37.5% de los ingresos totales, siendo el rubro de patentes (impuesto a las actividades económicas) la principal fuente de ingresos corrientes y la segunda de los ingresos municipales con una participación promedio del 17% (Cuadro No. 5.8). Los ingresos por la recaudación del IBI hasta el año 2003 significaron 10% de lo recaudado, a partir de entonces ascienden hasta representar el 13% de los ingresos totales en el 2006.. El impuesto sobre construcciones representó el 3.6% en promedio durante el período⁹⁵.

5.2.4.2. Los ingresos no tributarios

Cuadro No. 5.9
Gobiernos Locales
Principales Ingresos No Tributarios de los Gobiernos Locales
(como porcentaje de los ingresos totales)
1999 - 2006

Clasificación Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Ingresos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos no tributarios	29,7	28,7	28,8	27,6	27,8	26,5	25,2	25,8	27,5
Venta de servicios	17,3	17,7	17,1	15,7	15,0	15,1	14,3	15,9	16,0
Venta de bienes	2,6	2,7	2,5	2,9	3,3	3,0	2,9	2,9	2,9

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

Los ingresos no tributarios significaron un 27.5% en promedio mostrando una reducción sostenida a lo largo del período al representar el 30% en 1999 y el 26% de los ingresos totales

⁹⁵ Otros impuestos son: impuesto por timbres municipales, impuesto a la explotación de canteras, impuesto sobre espectáculos públicos, entre otros.

en el 2006 (Cuadro No. 5.9). Dentro de este rubro, la venta de servicios (recolección de basura, aseo de vías, parques y obras de ornato, entre otros) representaba en 1999 el 17% de los ingresos mientras que en los años 2005 y 2006 el 14% y 16% respectivamente, con tasas de crecimiento real negativas en algunos años que refleja la situación deficitaria de muchos de los servicios, la desactualización de las tasas y los altos pendientes de cobro, cuya consecuencia más inmediata, es el desvío de recursos provenientes del IBI, patentes y otros tributos sin aplicación específica para cubrir el déficit. Este tema será ampliado en Capítulo VI.

5.2.4.3 Transferencias corrientes

Finalmente, las transferencias corrientes, del gobierno central, las empresas públicas de financieras y no financieras y las instituciones públicas de servicio fueron poco significativas en relación con los ingresos totales representado para el período un 2.3% en promedio.

5.2.5 Ingresos de capital

Los ingresos de capital representaron en promedio el 32% de los ingresos totales, percibidos como transferencias del Presupuesto Nacional, préstamos, venta de activos y recursos de vigencias anteriores (Cuadro No. 5.10).

Cuadro No. 5. 10
Gobiernos Locales
Principales Ingresos de Capital
(como porcentaje de los ingresos totales)
1999 - 2006

Clasificación Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Ingresos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	54,2
Ingresos de Capital	31,3	30,4	30,7	34,1	33,1	34,5	34,9	31,5	32,6
Recursos de vigencias anteriores	16,9	19,0	19,9	20,7	23,0	26,6	24,8	22,4	21,7
Transferencias de capital	9,5	8,4	9,1	9,6	8,4	6,9	8,7	7,9	8,5
Endeudamiento	4,8	2,6	1,5	3,6	1,6	0,9	1,1	0,0	2,0

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

5.2.5.1 Recursos de vigencias anteriores

El rubro más importante para el período fue el de los *Recursos de vigencias anteriores*, que en sí no constituye una recepción de ingresos nuevos, sino más bien una retención de dineros que los gobiernos locales hacen de fondos que no ejecutan en el período económico correspondiente. A partir del 2002 se constituyen en la principal fuente de ingresos municipales (11.5 mil millones de colones, equivalentes al 19% de los IT) y alcanzan su tasa de crecimiento real más elevada 23.8%, para el año 2004 (26.3 mil millones de colones equivalente al 27% de los recursos municipales). A partir del 2004 y hasta el 2006 se observa una reducción de la importancia relativa de estos recursos al pasar de un 27% a un 25% y un 22%. Esto obedece a una mayor ejecución de los fondos provenientes de la Ley 8114 en los últimos dos años.

Ante las crecientes necesidades y demandas comunales, la CGR reiteradamente ha llamado la atención respecto a la improcedencia de no ejecutar oportunamente esos recursos, lo cual se ha justificado principalmente por las limitaciones que presentan las administraciones para movilizar de forma eficiente los fondos que reciben y a problemas de planificación y ejecución de obras. Otras razones que explican la alta subejecución son la existencia de partidas o saldos con destino fijo, los cuales se acumulan hasta alcanzar los montos requeridos, y el desembolso inoportuno de transferencias por parte del Gobierno Central.

5.2.5.2 Ingresos por endeudamiento

Los ingresos por endeudamiento que en 1999 representaban cerca del 5% de los ingresos al final del período significan menos del 1%. Esta es una fuente de ingresos que no está siendo utilizada por el sector en detrimento de las futuras inversiones de capital en las comunidades, si bien es cierto, que muchas de las municipalidades no cumplen con los requerimientos para ser sujetos de crédito, aunque existen en el mercado líneas crediticias para el sector.

5.2.5.3 Transferencias de capital

Las transferencias de capital, que son traslados de recursos que realiza principalmente el Gobierno Central, representaron en promedio un 8.5% de los ingresos totales donde adquieren relevancia los recursos provenientes de la Ley 8114 a partir del año 2003.

5.2.6 Cambios en los principales rubros de ingresos

De la clasificación económica de ingresos, cinco renglones aportaron para los años 1999 y 2005 el 71% y el 77% de los ingresos municipales⁹⁶. De acuerdo con su participación en los ingresos totales, podemos observar los principales cambios en la estructura de recaudación de fondos del sector municipal.

Cuadro No. 5.11
Principales rubros de ingreso del sector municipal
(como porcentaje de los ingresos totales)
Años 1999 y 2005

Tipo de ingreso	Rubro	1999	Acum. %	Rubro	2005	Acum. %
Ing. Cte. No Tributario	<i>Venta de servicios</i>	17,3		Recursos de vigencias anteriores	24,8	
Ing. Cte. Tributario	Patentes municipales	17,1	34,5	Patentes municipales	17,1	41,9
Ing. Capital	Recursos de vigencias anteriores	16,9	51,4	<i>Venta de servicios</i>	14,3	56,2
Ing. Cte. Tributario	<i>Impuestos a la propiedad</i>	10,1	61,5	<i>Impuestos a la propiedad</i>	12,2	68,4
Ing. Capital Transf.	Transferencias de capital	9,5	71,0	Transferencias de capital	8,7	77,1

Fuente: Memorias Anuales 1999, 2005, Contraloría General de la República

Como se observa en el Cuadro No.5.11, en 1999 la principal fuente de ingresos la constituía la venta de servicios, seguida por las patentes, y los recursos de vigencias anteriores con un porcentaje de participación de alrededor del 17% en los tres casos. Seis años después los recursos de vigencias anteriores se han convertido en la principal fuente de ingresos, aumentando su participación en ocho puntos porcentuales desplazando a la venta de servicios a un tercer lugar (14%). Los impuestos por patentes siguen constituyendo la principal fuente de ingresos corrientes y el segundo rubro de los ingresos totales (17%) y los impuestos territoriales mantienen su posición en el cuarto lugar, aumentando en dos puntos porcentuales con respecto a 1999 (12%). Las transferencias de capital para ambos años constituyen el quinto rubro de ingresos con una participación promedio para el período del 9%. De los rubros seleccionados, los ingresos tributarios representaron un 44.5% y los de capital un 26.4% en 1999 y para el 2005 esta relación fue del 43.6% y 33.5%.

Estos cambios en la estructura de los ingresos, reflejan un sector municipal financieramente menos autónomo que a finales de la década de los noventa, al no poder ampliar la proporción de aquellos recursos que dependen enteramente de su gestión y esfuerzo, y cuyo crecimiento presupuestario descansa en buena parte en recursos no ejecutados en períodos anteriores y en trasferencias del Gobierno Central.

5.2.7 Transferencias del sector público al régimen municipal

Las transferencias del sector público al régimen municipal tienen dos fuentes: las corrientes que se aplican a gastos corrientes como gastos administrativos (remuneraciones, suministros), intereses de la deuda y otros, y las de capital que se destinan a gastos de inversión.

⁹⁶ Se toma la venta de servicios como un solo rubro que incluye los servicios de recolección de basura, aseo de vías y sitios públicos y otros.

Cuadro No. 5. 12
Gobiernos Locales
Transferencias del Sector Público a las municipalidades
(como porcentaje de los ingresos totales)
1999 - 2006

Clasificación Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Ingresos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Transferencias corrientes	2,7	3,4	3,0	3,0	1,6	1,7	1,9	1,8	2,4
Del Sector Público	2,5	3,2	2,9	2,9	1,5	1,6	1,9	1,5	2,3
Transferencias de capital	9,5	8,4	9,1	9,6	8,4	6,9	8,7	7,9	8,5
Del Sector Público	9,1	8,2	9,0	9,5	8,0	6,8	8,6	7,8	8,4
Total de transferencias del sector público	11,6	11,4	11,9	12,4	9,6	8,4	10,5	9,3	10,6

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

El total de las transferencias del Sector Público al régimen municipal representó para el período un promedio del 11% de los ingresos municipales (Cuadro No. 5.12). Las transferencias corrientes llegaron a representar hasta un 3% en los años 2000, 2001 y 2002 y luego pierden importancia relativa. Las transferencias de capital, donde fueron significativas las partidas específicas en los primeros años y luego a partir del 2003 los recursos de la Ley 8114 (2002), pasaron de un 10% en el 2003 a un 8% en el 2006⁹⁷.

5.3 Los egresos municipales (1999 – 2006)

5.3.1. Egresos totales como porcentaje de los ingresos totales

Los egresos municipales representaron en promedio el 73.5% de los ingresos totales, mostrando el sector una incapacidad para aumentar el gasto a lo largo del período. Para 1999 los gobiernos locales ejecutaron el 77% de sus ingresos mientras que para el 2006 lo ejecutado representó el 70% del presupuesto real. Si tomamos como referencia el año 1995, donde se ejecutó el 80% de los ingresos, podemos visualizar mejor la tendencia hacia superávits crecientes⁹⁸.

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS EGESOS	
TOTAL EGRESOS	
GASTOS CORRIENTES	
Gastos de consumo	
Intereses y comisiones sobre la deuda	
Transferencias corrientes	
GASTOS DE CAPITAL	
Formación de capital	
Compra de maquinaria y equipo	
Inversión financiera	
Transferencias de capital	
TRANSACCIONES FINANCIERAS *	
Amortización de pasivos	

Fuente: Contraloría General de la República

Cuadro No. 5. 13
Gobiernos Locales
Egresos ejecutados del total de ingresos
Según categoría económica
(como porcentaje de los Ingresos Total)
1999 - 2006

Clasificación económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Total de egresos	77,3	76,6	76,7	73,7	69,4	70,5	74,0	69,6	73,5
Gastos corrientes	58,8	56,4	57,5	54,2	53,2	52,7	50,7	50,7	54,3
Gastos de capital	18,5	20,2	19,2	19,5	16,2	17,8	23,2	17,9	19,1

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

Los altos porcentajes sin ejecutar, hasta del 30% de lo ingresado, han generado en los últimos años una serie de denuncias contra las municipalidades sobre la retención excesivas de recursos que reciben como tributos, situación contradictoria ante las urgentes necesidades de los cantones de nuevos y mejores servicios comunitarios y una mayor cantidad de obra pública.

⁹⁷ Es de prever que este rubro se incremente en los próximos años ante el compromiso de la Administración Arias con el régimen municipal de desembolsar la totalidad de los recursos provenientes de la Ley 8114 que corresponden a las municipalidades.

⁹⁸ Rojas. R., Olman. Sistema Tributario Municipal, BID, 2002. Pág. 20 En ese momento se señaló como causantes del 20% no ejecutado la existencia de estructuras organizacionales inadecuadas, recursos humanos poco calificados, baja capacidad de planeamiento estratégico y operativo, limitaciones y desconocimiento de la normativa y procesos de contratación administrativa, extensos.

5.3.2. Egresos totales municipales

Cuadro No. 5. 14
Gobiernos Locales
Variaciones anuales de los egresos totales municipales
Según categoría económica
En millones de colones y porcentajes
1999 - 2006

Clasificación económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Egresos totales	31.304,6	38.011,8	45.044,3	52.848,7	57.105,6	69.867,6	86.395,0	103.816,8
Crecimiento nominal		21,4	18,5	17,3	8,1	22,3	23,7	20,2
Crecimiento real ipc julio 2006 = 100		8,7	6,5	7,7	-1,3	8,8	8,7	7,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica, 2006

Los egresos registraron para el período un crecimiento anual promedio de cerca del 20%, en términos reales este crecimiento representó un 7%, registrándose la tasa más baja en el año 2003 con un crecimiento negativo del 1.3% ⁹⁹(Cuadro No. 5.14).

5.3.3 Estructura de los egresos municipales

Del total de egresos ejecutados en el período en estudio (Cuadro No. 5.15), el 74% en promedio se destinó a gastos corrientes, principalmente a gastos de consumo, 63%: pago de sueldos y salarios, 41%, y adquisición de bienes y servicios, 21%.

Cuadro No. 5. 15
Gobiernos Locales
Egresos ejecutados por período económico
Según categoría económica
(como % de los Egresos Totales)
1999 - 2006

Clasificación económica	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Total Egresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos corrientes	76,1	73,6	75,0	73,6	76,7	74,7	68,6	72,8	73,9
Gastos de capital	23,9	26,4	25,0	26,4	23,3	25,3	31,4	25,7	25,9

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 1999 - 2006

Los gastos de capital representaron un 26% de los egresos totales, observándose un repunte en el año 2005 y 2006. conforme se fueron ejecutando los recursos provenientes de la Ley 8114. Dentro de esta clasificación, el rubro más importante lo constituyó los gastos de formación de capital, (obras viales, urbanísticas, portuarias, edificios e instalaciones, etc.) cuya participación dentro del gasto pasó de un 12% en 1999 a un 21% en el 2006, sobre todo en el renglón de obras viales en los tres últimos años (9,2%, 15.9% y 13.8%).

5.4 Principales problemas relacionados con los ingresos y egresos municipales

5.4.1 Desactualización de los impuestos municipales (patentes)

Entre las causas que se señalan del bajo crecimiento de los ingresos propios del régimen municipal se encuentran los problemas de gestión de los tributos. Son pocas las municipalidades que mantienen políticas de actualización regular de sus leyes de patentes y la mayoría opera con leyes de cuatro años o más. Entre las causas de esta situación se mencionan la falta de capacidad técnica para llevar una contabilidad de costos y mantener los datos al día, para elaborar propuestas o proyectos de ley y en algunos casos negligencia o conveniencia política de no actuar. Entre aquellas municipalidades que han llevado a cabo gestiones para renovar su marco normativo, el extenso proceso de aprobación de los proyectos de ley en el congreso ha sido señalado como una de las razones que desestimula la revisión

⁹⁹ En concordancia con lo señalado en las citas 91 y 92, el Tercer Informe (2007) sobre la gestión de los gobiernos locales incluye los datos ajustados por lo que presenta diferencias con los datos publicados en las Memorias Anuales. Para el 2005 la variación de los egresos se elevó al 17.6% pero crece únicamente un 2.3% en el 2006.

periódica de los tributos. De acuerdo con la información estadística obtenida (Capítulo II) entre 1999 y el 2006 solo se emitieron 22 leyes sobre impuestos municipales.

El 25 de octubre del 2000 se presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley con el objeto de facultar a las municipalidades para que fijen sus impuestos directamente y para que donen bienes en el marco de la administración pública sin requerir de la autorización legislativa¹⁰⁰ Este proyecto recibió dictamen afirmativo unánime por la Comisión de Asuntos Económicos y fue aprobado en agosto del 2007 en primer debate. El proyecto sujeta la propuesta a la elaboración de una ley en donde se fijen las normas a las que deberá ceñirse las municipalidades, la cual deberá ser votada por dos tercios del total de los miembros de la AL. Pese a que la aprobación en comisión y en primer debate se ha llevado a cabo sin mayores tropiezos en los últimos meses, se corre el riesgo que -al igual que con la reforma del Art. 170 de la Constitución Política- la ley que operativiza la reforma se estanque, en la medida en que fracciones opuestas al proyecto entraben la iniciativa¹⁰¹

5.4.2- Decrece la recaudación por concepto del IBI

En la mayoría de los estudios se determinó que los ingresos recaudados en los últimos años no alcanzaron los niveles presupuestados. Se considera que la estimación de ingresos por este tributo es conservadora ya que con la valoración de terrenos –efectuada por las mismas municipalidades- más el valor estimado de las edificaciones podría eventualmente generar un ingreso mayor al estimado en cerca de un 50%¹⁰².

Entre las causas del lento crecimiento de los recursos provenientes del IBI se identifican: plataformas de valores e información catastral desactualizada, baja declaración de bienes por parte de los contribuyentes, ejecución limitada de avalúos; la ausencia de actualización de los valores inmuebles con base a la información que generan los permisos de construcción, traslados de dominio y gravámenes hipotecarios, problemas en la gestión del cobro y altos pendientes de recaudación. Por otro lado, dependiendo de las características del cantón otras variables que toman relevancia han sido: la extensión de áreas protegidas, cantidad de precarios y número de viviendas de interés social. Finalmente, coadyuva a lo citado la falta de coordinación entre las municipalidades, la Oficina de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda y el Registro Nacional.

5.4.3- Evasión del Impuesto de Construcción

El Impuesto sobre la Construcción tiene su sustento jurídico en la Ley de Construcciones y la Ley de Planificación Urbana¹⁰³. Para el período en estudio representó el tercer rubro en importancia entre los ingresos tributarios, mostrando un crecimiento tanto en términos nominales como reales a partir del 2004. Sin embargo, el aumento en la recaudación de este tributo no ha crecido en forma equivalente a la aceleración constructiva que se registra a partir del año 2003 en el país.

En estudio realizado sobre el desempeño reciente de la industria de la construcción se apuntaba, con base en datos del INEC, que mientras en el 2001 el número de metros construidos era de un poco más de 2.5 millones, en el 2005 alcanza la cifra de 3.05 millones para cerrar en el 2006 con cerca de 4 millones de metros cuadrados. Por otro lado, con base

¹⁰⁰ Expediente 14038, 25/10/00. Reforma del Inciso 13) del Artículo 121 y del Artículo 174, y adición de un párrafo al Artículo 175 de la Constitución Política.

¹⁰¹ La Nación. 20/10/07. “Peligro tributario”, Armando González. 27/10/07, “Plan Tributario Municipal”, Editorial.

¹⁰² CGR. Análisis y opinión sobre la gestión de gobiernos locales. Tercer Informe. Págs. 71 – 73.

¹⁰³ Ley de construcciones No. 833 del 2/11/49. Artículo 74. Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con la licencia de la Municipalidad correspondiente. Ley de Planificación Urbana No. 4240 del 15/11/68. Art. 70. Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de esta ley, hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro y para recibir contribuciones especiales para determinadas obras o mejoras urbanas....”

en las estadísticas de permisos de construcción visados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos se concluyó que en el 2006 se incrementó la superficie total autorizada en metros cuadrados en un 57.86% respecto al 2005, mientras que la Cámara Costarricense de la Construcción reportó un crecimiento en el número de metros cuadrados durante el 2006 del orden de un 64%¹⁰⁴.

Estos datos contrastan con los reportados por la CGR por concepto del Impuesto sobre las construcciones, el cual mostró para los períodos 2005 – 2006 un incremento nominal del 36.6% y real del 24.2%. El ente contralor estima sobre estas diferencias una evasión estimada del 33.8% a nivel nacional, cerca de $\text{C}1.700.0$ millones¹⁰⁵.

La mayoría de las municipalidades no cuentan con inspección suficiente ni oportuna de las construcciones, lo que repercute en la ejecución de obras sin licencia, con las siguientes consecuencias: pérdida de ingresos por el no cobro del impuesto sobre las obras; incidencia directa en los ingresos futuros sobre el IBI, al no actualizarse el valor de las propiedades donde se construye; efecto negativo en la recaudación del ingreso por patentes, al no reportar las obras con fines comerciales que requerirán del pago de una licencia municipal e incumplimiento de su obligación de velar por el ordenamiento urbano y el control de zonas de riesgo¹⁰⁶.

5.4.4.- Problemas de transferencia y administración de los recursos provenientes de la Ley 8114.

5.4.4.1 - Sobre la transferencia de recursos

Los recursos provenientes del impuesto sobre los combustibles se reflejan como ingresos de capital y tienen una aplicación fija señalada en la propia ley que, en el caso de las municipalidades, es la reparación y mantenimiento de la red vial cantonal. Las transferencias de los recursos por parte del Gobierno Central a las corporaciones municipales presentaron en su inicio una serie de limitaciones en cuanto a los montos y oportunidad de los giros, situación que parecieran irse ajustando conforme se llega al 2006. Como se observa en el Cuadro No.5.16, del total que le correspondía a las municipalidades (46.0 mil millones) en el período 2001 – 2005, únicamente se aprobaron en el Presupuesto de la República un 80% (37.1 mil millones). De este monto, los municipios incluyeron en sus presupuestos un 95%, quedando pendiente la suma de 1.7 mil millones de colones¹⁰⁷.

Cuadro No. 5.16
Gobiernos Locales
Ingresos de la Ley 8114
2001 - 2005
(en millones de colones)

Año	25% del 30% de la recaudación sobre estimación de la CGR	Total Publicado Presupuesto Ord. República 1/	Total aprobado por la CGR 2/	Total girado efectivo M. Hacienda	% girado efectivo respecto a lo aprobado por la CGR
2001	3.120,00	3.099,20	0,00	0,00	0%
2002	9.825,00	6.806,00	6.104,50	3.409,30	55,8%
2003	11.512,50	6.069,00	5.798,10	5.806,90	100,2%
2004	11.812,50	11.300,00	10.619,10	4.729,90	44,5%
2005	12.902,10	13.000,50	12.875,30	9.585,00	74,4%
Total al 31/12/05 3/	46.052,10	37.175,50	35.397,00	23.531,10	66,5%

Notas: 1/ Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario para los períodos correspondientes. 2/ Según informes de Liquidación Presupuestaria de la CGR al 31 de diciembre. Fuente: Contraloría General de la República, Análisis y Opinión de la gestión de los gobiernos locales, 2005

¹⁰⁴ Programa Regularización Registro Catastro. Román Forastelli, Marcela. Características y dinámica reciente del mercado inmobiliario en Costa Rica. Programa de Regularización del Catastro y Registro. Préstamo BID 1284/OC-CR. 2007. Págs 26 - 34

¹⁰⁵ CGR. Idem. Pág. 71 - 73.

