

Reforma de la administración municipal en Costa Rica*

Delegación de Costa Rica**

PRESENTA UNA REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL, ASÍ COMO UNA CARACTERIZACIÓN DE SU PROBLEMÁTICA. ESTUDIA TAMBIÉN LA SITUACIÓN DEL GASTO MUNICIPAL, INTRODUCIENDO LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA REESTRUCTURACIÓN DE ESTE ENTE Y UN ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONCRETAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Las funciones del gobierno local en Costa Rica

El concepto de municipalidad: El ordenamiento jurídico define la municipalidad como una persona jurídica estatal con jurisdicción territorial determinada. Esta definición podría ampliarse de la siguiente manera: *"La municipalidad es una institución político-jurídica, base del sistema democrá-*

*tico, con autonomía definida constitucionalmente, dirigida por un Concejo local de elección popular que gobierna, representa y administra, en función de los intereses de un cantón".*¹

Funciones municipales: Las funciones de una municipalidad pueden definirse como la atribución de determinadas facultades jurisdiccionales, administrativas y políticas, entendidas como potestad y deber, en base a un interés público y a desarrollar dentro de un territorio determinado. No debe olvidarse que la asignación de funciones municipales está determinada por las circunstancias económicas, políticas, históricas y hasta técnicas de cada momento y lugar.

Clasificación de las funciones municipales: Existen varias formas para clasificar las funciones municipa-

* Documento presentado en el Seminario "El Municipio como Empresa de Servicio", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, en Berlín, Alemania, del 13 al 27 de setiembre de 1997.

** Juan Luis Jiménez y Alejandro Chávez, Diputados; Jorge Acevedo y Gerardo Casante, Regidores Municipales.

1. Departamento de Planificación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM: El Régimen Municipal de Costa Rica. 1979.

les, de acuerdo a las siguientes características:

1. *Distribución tripartita de las funciones públicas*

Las funciones públicas se distribuyen entre los entes estatales en nacional, provincial o departamental, y municipal. Cada uno de ellos tiene funciones asignadas como si su accionar nada tuviera que ver con las actividades desplegadas por el otro. Predomina el individualismo político y el liberalismo económico, y no hay facilidades para la producción en gran escala.

Los problemas se inician con la aparición de ésta y el aumento del intervencionismo administrativo, lo que incrementará el número de servicios de los entes locales y provocará déficit en sus presupuestos. Esto produce un fenómeno doble: la transferencia de funciones de la municipalidad o provincial, al Estado, la interacción constante del Estado con los entes locales, ante la insuficiencia de controles propios de aquel. En consecuencia, se produce una crisis entre el interés estatal, el provincial y el local.

2. *Funciones propias y delegadas*

Tienen su origen en la teoría según la cual existen funciones inherentes a la municipalidad y otras que por diversas circunstancias, en algunos casos por no ser de interés nacional o político, incapacidad administrativa, y otros que le son transferidas por el Estado. Por lo general, a las funciones delega-

das se les otorga la ayuda económica correspondiente. El problema consiste en que se presenta cierta confusión para determinar cuál función es delegada o no, sobre todo cuando ésta es asumida por otro ente territorial mayor.

3. *Funciones propias, impropias indistintas y mixtas*

Las propias o institucionales son las netamente municipales, bajo el precepto de que le corresponden a la municipalidad como ente público y sólo ella puede ejercitarla. Las funciones impropias son las que la municipalidad ejercita a nombre de otro ente. Generalmente son funciones del Gobierno Nacional que le son atribuidas en forma exclusiva, pero que puede delegar en la municipalidad. La municipalidad estaría en este caso supeditada a una jerarquía superior. Las funciones indistintas pueden ser ejercidas por la municipalidad o por otro ente territorial independiente y las funciones mixtas son las que simultáneamente son atribuidas a las municipalidades y a otro ente, y sólo pueden ser ejecutadas por ambos conjuntamente.

El origen de las funciones de los gobiernos locales en Costa Rica

En 1849, al dictarse la Ley del Régimen Político de las Provincias, se determinan los siguientes fines y atribuciones del Régimen Municipal.

- o Dar los reglamentos necesarios para su régimen interior y dirección de sus trabajos.
- o Intervenir en el repartimiento o designación de los hombres destinados al ejército, según disposiciones del Poder Ejecutivo.
- o Cuidar de la exacta recaudación, administración e inversión de los fondos municipales.
- o Contratar empréstitos sobre sus rentas para la ejecución de las obras públicas.
- o Decretar lo pertinente sobre la adquisición, enajenación o arrendamiento de tierras y cualquier otro bien de propiedad cantonal.
- o Promover la educación primaria, así como la agricultura, industria y comercio.
- o Promover el adelanto y prosperidad del cantón por medio de obras públicas y establecimientos de beneficencia y comodidad.