¹⁰⁶ Ley de Planificación Urbana No. 4240 del 15/11/68.y Ley de Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, No. 8488 del 22/11/2005.

¹⁰⁷ CGR. Memoria Anual 2004. Págs. 191-193. Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales, 2005. Págs. 70 -75.

En el año 2002 el Ministerio de Hacienda giró los recursos según su disponibilidad de flujo de caja y en el 2003 transfiere a las municipalidades prácticamente el 100% del total aprobado por la CGR. A partir de noviembre del 2004 se acreditan las transferencias de la Ley 8114 a cuentas de Caja Unica y como resultado de este mecanismo en el 2004 y 2005 se giran el 44% y 75% respectivamente. En total, al 2005 el MH había girado el 66.5% de los recursos asignados del período (23.5 mil millones) y las corporaciones habían dejado de percibir un total de 11.8 mil millones, diferencia con respecto a lo aprobado por la CGR¹⁰⁸

Cuadro No. 5. 17

Gobiernos Locales

Ing. Presupuestados de la Ley 8114 vrs ingresos gestionados por las municipalidades ante el MOPT y girados por el Período 2001 - 2005

(en millones de colones)

	2001	2002	2003	2004	2005
Autorizado en las Leyes de Presupuesto Nacional	3.099,20	6.806,10	6.068,80	11.300,00	13.000,50
Gestionado municipalidad y girado por el MOPT	0,0	3.772,1	5.674,6	10.769,9	12.423,9
% girado	0,0%	54,7%	93,5%	95,5%	95,2%
Gestionado por la Mun. y girado por el M.Hacienda	0,0	3.409,3	5.806,9	4.729,9	9.585,0
Diferencia MOPT / MH	0,0	362,8	-132,3	6.040,0	2.838,9
Saldo por gestionar la municipalidad ante el MOPT					576,6
Saldo en Caja Unica (MH) al 31/12/2005					8.373,0

Nota: Inf. De Gestión Municipal MOPT, Liquidaciones CGR, Ministerio de Hacienda

Fuente: Contraloría General de la República, Análisis y Opinión de la gestión de los gobiernos locales, 2005

Las municipalidades tienen que gestionar en primera instancia el traslado de los recursos del presupuesto del MOPT al Ministerio de Hacienda, donde posteriormente tramitan los desembolsos de acuerdo con los planes y proyectos debidamente concordados. En el cuadro No. 5.17 se observa como en los años 2004 y 2005 creció el saldo en Caja Unica llegando al 31 de diciembre del 2005 a la suma de 8.373.0 millones, recursos que unidos a los pendientes de tramitar ante el MOPT representan recursos disponibles que no se invirtieron en las vías cantonales. Al 31 de diciembre del 2006 el saldo sin ejecutar en poder de las municipalidades era de 3.107,3 millones y se mantenían en Caja Unica del Estado sin retirar la suma de 7.265,4 millones¹⁰⁹.

Gráfica No. 5.1



Fuente: CGR. Análisis y Opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, 2005

- Sobre la ejecución de obras

En el año 2002 se justificó la falta de obras por el ingreso tardío de los recursos, sin embargo para el año 2003 los niveles de ejecución también fueron bajos. La CGR ha señalado en sus memorias problemas en materia de planificación y ejecución física y técnica de las obras y deficiencias de control interno que afectan el gasto de los recursos provenientes de la ley e inciden en el crecimiento de la partida de "recursos de vigencias anteriores" (Ver recuadro adjunto). Se observa sin embargo para el final del período en estudio una mayor ejecución de estos recursos, en consonancia van adquiriendo mayor experiencia las Juntas Viales y las Unidades Técnicas. Mientras que en el 2002 la inversión representó un 14% del ingreso efectivo de los recursos, en el 2005 había aumentado a un 137% conforme las municipalidades empezaron a gastar el superávit acumulado¹¹⁰.

Problemas para la ejecución de los recursos provenientes de la Ley No. 8114	
-	Dificultades en el nombramiento de las Juntas Viales Cantorales y las Unidades Técnicas de Gestión Vial, así como el funcionamiento inadecuado de algunas de ellas.
-	Ausencia de inventarios de caminos, con costos actualizados

¹⁰⁸ CGR. Análisis y opinión sobre los gobiernos locales (2005). Segundo Informe. Pág. 70-74.

¹⁰⁹ CGR. Memoria Anual 2006. Pág. 238.

¹¹⁰ CGR. Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales, 2005. Pág. 74

Problemas para la ejecución de los recursos provenientes de la Ley No. 8114	
-	Desconocimiento de los procesos en materia presupuestaria, contratación administrativa y la normativa técnica emitida por la CGR y el MOPT
-	Inobservancia del reglamento a la ley en aspectos como planes quinquenales y el manejo de inventarios. No se definieron prioridades
-	Alta rotación de los encargados de administrar los recursos
-	Municipalidades sin conformar la Unidad Técnica de Gestión Vial
-	La estructura administrativa no contemplaba unidades de proveeduría o ingeniería
-	Carteles y contratos sin definición clara de objetivos
-	Débil supervisión del avance físico
-	No se consideró la participación de los concejos de distrito en el control de obras
-	Inadecuados controles de materiales en la fabricación de alcantarillas
-	Materiales adquiridos sin definir métodos para su control y utilización
-	Fallas en el control de combustibles y lubricantes
-	Falta de capacidad para planificar y programar los recursos por parte de las JVC para justificar ante el MH los planes y proyectos, requisito indispensable para los desembolsos.

5.4.5 Alto porcentaje del gasto con destino fijo determinado por la norma legal

El porcentaje del gasto con un destino fijo sigue siendo elevado. Para el año 2005 aproximadamente el 63% de los ingresos presupuestados por el sector estaba determinado por una norma legal, lo que dejó solo un 37% a los recursos con destino libre, de los cuales cerca de un 25% se destina a gastos de administración y obligaciones a terceros. Lo anterior significa que el margen de decisión de las municipalidades con recursos libres se reduce a un 12%¹¹¹ (Ver recuadro).

Asimismo, la mayor parte de los montos sin ejecutar tienen una aplicación fija determinada por la ley. Para el año 2005 del total de los recursos sin ejecutar el superávit libre representó el 33% y el específico el 67% y para el 2006 esta relación fue del 39% y del 61%. (Cuadro No.5.18). Entre los rubros con destino fijo sin ejecutar más relevantes se encuentran: El Fondo de servicios comunitarios; el Fondo de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria No. 8114; el Fondo de las Leyes 7905 y 7729 del IBI; el Fondo Plan de Lotificación para la adquisición de terrenos para proyectos; y el Fondo de la Ley 6043 de Alquiler de ZMT, dineros que deben destinarse a obras para el mejoramiento del cantón y mejoramiento de las zonas turísticas. En estos fondos se acumulan los recursos recibidos pero no ejecutados, los pendientes de traslado a otras entidades y otros cuyos saldos no son suficientes para el fin definido en la norma que los creo y que se acumulan por varios años. Entre las principales causas que se identifican de la falta de ejecución se han señalado: las diferencias políticas que desembocan en problemas de gestión administrativa y financiera, planificación inadecuada, desconocimiento de los procesos en materia de contratación de bienes y servicios, y atrasos en las transferencias por parte del Gobierno Central.¹¹²

Presupuesto 2005. Distribución del 63% según fin estipulado en las leyes

2% Transferencias a entidades públicas y privadas (juntas de educación, instituciones de bien social, asociaciones de desarrollo, etc.)
 25% Prestación de servicios y obras específicas
 14% Mantenimiento, reparación, etc. de los caminos vecinales.
 23% Diversidad de aplicaciones específicas: plan de lotificación, partidas específicas, milla marítima, empréstitos para servicios y proyectos.
 Fuente: CGR. Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales, 2005

Cuadro No. 5.18
 Recursos no ejecutados
 (en millones de colones y porcentajes)
 Años 2005 - 2006

Detalle	2005		2006	
	Monto	%	Monto	%
Recursos no ejecutados	33.225,2	100,0	45.046,2	100,0
Superávit libre	11.010,0	33,0	17.409,7	38,6
Superávit específico	22.215,2	67,0	27.634,4	61,4

Principales recursos con destino fijo	Monto		%	
	2005	2006	2005	2006
Superávit específico	22.215,2	27.634,4	67,0	61,4
Fondo de servicios comunitarios	1.872,4	3.810,0	8,4	13,8
Fondo Ley No. 8114	2.972,1	3.094,5	13,4	11,2
Leyes 7509 y 7729, IBI	1.408,6	3.064,6	6,3	11,1
Fondo plan de lotificación	2.040,0	2.247,6	9,2	8,1
Ley 6043, alquiler milla marítima	1.769,3	2.115,6	8,0	7,7
Saldo Partidas Específicas	1.923,7	1.486,3	8,7	5,4

5.4.6 Altos pendientes de cobro

¹¹¹ CGR. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Segundo Informe (2005), pag. 49.

¹¹² CGR. Informes Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Segundo Informe (2005). Págs. 58-61 y Tercer Informe (2006) Págs.61-68

La cartera morosa de las municipalidades ha crecido en términos nominales conforme han aumentado los ingresos totales del sector limitando la inversión en obra pública y la prestación de servicios comunales. En estudio realizado por la CGR en 31 municipalidades señalaba que la cartera al cobro representó el 37% en promedio de los ingresos totales percibidos por el sector en el 2002 y 2003. A partir del 2004 se observa una mejora con respecto al año anterior, 29%, y, aunque se eleva nuevamente a un 33%, en el 2005, se reduce en el 2006 a un 28%¹¹³ (Cuadro No. 5.19). En estos años se aprueban en dos oportunidades leyes generales para que las municipalidades establezcan períodos de amnistía tributaria con el objeto de ordenar sus cuentas pendientes y varias leyes particulares en el mismo sentido.

Cuadro No. 5.19
Pendiente al cobro
(en millones de colones y porcentajes)
2002 - 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Pend al cobro	19453,70	23099,70	26556,60	30228,60	30958,30
% de los ingresos	37,00%	37,00%	29,00%	33,00%	28,00%

Fuente: CGR. Memorias Anuales 2004, 2005, 2006

Tomando como referencia los ingresos propios, o aquellos generados por los propios gobiernos locales, vemos que entre el 2001 y el 2006 se reduce

el número de municipios cuyas carteras morosas representaban entre el 40% y el 80% de sus ingresos propios al pasar de 33 a 20 municipalidades (Cuadro No. 5.20). Por otro lado, aumenta el número de gobiernos locales para los que la cartera representa el 40% o menos de sus ingresos propios de 45 a 59 corporaciones. Se mantiene sin embargo un 6% de los municipios para los que el pendiente sobrepasa el 80% de los recursos recaudados por ellas¹¹⁴.

Cuadro No. 5.20
Porcentaje de morosidad respecto de los Ingresos Propios
(por municipalidades)
Años 2001, 2005, 2006

Como % de los I. Propios	2001	2005	2006
20% o menos	14	15	27
Más del 20% hasta 40%	31	40	32
Más del 40% hasta 60%	24	17	17
Más del 60% hasta el 80%	9	10	3
Más del 80% hasta el 100%	4	1	3
Más del 100%	1	5	2
ND	4	1	5
Total municipalidades y CMD	87	89	89

Fuente: Elaboración propia con información de la CGR, 2001, 2005, 2006

Las desigualdades de las carteras al cobro entre los municipios son notorias. Tomando nuevamente como referencia los ingresos propios vemos que, mientras que para la Municipalidad de Orotina el total de morosidad fue de un 1.5% en el 2006, para la Municipalidad de Guácimo representó un 163%. En el año 2005 estos extremos significaron un 1.7% en el caso del CDM de Cóbano y un 277% de los ingresos propios de la Municipalidad de Alajuelita.

Entre las causas de una gestión de cobro administrativo y judicial poco efectiva se señalan la falta de estrategias de cobro, la debilidad de las unidades administrativas encargadas de la administración tributaria, deficientes sistemas de información y en algunos casos el clientelismo político y corrupción¹¹⁵.

5.5 Las brechas al interior del régimen municipal en materia financiero presupuestaria

Un aspecto que ha caracterizado al régimen municipal costarricense es su heterogeneidad, que tradicionalmente se ha visto de manifiesto en las diversas capacidades individuales para llevar a cabo las funciones y en la variedad de los resultados obtenidos e impacto en sus territorios. Con la aprobación de nuevas leyes estas diferencias se visibilizan con mayor diaphanidad. Leyes como las del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la Ley No. 8114, del impuesto sobre los combustibles, no solo trasladaron recursos sino que requerían la puesta en práctica de procesos técnicos y administrativos de cierta complejidad, para la cual no todas las municipalidades estaban preparadas y cuya ejecución mostró resultados muy dispares.

Con el objeto de evidenciar las diferencias que existen al interior del régimen municipal, se analizan a continuación algunas variables relacionadas al ingreso y egreso municipal. Esta sección se basa en los indicadores de gestión para los gobiernos locales elaborados por la CGR para el año 2006¹¹⁶. A las variables seleccionadas se les adicionó la información sobre Rango de Ingreso estudiado al inicio del capítulo. Esta sección no pretende analizar los

¹¹³ CGR. Memorias Anuales 2004, Pág. 190, 2005 Pág. 216 y 2006 Pág. 239

¹¹⁴ CGR. Informes Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Segundo Informe (2005). y Tercer Informe (2006)

¹¹⁵ CGR. Memoria Anual 2006, Pág. 240. y Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Informe Primero,, 2001 Pág. 9

municipios o CMD en forma particular, ya que ello plantearía un estudio de cada corporación en forma independiente, sino que el énfasis se mantendrá en las brechas entre unas y otras. Para efectos del análisis, las 89 municipalidades y CMD se dividieron en cuatro categorías: a) Las municipalidades de San José, Alajuela y Cartago que conforman a su vez el rango de ayuntamientos con ingresos de más de 5.000 millones de colones y que permite observar por separado el comportamiento de la ciudad capital y de las dos ciudades más importantes en términos de recursos; b) las corporaciones con las diez posiciones más elevadas por variable; c) las municipalidades con las diez posiciones más bajas por criterio estudiado; y c) los CMD, cuya circunscripción territorial e ingresos son menores. En los Anexos Nos. 5 y 6 se detallan los indicadores seleccionados y los resultados para cada uno de ellos.

5.5.1 Brechas en materia de ingresos

- Ingresos totales

Del total presupuestado y aprobado por la CGR para el año 2006, cerca del 40% de las municipalidades excedieron lo proyectado (dos municipios prácticamente lo duplicaron), un 65% cumplieron en más de un 90% los objetivos y un 78% en más de un 80%. Este alto cumplimiento en las metas de recaudación, según la opinión del ente contralor, obedece en la mayoría de los casos a la tendencia que se viene acentuando de elaborar presupuestos conservadores¹¹⁷. El total de ingreso recaudado representó en general el 97% de lo presupuestado por el sector.

Los ingresos del sector municipal para el año en consideración fueron de 146.680,0 millones de colones (\$282,5 millones). El municipio de la ciudad capital, San José, recaudó el 18% de los ingresos totales del régimen (26.493.5 millones de colones), seguido por las municipalidades de Alajuela, 6.4%, y Cartago, 4.2%, que en forma consolidada representaron cerca del 30% de los ingresos totales del sector.

Excluyendo las municipalidades del Grupo 1, las diez municipalidades que ocuparon las posiciones superiores por ingresos administran individualmente entre el 3% y 2% de los ingresos totales. Extrapolando, las diez municipalidades con menores ingresos y los CMD administran menos del 0.5% en forma individual.

Los ingresos totales por habitante significaron \$76,00 (39.295,3 colones) promedio por persona en el país¹¹⁸. En el caso de San José, el monto generado por vecino fue de \$165,00, seguido de Cartago con \$89,00 y Alajuela con \$80,00, cantones densamente poblados.

Las diez mejores posiciones según esta variable exceden la media hasta en más de cinco veces como es el caso de Garabito con \$473,00 promedio por habitante y Belén con \$349,00. Las restantes corporaciones se ubicaron entre los \$120,00 y \$182,00 por persona. En contraposición, los municipios con menores presupuestos, el ingreso promedio que obtuvo la corporación por persona osciló entre los \$19,00 y \$40,00. En el caso de los CMD, Colorado registra una suma similar a la del municipio de Belén (\$349.2) lo que obedece a una situación

¹¹⁶ En el año 2002, la Contraloría General de la República elaboró por primera vez el estudio Análisis y Opinión sobre los Gobiernos Locales, en el cual se construyeron en esa oportunidad 27 indicadores financieros y presupuestarios, que se generan con base a las liquidaciones presupuestarias presentadas por los municipios anualmente. A partir de estos indicadores se genera el Índice de Gestión Financiero Presupuestaria, IGFP, que permite ubicar a los municipios y CMD en un rankin de posiciones. Este estudio se realizó nuevamente en el año 2005 y luego en el 2006, a los cuales se les adicionaron nuevos indicadores. El informe del 2006 no incluye a los municipios de San Mateo y de Tibás por presentar inconsistencias y omisiones. Nuevamente se hace la observación que los informes de Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales presentan diferencias en los datos con los registrados en las Memorias Anuales de la CGR ya que incluyen ajustes efectuados en forma posterior a la publicación de estos últimos documentos.

¹¹⁷ Contraloría General de la República. Análisis y opinión sobre los gobiernos locales en el período 2006. Tercer informe. Pág. 9

¹¹⁸ Para los cálculos por habitante se utilizó el dato del Censo Nacional realizado en el 2000 por el INEC: 3,732,762 habitantes. El tipo de cambio utilizado para los datos del 2006 es de 519.1 colones por dólar

excepcional¹¹⁹. Como referencia, sus ingresos por habitante en el 2005 fueron de \$125,40. Cóbano y Monteverde se ubican por encima de la media con ingresos por habitante de \$137,00 y \$108,00, mientras que los cinco restantes CMD oscilan entre \$71,00 y \$28,00 por persona.

- **Ingresos propios recaudados.**

Son los ingresos producto del esfuerzo directo de las municipalidades y permite determinar el grado de autonomía financiera, es decir, a un mayor peso de estos recursos en el presupuesto, mayor será la proporción de ingresos que provienen de fuentes propias y de carácter permanente. Los ingresos propios incluyen los ingresos corrientes menos las transferencias corrientes más los recursos provenientes de venta de activos, y para el año 2006 representaron el 67% (97.905,8 millones de colones) del total registrado.

Del grupo de mayores ingresos, estos recursos representaron para la MSJ el 83% de sus ingresos, el 82% en el caso de Cartago y el 74% de Alajuela. Las diez municipalidades con mejores posiciones, se movieron en un rango de entre el 73% y 90% de lo recaudado. En contraposición, las corporaciones en las posiciones inferiores los ingresos propios significaron entre el 18% y 58% de lo recaudado, es decir, que sus ingresos se complementaron entre un 78% y 42% con transferencias e ingresos de capital. Estas últimas corporaciones se ubican fuera del GAM y poseen presupuestos menores a los 500 mil millones de colones. Finalmente, los CMD presentaron una posición intermedia entre el 42% y el 85%, en el caso de Colorado.

- **Relación entre el número de funcionarios y los ingresos propios recaudados**

Este indicador busca medir la eficiencia en la utilización de los recursos humanos y en la recaudación. El promedio de recaudación para el país por funcionario fue de \$19.872,00 (10.2 millones de colones). La MSJ recaudó \$18.192,70 por funcionario, Cartago recaudó \$23.549,30 y Alajuela \$34.846,00.

Entre las corporaciones en las mejores diez posiciones, Belén fue el municipio que más ingresos propios recaudó por funcionario, \$44,712.8, seguido por Carrillo con \$41,758.7. Los ocho municipios restantes recaudaron entre \$25.408,80 y \$36.547,80 por funcionario. Estos municipios son en su mayoría de ingresos altos y con más de 50 funcionarios. En el grupo de las diez posiciones más bajas, el rango de ingresos propios por funcionario fue de \$6.334,00 a \$11.751,00. Estos municipios se caracterizaron en su mayoría por ingresos totales bajos, por ser corporaciones con menos de 50 funcionarios y por ubicarse fuera del GAM. En el caso de los CMD de Colorado y Cóbano, los ingresos propios por funcionario fueron elevados (\$70,970.0 y \$39,574.1), los restantes CMD recaudaron entre \$12,077.6 y \$24,372.0

- **Ingresos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) por unidad habitacional**

En el 2006 se reportaron ingresos producto de la recaudación del IBI por \$36.1 millones (18.760,6 millones de colones), lo que representó un ingreso promedio de \$35.8 (18.609,00 colones) por unidad habitacional¹²⁰. Del total de ingresos por concepto del IBI, el Grupo I captó el 24%. Para el cantón de San José, este rubro representó un ingreso promedio de \$61,00 por unidad habitacional, \$41,00 para Cartago y \$36,00 para Alajuela.

En el caso de las mejores diez posiciones, los municipios de Garabito, Escazú, Santa Ana y Belén, recaudaron el 15% del IBI del sector municipal, y registraron ingresos promedios por unidad habitacional de \$215,00 \$158,00, \$152,00 y \$129,00, respectivamente. Estos municipios se caracterizan por una expansión de la construcción residencial y comercial. Otras municipalidades de este grupo se movieron entre los rangos de \$61,61 y \$75,00. Contrastando

¹¹⁹ Ídem. En el año 2006, el CMD de Colorado tuvo ingresos por concepto del Impuesto al Cemento producto de una deuda de varios años de parte de Cementos del Pacífico, S.A.. Pág. viii. Colorado, presupuestó en ese año ingresos por 291,0 millones de colones y registró ingresos por 738,9 millones de colones. Esta situación afecta su posición en el análisis por variable.

¹²⁰ Ídem. Se utiliza para el cálculo el número de casas de acuerdo al Censo Nacional realizado en el 2000 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1.008.142 unidades habitacionales.

estos datos, se encuentran los municipios en las posiciones más bajas cuyos ingresos por unidad habitacional oscilaron entre los \$4.00 y \$11.50. Además de los problemas técnicos y administrativos señalados en secciones anteriores sobre la recaudación de este impuesto, deben tenerse en cuenta en el análisis de cada corporación las características propias del cantón, como cantidad de precarios, número de viviendas de interés social, área de territorios protegidos, los inmuebles cubiertos por el Artículo 4 de la Ley del IBI y densidad poblacional, entre otros. Los CMD, dada su circunscripción territorial y baja densidad poblacional registran ingresos bajos por concepto del IBI, entre los \$9,00 y \$11.5.

- Ingresos por endeudamiento

Los ingresos por endeudamiento han ido perdiendo peso en los últimos siete años y para el 2006 representaron el 0.5% (779 millones de colones) de los ingresos totales del sector municipal.

Solo 29 municipalidades registraron ingresos por endeudamiento. Estos recursos representaron en el municipio de Oreamuno el 15.5% y obedecieron a préstamos que hizo el IFAM a esa corporación. En las nueve subsiguientes corporaciones los ingresos por este concepto representaron entre el 1% y el 7% y en las restantes municipalidades representó menos del 1% de sus ingresos. En el caso de los CMD, sólo Peñas Blancas registró movimientos por empréstitos, los cuales representaron el 5% de sus ingresos.

- Ingresos por recursos de vigencias anteriores

Los recursos por vigencias anteriores o aquellas partidas que no fueron ejecutadas en el período correspondiente y se trasladan de un período al otro, representaron el 22.6% (33,115,2 millones de colones) de los ingresos del sector. Entre más bajo el indicador, mejor es la posición que tiene la corporación. Estos recursos significaron en el caso de la municipalidad de la ciudad capital el 14% de sus ingresos, seguida de Cartago (17%) y Alajuela (24.5%).

Entre las corporaciones con las diez posiciones superiores, el rango de estos recursos varió entre el 6% y el 13% de sus ingresos, en contraste con las diez posiciones inferiores en las que representó entre el 36% y el 60%. En ambos grupos se incluyen entidades de todas las categorías de ingreso. El peso de estos recursos en los presupuestos de los CMD varió entre el 15% y 58%.

En resumen, para el año 2006, las brechas entre las municipalidades y CMD en materia de ingresos y se pueden sintetizar en los siguientes límites:

Brecha entre municipalidades en relación con los ingresos		
Variable	Limite inferior	Limite superior
Ingresos Totales recaudados	- Municipalidad: 195,59 millones de colones (\$376.7 mil)	- MSJ (capital): 26.493,5 millones de colones (\$51.0 millones)
	- CMD: 103,86 millones de colones (\$200.0 mil)	- Segunda ciudad: 9.326,4 millones de colones (\$17.9 millones)
Ingresos totales por habitante	\$19,00	\$473,00
Ingresos propios recaudados	18%	91%
Ingresos propios recaudados por funcionario	\$6.334,00	\$44.713,00
Ingresos por IBI por unidad habitacional	\$6	\$215
Ingresos por endeudamiento	0%	15%
Ingresos por recursos de vigencias anteriores	60%	6%
Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CGR en Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales 2006		

5.5.2 Brechas en materia de egresos

- Comportamiento de los gastos en relación con los egresos presupuestados

Del total egresos presupuestados para el año 2006, el régimen municipal ejecutó tan solo el 70%. Bajos porcentajes de ejecución alertan, en la mayoría de los casos, sobre débiles procesos de planificación y adquisición de bienes y servicios.¹²¹ El comportamiento de las municipalidades del Grupo 1 se mantuvo en más de diez puntos porcentuales sobre la media: el municipio de San José ejecutó el 80% del monto presupuestado y Cartago y Alajuela el 75.5% y 71% respectivamente.

Las diez municipalidades que mejor calificaron ejecutaron entre el 86% de sus presupuestos y el 91%. Este grupo está compuesto por municipios de todos los rangos de ingresos y clasifican en él municipios cuyos IGFP son bajos como es el caso de Alajuelita. Por otro lado, se contraponen los municipios que ejecutaron entre el 31% y 47% de lo programado, compuesto en su mayoría por municipios con ingresos de más de 500 millones de colones (Rangos de Ingreso 2 y 3). En el caso de los CMD, en su mayoría con presupuestos menores a 500 millones de colones, la ejecución dependió del distrito, registrándose gastos entre el 54.5% y 93% de lo proyectado.

- **Gastos municipales como porcentaje de los egresos totales**

Del total de egresos reales del sector, 102,156,7 millones de colones (\$196.7 millones), las municipalidades del Grupo 1 ejecutaron el 30% del cual, sólo la MSJ representó cerca del 20% del total. Alajuela y Cartago ejecutaron el 6.5% y 4.1% respectivamente.

Las diez municipalidades con mayores egresos representaron individualmente entre el 3% y 2% de los egresos totales y en conjunto representaron el 25% del total. Las municipalidades con menos egresos, todas con presupuestos menores de 500 millones de colones anuales, no representan individualmente más allá del 0.03% del total gastado y en conjunto alcanzan el 2%. En cuanto a los CMD, su rango de participación se encuentra entre el 0.02% y el 0.01% de los egresos totales.

- **Gastos totales por habitante del cantón**

En términos generales, las municipalidades ejecutaron un gasto promedio por habitante de cerca de US\$53,00. El municipio de la ciudad capital gastó en promedio por habitante el equivalente a \$124,00, seguido de Cartago con \$61,00 y Alajuela \$57,00, todos ellos cantones densamente poblados.

Entre los cantones con mayor gasto por habitante destacan Belén, con más de \$200,00 por persona y Garabito, Santa Ana y Escazú con más de \$100,00 por vecino del cantón. El rango de las municipalidades con mayores egresos por habitante va desde los \$71,00 hasta los \$220,00. Se extrapola las diez corporaciones con menores egresos por habitantes cuyo promedio es de \$24,00 y oscila entre una base de \$13,00 y un tope de \$27,00. Por otro lado, los CMD de Colorado, Cóbano y Monteverde, se encuentran entre las primeras once posiciones del país al invertir \$114, \$84 y \$79 respectivamente. Los restantes CMD gastan menos del promedio del país entre un rango de \$18,00. y \$48,00 por vecino del distrito.

- **Egresos destinados a gastos de administración¹²².**

Los gastos de administración representaron el 26% del total de los egresos del sector municipal, 26,782,4 millones de colones, (\$51.5 millones) en el año 2006. En este indicador entre menor sea el gasto destinado a administración, mejor es su posición relativa con respecto a otros ayuntamientos, ya que se infiere que una mayor parte de sus egresos se destina a servicios e inversión. Del total de gastos en administración, las tres municipalidades del Grupo 1 ejecutaron el 32.5% (8.721 millones de colones). Dentro de su estructura de gastos, los administrativos representaron el 31% para la MSJ, un 30% en el caso de Cartago y un 18% para la de Alajuela.

¹²¹ Idem. Pág. 18

¹²² CGR. Anexos. 5/ El dato de Gastos Administrativos reales se tomó del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP)

En el grupo de instituciones donde los gastos administrativos tuvieron mayor peso, estos representaron entre el 32% y cerca del 40% de sus egresos totales. Entre aquellos municipios donde el rubro administrativo fue porcentualmente menor, las corporaciones se movieron en un rango del 10% al 28%. Ambos grupos incluyen corporaciones de todas las categorías de ingresos por lo que no se puede establecer una relación entre el rango de ingresos y el porcentaje en gastos administrativos. Los CMD se movieron en un rango entre el 18% de sus gastos y un 44%.

- **Las remuneraciones como porcentaje de los egresos**

El gasto destinado a remuneraciones representó en el año 2006 el 43% del total de los egresos del sector municipal, 44.234.5 millones de colones (\$85.2 millones). El gasto en remuneraciones comprende el pago a funcionarios que prestan servicios comunales y trabajan en proyectos de inversión, por lo que no puede ser considerado en su totalidad como gasto administrativo¹²³. Del monto total de remuneraciones, el Grupo 1 ejecutó el 35.6% (15.767,4 millones de colones) y solo la MSJ un 26%. En el caso de esta municipalidad, este rubro significó el 58% de sus gastos. Le sigue la municipalidad de Cartago con un 55% y la Alajuela con 29%.

Entre los diez gobiernos locales que asignaron una mayor participación al pago de remuneraciones, este osciló entre un 50% y un 61% de sus egresos. Extrapolando, en el grupo con el menor porcentaje asignado, este rubro varió entre un 15% y un 28% de los egresos de las municipalidades seleccionadas. Los CMD se ubicaron en una posición intermedia entre el 20% y 40.5%.

- **Egresos destinados a la prestación de servicios comunitarios**

Del total de los egresos del sector municipal, un 39% de los egresos totales, 40.144.5 millones de colones (\$77.3 millones) se destinaron a servicios comunitarios. La municipalidad de la ciudad capital invirtió un 51% de sus egresos en esta área (10.185,2 millones de colones) lo que significó el 25% del total ejecutado por el sector Cartago y Alajuela destinaron a servicios el 47.5% y el 33% de sus gastos.

Mientras que el grupo de municipios con mayores egresos en servicios comunales destinó entre el 49% y 63%, los que asignaron una menor proporción lo hicieron entre el 5% y el 16%. Entre los CMD los egresos en servicios variaron entre un 7% y un 40%.

Si bien este indicador arroja luz sobre el peso que tiene la prestación de servicios en los presupuestos municipales, el gasto por habitante del cantón permite aproximarse a otros criterios cualitativos tales como cantidad, cobertura, oportunidad y calidad de los mismos.

En promedio, los gobiernos municipales invirtieron \$20.7 (10.755 colones) por habitante del país. La MSJ asignó \$63,00 por habitante, mientras que Cartago y Alajuela destinaron \$29,00 y \$19,00.

Entre las diez municipalidades del rango superior, llama la atención el caso de la Municipalidad de Belén, la cual registró el gasto por ciudadano más elevado \$94.5. El resto de las municipalidades de esa categoría oscilan entre los \$30,00 y \$43,00. En el grupo opuesto, la diferencia es abismal. La inversión en servicios por ciudadano va de los \$3,00 a \$7,00 por habitante. En el caso de los CMD, Monteverde y Colorado invierten \$33,00 y \$18,00 respectivamente y el resto de los concejos municipales de distrito entre \$4,00 y \$8,00.

- **Porcentaje de gastos de capital sobre los egresos ejecutados y gastos de capital por habitante**

Del total de egresos del año en estudio, el 26.3%, 26.825,1 millones de colones (\$51.6 millones) se destinaron a gastos de capital. Este rubro está influenciado por los recursos recibidos por las municipalidades producto de la Ley No. 8114 (impuesto a los combustibles) que tienen un destino fijo: reparación y mantenimiento de la red vial cantonal. Entre las

¹²³ Ídem. Pág. 21

municipalidades del Grupo 1, Alajuela fue la que más destinó recursos a gastos de capital, lo que implicó el 43% de sus egresos, seguida por el MSJ y el de Cartago quienes destinaron el 9% y el 16% respectivamente.

Las municipalidades que más asignaron recursos de sus presupuestos a inversión lo hicieron en una proporción del 50% al 79%. Las diez corporaciones se caracterizaron por estar ubicadas fuera del GAM y, con excepción de dos, sus presupuestos se encuentran en los Rango de Ingresos 3 y 4. El grupo de contraste, dedicó entre el 4% y 17% de sus egresos a los gastos de capital y se caracterizaron por ser municipios con ingresos totales mayores (Rango de Ingreso 2 y 3). Los ocho CMD mostraron una amplia gama en el destino de sus recursos de capital, ya que sus presupuestos con este fin fluctuaron entre el 7% y el 70%.

Si se analiza los mismos municipios sin el efecto de los recursos provenientes de la Ley No. 8114 se observa que en caso de los municipios del Grupo I, la proporción de los gastos de capital disminuye es dos puntos porcentuales o menos, lo que significa que, si bien estos recursos fueron importantes, no fueron significativos en la definición del gasto. No sucede igual en el grupo de municipios con mayores proporciones de egresos destinados a gastos de capital donde hay variaciones hasta de 60 puntos porcentuales estableciéndose un nuevo rango de entre el 3% y el 28% de sus egresos destinados a gastos de capital. Como ejemplo de la importancia relativa de la Ley No. 8114 en los egresos de algunas corporaciones están los casos de Acosta, Guatuso y Nandayure que registraron gastos de capital del 66%, 63% y 50% de sus egresos, pero que sin los efectos de la ley estos porcentajes se reducen al 3%, 3% y 5% respectivamente. Finalmente el grupo de municipalidades que destina proporciones menores de sus egresos a gastos de capital acusó menores variaciones.

Finalmente, con el objeto de tener una mayor claridad sobre el impacto de la inversión cantonal, se incorpora el índice de gastos de capital por habitante, el cual en promedio para Costa Rica fue de \$14,00 (7.186.4 colones) en el 2006.

El gastos de capital por habitante fue de \$11,00 \$24,00 y \$10,00 en las municipalidades de mayores ingresos: San José, Alajuela y Cartago. En el caso de las diez municipalidades en las posiciones superiores, la inversión promedio que realizaron los municipios fue entre \$33 a \$58 por persona y en el grupo con las posiciones más bajas de \$1 a \$5 por habitante. Los CMD se mostraron un rango de inversión de \$3,00 a \$52,00 por vecino.

En resumen, para el año 2006, las brechas entre las municipalidades y CMD en materia de egresos, se pueden sintetizar en los siguientes límites:

Brecha entre municipalidades en relación con los egresos		
Variable	Limite inferior	Limite superior
Relación entre los gastos presupuestos y los egresos ejecutados	31%	93%
Egresos Ejecutados	- Municipalidad: 133.7 millones de colones (\$257,2 mil) - CMD: 79.3 millones de colones (\$152,7 mil)	- Capital 19.984.2 millones de col. (\$38,4 millones) - 2da ciudad Ing. 6.615.1 millones de col. (\$12,7 millones)
Gastos totales por habitante del cantón	\$13%	\$220
Porcentaje de los egresos destinados a gastos de administración	10%	43%
Porcentaje de los egresos destinados a remuneraciones	15%	60%
Porcentaje de los egresos destinados a servicios comunitarios	5%	63%
Gastos en servicios comunitarios por habitante del cantón	\$3	\$95
Gastos de capital / egresos ejecutados	4%	79%
Gastos de capital sin recursos Ley 8114 / egresos totales	0.5%	69%
Gastos totales de capital por habitante	\$1	\$58

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CGR: Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales 2006

Las asimetrías en el régimen municipal se acentuaron en el período de estudio, conforme un grupo de municipios logró impulsar procesos de modernización administrativa, mejoró la recaudación de sus ingresos y la aplicación del gasto, renovó sus procesos de planificación y estableció nuevos enlaces de comunicación y modalidades de interacción con otras instituciones del régimen, órganos gubernamentales, cooperación internacional y la sociedad civil. Por otro lado, nos encontramos con municipios con estructuras administrativas financieras débiles, que año tras año arrastran situaciones deficitarias y prácticamente mantienen una dinámica de sobrevivencia. Entre estos dos extremos se mueve la mayoría de los municipios, caracterizados por un comportamiento diverso de las variables estudiadas. Es sobre esta realidad dispar que se deben proyectar los esfuerzos de fortalecimiento municipal y de descentralización.

6.1 Los servicios municipales

La Constitución Política en su Artículo 169 y en el CM en sus Artículos 3 y 4 señalan que el gobierno y la administración de los intereses y servicios del cantón, estarán a cargo de los gobiernos municipales e indica que entre sus atribuciones fundamentales se encuentra la prestación de los servicios públicos comunales.

El CM identifica –pero no limita- el quehacer municipal a los siguientes servicios¹²⁴:

- Servicios urbanos. En esta clasificación se encuentran los enlistados en el Art. 74 del CM y son los servicios más frecuentes que prestan las municipalidades: recolección de basura, aseo de vías y sitios públicos, mantenimiento de parques y zonas verdes. Por estos servicios se cobran tasas y tarifas para las cuales se deberá tomar en consideración el costo efectivo más un 10% de utilidad para su desarrollo.
- Servicios a propietarios omisos. Se encuentran comprendidos en el Artículo 75 del CM y constituyen obligaciones no atendidas por los propietarios de bienes inmuebles. Entre estos servicios se incluyen la reparación de aceras, remoción de malezas, limpieza de lotes sin construir. Por estos trabajos las municipalidades cobran el costo efectivo de la obra o servicio y luego de ocho días hábiles un 50% de multa e intereses moratorios.
- Servicios de infraestructura. Tiene su sustento en el Artículo 77 del CM. Se refiere a la construcción de obras públicas locales, las cuales son canceladas mediante contribuciones especiales por parte de los beneficiados de la obra.
- Servicios de regulación económica. Comprende el otorgamiento de licencias para el desarrollo de actividades lucrativas por las cuales se cobra una patente de explotación. Los artículos 79 y 83 del CM establecen el cobro de un impuesto el cual se regulará por una ley especial al igual que la licencia para la venta de licores al menudeo.
- Servicios relacionados al uso del suelo. La emisión de la autorización sobre el uso del suelo es un requisito para la obtención de permisos de construcción y la patente municipal para actividades comerciales.

El CM otorga autonomía al régimen municipal para fijar las tasas de los servicios urbanos, y para administrar el régimen de licencias y contribuciones especiales. Le corresponde a la CGR el control de legalidad de las tasas y precios¹²⁵ y a la AL la aprobación de las leyes de tributos cantonales.

La mayoría de las municipalidades prestan una oferta limitada de servicios y son pocas las iniciativas que se han desarrollado más allá de las señaladas por el CM, por lo que no se observan grandes variaciones en el tipo de servicios prestados con respecto a los años previos a 1999, aunque sí una mayor cobertura de los mismos. Destacan, sin embargo, algunas municipalidades de ingresos medios y altos que han incursionado en nuevos proyectos en el área social, como la Municipalidad de San José (MSJ), Belén y Escazú entre otras.

La MSJ tiene nuevos servicios de bienestar social, como por ejemplo, proyectos orientados a poblaciones vulnerables, adulto mayor, niñez y adolescencia. En coordinación con el IMAS y Hogares Crea abrirá en el 2008 dos centros para que los indigentes de la capital pasen la noche y coman a la vez que se les ofrece un programa de rehabilitación contra las drogas.

¹²⁴ Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano, Pallavicini Violeta, Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica.

¹²⁵ www.pgr.go.cr. Jurisprudencia en relación a la fijación de tasas y tarifas: PGR, Dictamen : 169 del 20/08/1999 las municipalidades son libres de fijar las tarifas por recolección de basura; 2000, Sala IV, Votos 9972 y 8157. la aprobación tarifaria por el servicio municipal de acueducto se encuentra fuera de la competencia de la CGR. Dictámen No. 016 del 27/01/2004 sobre el pago de tasas y contribuciones.

Otros proyectos que comparten varias municipalidades son las bolsas de empleo, proyectos orientados a mujeres, programas culturales y de formación artística, en educación (bibliotecas virtuales), en mejoramiento del medio ambiente y reforestación entre otros. El desarrollo de nuevos servicios está vinculado a la capacidad financiera y de gestión de cada institución.

Las prestaciones más frecuentes siguen siendo las tradicionales. De acuerdo a cuadro elaborado por el IFAM en el 2004 sobre los rubros presupuestados en 34 municipios, los servicios usuales fueron los relacionadas con caminos y calles y recolección de basura que se da prácticamente en la totalidad de los cantones, seguida por limpieza de vías y sitios públicos, actividades culturales y deportivas y cementerios. Por provincia, Alajuela registró una mayor variedad de servicios (25) seguida de San José (24), Guanacaste (22), Cartago y Puntarenas (ambos con 20). Las provincias que registraron una menor oferta fueron Heredia y Limón (18 y 17 respectivamente).

Cuadro No. 6.1
Rubros presupuestados por las municipalidades para atender las demandas comunales
Por provincia
2004

PROVINCIA / SERVICIO	COSTA RICA	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON
Caminos y Calles	81	20	15	8	10	11	11	6
Recolecc. Basura	80	19	15	8	10	11	11	6
Aseo Vías	74	19	14	8	8	10	10	5
Educ. Cult. Dep	70	14	14	7	10	10	9	6
Cement.	62	16	9	5	9	10	9	4
Seg. Vial ****	60	17	12	6	8	9	5	3
Venta Otros Serv. **	52	11	10	4	5	10	7	5
Parques y obras ornato	50	13	6	6	7	11	5	2
Alquiler Edificios, Locales	49	11	10	3	7	5	8	5
Mercado, Plazas, Ferias *	39	6	11	3	1	7	8	3
Protecc. Medio Ambiente	35	10	8	4	3	4	3	3
Serv. Acued. *****	33	5	9	8	5	2	4	0
Estaciona- miento y Terminales	24	3	7	2	1	7	4	0
Alq. Varios	16	2	3	1	3	4	2	1
Zona Marit. Terrest.	15	0	0	0	0	7	6	2
Seguridad y Vigilancia ***	12	3	2	1	3	1	0	2
Serv. Soc. Complem.	11	3	2	1	2	2	0	1
Reparac. Maq. Equip.	8	2	1	1	1	1	2	0
Alcant. Sanit. Pluvial	7	2	1	1	0	1	0	2
Inst. Recreat. Deport. y Turist.	5	0	0	0	2	2	1	0
Tajos y Canteras	5	1	1	0	0	0	1	2
Atenc. Emerg. Cantonales	3	1	0	0	0	1	1	0
Serv. Matad.	3	0	1	0	0	1	1	0
Alumbrado Público	2	2	0	0	0	0	0	0
Instalación y Limpieza Cloacas	2	0	1	1	0	0	0	0
Obras Hidrolog	1	1	0	0	0	0	0	0
Desarro- llo Urbano	1	1	0	0	0	0	0	0
Venta Otros Bienes	1	1	0	0	0	0	0	0
Direcc. Serv. Mantenimiento	1	0	1	0	0	0	0	0
Alq. Maquinaria	1	0	1	0	0	0	0	0
Zona Portuaria	1	0	1	0	0	0	0	0
Limp. Alcant.	1	0	0	1	0	0	0	0
Plaza Ganado	1	0	1	0	0	0	0	0

* Incluye alquiler piso mercado/ ** Incluye limpieza de lotes, construcción aceras, certificaciones Registro Público/ *** Se refiere a la vigilancia comunal/

**** Incluye señalización de vías públicas/ ***** Incluye venta de agua potable e industrial y, servicio de instalación de cañería.

Fuente: IFAM, Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo, 2004

De acuerdo al informe de gestión municipal de la CGR para el año 2005, el gasto destinado a servicios comunitarios alcanzó el 36.1% distribuido en 28 rubros de los cuales los más relevantes fueron: la recolección de basura (32.3%), caminos y calles (14.5%), aseo de vías y sitios públicos (13.3%), seguridad y vigilancia comunal (4.1%), parques y obras de ornato (4.1%), educativos, culturales y deportivos (3.8%). El restante 20.2% del gasto se dedicó a la prestación de otros servicios¹²⁶.

¹²⁶ Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales Segundo informe. Págs. 57 y 58.