Desde la administración de don Braulio Carrillo, las municipalidades presentan un proceso constante de debilitamiento en prácticamente todos los campos: político, al estar supeditada la municipalidad a los designios del Gobernador o Jefe Político, el cual era empleado del Poder Ejecutivo; financiero, al necesitar de la benevolencia del Gobierno Central o del Diputado de la zona, en cuanto al otorgamiento de transferencias financieras, situación que redundaba en una depen-

dencia política y administrativa del gobierno local respecto al gobierno nacional, limitándose de esa forma su autonomía.

Funciones municipales antes del Código Municipal en 1970

A continuación se presenta el desarrollo histórico de las funciones del gobierno local y su relación con las del gobierno nacional. La presentación se divide en tres períodos: desde la Colonia hasta 1841; desde 1841, con la aparición de la Ley de Bases y Garantías, hasta 1970, con la promulgación del Código Municipal; y desde 1970 hasta hoy día.

Desde la Colonia hasta 1841. Las municipalidades son una herencia muy importante de los cabildos o ayuntamientos españoles, que afianzaron nuestras instituciones y se hicieron cargo de la administración y el desarrollo del país durante la Colonia y después de la independencia.

Durante la Colonia, la Provincia de Costa Rica estaba sumida en la pobreza, lo cual se reflejaba en la falta de recursos del ayuntamiento y en la prestación de muchos servicios públicos. Además, la provincia estaba prácticamente incomunicada, con lo cual se desconocían "los procedimientos administrativos" de la época, lo que produjo una desorganización administrativa de los Ayuntamientos. Debido a la "falta de talento e instrucción" y a la situación de miseria, únicamente

Cartago podía contar con Ayuntamiento en algunas ocasiones. Algunas de las funciones más importantes que ejercían eran:

- Levantar las tropas municipales y formar depósitos militares con los recursos de la región.
- Designar jefes, a los que se entregaba el mando de las tropas de la ciudad.
- Organizar la justicia civil y criminal para las causas que no afectaran a los privilegios de la Corona.
- Convocar a los vecinos a cabildo abierto.
- Reglamentar el trabajo de la gente sometida tales como negros, esclavos o indios dados en encomienda, fijando los salarios, condiciones de trabajo y jornada, cuando fuera el caso.
- Proveer todo lo concerniente al aseo y embellecimiento de la ciudad.
- Disponer de todo lo relativo a la edificación, trazado de las calles, cercas y veredas.
- Proveer la administración y funcionamiento del hospital y de la cárcel municipal.
- Reglamentar el comercio de la venta ambulante.
- Adoptar disposiciones sobre la enseñanza primaria y otros.

Si bien las municipalidades heredaron las funciones básicas de servicio

de los cabildos españoles, tuvieron que ampliar sus funciones de gobierno y asumirlas casi por completo a partir de la independencia, debido a la falta de experiencia y de conocimientos suficientes, para que las asumiera un gobierno nacional.

Asimismo, encontramos que las primeras constituciones reconocen la autonomía de la institución municipal, caracterizada por una fuerte descentralización administrativa y política. Al respecto, la Constitución de Cádiz, emitida el 19 de mayo de 1812, asigna las siguientes funciones municipales:

- La Policía de Salubridad y Comodidad.
- Auxiliar al Alcalde en todo lo relacionado a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y en la conservación del orden público.
- La administración e inversión de los caudales de los propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
- Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de depósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- Cuidar las construcciones o reparaciones de los caminos, calzadas,

puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

- Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación, por medio de la Diputación Provincial, que las acompañará en su informe.
- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos, cuando les sea útil y beneficioso.

En esta Constitución, las funciones políticas del Ayuntamiento se fortalecen porque éste será representado popularmente y, por tal razón, se presenta una estrecha relación entre la comunidad y la institución, además del proceso de descentralización en la toma de algunas decisiones que necesariamente conducen al gobierno local hacia una autonomía mayor, tanto administrativa como políticamente. Es interesante anotar que si bien la Constitución de Cádiz fue creada durante la época de la Colonia, los primeros años de vida independiente de Costa Rica fueron también regidos por lo establecido en ella.