6.2 La policía municipal y su financiamiento.

En el período en estudio destacó la discusión alrededor del servicio de la policía municipal como respuesta al incremento en la inseguridad ciudadana en el país, real o percibida. Meses después de aprobado el CM de 1998, la Municipalidad de San José procede a crear el primer servicio de policía municipal¹²⁷. Para la prestación del servicio la MSJ definió una tasa que, según el mismo artículo 74 del CM, deberían pagar los contribuyentes del distrito según la medida lineal de frente de propiedad, lo que implicaba que el servicio debía ser costeado, únicamente por los propietarios de los bienes inmuebles con frente a la vía pública.

Como reacción de los ciudadanos se plantean varias acciones de inconstitucionalidad sustentados en dos puntos: por un lado, que lo concerniente a la seguridad pública era una función que le correspondía al Estado y no a las municipalidades, y por el otro, sobre la forma de cobro del servicio. Luego de estudiar el caso la Sala IV declara sin lugar las acciones acumuladas contra la creación del servicio de policía municipal y declara parcialmente con lugar lo relacionado a su sistema de financiamiento.

En su Voto No. 10134-99, la Sala IV señala la importancia de diferenciar entre necesidades de carácter individual y general, así como su respectivo financiamiento, indicando seguidamente que las tasas financian los servicios y las necesidades divisibles e individualizables, remitiendo las de carácter indivisible y global, como es el caso de la seguridad pública, a la financiación vía impuestos. En este sentido, la resolución argumenta:

“No es posible hablar en la seguridad ciudadana de una contraprestación que brinda la Administración a persona determinada; tampoco es jurídicamente aceptable estimar que solo los propietarios de los inmuebles se benefician con ella; hacerlo implica aceptar una premisa que no es cierta: que los habitantes del cantón son todos propietarios, a la vez que llevaría a considerar que las personas que no son munícipes, pero que trabajan o están en tránsito en una determinada localidad, no van a recibir el servicio de seguridad, o que los habitantes no propietarios, reciben la seguridad gratuitamente. Todas estas contradicciones le indican a la Sala que el diseño del financiamiento del servicio parte de un error conceptual, al estimarlo como tasa y no sería posible su validez, a menos que el servicio fuera financiado por un impuesto.”¹²⁸

Actualmente la MSJ brinda el servicio de policía municipal y lo financia con otros ingresos, además, amplió el servicio de vigilancia y seguridad con el Monitoreo Electrónico para la Seguridad Ciudadana (en el 2006 se enlazaron 700 alarmas de empresas comerciales y residenciales y se proyectaron el doble para el 2007) y conformó la Comisión para la Seguridad Electrónica como instancia de coordinación entre el Ministerio de Seguridad y la Municipalidad, con la participación de RACSA. Dentro de sus objetivos se encuentra la creación de un centro de monitoreo electrónico para la vigilancia permanente del centro de la ciudad mediante cámaras de seguridad. Finalmente; la MSJ ha coordinado con el Ministerio de Seguridad y el OIJ para realizar operaciones conjuntas en el centro de la ciudad¹²⁹.

¹²⁷ Código Municipal. Art. 74 "Para los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. (...) Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios. Se cobrarán tasas por los servicios de policía municipal y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según la medida lineal de frente de propiedad..."

¹²⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Res: 10134-99,23 de diciembre 1999

¹²⁹ www.msj.co.cr. Informe de Rendición de Cuentas, 2006-2007

Recuadro 6.1: Creación del primer servicio de policía municipal

En sesión celebrada por la Municipalidad de San José (MSJ) el 10 de agosto de 1998, el concejo municipal toma el acuerdo de implementar paulatinamente un servicio de policía municipal en el casco central de San José, área que para los efectos se denominó como cuadrante de atención especial policial y que incluía 5 distritos. Esta decisión se fundamentó, entre otras razones, en lo estipulado en el CM en su artículo No. 74 y en el hecho de que del total de denuncias presentadas ante el OIJ, un 75% fueron por delitos acontecidos en los distritos centrales de San José. Considerando el costo efectivo del servicio para el cuadrante más un 10% para su desarrollo se estableció una tasa de C360,00 trimestrales por metro lineal de propiedad. En sesión celebrada el 28 de setiembre de 1998, se fija una tarifa de C725,00 por metro lineal de propiedad (Art.V, Acuerdo 9) y una tasa de C440,00 por metro lineal para el resto del área no incluida en el cuadrante de atención especial (Art. V, Acuerdo 10), las cuales regirían a partir del 1/1/999².

La Sala IV acoge para su estudio varias acciones de inconstitucionalidad planteadas contra el servicio de policía y que en conjunto solicitan que se declaren inconstitucionales el inciso d) del artículo 4, el inciso b) del artículo 13 y los artículos 68 y 74 del Código Municipal y los acuerdos arriba citados de la MSJ, argumentando:

- a) que la creación de una policía para la vigilancia y conservación del orden público, es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo y no de las municipalidades;
- b) que el servicio de la policía municipal se financia con la imposición de una tasa, lo que resulta improcedente, pues en la realidad se trata de un impuesto y como tal, debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa;
- c) señalan que con el cobro de la tasa se da una doble imposición, pues se grava a los dueños de las propiedades inmobiliarias, en relación con la cantidad de metros de frente a la vía pública;
- d) consideran, además, que el cobro es confiscatorio, pues el costo de la policía resulta ser dos veces mayor que el total de los demás rubros municipales juntos;
- e) que el cobro es discriminatorio, porque solo lo pagan los dueños de propiedades inmuebles y no los inquilinos, ni todos los ciudadanos que se benefician con el servicio”.³

En resolución 10134-99 del 23 de diciembre de 1999, la Sala IV declara sin lugar las acciones acumuladas en cuanto a la creación de la policía municipal y declara parcialmente con lugar lo que atañe al sistema de financiamiento del servicio.

Municipalidad de San José, Acuerdo No. 14, Artículo VI, Sesión Ordinaria No. 36, publicado en La Gaceta No. 170 del 1/9/1998. (El Carmen, Hospital, Merced, Catedral y Mata Redonda).

² Acuerdo No. 9 y Acuerdo No. 10, Artículo V, Sesión Ordinaria No. 43.-publicados en los números 204 y 209 de La Gaceta, de los días 21 y 28 de octubre de 1998)

³ Exp: 99-005657-007-CO, Res: 10134-99, SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas del veintitrés de diciembre mil novecientos noventa y nueve.-

El servicio de policía municipal lo brindan doce municipalidades, (San José, Moravia y Montes de Oca, Alajuela, Grecia, Cartago, Santo Domingo, Belén, San Pablo, Tilarán, Limón y Pococí.). Pese a la aceptación que tiene entre la ciudadanía este nuevo servicio, su difusión a otros cantones se dificulta por no estar respaldado todavía por un tributo que permita su sostenibilidad.

6.3 Principales problemas en materia de prestación de servicios

6.3.1 Desactualización de tasas y tarifas y deficiencias en el cobro

En estudios realizados sobre la gestión municipal, la Contraloría General de la República determinó que, para los años 2004-2005, el 55% de las tasas y tarifas por los servicios de recolección de basura, aseo de vías y sitios públicos, acueductos y mantenimiento de parques y obras de ornato permanecían desactualizados o no se cobraban. Para los años 2005 y 2006 nivel de desactualización fue del 51% y aunque se observó una mejoría, la situación sigue siendo crítica en la mayoría de los cantones. Son pocas las municipalidades que mantienen una política de actualización permanente de tasas y tarifas, entre ellas la MSJ, y muchas se guían por tasas publicadas cuatro años atrás o más. Esta situación se agrava en el caso de servicios que se prestan y no se cobran, como por ejemplo, el servicio de parques y obras de

ornato en donde se registraron 51 municipalidades que brindaron el servicio y 22 que no reportaron ingresos por su prestación¹³⁰.

Los resultados de este estudio para los principales servicios se enlistan a continuación:

Recuadro No. 6.2: Actualización de tasas y tarifas para el cobro de servicios comunitarios (*)	
Servicio	Situación entre el 2005 - 2006
Recolección de basura	<ul style="list-style-type: none"> - Lo prestan 86 municipalidades, dos más que en el 2005 - 62% de tasas actualizadas. 53 municipalidades actualizaron la tasa entre el 2005 y 2006. - 38% de tasas desactualizadas. 33 municipalidades.
Servicio de aseo y vías de sitios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Lo prestan 77 municipalidades, 3 más que en 2005 - 48% de tasas actualizadas. 37 municipalidades actualizaron la tasa entre el 2005 y 2006. - Sólo la municipalidad de San José a actualizado la tasa anualmente. - 20 municipalidades mantienen las tasas de hace más de cuatro años.
Acueductos	<ul style="list-style-type: none"> - Lo brindan 33 municipalidades y CMD. - 52% actualizaron la tarifa por agua potable. 17 municipios actualizaron tasas entre el 2005 y 2006. - En el resto prevalecen las tarifas anteriores al 2004.
Parques y obras de ornato	<ul style="list-style-type: none"> - Lo prestan 51 municipalidades - 35% actualizaron tasa. 38 municipalidades - 22 municipalidades reflejan en sus presupuestos egresos reales por estos servicios y no reportan ingresos.
(*)Fuente: Contraloría General de la República, Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, Tercer Informe, 2006	

Entre los factores que obstaculizan el ajuste de los precios se señalan la inexistencia de sistemas de contabilidad de costos, falta de capacidad de elaborar propuestas de actualización y consideraciones de índole político electoral. Finalmente, sumado a la baja recuperación de los costos, se adiciona el problema de los altos pendientes de cobro. Lo anterior, implica, que los servicios deben ser subvencionados con recursos provenientes de otras fuentes, restándole posibilidades a la municipalidad de llevar a cabo inversiones en la infraestructura actual o en nuevos servicios necesarios en las comunidades.

6.3.2 Baja inversión en servicios

Como se indicara en el Capítulo V, la participación del rubro de servicios dentro de los ingresos totales municipales ha venido reduciéndose para el período en estudio. Por otro lado, el comportamiento del gasto en servicios comunitarios no ha variado su participación entre los egresos, que representó en el 2001 y en el 2006 un 39%¹³¹.

Como se observa en el Cuadro No. 6.2 para el año 2001, de 86 municipalidades, 12 de ellas destinaban hasta un 20% de sus gastos a la prestación de servicios comunitarios y 47 corporaciones hasta un 40%. Cinco años después, de 87 municipalidades, 18 invertían hasta un 20%, seis más que en el 2001 y 39 municipios invertían hasta un 40%, tres menos que el año de referencia. La disminución del número de municipalidades en la segunda categoría y el aumento en el primer rango refleja una disminución en los gastos destinados a servicios comunitarios como porcentaje de los

Cuadro No. 6.2
Porcentaje de los egresos destinados a la prestación de ser por municipio
Años 2001 - 2006

% de los egresos	Municipalidades	
	2001	2006
Hasta un 20 %	12	18
Más de 20% hasta 40%	47	39
Más del 40%	27	30
nd	1	2
Total	87	89

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, 2002 y 2006.

¹³⁰ Contraloría General de la República, Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales, Tercer Informe, 2005, Págs. 55-57

¹³¹ Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, Informe primero y tercero. En el 2001, los gastos en servicios fueron de 17.892.923.502,93 colones de 45.556.837.175,88 colones. En el 2006 estos representaron 80.088.900.297,76 colones de 203.796.313.961,88 colones.

egresos totales. Por otro lado aumentó a 30 ayuntamientos (tres más que en el 2001) el número de municipalidades que destinaron una proporción mayor del 40% de sus egresos.

La baja inversión en servicios se hace más evidente si se analiza el gasto por habitante, así vemos que para el 2006 de un total 87 municipios, 72 invertían US\$25,00 o menos por habitante. Se observa un aumento en el número de corporaciones, de 2 a 13, que invirtieron entre US\$25,00 y US\$50,00. Sólo dos corporaciones gastaron más de US\$50,00, la MSJ y la Municipalidad de Belén, ambas clasificadas en el Grupo de altos ingresos.

Cuadro No. 6. 3
Gastos en servicios por habitante
Por municipio
Años 2001 - 2006

Categorías	Municipalidades	
	2001	2006
Hasta \$25	83	72
Más de \$25 hasta \$50	2	13
Más de \$50 hasta \$75	1	1
Más de \$75 hasta \$100		1
nd	1	2
	87	89

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, 2002 y 2006.

En resumen, vemos que para el período en estudio, los esfuerzos para mejorar la salud financiera en los servicios del régimen han sido insuficientes. A través de sus Memorias Anuales de 1999 al 2006 la CGR ha hecho un llamado de atención sobre la situación deficitaria (o gratuita) y los altos pendientes de cobro por concepto de los mismos. Estas denuncias se suman a las de las comunidades en donde las manifestaciones de descontento por la calidad o ausencia de servicios han llevado a los vecinos a solicitar la renuncia de los alcaldes y ha manifestarse regularmente contra las municipalidades. Por otro lado, la asignación de recursos libres para mantener y dar continuidad a los servicios existentes solo resuelve la situación en el corto plazo. El desvío de dineros que bien podrían ser utilizados en obras de inversión, la falta de desarrollo de los servicios existentes, así como la ausencia de nuevas actividades para satisfacer las crecientes demandas, han sido el panorama que ha caracterizado a gran parte de las municipalidades.

La creación de nuevos servicios o programas en las áreas social, ambiental genero y seguridad principalmente, se ha visto reducido a un pequeño grupo de ayuntamientos, cuyos presupuestos, una vez atendidos los servicios básicos, les permiten cierta de flexibilidad de inversión.

Finalmente, retomando lo señalado en los capítulos sobre mecanismos de control (Capítulo IV) y capacitación (Capítulo VII), podemos puntualizar dos aspectos relacionados a los servicios municipales. Primero, los reclamos de los habitantes en relación a la calidad y oportunidad de los servicios se reflejan en el incremento de denuncias contra las municipalidades presentados ante la Defensoría de la República que, como ya se indicara, representaron en el período de estudio el 62.5% (1,573) de las denuncias contra el sector y el principal rubro de delaciones. Segundo, la capacitación dirigida a funcionarios municipales se ha concentrado históricamente en aspectos de gestión administrativo financiera, y no es hasta años recientes que se han incorporado aisladamente eventos relacionados a la función sustantiva de los municipios, o sea, la prestación de servicios.

CAPITULO VII RECURSOS HUMANOS MUNICIPALES Y ESFUERZOS DE CAPACITACION

El recurso humano es uno de los activos fundamentales con que cuentan las municipalidades para cumplir su misión de promover un desarrollo local armónico y sostenido en sus cantones. La evolución del recurso humano municipal para el período en estudio puede abordarse desde dos ámbitos, por un lado, cuantitativamente, abarcando aspectos como variaciones en el número de funcionarios, características y peso de las remuneraciones en los egresos municipales y, por el otro, cualitativamente, sobre la evolución de las capacidades, destrezas y aptitudes de los funcionarios para enfrentar los nuevos retos que enfrentan los gobiernos locales. En ambos casos, la información es dispersa, de difícil acceso, incompleta o inexistente, sin embargo, es posible con los datos recopilados establecer algunas tendencias en esta materia.

7.1 Sobre el número de funcionarios

Cuadro No. 7.1
Funcionarios municipales
Años: 2001, 2005, 2006

Categorías	2001	2005	2006
Funcionarios 1)	8.173	9.384	9.491
Poblacion según INEC 2)	4 019 724	4 244 709	4 299 234
Funcionarios por habitante	492	452	453

1) CGR. Opinión y Análisis sobre la gestión de los gobiernos locales, Informes 2002, 2005 y 2006

2) INEC, Estadísticas, www.inec.go.cr

Fuente: Elaboración propia con información de la CGR y el INEC, 2006

En el período de 2001 al 2006 el número de plazas se incrementó en 1.318. lo que significó un incremento del 16% en los seis años (231 empleados en promedio por año). En el 2006 se crearon 107 plazas lo que significó un aumento del 1% con respecto al año anterior.

Si analizamos el número de habitantes atendido por funcionario para los años señalados, vemos al final del período una disminución en la cantidad de población atendida por personal municipal. Mientras que en el 2001 se registraban 492 habitantes por funcionario, en el 2006 esta relación era de 453.

7.2 Nivel de profesionalización y distribución por género

Los resultados de la encuesta realizada por FOMUDE en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (mayo 2005), arrojó la siguiente información¹³²:

Cuadro No. 7.2
Funcionarios municipales grado académico y género
2005

Sexo	Total	%	Profesionales	%	No profesional	%
Hombres	3.678	77,3%	396	58,6%	3.282	80,4%
Mujeres	1.079	22,7%	280	41,4%	799	19,6%
Total	4.757	100%	676	100%	4.081	100%

Nota: Encuesta realizada entre 40 municipalidades y CMD

Fuente: FOMUDE, Sistematización de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a M. y CMD, Mayo 2005

¹³² FOMUDE, Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización, Convenio No. CRI/B7-310/990150, Sistematización de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a las municipalidades y los concejos municipales de distrito, mayo 2005. La encuesta se envió a las 81 municipalidades y a los 8 concejos municipales de distrito, de las cuales se recibieron 40 formularios.

De un total de 4.757 funcionarios municipales de 40 municipalidades el 77% fueron hombres y el 23% mujeres. Según su grado de estudios, solo un 14% era profesional y el 86% restante se clasificó en la categoría no profesional. Se debe tomar en cuenta que estas cifras comprenden a los funcionarios de la Municipalidad de San José -que por si sola significaron el 51% (2.096 funcionarios)- entre los que se incluyen no solo el personal administrativo sino también el asignado a servicios comunitarios y proyectos de inversión, lo que influye en la relación de género y educación por cuanto la mayoría de los servicios comunales como recolección de desechos sólidos, limpieza, mantenimiento de calles y espacios públicos y obra pública son llevados a cabo por hombres, no profesionales.

Cuadro No. 7.3

Elecciones Municipales 2002, Autoridades municipales electas por género 2002

Cargos en propiedad y suplencia	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Regidores(as)	500	50	502	50	1.002
Alcaldes/Alcaldesas	151	62	92	38	243
Sindicos(as)	448	49	465	51	913
Concejales de distrito	1.886	54	1.642	47	3.528
Intendentes	6	75	2	25	8
Concejales municipales de distrito	30	49	31	51	61

Fuente: TSE, Cómputo de votos y declaratorias de elección 2002, Estadísticas Elecciones 2002

Por otro lado, en la categoría de Profesionales, las mujeres representaron un 41%. Como una medida adicional de la participación de las mujeres en puestos ejecutivos y de dirección en el régimen municipal, se toma como referencia las estadísticas del TSE de las elecciones municipales de diciembre del 2002 (Cuadro No.7.2). Se observa una mayor equidad en la distribución de los cargos por sexo para las categorías de regidores, síndicos y concejales de distrito y municipales de distrito (50%, 51%, 46.5% y 51% respectivamente), mientras que la participación femenina se reduce cuando se trata de los cargos del funcionario ejecutivo municipal y sus suplentes en alcaldías e intendencias (un 25% y 38%% respectivamente).

7.3 Municipalidades según número de funcionarios

El 55% de los municipios y CMD que conforman el régimen se caracteriza por planillas de 50 funcionarios o menos. Para el período de estudio se observa un incremento en el número de ayuntamientos que cuentan entre 100 y 200 funcionarios (22% del total corporaciones en el 2006). Tomando como referencia los años 2001 y 2006, vemos que el número de municipios con 50 personas o menos se mantuvo (48), la cantidad de corporaciones con planillas entre 51 a 100 empleados disminuyó y aumentó el número de municipios con más de 100 funcionarios pero menos de 200. En la categoría de municipios grandes con planillas entre 200 y 400 personas la variación fue de un gobierno local y solo el municipio de Cartago sobrepasó este número con 411 empleados. Caso aparte es el de la ciudad capital, cuyo municipio registra 2.346 funcionarios en el 2006.

Cuadro No. 7.4
Número de funcionarios por municipio
Años 2001 - 2006

Categorías	2001	2006	Var.2001-2006 %
Hasta 50 funcionarios	48	48	0%
De 51 a 100 funcionarios	20	11	-45%
De 101 a 200 funcionarios	11	19	73%
De 201 a 400 funcionarios	6	7	17%
De 401 a 600 funcionarios	0	1	-
De 601 a 1000 funcionarios	-	-	-
Más de 1000 funcionarios	1	1	0%
nd	1	2	-
Total	87	89	

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en CGR, Opinión y /

7.4 Sobre los egresos en materia de remuneraciones

De los informes sobre la gestión municipal realizados por la Contraloría General de la República para los años 2001 y 2006 se desprende que, de 86 municipios y CMD

registrados en el 2001 y 87 en el 2006, más del 60% de las corporaciones destinan entre el 20% y 40% de los egresos totales al pago de remuneraciones. Mientras que en el primer año de referencia, 11 municipios asignaban entre un 40% hasta la mitad de sus gastos en remuneraciones, para el 2006 lo hacen 12 de ellos, sin embargo, no se registró en este último año ayuntamientos que destinen más allá de esa proporción, lo que significa una diferencia con respecto al año base en donde se registraron cuatro municipios que

Cuadro No. 7. 5

Egresos destinados a remuneraciones como porcentaje de los egresos: Años 2001 - 2006

	2001	2006	Var.2001-2006
Del gasto total			
20% o menos	16	16	0
Más de un 20% hasta un 30%	33	31	-2
Más de un 30% hasta un 40%	22	28	6
Más de un 40% hasta un 50%	11	12	1
Más de un 50% hasta un 60%	3		-3
Más de un 60% hasta un 70 %	1		-1
ND	1	2	
Total	87	89	

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en CGR, Opinión y Análisis

que asignaron más del 50% de sus egresos y hasta el 70% de los mismos al pago de planilla.

7.5 Sobre la estructura organizacional

Para el período en estudio, un número de municipios registran esfuerzos importantes por modernizar sus estructuras orgánicas para atender tanto las necesidades internas como externas, con el apoyo de instituciones públicas y privadas. Ejemplos de esto son San José, Escazú, Belén, Alajuela, Grecia y Cartago que en los últimos años han llevado a cabo reestructuraciones con diversos grados de logro, que se consideran experiencias exitosas. En estudio realizado en el 2002 sobre "lecciones aprendidas" en el sector municipal se analizaron los casos de las municipalidades de Belén y Escazú y los factores de éxito que llevaron a estos dos municipios a sobresalir en un período muy corto en términos de su gestión y manejo presupuestario, entre los que se identificaron:¹³³

Recuadro No. 7.1 Municipios de Belén y Escazú	
Aspectos clave	Detalle
Políticos	Las municipalidades situaron los intereses locales sobre los intereses partidarios. En el caso de Escazú surge un nuevo grupo, esencialmente vecinos preocupados por los intereses cantonales.
Liderazgo	Emerge un liderazgo técnico. Se crea un equipo de dirección profesional comprometido con el proceso de cambio.
Reingeniería del municipio	Se establece como objetivo fundamental la reingeniería del municipio. Se contrata a una empresa privada y a una institución pública (UCR) para diseñar y acompañar el proceso de reingeniería. Se lleva a cabo una evaluación de personal y se elaboran perfiles técnicos para los cargos. Se instala en forma permanente la auditoría interna y externa y se inician procesos de capacitación internos que refuerzan una nueva cultura organizacional.
Eje central el servicio	Se establece como eje central el servicio como único medio de generar aceptación y compromiso de parte de la comunidad
Identificación del problema relevante	Se identifica cual es el servicio que requiere de atención inmediata y la manera de abordarlo
Proceso de cambio	Se establece un plan estratégico. Hay conciencia de que el cambio no es lineal y que debe ajustarse para lograr el objetivo final.
Concepción del gobierno local	Se concibe el gobierno local desde una perspectiva más amplia que la tradicional. Se generan nuevos servicios en el área social.
Municipio competitivo	Se fija como eje de acción la competitividad del municipio en diversas áreas, como único medio legítimo de conservar y ampliar servicios.

Rojas, Olman. Informe de casos: Municipalidades de Belén y Escazú. 2002

Otro ejemplo, lo constituye la Municipalidad de Alajuela que durante el 2004 consolida su proceso de modernización administrativa que ejecuta mediante convenio con el Servicio Civil, con el propósito de pasar de una organización basada en funciones a otra cimentada en procesos centrados en la atención al cliente. Como resultado el número de funcionarios se

¹³³ Rojas, Olman. Informe de casos: Municipalidad de Belén y Municipalidad de Escazú. 2001. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002

reduce y se amplía la cantidad de personal profesional dedicado a servicios, caminos y carreteras y obras de inversión¹³⁴.

Puesto	No. plazas 2003	%	No. Plazas 2004	%
Profesionales	66	16.6	74	19.5
Técnicos	12	3.0	35	9.2
Administrativos	169	45.2	95	25.0
Operativos	150	37.7	175	46.1
Total	397	100.0	379	100.0

Fuente: Municipalidad de Alajuela. Informe de labores del alcalde Lic. Fabio Molina, 2004 - 2005

Apoyado en la experiencia de la Municipalidad de Alajuela, el IFAM suscribió un convenio con la Dirección Nacional de Servicio Civil para llevar a cabo procesos de modernización administrativa en 20 municipalidades por año. Por su parte, la UNGL realiza esfuerzos en el mismo sentido con el apoyo de la cooperación internacional y busca abarcar por lo menos 40 ayuntamientos en los próximos dos años. Una muestra de esta iniciativa se dio en el 2007 en la Municipalidad de Tibás.

Por otro lado, fundamentado en sus estudios de fiscalización en el sector municipal, la CGR ha señalado que la mayoría de los gobiernos locales no cuentan con esquemas de organización apropiados para realizar eficientemente sus funciones sustantivas. Asimismo identifica los bajos niveles de preparación académica y técnica de quienes ocupan puestos tanto de dirección como operativos, como una de las causas de los problemas de ejecución municipal¹³⁵. En este sentido, resulta importante identificar los esfuerzos que se han llevado a cabo en el sector para cerrar las brechas en materia de conocimientos y destrezas.

7.6 Carrera Administrativa Municipal (CAM)

Entre las funciones comprendidas en el estatuto de la UNGL, se encuentra la de consolidar la Carrera Administrativa Municipal (CAM). El objetivo del CAM es un sistema de gestión para el desarrollo de los recursos del sector y el fortalecimiento o creación de las unidades de recursos humanos. A la fecha se han elaborado los manuales de clasificación y valoración de puestos; el de reclutamiento, selección e inducción y el de evaluación del desempeño, la escala nacional de salarios y el reglamento del CAM. En el año 2000 se hizo entrega a todas las municipalidades de los manuales y en los últimos años la UNGL ha trabajado en darle mantenimiento al sistema a través de asesorías, evacuación de consultas, capacitación y elaboración de otros instrumentos particularizados a las propias situaciones de las corporaciones¹³⁶.

7.7 Sobre la capacitación municipal en Costa Rica

El CM de 1998 incorpora por primera vez un sistema de capacitación para el régimen municipal, de igual forma instituciones como el IFAM y la UNGL incluyen en su marco normativo la capacitación como una de sus funciones esenciales. Adicionalmente, el régimen se ha visto beneficiado por actividades brindadas por instituciones públicas, privadas y la cooperación internacional.

7.7.1 Sobre el Sistema Nacional de Capacitación Municipal

Como parte de su Título V sobre "El Personal Municipal", el CM de 1998 incorpora, el Capítulo VII referido a la Capacitación Municipal, creando el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM) "para el diseño y la ejecución de un proceso de capacitación municipal,

¹³⁴ Municipalidad de Alajuela. Informe de Labores del Alcalde Municipal Lic. Fabio Molina, 2004 – 2005. Págs. 2 y 3

¹³⁵ CGR, DFOE-SM-230-2006, Informe sobre la gestión realizada por el IFAM para fortalecer el régimen municipal Pág. 2 y 3

¹³⁶ UNGL. Carrera Administrativa Municipal. En www.ungl.go.cr 21/10/07

integrado, sistemático, continuo y de alta calidad” (Art. 142), con el objetivo de contribuir a modernizar las instituciones municipales; integrar y coordinar los recursos y la experiencia existentes en el campo de la capacitación municipal y la oferta y la demanda de la capacitación municipal, entre otros. La conducción del SINACAM se le asigna al Concejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), conformado por dos representantes de la UNGL (uno de los cuales fungirá como Presidente), y uno de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia y el Poder Ejecutivo (Art. 143).

Se incorpora por primera vez una instancia “colegiada” en la toma de decisiones, para conducir un sistema, cuyos actores y agentes comprendían instituciones públicas, organizaciones y otras entidades afines al tema de desarrollo municipal, sin embargo, la ley no dispuso para el CONACAM capacidad de gestión, ni asignó ninguna fuente de financiamiento para desarrollar su misión¹³⁷. Bajo estas condiciones, a la fecha, la figura del SINECAM no se ha desarrollado. Por su parte el CONACAM no ha logrado articular las acciones de distintas entidades que ejecutan tareas en esta temática, como tampoco ha logrado desarrollar programas de capacitación¹³⁸.

7.7.2 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

De acuerdo a la Ley de organización y funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, No. 4716, del 9 de febrero de 1971, el objeto del IFAM es el de fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública (Art.4). Entre sus funciones se encuentran la mantener programas permanentes de adiestramiento para regidores y funcionarios municipales, cooperar con el reclutamiento y selección de estos últimos y coordinar con organismos nacionales e internacionales en la búsqueda de soluciones para los problemas específicos de las municipalidades (Art. 5).

Cuadro No. 7.6
Tipo y cantidad de actividades de capacitación.
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
(enero de 2003 a junio de 2006)

ACTIVIDAD	2003	2004	2005	2006	Total
Seminario	41	14	25	2	82
Charla	11	27	19		57
Taller	2	33	8	1	44
Curso	10	19		1	30
Jornada	5	1	2	1	9
Programa			8	1	9
Encuentro	2	3		3	8
Pasantía	4	1	1	1	7
Presentaciones		4			4
Foro			2		2
No se obtuvo información del tipo de evento	15	19	1	1	36
Total	90	121	66	11	288

IFAM. Inventario de actividades, Sección de Capacitación del IFAM. Años 2003, 2004, 2005 y I semestre 2006
Fuente: CGR, DFOE-SM-230-2006, Informe sobre la gestión realizada por el IFAM para fortalecer el régimen municipi-

En evaluación realizada por la CGR en el 2006 sobre la gestión en materia de capacitación orientada al sector municipal, se identificaron 288 actividades desarrolladas por la institución entre enero del 2003 a junio del 2006, inventario que se reproduce en el Cuadro No. 7.6¹³⁹.

¹³⁷ UNGL, 31/8/07, Oficio No. JD 02-2007. Es hasta el 20 de julio del 2004, mediante Ley No. 8420, que se le asigna un 20% del remanente de los recursos generados por el Fondo de Desarrollo Municipal, sumas que estuvieron disponibles hasta mayo del 2007.

¹³⁸ Programa de Regularización del Catastro y Registro Programa de Capacitación en Gestión Financiera municipal: Inventario de la Oferta, según temática del estudio. Enero 2007

¹³⁹ CGR, DFOE-SM-230-2006, Informe sobre la gestión realizada por el IFAM para fortalecer el régimen municipal, Pág. 14

En los tres años y medio estudiados, los seminarios fueron las actividades más frecuentes seguidas de las charlas, talleres y cursos. Llama la atención la reducción del número de actividades, ya que en el 2003 se llevaron a cabo 24 eventos más que en el 2005 y en el 2004 el número de actividades sobrepasó en 55 las realizadas en el 2005. Para el primer semestre del 2006, sólo se habían ejecutado 11 eventos.

De la clasificación de los eventos por tema se observa que cerca del 72% se dirigió al fortalecimiento institucional donde los temas más recurrentes fueron organización, sistemas informáticos y administración tributaria. Los eventos orientados a la prestación de servicios y desarrollo local representaron el 23% (Cuadro No. 7.7). La capacitación se dirigió a los funcionarios encargados del área específica del tema, sin embargo, la CGR no logró identificar el número total de municipalidades beneficiadas¹⁴⁰.

Cuadro No. 7.7

Detalle de los eventos impartidos por temas como parte del proceso de capacitación al sector municipal
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
(enero de 2003 a junio de 2006)

TEMAS GENERALES	Enfasis	2003	2004	2005	2006	Total
Organización	Org. M.	22	10	10	1	43
Sistemas informáticos	Org. M.	9	14	17	1	41
Administración Tributaria	Org. M.	10	18	1	1	30
Planes de Desarrollo	Org. M.	3	23	2		28
Plan-presupuesto	Org. M.	8	11	7		26
Legislación	Org. M.	11	9	1		21
Gestión Financiero-Administrativa	Org. M.	2	2	8		12
Control Interno	Org. M.	1		3	2	6
Gestión Vial	Serv.	8	13	2		23
Desechos Sólidos	Serv.	2		9		11
Servicios	Serv.	1	6	2	1	10
Gestión Ambiental	Serv.	1	6	2		9
Desarrollo Urbano	Serv.	4	1	2	1	8
Zona Marítima Terrestre	Serv.	4				4
Encuentros	-	3	2		3	8
Otros	-	1	6		1	8
Total general		90	121	66	11	288

IFAM. Inventario de actividades, Sección de Capacitación del IFAM. Años 2003, 2004, 2005 y el semestre 2006 y el Memorando DI-12

Fuente: CGR, DFOE-SM-230-2006, Informe sobre la gestión realizada por el IFAM para fortalecer el régimen municipal

Entre las limitaciones del IFAM en materia de capacitación señaladas en el estudio, se destacan:

- La ausencia de un proceso sistemático y continuo de análisis de las brechas de competencias, reflejadas por falta de conocimientos, habilidades o actitudes, de los funcionarios municipales.
- La falta de un diagnóstico de necesidades incide en el uso ineficiente de recursos y en la falta de un plan integral de capacitación que permita brindar una oferta de eventos y divulgarla con suficiente anterioridad.
- La falta de recursos humanos destinados a las actividades de capacitación afecta la calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de los eventos en detrimento del sector.
- La ausencia de evaluaciones integrales y periódicas de los eventos realizados, por lo que no es posible medir el impacto de la capacitación en la gestión municipal. Tampoco se disponen de indicadores de gestión que permitan evaluar la capacitación.

¹⁴⁰ Idem. El informe de la CGR señala entre las limitaciones de la información recabada la falta de una definición de cada tipo de evento y las características que debe cumplir. Asimismo no fue factible obtener en todos los casos información sobre el número de horas de los eventos y del número de participantes.

-
- Carencia de información completa y centralizada sobre las actividades de capacitación. Para el período de cobertura del estudio no fue posible determinar ni cuáles ni cuántas municipalidades se beneficiaron debido a la falta de información específica y completa¹⁴¹.
 - No es posible concluir fehacientemente si el IFAM ha impactado o no la gestión de los gobiernos locales en materia de capacitación, puesto que no existe información suficiente y organizada ni mecanismos de evaluación y seguimiento que respalden la gestión.

7.7.3 Otras entidades que ofrecen capacitación al régimen municipal

Finalmente participan en los esfuerzos de capacitación a los gobiernos locales un número importante de instituciones del sector público, de las universidades, fundaciones, organismos no gubernamentales y empresas privadas en áreas específicas y temas de su interés. Sin embargo, no se vislumbran esfuerzos de coordinación redundando en una dispersión y duplicación de esfuerzos y recursos. Muchos de los eventos son puntuales y aislados y no están enmarcados dentro de procesos más amplios y cohesionados de desarrollo local. En la mayoría de los casos no hay sistemas de evaluación y seguimiento que permitan medir cuál ha sido el impacto y valor agregado de la inversión en capacitación a través del tiempo en el régimen municipal. Como se señalara anteriormente, la ley No.4716 le asigna al IFAM la función de coordinar con organismos nacionales e internacionales, tarea que hasta la fecha no ha sido llevada a cabo en forma continua y sistemática¹⁴².

En estudio realizado en enero del 2007 en el marco del Programa de Regularización del Catastro y Registro, Componente de Fortalecimiento Municipal en el Uso de la Información Catastral¹⁴³ se elaboró un inventario de la oferta de capacitación de las principales instituciones que ofrecen capacitación al régimen municipal, el cual se resume en cuadro seguido.

¹⁴¹ Idem. Pág. 1-27

¹⁴² CGR, DFOE-SM-230-2006. Pág. 15. El IFAM solicitó recientemente a diferentes organismos información sobre sus proyectos y programas dirigidos al sector municipal y las sumas destinadas a capacitación en un esfuerzo por articular acciones y evitar duplicaciones. Asimismo, se incluyó en el plan estratégico para el período 2006 – 2010 como un eje estratégico la coordinación externa.

¹⁴³ Programa de Regularización del Catastro y Registro, Préstamo del BID 1284/OC-CR, Componente de Fortalecimiento Municipal Programa de Capacitación en Gestión Financiera municipal: Inventario de la Oferta, según temática del estudio. Enero 2007

Recuadro No. 7.3

Entidades llevan a cabo eventos de capacitación dirigidos al sector municipal. Extracto del "Inventario de la Oferta, según temática del estudio"	
Instituciones públicas que programan actividades de capacitación en temas específicos y de interés de su rol, son:	
8	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) en lo concerniente a la disposición, regulación y uso de los recursos provenientes de la Ley 8114, contratación administrativa y otros aspectos de carácter jurídico, relacionados principalmente con el desarrollo de infraestructura vial.
9	Órgano de Normalización Técnica ONT (Ministerio de Hacienda): desarrolla actividades de capacitación en la temática de administración de bienes inmuebles y administración tributaria (catastral y cobro) así como en los procesos de valoración de los bienes inmuebles.
10	Contraloría General de la República: capacita en los aspectos relacionados con la elaboración de plan y presupuesto, así como en temas específicos en materia de legislación atinente a sus funciones, tal es el caso de Ley de Control Interno, entre otras.
11	Dirección General de Servicio Civil: en aspectos relacionados con la administración de Recursos Humanos y el Desarrollo Organizacional.
12	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE): en aspectos relacionados con gestión del riesgo y ordenamiento territorial (planes reguladores).
13	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU): en la temática de planificación urbana.
14	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN): en la temática de Planes Reguladores.
<u>Universidades estatales:</u>	
15	Universidad de Costa Rica (UCR) : , la cual posee un programa específico para el Desarrollo de los Gobiernos Locales (PIADGL), en el cual se aborda principalmente los aspectos relacionados con participación ciudadana y gestión y gerencia administrativa y el Centro de Investigación en Administración Pública (CICAP), el cual posee una oferta permanente de diferentes actividades de capacitación es aspectos tales como administración catastral, gestión de cobro y otros más vinculados con su ámbito de acción. Así mismo la UCR posee un programa de Maestría en Administración y Derecho Municipal.
16	Universidad Nacional (UNA), a partir de la asociación de diferentes unidades académicas posee un Programa de Capacitación Municipal general, en el cual se abordan temas como: gestión del riesgo, ordenamiento territorial, presupuesto participativo, participación ciudadana, entre otros.
17	El Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), interviene en distintos campos de forma no constante, actualmente posee un programa de capacitación en la temática de elaboración de Presupuesto y Plan Operativo, así como Planes de Desarrollo Cantonal.
18	Universidad Estatal A Distancia (UNED): interviene mediante la ejecución de acciones de capacitación en temas como: administración tributaria, gestión ambiental y presupuesto participativo, entre otros.
19	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Durante los últimos diez años FLACSO ha mantenido una amplia participación en el debate sobre las iniciativas en el tema de la descentralización en América Central. Mediante su programa de descentralización y gestión municipal, se ha desarrollado un diálogo con políticos locales y en general con los municipalistas La Maestría de Planificación Urbana impartida por FLACSO, así como el reciente convenio de contribución internacional asumido con el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), mediante el cual se desarrollará una estrategia de capacitación en todo lo correspondiente a la temática de Planificación Urbana, para lo cual se ha establecido un convenio de cooperación marco con el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC). Es importante aclarar que esta estrategia se encuentra en proceso de elaboración. Dentro del sector privado de educación superior, al menos tres universidades privadas mantienen como una de sus carreras la Administración Municipal: Universidad Juan Pablo II, la Universidad Latina y la Universidad Santa Lucía.
<u>Fundaciones como:</u>	
-	La Fundación DEMUCA, Posee una Maestría en Dirección y Gestión Pública Local la cual representa una opción formativa desarrollada conjuntamente por la Fundación DEMUCA, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), el Centro de Estudios Municipales de Cooperación Internacional (CEMCI) y la Universidad Carlos III de Madrid. Su objetivo es consolidarse como un medio para la profesionalización de la función pública local y está prioritariamente, está dirigida al personal directivo y técnico. Por otra parte desarrolla acciones de capacitación en diferentes

Recuadro No. 7.3

Entidades llevan a cabo eventos de capacitación dirigidos al sector municipal. Extracto del "Inventario de la Oferta, según temática del estudio"
temáticas municipales mediante: el Programa de Fortalecimiento Institucional (dentro de ellas la temática de TIC), el Programa de Gerencia del Conocimiento, el cual fomenta la generación y difusión sistemática del conocimiento como insumo para el fortalecimiento institucional y el desarrollo del sector municipalista (esto abarca temas relacionados con la totalidad del quehacer municipal), el Programa Regional del Proyecto Municipal de Formación y Capacitación en Centroamérica y El Caribe (mediante el cual se abarca la temática de apoyo a los procesos formativos formales y consolidación de la carrera administrativa municipal, el fortalecimiento del conocimiento de los sistemas de gestión municipal y territorial -Capacitación técnica y administrativa- y el fortalecimiento de la organización y la gestión política).
- La Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) , ha realizado actividades de capacitación e información en temas clave del desarrollo local. En el año 2006 ha creado un instituto especializado en desarrollo local para toda la región de Centro América, denominado Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA), buscan dar respuesta a una creciente demanda regional por contar con espacios de formación de líderes locales, capaces de impulsar nuevas concepciones, métodos y experiencias de desarrollo local, así como de la integración centroamericana (www.idelca.org)
- La Fundación Arias para la Paz , mediante el Área de Buen Gobierno y Progreso Humano busca fortalecer la participación y la acción de la sociedad civil, a fin de contribuir, en el diseño, seguimiento e implementación de las políticas públicas, promoviendo el enfoque de equidad de género y el fortalecimiento democrático por medio del Programa Descentralización, cuyos ejes de trabajo son la participación ciudadana y desarrollo local, en el cual se encuentran los Subprogramas Presupuestos Participativos, Descentralización, Programa Género y Progreso Humano, Derechos económicos, políticos, sociales y culturales. Por otra parte, mediante, El Área de Altos Estudios se promueven iniciativas de formación, investigación y capacitación en el campo de las Ciencias Sociales
- Fundación del Servicio Civil para la Investigación y Desarrollo de los Recursos Humanos del Estado (FUCIDERHE) , la cual brinda capacitación en los procesos de administración y gerencia del recurso humano, además de otras temáticas como elaboración de presupuestos y plan operativo anual.
- La Fundación Omar Dengo , que ha desarrollado acciones de capacitación dirigidas al sector municipal, según sus competencias. Incluso por la infraestructura informática que logrado crear en escuelas y colegios en forma descentralizada en todo el país, puede constituir una importante fuente apoyo para los programas de capacitación en informática.
Algunas ONGs , han desarrollado proyectos específicos, los cuales contienen acciones de capacitación municipal en un determinado tema, sin embargo en la mayoría de los casos, se trata de iniciativas puntuales.
Por último dentro de la oferta total de alternativas de capacitación se encuentran las empresas privadas , grandes, medianas y pequeñas, las cuales ofrecen actividades de capacitación en la mayoría de los casos a solicitud de las Municipalidades. Esta práctica es de las más constantes en la realidad cotidiana de estas organizaciones, sin embargo, carece regularmente de mecanismos de medición del impacto de las acciones de capacitación y de socialización y sostenibilidad.
Fuente: Programa de Regularización del Catastro y Registro, Préstamo del BID 1284/OC-CR, Componente de Fortalecimiento Municipal Programa de Capacitación en Gestión Financiera municipal: Inventario de la Oferta, según temática del estudio. Enero 2007

En relación con el período de estudio anterior, el grado de asociativismo es alto ya que un 95% de las corporaciones son miembros de una o varias de estas instancias, siendo la excepción las municipalidades de San Ramón, Alajuela, Pérez Zeledón y Acosta. El período se caracterizó por la creación y desaparición de federaciones producto de la falta de recursos para su sostenibilidad, pérdida de credibilidad y falta de resultados concretos. Sin embargo, a partir del 2000 se observa una reorganización de las federaciones existentes y un mayor compromiso y convencimiento sobre su rol gestoras de soluciones mancomunadas y promotoras de desarrollo en áreas que exceden el ámbito cantonal o distrital, que sugiere una nueva etapa de fortalecimiento de las federaciones municipales. El énfasis de esta sección recae en las federaciones y la UNGL, como formas de asociación a nivel nacional, se menciona, no obstante, al final del capítulo a la UCCI como una iniciativa de la municipalidad de la ciudad capital por integrarse con otras homólogas a nivel iberoamericano.