Los conflictos de la época demuestran la afirmación anterior: cuando Cartago y San José se enfrentan, los personeros municipales asumen este conflicto. Las pugnas locales llegaron a tal extremo, que don Braulio Carrillo eliminó las municipalidades con su Ley de Bases y Garantías, sustituyéndolas con una nueva figura: la del Jefe Polí-

tico, delegado directo del Jefe Supremo, quien tenía como función la recaudación, control e inversión de los fondos municipales.

Desde 1841 hasta 1970. A medida que transcurren los años de vida independiente, el gobierno nacional va fijando su posición en cuanto a sus funciones y se va marcando lo que le corresponde a éste y al local. La Administración de Braulio Carrillo presenta el primer intento serio de centralización política, debido a que el gran poder de los ayuntamientos impedía la formación de un Estado Nacional. Mediante la promulgación de la Ley de Bases y Garantías en 1841, se prescindía de la municipalidad en la estructura general del Estado y se nombran delegados directos del Poder Ejecutivo. En este período encontramos que las municipalidades seguían desplegando una importante actividad en cuanto a proveer a sus habitantes de los servicios básicos, entre los que destacan la educación y la apertura de nuevos caminos, en función principalmente de la economía cafetalera.

Las leyes del Siglo XIX estaban divididas tajantemente en el aspecto de las funciones entre el gobierno nacional y el local, en razón de los distintos fines que perseguían. En contraste, el Código Municipal enmarca a los gobiernos locales y al nacional en la vía de cooperación de actividades y de coordinación de las competencias entre las municipalidades entre sí y el resto de los entes públicos.

Funciones del Gobierno Local después del Código Municipal

A continuación se analizan las funciones municipales bajo la luz del Código Municipal, que entra en vigencia en 1971. Hasta antes de 1970 aún regían las disposiciones contenidas en las Ordenanzas Municipales de 1867. Sin embargo, la complejidad de la Administración Pública, a consecuencia de las transformaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, hacían imposible que las leyes del siglo pasado rimaran con el desarrollo del país.

La característica más sobresaliente que presenta la distribución de funciones en los diferentes niveles de gobierno en Costa Rica, nacional y local, es que éstos son encomendados a dos o más instituciones del Estado. A partir de este fenómeno, las funciones municipales podrían dividirse en funciones exclusivas y compartidas. Las funciones exclusivas de la municipalidad, según el Código Municipal son aquéllas que sólo ésta las lleva a cabo, pero no necesariamente las cumple a satisfacción, de acuerdo al ordenamiento jurídico que las rige. Ellas son:

- o El establecimiento de una política integral de planeamiento urbano. La intención de esta norma es la de anticipar y limitar los efectos negativos que trae consigo la inmigración hacia las ciudades.
- o Formación de una política de desarrollo rural integral. Esto es, formulación de políticas de desarrollo

rural integral que permitiría dotar de condiciones favorables a los vecinos de las zonas rurales, para prevenir la emigración hacia las zonas urbanas.

- o Promoción de la conciencia cívica. La municipalidad organiza la celebración de las fiestas patrias, regionales y otras, en colaboración con diversas instituciones de la comunidad.

Las funciones compartidas son aquellas que la municipalidad lleva a cabo en conjunto con otras instituciones públicas, de manera que su rol es secundario o subsidiario en razón de la especialidad, potencial financiero, capacidad administrativa y de la importancia de las instituciones en la estructura general del Estado, a raíz de su papel en el proceso de desarrollo. Esto produce el fenómeno de subordinación de la municipalidad ante las otras instituciones, en el orden técnico, económico y político, lo que trae consecuencias negativas tanto para la propia institución municipal, como también en la imagen y liderazgo a que está llamada a representar la municipalidad en las respectivas comunidades. En este caso podemos señalar:

- o Promoción del progreso de la cultura, las ciencias y las artes. Se supone que la especialidad y experiencia acumulada del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes le permitiría realizar una labor más eficiente, por lo cual parece lógico que toda actividad desplegada en este sentido debe ser compartida y

dirigida por este último, desde su concepción hasta su realización.