8.1 Antecedentes de las federaciones: las ligas

La historia del asociativismo municipal se inicia en la década de los 40 del siglo pasado, con la creación de la Liga Costarricense de Municipalidades, 27 años después (1967) se crea la Unión de Municipalidades de los Cantones del Sur de la Provincia de Puntarenas y Pérez Zeledón. Para 1968 se crea mediante Ley 4176 la Liga de Municipalidades de Guanacaste y Upala.

En la década de los setenta se crean cuatro tipos de agrupaciones municipales, y nace la Unión Nacional de Municipalidades. La primera agrupación de municipalidades se forma en 1972 cuando diez corporaciones del área metropolitana de San José, firman el convenio Cooperativo Intermunicipal para solucionar la disposición final de los desechos sólidos surgiendo el COCIM. En ese mismo año, por medio de la ley N° 5119, se crea la Liga de Municipalidades de las Provincia de Cartago. En 1975 nace la Liga de Municipalidades del Sur y en 1978 se conforma la Liga de Municipalidades de Heredia, cuya existencia fue efímera. En 1977 se surge la Unión Nacional de Gobiernos Locales, órgano que aglutina a la mayor parte de las municipalidades,.

En la década de los 80 se conforman seis ligas y una confederación de ligas: la Liga de los Cantones Productores de Banano conocida como CAPROBA (1981), la Liga de Municipalidades de la Zona Norte, la Liga de Municipalidades del Noroeste de San José (1982); la Liga de Municipalidades del Pacífico Central (1986), la Liga de Municipalidades de Los Santos y Caragres (1987) y la Liga de Municipalidades la Zona alta de Guanacaste (1989). El 1 de octubre de 1983 en Tilarán se reúnen los representantes de las ligas de Guanacaste y Upala, del Pacífico Central, del Pacífico Sur, de los Cantones Productores de Banano y la Liga de Municipalidades de la Zona Norte y suscriben el acta constitutiva de la primera Federación de Ligas de Municipalidades de la República de Costa Rica¹⁴⁴. Con la modificación al Código Municipal en 1988 las ligas de municipalidades cambian su denominación a federaciones y se da un proceso de creación de federaciones, algunas de las cuales desaparecen unos años después.

Bajo este nuevo nombre se crean entre el 2000 – 2006 ocho federaciones, a saber; Federación de Municipalidades del Este, FEDEMUR, (2000), Federación de Concejos Municipales de Distrito, (2002); Federación de Municipales y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico Central, (2002); Federación de Municipalidades del Sur,(2003); Federación Metropolitana de Municipalidades de San José, FEMETROM, (2004); Federación de Municipalidades de los Santos, FEMUSAN, (2005); Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela, FEDOMA, (2005); y la Federación de Municipalidades de Occidente, FEMO, (2006)¹⁴⁵..

¹⁴⁴ IFAM. Código Municipal Comentado. 5º Programa de Capacitación Nacional para a las nuevas autoridades municipalidades 1994-1998. Quinta edición 1994. San José, Costa Rica. Pág. 32.

¹⁴⁵ FOMUDE. Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de –Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica. 2006. Pág. 23.

Recuadro No. 8.1 Federaciones de Costa Rica, 2006

Federación	Fecha de creación	Municipalidades y CMD afiliados	No. M.	Finalidad	Proyectos / servicios en ejecución	Financiamiento Junio 2006	Presupuesto 2006. En millones de colones y en US \$ 3)	Personal aditivo/técnico
Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM)	18/11/2004 4 firma Acta Constitutiva)	San José, Moravia, Desamparados, Aserrí, Escazú, Santa Ana, Mora, Montes de Oca, Vazquez de Coronado, La Unión, Alajuelita, Goicoechea, Curridabat y Tibás	14	Impulsar la modernización y el fortalecimiento de la gestión municipal metropolitana. Fomentar la definición y ejecución conjunta de proyectos para solucionar problemas comunes	Desechos sólidos Relleno Sanitario Río Azul – SITAM. –PRUGAM. – Convenio FUNDEMUCA. –Gestión Urbana Local, adecuación de prácticas. –Campaña desechos sólidos – Tramo verde – Capacitación y triangulación internac. CR Geo Ambiental	0.5% POM)	Q51,3 \$98.824,89	9: 6 / 3
Federación de Municipalidades Regional del Este (FEDEMUR)	12/9/2000	La Unión y Curridabat	2	Recolectar, disponer y darle tratamiento a los desechos sólidos del área metropolitana. Así como llevar a cabo el cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul	Cierre técnico del Relleno Sanitario Río Azul. Búsqueda de alternativas de soluciones al manejo de los desechos sólidos a nivel nacional	5.546 colones/ ton de desecho	Q1.336,0 \$2.573.685,2	31: 28 / 3
Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	4/4/2005	Grecia, Alfaro Ruíz, Naranjo, Valverde Vega, Atenas, Poás y Palmares	7	Fortalecer el desarrollo de la región a través de la ejecución de proyectos e iniciativas mancomunadas	Parque tecnológico integral para manejo de desechos – Plan mejoramiento estruc. Desarrollo Turístico Sostenible. – Proyecto atención de inversiones – Encuentro regional deportivo – Producción en ambientes protegidos –Manejo integral cuencas	0.1% POM	Q3,2 \$6.164,52	1: 1 / 0
Federación de Municipalidades de Heredia (HEREDIA)	1978	Heredia, Barba, Flores, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Sarapiquí, Belén, Santo Domingo y San Pablo	10	Fomentar la coparticipación interinstitucional para el fortalecimiento integral de las Municipalidades	Adquisición maquinaria mantenimiento vial - Convenio INA mejora vía peatonal – Levantamiento topográfico – PRUGAM – Desechos sólidos – Mejora cobro municipal – Manejo de Ojo de Agua – Becas estudiantiles y otros.	0.5% POM	Q43,1 \$83.028,32	4: 4 / 0
Federación de Municipalidades de Guanacaste (GUANACASTE)	1968 (Ley 4176)	Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán Hojanca, Nandayure, Carrillo, La Cruz y	12	Promover el desarrollo integral de Guanacaste, mediante el fortalecimiento institucional de sus gobiernos locales.	Lucha para que las islas de Lepanto, Cóbano, Golfito y Paquera se integren a Guanacaste – 7 proyectos para fortalecer la ZMT	0.4% del ingreso l. Cement	Q53,7 \$103.448,28	9: 5 / 4

Recuadro No. 8.1 Federaciones de Costa Rica, 2006

Federación	Fecha de creación	Municipalidades y CMD afiliados	No. M.	Finalidad	Proyectos / servicios en ejecución	Financiamiento Junio 2006	Presupuesto 2006. En millones de colones y en US \$ 3)	Personal aditivo/técnico
		Colorado.				o		
Federación de Gobiernos Locales Fronterizos con Nicaragua (FRONTERIZOS)	1999	La Cruz, Upala, Los Chiles, Guatuzo, Sarapiquí, Pococí y Liberia	7	Actuar como una organización de enlace entre las comunidades, las municipalidades y las políticas para impulsar estrategias de desarrollo.	Ninguno	0.25% POM	₡13,6 \$26.199,19	2: 2 / 0
Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	30/7/2002	Orotina, Montes de Oro, Puntarenas, Esparza, San Mateo, Turrubares, Aguirre, Parrita, Garabito, Monteverde, Lepanto, Paquera y Cóbano.	12	Promover procesos de desarrollo regional y local, con políticas y objetivos claros, con recursos económicos y técnicos y de apoyo a las municipalidades y concejos municipales de distrito.	UT para planificación de la ZMT – Relleno sanitario. – Inventario de la red vial para el mejoramiento de vías. – Extracción de materiales - Brigada de maquinaria para mantenimiento de la red vial	0.70% POM	₡6,2 \$11.943,75	2: 2 / 0
Federación de Municipalidades Productoras de Banano de Costa Rica (CAPROBA)	1981	Limón, Pococí, Siquirres, Matina, Talamanca, Guácimo, Golfito, Turrialba, Sarapiquí, Corredores y Osa	11	Promover una justa distribución del impuesto al banano entre los cantones productores de la fruta. Procurar el fortalecimiento institucional y político de las municipalidades.	Cobro judicial mancomunado. – sistema integrado de información municipal. – Proy. Ley creación de impuesto exportación de piña, plátano, ornamentales y palma africana y PL exoneraciones de Impuesto a federaciones	C4 millones anuales fijos Ingresos l. Banano	₡112,0 \$215.758,04	2: 2 / 0
Federación de Municipalidades de Cartago (CARTAGO)	1968, (Ley 5119)	Cartago, Paraíso, El Guarco, Oreamuno, La Unión, Alvarado, Jiménez, Turrialba, Cervantes y Tucurrique	10	Luchar por el desarrollo integral de la provincia de Cartago, mediante la unión y el fortalecimiento de sus gobiernos locales.	UT Asesoría y capacitación. – Bosque modelo. – COMCURE-PRUGAM – Relleno regional Oreamuno	0.1% POM	₡15,9 \$30.629,94	7: 2 / 5
Federación de Municipalidades de Los Santos (FEMUSAN)	25/6/2005	Leon Cortés, Tarrazú y Dota	3	Fortalecer la gestión municipal y atender o buscar soluciones a problemas de impacto regional.	Relleno sanitario regional – Plan regulador, pronunciamiento de SETENA- Reglamento de Dota – Inducción regidores en temas de ingeniería.- Conv. FUNDEMUCA/FEMUSAN	C3 millones anuales fijos para UT	₡9,0 \$17.337,70	2: 0 / 2

Recuadro No. 8.1 Federaciones de Costa Rica, 2006

Federación	Fecha de creación	Municipalidades y CMD afiliados	No. M.	Finalidad	Proyectos / servicios en ejecución	Financiamiento Junio 2006	Presupuesto 2006. En millones de colones y en US \$ 3)	Personal aditivo/técnico
Federación de Municipalidades de la Zona Sur (FEDESUR)	2003 (Acta Constitutiva) 1)	Golfito, Osa, Corredores, Buenos Aires y Coto Brus	5	Impulsar servicios y proyectos que fortalezcan el desarrollo de la región.		No definida todavía	No existe	1: 1 / 0
Federación de Concejos Municipales de Distrito (CMD)	2002 ((Acta Constitutiva) 1)	Paquera, Monteverde, Lepanto, Cóbano, Colorado y Peñas Blancas	6	Fortalecer la capacidad de gestión y darle más autonomía a los Concejos Municipales de Distrito del país	Modificación Ley 6043 de ZMT. Modificación Ley 8114	1% POM	No existe	–
Federación de Municipalidades de Occidente (FEMO)	2006 (Acta Constitutiva) 1)	Turrubares, Puriscal, Mora, Santa Ana y Escazú	5	Realizar un manejo integral de los desechos sólidos de los cantones que integran la federación		No definida todavía	No existe	–

Nota: 1) Estatutos en proceso de elaboración. 2) PMO: Presupuesto Ordinario Municipal. 3) Se adicionó el equivalente en dólares para efectos de comparación. TC US\$519.9,00, 2006.

Fuente: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica. FOMUDE

8.2 Principales rasgos de las federaciones

En Costa Rica existen en la actualidad trece federaciones integradas por municipalidades y concejos municipales de distrito. En el Recuadro No. 8.1 se resumen los principales aspectos derivados del diagnóstico llevado a cabo en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE.

8.2.1 Marco jurídico y político

Las federaciones municipales tienen su sustento jurídico en el Código Municipal (CM). Las primeras dos ligas se crearon con leyes puntuales antes de la entrada en vigencia del Código Municipal de 1970, el cual establecía en su Artículo 16 que: “Los gobiernos municipales del área metropolitana de San José, y los de cualquier otra área que lleguen a tener similares características, deberán tomar las providencias que a su juicio convengan para adoptar un estatuto cooperativo que coordine sus programas de obras y servicios públicos. Las municipalidades que tengan intereses comunes quedan facultadas, al tenor de la Ley 5119 del 20 de noviembre de 1972¹⁴⁶, para formar ligas y confederaciones de ligas, cuyos estatutos deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República”¹⁴⁷.

El Código Municipal de 1998, en su Título II sobre las relaciones intermunicipales, en su Artículo 9 señala la posibilidad de establecer convenios cuando exista un interés común que afecte a los cantones involucrados. En el Artículo 10 especifica que “las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones, sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas.”¹⁴⁸, se elimina la intervención de la CGR y en su lugar aplica la Ley de Asociaciones No. 218 sus reformas y reglamento. Finalmente, en el Artículo 11 señala la existencia de un estudio de factibilidad como requisito previo a la suscripción del convenio, el cual deberá ser aprobado por cada concejo municipal por medio de una votación calificada (las 2/3 partes de sus miembros). Una vez suscritos, los convenios generan obligaciones ineludibles para las partes involucradas

En los procesos de constitución de asociaciones municipales, ha privado la tesis de que quienes se agrupan son los gobiernos locales, o sea el ente jurídico, y no los alcaldes¹⁴⁹. En este sentido, las asambleas de las federaciones la conforman los representantes de los dos cuerpos colegiados de las municipalidades (los regidores/ras, alcaldes/as). Como consecuencia de lo anterior, en el seno de los órganos políticos de las federaciones (asamblea general, consejo directivo y dirección ejecutiva) se reproducen los mismos enfrentamientos que al interior de las municipalidades, en donde la lucha por el protagonismo político de las dirigencias municipales inciden en la concreción de acuerdos y puesta en práctica los mismos.

8.2.2 Comunidad de intereses y cercanía geográfica:

Si bien priva un asocio territorial -federaciones conformadas por municipalidades vecinas y pertenecientes a una misma provincia- no necesariamente se cumple este criterio en todos los casos. Ejemplos de lo anterior son la Federación de los Cantones Productores de Banano, que la integran municipalidades pertenecientes a cuatro provincias diferentes: Puntarenas, Limón, Cartago y Heredia; la Federación de los Concejos Municipales de Distrito cuyos miembros en su mayoría pertenecen a diferentes cantones no adyacentes, finalmente, el caso de las dos Federaciones de los Cantones fronterizos Costa Rica – Nicaragua y Costa Rica – Panamá, donde si bien las federaciones se conforman por una proximidad territorial, incluye entre sus miembros dos municipalidades de países vecinos.

¹⁴⁶ Ley que crea la Liga de Municipalidades de Cartago.

¹⁴⁷ Código Municipal Comentado, IFAM, 1994

¹⁴⁸ IFAM. Código Municipal actualizado y concordado con comentarios e índice analítico. VIII Programa de formación para las nuevas Autoridades Municipales 2006-2010. tercera edición 2006, San José, Costa Rica, Pág. 21.

¹⁴⁹ En países, como Honduras y Guatemala, gran parte del esfuerzo gremial gira alrededor de la figura del alcalde constituyéndose en última instancia en asociaciones de alcaldes.

Entre las principales, razones para asociarse se encuentran: a) promover iniciativas y proyectos de desarrollo en un área geográfica más amplia; b) fortalecer las capacidades de gestión de sus integrantes en áreas específicas comunes; c) proveer servicios municipales de forma mancomunada; d) resolver en forma conjunta problemas y necesidades comunes; e) administrar un ingreso común, como por ejemplo los tributos sobre el banano o el cemento y, f) lograr economías de escala, como compra de equipos o servicios. Adicionalmente, las federaciones incluyen entre sus fines: g) el fortalecimiento del régimen municipal mediante el apoyo a los procesos de descentralización y h) servir de enlace territorial entre instituciones nacionales, regionales y locales¹⁵⁰.

8.2.3 Gestión administrativo – financiera

La mayoría de las federaciones dependen de una única fuente de financiamiento, las cuotas aportadas por sus miembros (fijas o como un porcentaje de sus presupuestos). Las mancomunidades más estables y sostenibles son aquellas cuyo ingreso proviene de la venta de un servicio (FEDEMUR con la recolección de basura) o de un porcentaje de la recaudación por impuestos a las actividades productivas (como son los casos de CAPROBA –banano- y la Federación de Guanacaste -cemento). Estas asociaciones son las que a su vez poseen estructuras administrativas más desarrolladas.

La estructura orgánica de las federaciones está constituida por la asamblea general, compuesta por lo general por dos miembros del concejo municipal y el alcalde/sa; el consejo directivo, nombrado por la asamblea; y, la dirección ejecutiva, encargada de cumplir los acuerdos del consejo. La mayoría de las estructuras administrativas son básicas y el personal administrativo y técnico limitado. Algunas federaciones cuentan con unidades técnicas (UT) para el desarrollo de proyectos específicos.

La principal debilidad de las federaciones reside en su capacidad para establecer planes y ejecutarlos. No existe una relación entre lo planeado, el presupuesto y lo ejecutado, por lo que muchos de ellos se convierten en listas de intenciones y generan entre sus miembros descontento y pérdida de credibilidad en la efectividad de la organización.

8.2.4 El rol de la cooperación internacional y de las instituciones relacionadas al régimen

El papel de la cooperación internacional ha sido fundamental para el desarrollo del asociativismo en Costa Rica. Las federaciones con el acompañamiento y apoyo técnico y financiero de las organizaciones no gubernamentales como FUNDEMUCA y GTZ han venido a fortalecer su organización interna y gestión. En el caso de FUNDEMUCA su apoyo técnico está enfocado a las federaciones y han recibido especial apoyo CAPROBA, la Federación de Guanacaste, la de Heredia y a la Federación del Occidente de San José. Un nuevo aliado al fortalecimiento asociativo es la Unión Europea por medio de dos proyectos PRU-GAM y FOMUDE. Con el primero, se coordina el tema de los planes territoriales por medio de las federaciones y con la participación de las municipalidades, especialmente las del GAM que cubre 33 cantones. En el caso de FOMUDE se elaboró un diagnóstico de las federaciones y una propuesta de estrategias para fortalecerlas, asimismo, se están destinando recursos para financiar sus proyectos.

Otras dos instituciones que se han comprometido con el desarrollo de las federaciones son la Unión Nacional de Gobiernos Locales apoyada por la Cooperación Holandesa (VNG) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. La UNGL ha impulsado y apoyado la creación de estas instancias y ha sido, en la mayoría de los casos, quien ha convocado a las asambleas de conformación. El IFAM, por otro lado, ha brindando asesoría técnica en algunos casos puntuales.

8.2.5 Fortalezas y áreas de mejora de las federaciones

En el 2006 se llevó a cabo el Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica, ejecutado en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE. Este estudio integral viene a llenar el vacío de información actualizada en materia de mancomunidades en el país. En él se identificaron las fortalezas y cinco áreas prioritarias de mejoras, sobre las cuales se presenta una reseña:

¹⁵⁰ FOMUDE. Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de –Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica. 2006. Pág. 16.

Recuadro No. 8.2 Las federaciones de municipios en Costa Rica

Áreas de fortaleza	Áreas de mejoras
<u>Enlaces y coordinación regional.</u> Las federaciones están desempeñando en la actualidad un rol activo de enlace y coordinación regional que está siendo aprovechado por organismos de cooperación internacional, instituciones públicas, universidades y proyectos.	<u>La estrategia y el liderazgo no están garantizando el compromiso necesario.</u> El proceso de planificación presenta debilidades en sus fases de elaboración, ejecución, asignación de recursos y seguimiento. Hay un componente político que afecta la asignación de recursos, así como una tendencia a la dispersión de problemáticas. La definición y ejercicio del liderazgo son complejos en la figura de las federaciones
<u>Sistemas de información y de comunicación del régimen en el plano regional.</u> Existen en marcha proyectos para crear sistemas integrados de información municipal, así como iniciativas de comunicación (periódico, boletín, mapas y la creación de portafolios de proyectos.	<u>Débil credibilidad de algunas municipalidades en las federaciones.</u> Problema común que se expresa por parte de los miembros en la baja concreción de resultados y servicios tangibles y la falta o poca comunicación entre la federación y las municipalidades asociadas.
<u>Puntos de encuentro e intercambio intermunicipal.</u> En sus ámbitos se fomentan los encuentros entre alcaldes, concejales, funcionarios e integrantes de las municipalidades.	<u>Situación financiera.</u> La mayoría de las federaciones tiene una limitada capacidad financiera, dado que no son sostenibles en el mediano y largo plazo. De las 13 federaciones 12 dependen de los aportes de los miembros cuyos cobros son irregulares y engorrosos. No existen otras formas de ingresos. Los sistemas de control interno son débiles.
<u>Construcción de rellenos sanitarios.</u> Responde a una necesidad de primer orden donde incursionan más de la mitad de las federaciones y donde existe una experiencia previa.	
<u>Ordenamiento territorial.</u> Alrededor del tema de planes reguladores las municipales asociadas buscan recursos y capacidad técnica para enfrentar la materia.	<u>Situación operativa y administrativa.</u> La mayoría de las federaciones tiene una baja capacidad operativa, administrativa y técnica para cumplir sus planes y proyectos. Con sus excepciones no se cuenta con instalaciones apropiadas. Se dan situaciones de insuficiente personal técnico.
<u>Gestión ambiental.</u> Área donde sólo el enfoque mancomunado puede garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales y que actualmente se integra a los planes estratégicos de las federaciones..	
<u>Enfoque de género.</u> Se da un grado importante de equidad en la participación de género en la distribución del recurso humano en las federaciones..	<u>Situación jurídica.</u> Hay indefiniciones en aspectos jurídicos y políticos clave. El CM no define las atribuciones de las federaciones y como consecuencia la estructura de los estatutos es diversa. Hay desconocimiento del estatus jurídico y un trato casuístico por parte de la CGR y MH. Se presentan grados de conflictos asociados a la representatividad de alcaldes y regidores y fuerzas políticas que trascienden a la permanencia de determinada municipalidad en la federación y su aporte financiero
<u>Capacitación y formación.</u> Se impulsan actividades de capacitación para dar servicios a las municipalidades miembro y en algunos casos se han establecido convenios con universidades, INA y agencias de cooperación.	
<u>Gestión de cobro.</u> Se ha incursionado en los procesos de la Administración Tributaria y, en particular, en la gestión de cobro.	
<u>Asesoría diversa.</u> Las federaciones que cuentan con unidades técnicas con recurso especializado asesoran a sus miembros en aspectos legales, catastral, informática, entre otras.	
Iniciativas o proyectos de diversa índole. Las federaciones son un espacio para la formulación y ejecución de proyectos que respondan a inquietudes comunes de sus integrantes.	
Fuente: FOMUDE, Estudio actuarial de las federaciones de municipales de Costa Rica: propuesta de estrategias para fortalecer las federaciones municipales de Costa Rica. 2006	

8.3 Unión Nacional de Gobiernos Locales, (UNGL)

En IV Congreso Nacional de Municipalidades, 1976, se propone la conformación de una institución que aglutine a los municipios de Costa Rica, iniciativa que se concreta al año siguiente cuando se celebra la Asamblea Constitutiva que da origen a la Unión Nacional de Gobiernos Locales, sin embargo no es hasta la década de los noventa que la institución comienza a tener un rol relevante y con mayor independencia de las autoridades nacionales.