- Impulsar la educación general y vocacional de los habitantes del cantón. Es responsabilidad principal del Ministerio de Educación Pública. Actualmente, las municipalidades únicamente pueden cumplir esta función mediante el otorgamiento de becas a estudiantes cuyas familias no tienen los recursos suficientes para atenderla adecuadamente, y otorgando partidas para la construcción y remodelación de los locales de enseñanza.
- Velar por la salud física y mental de sus habitantes. Es responsabilidad del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social, la competencia municipal podría entenderse de mera colaboración.
- Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial. Función esencial del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el de Economía, Industria y Comercio, en donde participa también el Sistema Bancario Nacional, el Consejo Nacional de la Producción, etc.
- Protección de los recursos ecológicos. La municipalidad sólo puede colaborar con otros entes especializados, tales como el Servicio Nacional de Electricidad, el que administra y protege los recursos hidrográficos y el Servicio Nacional de Parques, que vela por la

protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales del país.

- Fomento del turismo externo o interno. Está a cargo fundamentalmente del Instituto Costarricense de Turismo, dada su especialidad.
- Velar por la seguridad de las personas y el orden público. Función que recae sobre el Ministerio de Seguridad Pública.

Debilitamiento de las funciones municipales. La crisis del municipio se refleja en la pérdida de su posición funcional, dentro de la estructura general del Estado.

Los servicios y funciones tradicionalmente municipales fueron transferidos a diversas instituciones autónomas, a juntas y asociaciones de desarrollo.

Caracterización de la problemática municipal

El modelo de desarrollo nacional de los cincuenta requirió de un Poder Ejecutivo económico y políticamente fuerte. El mismo creó muchas instituciones especializadas con cobertura nacional, que eventualmente estarían atadas al gobierno nacional, para realizar los objetivos planteados en ese modelo. Es por ello que las municipalidades no son consideradas para participar en el nuevo modelo de desarrollo, que se impulsa a partir de entonces. Esta situación ha conducido a

que las municipalidades presenten las siguientes crisis:

- Política-institucional, al variar las condiciones políticas, económicas y sociales con una clara tendencia hacia la centralización.
- Económica-financiera, debido a la falta de estos recursos, la cual responde a la centralización política e incide en que los gobiernos locales no puedan atender satisfactoriamente los servicios que prestan.
- Administrativa, debido a que este tipo de técnicas de las municipalidades son anticuadas y resistentes al cambio, su personal tiene escasa preparación y experiencia en los asuntos comunales y municipales.

Entre 1969 y 1971 se realizaron ciertas reformas con la intención de fortalecer a las municipalidades: la tributaria, jurídica, y la institucional y administrativa.

La reforma tributaria se plasmó con el cambio del impuesto territorial de un impuesto nacional, a uno municipal. Hoy en día ésta es su principal fuente de ingresos. Sin embargo, su importancia se pierde cuando se comparan los ingresos municipales con los presupuestos del conjunto de las instituciones estatales.

La reforma jurídica sobrevino con la promulgación del Código Municipal, y produjo las siguientes innovaciones:

- Enuncia en forma pormenorizada la competencia que debe estar sometida al ámbito municipal.
- Delimita las funciones del Concejo Municipal, entendido como el órgano político-jurídico superior de la municipalidad.
- Establece los Concejos de Distrito presididos por el respectivo síndico, con la intención de que los vecinos participen en forma activa y ordenada en los asuntos municipales.
- Regula el régimen de personal, disponiéndose sobre requisitos, prohibiciones, incompatibilidades, derechos, deberes, régimen disciplinario, etc. Se estableció la inmovilidad de su personal.
- Concede a las municipalidades la exención de toda clase de tributos.
- Crea el IFAM, el cual brindaría financiamiento y asesoría técnica a las municipalidades.
- Elimina el Gobernador y el Jefe Político como Ejecutivo Municipal.

La reforma institucional y administrativa se plasma con la creación del IFAM, como un ente especializado en brindar asesoría técnica y asistencia financiera a los maltrechos gobiernos locales.

Todas las reformas anteriores pretendían los siguientes puntos:

- Eliminar la participación del diputado en la gestación de fondos hacia

las arcas municipales, y eliminar su influencia política.

- o Satisfacer las necesidades financieras de la Corporación Municipal y cumplir cabalmente con los cometidos asignados.
- o Ampliar el radio de acción de la labor municipal inyectándole recursos financieros nuevos.
- o Elevar la eficiencia del personal municipal en el desempeño de sus tareas.
- o Implantar la planificación en la gestión municipal.
- o Implantar mecanismos eficientes en la percepción de los ingresos municipales por concepto de tributos.
- o Lograr que prevalezca el interés nacional sobre el local.
- o Elevar a la municipalidad como el ente promotor por excelencia del desarrollo local.

Sin embargo, estas reformas no han sido suficientes.

El régimen municipal: fundamentos, estructura y reformas

La municipalidad y su fundamentación constitucional

La Constitución Política de 1949, instituyó en el Título XII Capítulo Único, "El Régimen Municipal", al cual dedicó los Artículos 168 al 175 inclusive. Este estableció una municipalidad en cada uno de los cantones que integran las siete provincias de la República, con reserva para el futuro, de hacer una división especial, si fuera necesaria a los intereses de una adecuada organización municipal.

La División Territorial define los ámbitos de administración de cada municipio, formado por un cuerpo deliberante, compuesto precisamente por los regidores o munícipes, que cada cantón selecciona en los períodos electorales.

La función del Ejecutivo Municipal está regulada por la Ley, la cual establece también cómo se elige este funcionario, cuya labor dura cuatro años.²

Una característica especial de los gobiernos municipales es que de acuerdo con la Constitución, son autónomos.³

El número de regidores a elegir es regulado por la Ley, dándole inclusive, representación a los distritos que integran los cantones, para que un síndico, con voz, pero sin voto, concorra al seno del Concejo a representarlo.⁴

2. Artículo 169 de la Constitución Política.

3. Artículo 170 y 189 inciso 3º de la Constitución Política.

4. Artículo 171 y 172 de la Constitución Política.

Por su parte, la Constitución contempla la garantía jurídica a lo resuelto por los Concejos Municipales, introduciéndose los recursos de veto y de impugnación, que conforme a la Ley deben reglamentarse, dándole al Poder Judicial la oportunidad de fungir, como órgano contralor, revisando en segunda instancia la legalidad de todos los actos del gobierno local.⁵

Los Artículos 174 y 175 de la Constitución establecen las facultades de la Asamblea Legislativa, en el control de los empréstitos y la enajenación de los bienes municipales, tanto muebles como inmuebles; y las de la Contraloría General de la República, en el control de los presupuestos económicos, tanto ordinarios, como los extraordinarios de las municipalidades.

Corporación, competencias locales y autonomía

El Artículo 171 confiere a los gobiernos locales el doble carácter de corporación con autonomía, define la necesidad de que éstos requieran para su integración de la elección de sus miembros tanto regidores, como síndicos a nivel nacional, la cual se realiza junto a las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados, cada cua-

tro años. La autonomía se expresa en la consideración de la personería jurídica, la cual es una condición esencial para la organización del régimen municipal. Siendo también los tres elementos que lo conforman: población, territorio y organización, parte fundamental de su autonomía.

El distinguido jurista Dr. Eduardo Ortiz apunta al respecto que el carácter corporativo del municipio, existe porque según el Artículo 1º del Código Municipal, son los "vecinos" quienes "promueven y administran sus propios intereses a través de las municipalidades", lo que significa el carácter corporativo de la municipalidad como un ente público. La municipalidad, en efecto, reúne todas las notas distintivas de la corporación pública, definida como un grupo que autoadministra sus intereses mediante su organización en un ente público exponente y gestor de ellos".⁶ Lo anterior refleja la condición esencial de la autonomía, cual es la potestad de que una comunidad pueda autoadministrar sus propios intereses y darse para ello un gobierno local que lo represente.

El Artículo 169 de la Constitución y el 1º del Código Municipal introducen el sentido de localidad a las competencias que cumplen las municipalidades, las cuales son definidas y confirmadas en el Artículo 4 del Código Municipal, que a la letra dice: "Artículo 4. Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armo-

5. Artículo 173 de la Constitución Política.

6. Ortiz, Eduardo. *La Municipalidad en Costa Rica*. Madrid, España. Instituto de Estudios de Administración Local. Imprenta FARESO, S.A. (1987), p. 39.

nía con el desarrollo nacional”.⁷ Estos intereses y servicios locales que expresan la esfera de acción de la municipalidad en opinión del Doctor Ortiz, aparentemente reflejan la exclusión de los que son “estatales” o “nacionales”.⁸

En efecto, la acción de las municipalidades se concentra en la atención de aquellas necesidades de la comunidad que jurisdiccionalmente se ubican dentro de su ámbito territorial. De modo que mediante la oferta de ciertos servicios se busca elevar los niveles de bienestar y progreso de la localidad. Los intereses se vinculan a los servicios en la medida en que conciernen a los fines que existen detrás de las distintas acciones materiales del municipio.