Entre los objetivos de la Unión se encuentran: impulsar leyes que promuevan el fortalecimiento de las municipalidades y su autonomía; definir y fortalecer las relaciones y canales de comunicación con el régimen municipal, nacional e internacional, facilitar el acceso de las municipalidades a la asistencia técnica, capacitación y financiamiento; implementar un Sistema Nacional de Capacitación e implementar un sistema descentralizado catastral y registrar¹⁵¹. Asimismo en el CM, le asigna la función de diseñar y mantener actualizado el Manual descriptivo de Puestos General para el régimen municipal y el Manual para el Reclutamiento y Selección (artículos 120 y 126) y la presidencia del CONACAM.

La estructura institucional de la UNGL esta conformada por la Asamblea Nacional, conformada por dos delegados por municipalidad y federación; el Concejo Directivo con representantes municipales de cada provincia y de las federaciones; y la Dirección Ejecutiva la cual se nombra por un período de cuatro años.

El principal ingreso de la UNGL lo constituye los aportes de sus afiliados, definido como 2,5 colones por cada 1000 del presupuesto de cada municipalidad. La membresía a la UNGL es voluntaria. A principios del 2007 contaba con 74 miembros: 67 municipalidades, seis concejos municipales de distrito y una federación de municipalidades¹⁵². Pese a la buena cobertura de la membresía (83% de las municipios), no pertenecen a la Unión la municipalidad de la ciudad capital y ocho municipios del GAM que en conjunto representan la tercera parte de los ingresos totales del régimen¹⁵³.

Entre los principales problemas que enfrenta la UNGL para llevar a cabo sus objetivos se encuentran la insuficiencia de recursos financieros, de infraestructura administrativa y capacidad técnica. Desde el punto de vista de los gobiernos locales, se señalan como aspectos negativos la falta de claridad sobre las funciones y objetivos de la institución; desconocimiento de la labor realizada, y poco convencimiento de los motivos y beneficios que representa la membresía¹⁵⁴. No obstante lo anterior, hay consenso sobre la necesidad de contar con una instancia fuerte, participativa y representativa del sector que actúe como interlocutor ante los poderes del Estado, la cooperación internacional y los medios de comunicación.

8.4 Otras formas de asociación

8.4.1 La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)

La Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI) es una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin ánimo de lucro. La Municipalidad de San José, forma parte de la UCCI y el actual alcalde, ocupa el cargo de copresidente (2006 – 2008). Los principales objetivos que pretende alcanzar esta organización son: fomentar los vínculos y favorecer las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades y favorecer el desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación entre ellas. Otros compromisos comprenden el impulsar el municipalismo iberoamericano, poniendo el énfasis en la singularidad de las capitales y colaborar en el campo de las relaciones intermunicipales¹⁵⁵.

En julio del 2006 se llevó a cabo en la ciudad capital la XII Asamblea de la UCCI, en donde se acordó el compromiso de la Unión con la descentralización, el fortalecimiento municipal de los gobiernos locales y la fijación de prioridades comunes como la erradicación de la pobreza, el transporte público y el reordenamiento territorial. Entre los esfuerzos por crear y promover nuevos mecanismos de coordinación internacional se encuentra la formación del Comité de Solidaridad para la atención de Desastres entre Capitales para la atención principalmente de desastres naturales.¹⁵⁶

¹⁵¹ www.ungl.or.cr, 10/10/07

¹⁵² CGR. Informe sobre la gestión de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNLG), 2007. No se encuentran afiliadas las municipalidades de San José, Santa Ana, Escazú, Moravia, Goicoechea y Curridabat, San Carlos, San Mateo, Valverde Vega, Cartago, La Unión, Jiménez, Paraíso, el CMD de Cervantes, Puntarenas y el CMD de Monteverde. De las federaciones solo es miembro la Federación de Municipalidades de Heredia.

¹⁵³ CGR. Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales, 2006. Se toma como referencia los ingresos recaudados por el régimen en el 2006

¹⁵⁴ CGR. Informe sobre la gestión de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNLG), 2007. Pág 4.

¹⁵⁵ www.munimadrid.es 10/10/07

¹⁵⁶ La Nación, Alcaldes iberoamericanos piden mayor descentralización del gobierno. 14/7/2006

CAPITULO IX EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ES TODAVIA UNA ASPIRACION

El Estado costarricense se caracteriza a partir de la segunda mitad del Siglo XIX por un esquema de poder altamente centralizado. El período en estudio se distingue por una renovada y más profunda discusión del tema de la descentralización en diversos sectores de la sociedad, la aprobación de una serie de leyes y la concreción de algunos avances en aspectos puntuales en esta orientación, sin embargo, se considera que todavía el país se encuentra en una etapa de pre descentralización.

9.1 La descentralización un proceso en construcción

A continuación se enumeran una serie de hechos significativos para el sector municipal, con el fin de plasmar los hitos a partir de la mitad del siglo veinte y avances que se producen en pro del sector en materia de descentralización.

Recuadro No. 9.1 Hitos en materia de descentralización

- 1949 Incorporación en la Constitución del concepto de autonomía municipal.
- 1968 Ley de Planificación Nacional Ley N° 4290
- 1969 Reforma de la Ley No 27 del Impuesto Territorial (ahora Impuesto sobre Bienes Inmuebles) que trasladó los ingresos percibidos por el Estado a las municipalidades.
- 1971 Código Municipal. Entre las reformas se destaca, el cambio de nombre de Jefe Político por el de Ejecutivo Municipal y su nombramiento como una potestad del Concejo municipal y no del Poder Ejecutivo.
- 1971 Se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- 1976 Se crea la Unión Nacional de Gobiernos Locales.
- 1993 Se lleva a cabo el VII Congreso de Municipalidades y se crea la CORIM
- 1994-1998 Se crea en la Asamblea legislativa la comisión especial para la descentralización y el fortalecimiento municipal.
- 1995 Se traslada la administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a las municipalidades, mediante la Ley No
- 1998 Se modifica el Código Municipal por la ley No. 7794 donde se establece la elección del Alcalde e Intendente Municipal por medio del voto popular y de otras autoridades (integrantes de los concejos municipales de distrito e integrantes de los consejos de distrito) y se separan parcialmente las elecciones municipales de las nacionales.
- 1998 Se aprueba mediante Ley ° 7755 el control de las partidas específicas que beneficia a municipalidades y las entidades privadas idóneas que hayan sido calificadas por la Contraloría General de la República para administrar fondos públicos.
- 1999 Voto 5445-99 de la Sala Constitucional donde establece los alcances de la autonomía municipal y la relación de los gobiernos locales con otras entidades públicas.
- 2000 Primer Congreso de Descentralización y Poder Local
- 2001 Ley N° 8114 conocida como Ley de simplificación tributaria por medio de la cual traslada recursos a las municipalidades para el mantenimiento de caminos vecinales y calles cantonales.
- 2001 Reforma al artículo 170 de la Constitución Política (traslado de un mínimo de un 10% del presupuesto nacional a las municipalidades)
- 2001 reforma al artículo 172 de la Constitución Política (se crean los Consejos Municipales de Distrito)
- 2002 Primeras elecciones de los alcaldes, intendentes, síndicos, e integrantes de los concejos municipales de distrito y de los concejos de distrito.
- 2002- 2003 Foro de desarrollo local y participación ciudadana
- 2002 Inicia Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- 2004 Inicia el Programa de la Unión europea con el Proyecto de PRU-GAM y FOMUDE.
- 2006 Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo, incorpora el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal.
- 2006 Segundas elecciones de los alcaldes, intendentes, síndicos, e integrantes de los concejos municipales de distrito y de los concejos de distrito.
- 2007 Se presenta un documento con una Estrategia para el impulso de la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y el Desarrollo Local.
- 2007 Se presenta la Política de Descentralización.

Se adopta en este estudio como definición de descentralización la elaborada por el Dr. Alberto Salón, quién la precisa como "... un proceso político mediado por el Estado, que entraña una relación social compleja de demandas recíprocas entre actores (públicos o privados, internacionales, nacionales y locales), o entre algunos de ellos y con el mismo Estado; los cuales, en tal virtud entablan de una manera más o menos conciente, y más o menos organizada, una lucha de poder, con el fin supremo de desplazar el eje de decisión sobre la forma de distribuir competencias y recursos, sean estos administrativos, fiscales y económicos, políticos o culturales, desde el centro del Estado, representado en el poder ejecutivo, hacia entidades territoriales y/o institucionales que gozan de relativa autonomía jurídica y política respecto de aquel poder."¹⁵⁷

Hasta la fecha en Costa Rica, se identifican avances en descentralización política y descentralización financiera:

- **Acciones en materia de descentralización política**

La descentralización política se asocia con los procesos democráticos mediante los cuales la ciudadanía escoge a sus autoridades municipales. Dentro de este proceso se destacan los avances en esta materia;

- a) Eliminación del gobernador de las provincias, que era un nivel intermedio de gobierno sin poder real.
- b) Elección directa del alcalde para los cantones y del intendente en los Concejos Municipales de distrito.
- c) Reforma al mecanismo de destitución del Alcalde. La remoción no dependerá de una decisión del concejo municipal sino de un plebiscito cantonal.
- d) Creación del cargo del alcalde suplente. Se establece que con el Alcalde se elegirán dos alcaldes suplentes quienes lo sustituirán en caso de ausencia temporal o definitiva, sin embargo fuera de lo señalado no le asignaron otras funciones.
- e) Elección popular de autoridades municipales. Hasta el 2002 solamente el síndico y el regidor se elegían popularmente, a partir de esta reforma se eligen popularmente los miembros del concejo de distrito y los miembros de los concejos municipales de distrito.
- f) Separación parcial de las elecciones municipales de las nacionales.

Con la elección directa, la figura del alcalde adquiere mayor estabilidad y protagonismo que sin duda fortalecerán la democracia local. Asimismo las nuevas condiciones han generado o aflorado los conflictos de poder entre el edil y el concejo municipal, en particular con el presidente de este órgano, que tradicionalmente monopolizaba la representación política y que se ve forzado a compartir ese espacio.

- **Avances en materia de la descentralización fiscal**

En materia de descentralización fiscal se concreta el traslado de recursos financieros a las municipalidades con la aprobación de las siguientes leyes:

- a) Se traslada la administración y recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del gobierno central a las municipalidades mediante la Ley N° 7509.
- b) Mediante Ley N° 7755 de control de Partidas específicas, se saca de la esfera de la Asamblea Legislativa las partidas, donde eran los diputados quienes decidían sobre donde se invertían estos recursos.
- c) Ley No 8114. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Del 25% que le corresponde a la Comisión Nacional de Vialidad (CONAVI), el 30% se destina a los municipios para reparar y mantener la red vial cantonal.

9.2 Tendencias en materia descentralización territorial

Tomando como base la definición de descentralización indicada anteriormente no hay pruebas de una descentralización territorial hasta la fecha, sin embargo, hay evidencias que muestran un cambio favorable, planteada ésta como aquella acción política que traslada funciones o responsabilidades y

¹⁵⁷ Solón Chavarría, Alberto. Las elites políticas ante la descentralización en Costa Rica. Tesis de grado. Págs. 249-250, 2005.

recursos financieros y humanos del gobierno central y sus instituciones autónomas a los gobiernos municipales.

Avanzar en esa dirección requiere un acuerdo político, y tal vez el primero de ellos, se da con la creación de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo en la Asamblea Legislativa en el 2006, cuya labor es impulsar las reformas legales para hacer realidad el artículo 170 de la Constitución Política que es parte de los compromisos identificados tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la política de descentralización de la Administración Arias, como se verá más adelante.

- **Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo (2006-2010)**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2006 – 2010) Jorge Manuel Dengo, señala la “...necesidad de fortalecer a los gobiernos locales, como la instancia natural para descentralizar el poder político y desconcentrar la acción administrativa, en virtud de que se trata, hoy, de las únicas entidades político/administrativas realmente existentes a nivel sub-nacional.”¹⁵⁸ y establece compromisos y metas concretas en esa dirección, tales como: a) la ley marco de tasas y de patentes donde se busca establecer facultades a las municipalidades en la fijación de estos tributos, b) del Programa de Regularización del Catastro y Registro incorpora la meta de contar con un Sistema de Información de Registro Inmobiliario (SIRI); un Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) en 56 municipios al año 2009; y aumentar la recaudación del IBI de ¢18.911 millones colones anuales (proyectado a diciembre del 2006) a ¢33.000 millones en 2009; c) otorgar todos los recursos al CONAVI y a las municipalidades, d) incrementar la cobertura de atención de la Red Vial Cantonal a nivel de todo el país de 1.640 kilómetros en el 2005 a 6.595 kilómetros en el 2010, e) elaborar y poner en ejecución un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y realizar planes de ordenamiento territorial para todas las regiones del país, f) reforzar la planificación turística y los planes reguladores costeros, g) involucrar a los gobiernos locales en la prestación de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito”¹⁵⁹.

Mención destacada tiene el IFAM en el PND con relación al apoyo a municipalidades, en temas tales como el recurso hídrico y la prestación de servicios de agua y saneamiento, así como dotarlo de mayores competencias para promover el desarrollo de los gobiernos locales¹⁶⁰

Una propuesta novedosa en el PND es la puesta en marcha de un sistema de acreditación de municipalidades, con el fin de facilitar y acelerar la transferencia de competencias y de reforzar la actuación de los gobiernos locales. La meta es 32 municipalidades en el 2009 y en el 2010 el resto de los gobiernos locales, el sistema será desarrollado conjuntamente entre MIDEPLAN e IFAM¹⁶¹.

- **Compromiso de la Administración Arias (2006 – 2010) con el régimen municipal**

El día del régimen municipal (31 de agosto) la administración Arias Sánchez presentó el documento “Sí a la descentralización y el fortalecimiento del régimen municipal costarricense”. En él, el Presidente de la República asume el compromiso de iniciar “la gran reforma del Estado centralista hacia otro descentralizado que otorgue a los gobiernos locales la preeminencia política para planificar y promover el desarrollo económico de las comunidades, mediante el fortalecimiento de sus gestión administrativa y financiera y la participación equitativa de sus habitantes “. La meta del gobierno es iniciar y sentar las bases de la descentralización, la cual pasa forzosamente por un proceso de fortalecimiento municipal. En ese sentido el objetivo general de la política es “lograr mejoras sustantivas en la gestión de las municipalidades y avanzar en el proceso de descentralización política de manera tal que los gobiernos locales respondan adecuadamente a las demandas de sus habitantes y contribuyan al desarrollo nacional; mediante el ejercicio de sus competencias de manera eficiente y eficaz”¹⁶².

¹⁵⁸ Ministerio de Planificación y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo (2006 – 2010) Jorge Manuel Dengo. Pág. 32.

¹⁵⁹ Ídem. Págs. 49-97.

¹⁶⁰ Ídem. Págs. 82 y 96.

¹⁶¹ Ídem. Págs. 93 y 94

¹⁶² Gobierno de la República. 2007. Política “Sí a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense”. Guanacaste, CR. 2007. Pág 3.

El objetivo anterior se descompone en cinco objetivos específicos¹⁶³.

1. Trabajar a lo interno de las municipalidades buscando superar las debilidades técnicas, administrativas y tecnológicas de los gobiernos locales. Para alcanzar este objetivo se proponen tres acciones;

- a) modernización institucional (plataformas de servicio, programa de mejora tributaria, planes reguladores para el ordenamiento territorial y protección de la biodiversidad, reestructuración y modernización del IFAM, capacitación y formación para el régimen municipal, cooperación internacional)
- b) Gobierno Digital Municipal (sistema informático integrado municipal, red municipal de conectividad, portal municipal en la web, dotación de equipo.
- c) Transferencia y suministro de recursos económicos donde se incluye (girar los recursos definidos por la legislación existente, trasladar recursos completos para la red vial cantonal, asignación presupuestaria en el IFAM por 2.500 millones de colones en el 2008, fondo de cooperación de la República Popular China por 26.000 millones de colones, impuesto solidario y plataforma de valores, mayores potestades tributarias a los gobiernos locales por medio del proyecto de Ley 14038, financiamiento por medio del IFAM.

2. Mejorar los mecanismos de coordinación entre gobierno nacional y los gobiernos locales. Las acciones estratégicas de este objetivo específico serán:

- a) encuentros entre autoridades nacionales y locales,
- b) directrices de apoyo político a los gobiernos locales,
- c) Foro o Congreso Gobernabilidad Nacional y Local,
- d) Consejos Cantonales,
- e) Directorio de Recursos Financieros.

3. Marco normativo para la descentralización, canalizadas por medio de la Comisión Especial de Asuntos municipales y de Desarrollo Local participativo, las reformas incluyen:

- a) reformas constitucionales (artículo 96 para financiar las campañas políticas locales y autorizar a las municipalidades a fijar dentro de un régimen de bandas los tributos municipales),
- b) reformas hacendarias (reforma a Ley sobre bienes inmuebles),
- c) reformas jurídico políticas (reforma para unificar las elecciones de las autoridades municipales y realizarlas a mitad del período gubernamental),
- d) otras reformas al Código Municipal, relacionadas con autorizar a que las municipalidades puedan disponer libremente de su patrimonio territorial.

El Presidente de la República se ha comprometido, y está incluida en la política, presentar en el mes de enero o febrero una ley que haga realidad los recursos establecidos en artículo 170 de la constitución política.

4. Transversalizar los temas de género, ambiente y participación ciudadana.

- a) Sostenibilidad ambiental (Plan Nacional de Residuos Sólidos, Planes de gestión integral de residuos sólidos y modernización de acueductos municipales)
- b) Equidad de género
- c) participación ciudadana.

5. Generar información que ayude a tomar decisiones a lo interno de la municipalidad y a lo externo por parte de la ciudadanía, se proponen tres acciones:

- a) Observatorio de la descentralización,
- b) Certificación municipal,
- c) Creación de la editorial “Armando Araúz”.

¹⁶³ Ídem. Págs. 6-15.

La posición contenida en el documento “Sí a la descentralización y al fortalecimiento municipal costarricense” marca un hito en la historia del régimen municipal: En lo sucesivo todo gobierno deberá presentar su política en materia municipal y en particular en relación a la descentralización, sin posibilidades de evadir el tema.

• **FOMUDE/UNA: Estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local**

En el 2007, en el marco del Proyecto FOMUDE, la Universidad Nacional de Costa Rica, (UNA) presentó el documento “Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local”, cuya propuesta descansa en cuatro ejes¹⁶⁴:

1) El proyecto de sociedad concertado. Se parte del hecho que la descentralización es un tema político y por lo tanto es ideológico, razón por la cual debe hacerse concertadamente, sea cual sea el proceso.

2) La calidad y pertinencia de la gestión pública para la promoción de la descentralización, tiene que involucrar directamente al nivel central, desconcentrado y descentralizado institucionalmente en el proceso. Para lograr este enlace se propone un esquema de coordinación, subsidiaridad, complementariedad y articulación en red entre niveles de los servicios estatales.

3) La capacidad de los territorios de localizar/regionalizar el desarrollo, fundamentalmente en materia de desarrollo económico de los territorios.

4) Mecanismos de Participación y Concertación. La estrategia involucra no solamente a las instituciones públicas (ministerios e instituciones autónomas, gobiernos locales) sino que incluye la sociedad civil, el sector privado tanto por medio de sus organizaciones como de las redes creadas por estos actores¹⁶⁵.

Recuadro 9.2: Bases y compromisos en pro de la descentralización

- Visión de país en la propuesta denominada Hacia una estrategia para el Siglo XXI ha sido adoptada como guía e insumo fundamental para el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- Documentos y propuestas de la UNGL y de CONADECO
- Convenios nacionales con cooperación internacional: FOMUDE, PRODELO; PRUGAM, BID-Catastro
- Compromiso de MIDEPLAN con la modernización integral del Estado
- Acuerdos y debates en la Comisión Especial para la Descentralización y el Desarrollo Local de la Asamblea Legislativa
- Compromiso expreso del Presidente de la República con cumplir deuda de su anterior gobierno con la descentralización (el octavo peldaño ofrecido hace 20 años)
- Evaluación de la Contraloría General de la República sobre el quehacer de los gobiernos locales
- Voto de la Sala IV
- Compromiso y prácticas recientes del Ministerio de Hacienda de girar recursos y hacerlo con suficiente oportunidad a partir del 2007
- Propuestas con relativo consenso sobre reformas necesarias al Código Municipal
- Creación de una división específica encargada del tema en el Área de Modernización del Estado
- Plan de Trabajo IFAM 2006-2010
- Proyecto FOMUDE y sus respectivos estudios y programas
- Proyecto PRODELO

Fuente: FOMUDE: Estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local, 2007

La existencia de estudios, posiciones políticas, decisiones técnicas y actividades que emiten señales positivas de diferentes actores, permiten inferir que el proceso de descentralización está en medio de un ambiente político y técnico capaz de concretarlo (Recuadro No. 8.2).

¹⁶⁴ FOMUDE-Universidad Nacional. 2007. Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. Págs.106 -132

¹⁶⁵ Ídem. Pág. 128 - 132

Hay hoy día una mayor conciencia de la necesidad de descentralizar, no solo como un proceso para el traslado de recursos y funciones a nivel local, sino como el mecanismo per se para fortalecer la democracia, la inclusión social, la participación y la auditoría ciudadana, dinámicas que han involucionado como resultado del proceso de centralización que ha caracterizado al país en las últimas décadas.

OBSERVACIONES FINALES

- Sobre la evolución del nivel de bienestar en los municipios

En el período en estudio, el Índice de Desarrollo Humano cantonal creció sostenidamente, sin embargo, las asimetrías entre los cantones se mantienen, sobre todo en su capacidad de generar riqueza y de distribuirla. Los cantones con mejores Índices de Desarrollo son aquellos municipios ubicados geográficamente en las zonas urbanas y aquellos de alto potencial turístico con un crecimiento sostenido en el área de construcción, mientras que los cantones de la zona rural registran menores valores en sus IDH. Cuando se incorpora el indicador de seguridad, hay variaciones importantes: cantones ubicados en la zona urbana, como San José y Montes de Oca, pierden posiciones significativamente por su alto grado de inseguridad, real o percibida; por el contrario, cantones de la zona rural, principalmente agrícolas, mejoran su lugar, tales son los casos de León Cortés, Hojancha y Acosta. El Índice de Pobreza Humana mostró mejoras en sus componentes de expectativa de vida y grado de escolaridad, no obstante, mostró una tendencia al deterioro por el aumento de la población pobre y el desempleo a largo plazo.

En el caso de Costa Rica, los sistemas de medición de bienestar cantonal estudiados valoran el esfuerzo del gobierno central, los ministerios rectores e instituciones públicas descentralizadas (salud, educación, consumo eléctrico). Los indicadores utilizados no incorporan elementos de donde se desprenda el grado e impacto de la intervención del sector municipal en las condiciones del cantón y sus habitantes.

- Sobre la evolución del marco legal

En materia de reformas legales, en el período de estudio se creó el situado constitucional con el que se da el primer paso para iniciar el proceso de descentralización, al asignarle al sector municipal al menos un 10% del presupuesto nacional (2001). Si bien no se ha contado con la voluntad política para hacer efectiva la reforma, su aprobación y posteriores proyectos por llevarla a la práctica han renovado la discusión sobre la necesidad de descentralizar en forma real y fortalecer a los gobiernos locales.

Por otro lado, las múltiples reformas al Código Municipal fueron más de forma que de fondo y se concentraron en solventar las omisiones, debilidades o errores del Código de 1998.

La aprobación de leyes para asignar nuevos recursos al régimen municipal se limitó a la aprobación de la Ley No. 8114. La aprobación del Impuesto sobre los combustibles y la proporción asignada a las municipalidades tuvo un impacto directo en la estructura de ingresos y egresos de las municipalidades. Sin embargo, su aplicación ha tenido que vencer una serie de obstáculos tanto para el traslado de recursos por parte del Gobierno Central, como de ejecución de los fondos por parte de las municipalidades, que parecen diluirse al final del período conforme hay una mayor voluntad de trasladar los recursos y una mayor experiencia en la ejecución de los mismos.

La mayoría de las leyes aprobadas en el Congreso relacionadas al sector municipal durante el período 1999 – 2006 se trataron de autorizaciones, de carácter más bien administrativo, de baja complejidad y de ámbito netamente local. En general las leyes no incorporan plazos de ejecución ni sanciones por incumplimiento para los involucrados, sean estas instituciones del sector público o las mismas municipalidades. Tampoco se da un seguimiento sobre el cumplimiento de las leyes del régimen.

Entre la normativa de carácter general que involucran al régimen municipal (conexas) destacan las aprobadas en temas de contratación administrativa, control interno y de transparencia -bajo el impulso de la Contraloría General de la República- y en materia de participación la aprobación de las leyes de Referéndum e Iniciativa Popular que abren nuevos espacios a la ciudadanía costarricense. Sin embargo, proyectos de ley de relevancia para el sector en materia electoral, ambiental y de ingresos no logra concretarse.

Entre los aspectos positivos en el período en estudio destaca la creación de la Comisión Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo (2006). Luego de casi diez años, se retoma la necesidad de contar con un órgano en el Congreso que actúe como negociador de las reformas necesarias al régimen municipal.

- Sobre los mecanismos de participación

Los municipios cuentan con suficientes espacios y mecanismos para promover la participación ciudadana, sin embargo los mismos son poco conocidos por la ciudadanía y poco utilizados por las municipalidades. Los niveles de participación ciudadana han sido bajos, tanto en los mecanismos ordinarios como extraordinarios de resorte municipal. En el primer caso, las sesiones del concejo municipal y las audiencias públicas en materia de planes reguladores se señalan como los espacios de mayor participación. En el caso de las consultas populares, entre 1999 y el 2006 se llevaron a cabo siete plebiscitos.

La efectividad de las consultas populares varía dependiendo del tema consultado. En materia ambiental, se lograron resultados concretos en dos de las tres consultas; en los temas sobre límites administrativos, los efectos han sido nulos, mientras que en el caso de concesión de permisos de patentes (granjas) se han respetado parcialmente, al desconocer el municipio el carácter vinculante de la consulta.

El plebiscito de remoción, mecanismo para destituir al alcalde, se trató de utilizar por primera vez en el país, pero a pesar de los intentos efectuados por los ayuntamientos que recurrieron a su convocatoria, el mismo mostró ser inaplicable.

Por primera vez se llevan a cabo en Costa Rica elecciones municipales para la elección del alcalde y otras autoridades municipales. La participación ciudadana en las dos elecciones -2002, 2006- no alcanzó el 25% de los votantes empadronados, registrando los índices de abstencionismo más altos de la región centroamericana.

La baja participación de los vecinos en las elecciones y en los espacios ordinarios y extraordinarios a disposición de los gobiernos locales, refleja la percepción que tiene la ciudadanía sobre la incidencia de las municipalidades en su cotidianidad y desarrollo local, en contraposición con la presencia que tiene el Gobierno Central y las entidades descentralizadas.

- Sobre los mecanismos de control y rendición de cuentas

En contraposición de la baja participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan a su localidad, se observa una mayor participación de los habitantes en los procesos de denuncia sobre la gestión municipal en relación con el período anterior.

Las denuncias contra el sector municipal representaron cerca del 20% del total de expedientes abiertos por la Defensoría de los Habitantes y el 40% de los casos en la Contraloría General de la República. Las principales causales se refirieron a la eficiencia en la prestación de los servicios y, en el caso del ente regulador, a las materias laboral y de contratación administrativa. Las resoluciones de la DH no son vinculantes y no hay un proceso de seguimiento sobre los resultados de la gestión, por el contrario las resoluciones de la CGR son vinculantes y cuenta con un marco sancionatorio el cual aplica. El acceso a las dos instancias de denuncia es fácil y expedito, además, la cobertura de atención se amplió en el período en estudio, ya sea mediante el acceso por medios informáticos, la creación de oficinas regionales o ambas.

- Sobre los ingresos y egresos del sector municipal

La participación de los ingresos municipales en relación con el Producto Interno Bruto y el ingreso del Gobierno Central para el período de estudio sigue siendo baja, 1.14% y el 5.5% en promedio respectivamente.

Los ingresos municipales crecieron en términos nominales y reales en los años en estudio, sin embargo el crecimiento de los ingresos es desigual entre las municipalidades y los CMD. Al final del período los ingresos municipales muestran un decrecimiento en relación con los egresos.

Se observa poca variación en la estructura de los ingresos municipales durante el período en estudio: los ingresos corrientes significaron el 67% y los de capital el 33% en promedio. No obstante, hay un cambio importante en relación con el período anterior, donde esta relación fue 74% y 26% (1995 -1998). El aumento en la participación de los ingresos de capital se debió al incremento de la partida de “recursos de vigencias anteriores”.

Los ingresos tributarios representaron en promedio el 37.5% de los ingresos totales. Dentro de esta categoría, el rubro de patentes representó el 17% en promedio, seguido por los recursos provenientes del IBI y el Impuesto sobre la construcción (11% y 4% en promedio). Estos tres tributos acusaron problemas que limitaron su crecimiento. En el primer caso la desactualización de las leyes de impuestos municipales en la mayoría de los municipios y deficiencias en su cobro. En relación al IBI, la desactualización de la información de las plataformas de valores de terrenos por zonas homogéneas y, finalmente, la elevada evasión en materia del Impuesto sobre la Construcción.

Los ingresos por ventas de servicios y bienes (ingresos no tributarios) mostraron una reducción sostenida a largo del período; mientras que al inicio del período representaron un 20% de los ingresos percibidos, al final del 2005 significaron el 17%.de los ingresos. La desactualización de las tasas y precios, deficiencias la gestión del cobro y la altos índices de morosidad contribuyeron a la situación deficitaria de los servicios en un amplio grupo de municipalidades. Esta situación incide negativamente en las localidades al desviarse recursos libres al sostenimiento de los servicios.

En materia de ingresos de capital, se da una acusada reducción de los ingresos provenientes por endeudamiento; mientras que en 1999 representaron cerca del 5% de los ingresos del sector municipal,, en el 2006 significan el 0.5%. Las transferencias de capital tuvieron un comportamiento estable y representaron en promedio un 8.5%, sin embargo es posible prever un crecimiento de este rubro en los próximos años, conforme se apliquen mayores montos provenientes de la Ley 8114. Finalmente, la tónica del período en estudio fue el constante aumento en la participación y crecimiento de los recursos de vigencias anteriores -ingresos no ejecutados en períodos anteriores- que a partir del 2000 pasan a ser la principal fuente de ingresos del sector municipal.

Los cambios arriba citados reflejan al final del período un sector municipal financieramente menos autónomo que a finales de la década de los noventas, al no poder ampliar la participación de aquellos recursos que dependen enteramente de su gestión y esfuerzo y cuyo crecimiento presupuestario descansa en recursos no ejecutados de períodos anteriores.

En promedio los egresos municipales representaron el 73.5% de los ingresos totales, que contrasta con el 80% ejecutado entre 1995 y 1998. Los altos porcentajes sin ejecutar (cerca del 30%) se contraponen a las crecientes y urgentes necesidades cantonales, situación que se torna más grave cuando se observa que del total de los egresos, sólo el 26% se destinó a gastos de capital.

Finalmente, las asimetrías en el régimen se acentuaron conforme un grupo de municipalidades logró impulsar reestructuraciones administrativas y mejorar sus procesos de planificación, de recaudación de ingresos y aplicación del gasto, en contraposición de otras corporaciones que arrastraron situaciones deficitarias y bajas tasas de crecimiento.

- Sobre los servicios municipales

Se observa en el período la incursión de un grupo de municipalidades, de ingresos altos y medio altos, en nuevos servicios en las áreas social, ambiente, género y seguridad principalmente. La mayoría de las municipalidades se limita a la prestación de los servicios

esenciales tales como el mantenimiento de la red vial cantonal, recolección y disposición de desechos sólidos, limpieza y aseo de vías, servicios de acueductos y cementerios.

Se implementa el servicio de policía municipal en el período en estudio cuyo financiamiento fue objetado por la Sala IV al no corresponderle la figura de “tasa” para su cobro. Dada la demanda del servicio, las municipalidades que cuentan con los medios económicos lo prestan de forma subsidiada. La Municipalidad de San José, ha complementado este servicio con el de vigilancia y monitoreo electrónico, el cual cobra en forma individualizada.

En términos generales, la inversión en materia de servicios fue baja: 72 municipalidades gastaron menos de \$25 en servicios por habitante en el 2006 y los mismos acusan problemas de cobertura, eficiencia y oportunidad. El 55% de las tasas por servicios municipales están desactualizadas y algunos de ellos no se cobran, situación que redundará en el mantenimiento y desarrollo de los mismos.

- En el año 2006, cerca de 9.500 funcionarios conformaban el régimen municipal, 1.318 más que en el 2001, lo que representó una relación 453 habitantes por funcionario. El 55% de las municipalidades tienen planillas de 50 funcionarios o menos. Al final del período se da un incremento en el número de municipalidades con planillas entre 100 y 200 funcionarios que representó para el 2006 el 22% de las corporaciones.

Diagnósticos y encuestas exploratorias coinciden en que el porcentaje de funcionarios no capacitados o no profesionales en el régimen es alto, sin embargo, no fue posible precisar su número. Muchas de los datos obtenidos no distinguen entre funcionarios administrativos y aquellos en las áreas de servicios y obra pública. Estas mismas fuentes señalan que, aunque la participación femenina es menor, su representación se eleva cuando se trata de cargos profesionales y de elección popular.

Destaca en el período un grupo de municipalidades de ingresos alto y medio alto, que han llevado a cabo esfuerzos por modernizar sus estructuras orgánicas y promover una cultura organizacional orientada al servicio y la atención al cliente. En términos generales, estos procesos han sido impulsados por la aparición de un tipo de liderazgo de carácter técnico, más que clientelista.

La oferta en materia de capacitación hacia el sector municipalidad ha sido abundante. Participan en ella el IFAM, la UNGL, la cooperación internacional, instituciones públicas, universidades, fundaciones, proyectos o programas específicos y empresas privadas. Se carece, sin embargo, de diagnósticos integrales, mecanismos de seguimiento, de medición de impacto y en general de un sistema que coordine los esfuerzos de capacitación. La mayor parte de la capacitación ha estado orientada al fortalecimiento institucional y en menor medida a temas relacionados con la prestación de servicios.

- Sobre el asociativismo en Costa Rica

Existen en la actualidad trece federaciones a las cuales están afiliadas el 95% de las municipalidades y CMD. Las razones para asociarse así como sus fines son de naturaleza variada, aunque privan aquellas ligadas al fortalecimiento institucional de sus integrantes, el suministro de servicios en forma mancomunada y la solución de problemas o necesidades en forma conjunta. Entre temas que tratan las federaciones se encuentran el de construcción de rellenos sanitarios y el tratamiento de desechos; ordenamiento territorial y planes reguladores; gestión ambiental y procesos específicos en materia administrativa presupuestaria como gestión de cobro y contrataciones de bienes y servicios.

Entre las principales debilidades de las federaciones se sobresale la de su financiamiento. Las federaciones más estables (3) son aquellas que cuentan con un ingreso proveniente de la venta de servicios o recursos provenientes de impuestos a actividades productivas. La baja concreción de resultados y servicios tangibles, la falta o poca comunicación entre las federaciones y las municipalidades asociadas y los conflictos de liderazgo son otros problemas que aquejan a estas instancias

El tema del fortalecimiento del asociativismo ha estado en la agenda de la cooperación internacional desde su inicio. Hay consenso entre las instituciones relacionadas al sector municipal que las federaciones son un mecanismo que debe fortalecerse. Este aspecto se incluye en los programas tanto del Gobierno Central como municipal.

- Sobre las tendencias en materia de descentralización

El período en estudio se caracteriza por una renovada discusión sobre el tema de descentralización en diversos sectores de la sociedad, la aprobación de una serie de leyes y el avance en algunos aspectos puntuales en materia política y financiera, que permiten ubicar al país en una etapa de pre-descentralización. Por otra parte, al final del período confluyen una serie de actores, estudios, eventos y compromisos, que permiten inferir que el proceso de descentralización se encuentra en medio de un ambiente político y técnico capaz de dar un nuevo paso.

BIBLIOGRAFIA

- Agüero Salazar, Ricardo. El Proceso de la formación de la ley en Costa Rica. Programa de Desarrollo Legislativo, PRODEL.
- Alfaro Redondo, Ronald. ¿Por quiénes votaron los que votaron y cuántos dejaron de votar? Comportamiento electoral en las elecciones de autoridades políticas en Costa Rica diciembre 2002 y enero 2003. Para el Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Noveno Informe.
- Arias Ramírez, Bernal. Institutos de democracia participativa en Costa Rica. Para Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Duodécimo Informe 2005, San José, CR. 2005
- Asamblea Legislativa. Centro de Información Estadística. Nota. Del 4/10/2007
- Asamblea Legislativa. Reglamento de la Asamblea Legislativa: con jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia/ Jorge Córdoba Ortega. San José, Costa Rica: IJSA, 2001
- Constitución Política de la República de Costa Rica. Presentada y actualizada por Gustavo Rivera Sibaja. Editec Editores, S.A. 2003
- Contraloría General de la República. DFOE-SM-11-2007. Informe sobre la gestión de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). San José, CR. Contraloría General de la República. 2007
- Contraloría General de la República. DFOE-SM-113-2006. Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales. Segundo informe 2005. San José, CR. Contraloría General de la República. 2006
- Contraloría General de la República. DFOE-SM-17-2007. Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales. Tercer informe 2006.. San José, CR. Contraloría General de la República. 2007
- Contraloría General de la República. DFOE-SM-2-2007. Informe sobre los procesos de planificación en el sector municipal. San José, CR. Contraloría General de la República. 2008
- Contraloría General de la República. DFOE-SM-230-2006. Informe sobre la gestión realizada por el IFAM para fortalecer el régimen municipal. San José, CR. Contraloría General de la República. 2006
- Contraloría General de la República. DFOE-SM-233-2002. Análisis y opinión de la gestión de los gobiernos locales. Primer informe 2001. San José, CR. Contraloría General de la República. 2002
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 1999. San José, CR. Contraloría General de la República. 2000
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2000. San José, CR. Contraloría General de la República. 2001
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2001. San José, CR. Contraloría General de la República. 2002

- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2002. San José, CR. Contraloría General de la República. 2003
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2003. San José, CR. Contraloría General de la República. 2004
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2004. San José, CR. Contraloría General de la República. 2005
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2005. San José, CR. Contraloría General de la República. 2006
- Contraloría General de la República. Memoria Anual 2006. San José, CR. Contraloría General de la República. 2007
- Cooperación Técnica Alemana, GTZ. Proyecto de Desarrollo Local y Comunal, PRODELO. Acevedo, Luis Angel. El desarrollo local necesario: guía para la organización y el desarrollo local/PRODELO, San José, CR. 2003
- Cooperación Técnica Alemana, GTZ. (Con UNGL, CONADECO e IFAM) Seis años de asistencia técnica y asesoramiento en desarrollo local. Reporte de logros e impactos de cooperación. PRODELO. San José, CR. 2005
- Córdoba Ortega, Jorge. Reglamento de la Asamblea Legislativa con jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, CR. 2001
- Costa Rica. Ley de Planificación Urbana. Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, CR. 2001
- Costa Rica. Ley orgánica de la Contraloría General de la República, reglamento de procedimientos administrativos. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, CR. 2000
- Fernández Argüello, Hubert e Sánchez Navarro, Ileana. Las consultas populares a nivel distrital y cantonal. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, CR. 1999
- Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano. Palavicini, Violeta. Proceso presupuestario municipal y participación municipal en Costa Rica.
- Fundación DEMUCA. Código Municipal comentado con legislación conexas (actualizado a junio 2005). San José, CR. 2005
- Fundación DEMUCA. Democracia local 2001. Para Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Octavo informe, 2002
- Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Planificación y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, Jorge Manuel Dengo
- Gobierno de Costa Rica. Política: Sí a la descentralización y fortalecimiento municipal costarricense. Guanacaste, CR. si. Agosto 2007
- González Roldán, Enrique. Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos. Para Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Duodécimo informe. 2005.
- IFAM. Crónica de las elecciones municipales 2006, En www.ifam.go.cr. Enero 2007
- IFAM. Código Municipal comentado. Ley No. 4574 del 4/5/70 San José, CR. 1994
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC). Estadísticas de Población en <http://www.inec.go.cr>. Agosto 2007
- Matamoros Carvajal, Guillermo. La rendición de cuentas a nivel municipal: mecanismos por medio de los que opera. Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Julio, 2003
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). [Http://www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr). Agosto 2007
- Municipalidad de Alajuela. Informe de Labores del Alcalde Municipal Lic. Fabio Molina, 2004 – 2005
- Municipalidad de San José, Informe de Rendición de Cuentas, 2006-2007

- Murillo Arias, Mauro. Autonomía y competencia municipal (análisis del voto 5445-99, SC). Unión Nacional de Gobiernos Locales. San José, Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Costa Rica pierde posiciones en desarrollo humano. 9/10/2006. En [http://www.nu.or.cr/pnudcr/nota de prensa](http://www.nu.or.cr/pnudcr/nota%20de%20prensa), 9/10/2008
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Crece Índice de Desarrollo Humano en Costa Rica. 15/7/2004. En [http://www.nu.or.cr/pnudcr/nota de prensa](http://www.nu.or.cr/pnudcr/nota%20de%20prensa), 9/10/2007
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2007. San José, Costa Rica: PNUD
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano, 2006. <http://www.nu.or.cr/pnudcr/> Setiembre - Octubre 2007
- Programa de Regularización del Catastro y Registro. Programa de Capacitación en Gestión Financiera Municipal: Inventario de la oferta según temática de estudio. Programa de Regularización del Catastro y Registro. Préstamo BID 1284/OC-CR. Componente de Fortalecimiento Municipal. Enero 2007
- Programa Regularización Registro Catastro. Román Forastelli, Marcela. Características y dinámica reciente del mercado inmobiliario en Costa Rica. Programa de Regularización del Catastro y Registro. Préstamo BID 1284/OC-CR. 2007
- Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE. / Universidad Nacional, UNA. Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. San José, CR. 2007
- Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE. Diagnóstico de las federaciones municipales de Costa Rica. FOMUDE. San José, C.R. 2006
- Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE. Sistematización de los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a las municipalidades y los concejos municipales de distrito. 2005
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Décimo Informe 2003. San José Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2004
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Duodécimo Informe 2005. San José Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2006
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Noveno Informe 2002. San José Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2003
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Undécimo Informe 2004. San José Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2005
- Proyecto Estado de la Región. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Informe 1. San José Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 1999
- Ramírez Altamirano, Marina. Manual de procedimientos legislativos. Asamblea Legislativa. 1994
- Rojas R. Olman. Informe de casos: Municipalidades de Belén y Escazú. Para Banco Interamericano de Desarrollo, 2002
- Rojas R. Olman. La descentralización en Costa Rica: de la táctica política a la práctica operativa. Tesis de Maestría. Universidad Carlos III. España. 2002
- Rojas R. Olman. Sistema Tributario Municipal: Costa Rica. Para Banco Interamericano de Desarrollo. 2002
- Rojas R. Olman. Tendencias en la descentralización, el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana en centroamérica (1995 - 2003). Para International City/County Management Association, ICMA. 2004

Solón Chavarría, Alberto. Las élites políticas ante la descentralización en Costa Rica. Tesis para optar por el grado de doctor. San José, CR. 2005

Villareal F., Evelyn. Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa. Para Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Décimo informe, 2003.

Sitios consultados en los meses de setiembre y octubre 2007	
www.asamblea.go.cr	Asamblea Legislativa
www.bccr.fi.cr	Banco Central de Costa Rica
www.cgr.go.cr	Contraloría General de la República
www.dhr.go.cr	Defensoría de la República
www.ifam.go.cr	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
www.ijj.derecho.ucr.ac.cr	Instituto de Investigaciones Jurídicas, UCR
www.inec.go.cr	Instituto Nacional de Estadística y Censos
www.mopt.go.cr	Ministerio de Obras Públicas y Transporte Instituto Geográfico Nacional
www.mideplan.go.cr	Ministerio de Planificación y Política Económica
www.munialajuela.go.cr/	Municipalidad de Alajuela
www.belen.go.cr/	Municipalidad de Belén
www.curridabat.go.cr/	Municipalidad de Curridabat
www.escazu.or.cr/	Municipalidad de Escazú
www.msj.co.cr	Municipalidad de San José
www.santaana.go.cr/	Municipalidad de Santa Ana
www.nacion.com	Periódico La Nación
www.poder-judicial.go.cr	Poder Judicial de Costa Rica
www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional	Poder Judicial, Sala Constitucional
www.nu.org.cr/pnudcr	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.fomude.go.cr	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
www.estadonacion.or.cr	Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
www.pgr.go.cr/scij/	Sistema Costarricense de Información Jurídica
www.tse.go.cr	Tribunal Supremo de Elecciones
www.ungl.or.cr	Unión Nacional de Gobiernos Locales