El carácter local de ambos, define en cierta forma la exclusividad de la competencia municipal, dado que sólo el municipio está habilitado para actuar, excluyendo al Estado y a las demás instituciones públicas. Esto apoya el hecho de que la Constitución de acuerdo con el comentario hecho al margen del Código Municipal por el Licenciado Zamora Rojas:

“...no establece ningún límite para que las municipalidades logren la administración de los intereses y

servicios locales; lo cual es acorde con su propia naturaleza de entidad descentralizada regional, en oposición a las instituciones centralizadas por servicios que se rigen por el principio de especialidad”.⁹

Sin embargo, esta definición de las competencias exclusivas del municipio dentro del Código Municipal no evita el desarrollo de una relación entre los municipios, el Estado y los otros entes públicos con referencia a la materia local, porque de acuerdo con el Código la municipalidad puede tener competencias concurrentes, tanto con entes públicos, estatales o no, como con particulares. Los Artículos 5 y 10 del Código lo señalan:

“Artículo 5. La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública, no obstante, estas entidades informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación, las obras y proyectos que pretenden realizar en el cantón respectivo”.

“Artículo 10. Las entidades públicas no estatales o privadas que se constituyan legalmente para cumplir finalidades de interés cantonal sólo podrán ejecutar obras de interés o servicios públicos con la aprobación del Concejo Municipal o mediante concierto con la corporación”.¹⁰

Esto último hace evidente que las competencias y actividades, públicas o privadas que colaboren con las municipalidades en materia local, pueden

7. Código Municipal. *Código Municipal Comentado*. Rodney Zamora Rojas. 3ª ed. San José, Costa Rica. IFAM, Departamento Legal, 1991. pp.12-17.

8. Ortiz, *op. cit.* p. 39.

9. Código Municipal, *op. cit.* p.16.

10. *Ibidem*, pp. 16 y 21.

hacerlo siempre y cuando exista una coordinación regulada entre ambas.

La Constitución y el Código Municipal no se limitan a otorgar a las municipalidades la capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, también disponen expresamente que dicha gestión es y debe ser autónoma. Al respecto dice el Artículo 7 del Código: "En el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política con las potestades de gobierno y de administración inherentes a la misma..."¹¹

La autonomía supone una forma de liberar a los municipios de las presiones o intervenciones del Estado o de cualquier ente público. La autonomía es comprendida como la capacidad legal del municipio para hacer todo lo que el ordenamiento estatal no le impida. Lo cual le permite definir sus metas y potestades en forma discrecional. Al respecto, el Doctor Ortiz apunta que la autonomía municipal es una mera discrecionalidad funcional, pues "la autonomía municipal (...) no significa libertad en la función administrativa común, sino precisamente es un tipo especial de ella, a cuyo nivel puede ser determinante de la vida del ente público en su totalidad, no en actos aislados, por discrecionales que sean... cabría definir esa autonomía, como una libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente".¹²

La estructura municipal vigente

En Costa Rica se utiliza la forma de Concejo Municipal-Ejecutivo, la cual, de acuerdo con el Licenciado Oscar Marín, es una adaptación de la forma original de Concejo-Gerente que nació en Estados Unidos de América allá por el año de 1899. El rasgo fundamental de la forma de Concejo-Ejecutivo es la unificación de poderes en un concejo electivo, combinado con la separación de funciones legislativas y ejecutivas mediante el empleo de un gerente que actúa como administrador de la municipalidad.

Las características esenciales de esta forma de gobierno pueden resumirse así:

- o El Concejo es elegido por sufragio directo y popular.
- o La unificación de todas las funciones legislativas y de aprobación de programas queda en manos del Concejo.
- o El empleo de un administrador competente para que actúe como Ejecutivo Municipal.
- o La atribución de la responsabilidad administrativa a cargo del Ejecutivo.

Desde el punto de vista de la complejidad de las municipalidades, el Licenciado Marín las ha clasificado atendiendo razones de presupuesto, número de empleados, extensión territorial, población, población económicamente activa y otras.

11. Código Municipal, *op. cit.* p. 21.

12. Ortiz, Eduardo, *op. cit.* pp. 44-45.

Para ello, clasificó según el estrato 1, 2, 3 ó 4 a las municipalidades de acuerdo a las siguientes características:

- Municipalidades con pocas o muchas unidades administrativas y de servicios.
- Como consecuencia de lo anterior, pocos o muchos empleados por unidad.
- Dependencia en línea directa del Ejecutivo Municipal, con ausencia de jefaturas intermedias.
- Exceso de funcionarios por unidad y en muchos casos con ausencia de jefaturas.
- Exceso de subalternos por jefe, donde las hay.
- Estructuras muy sencillas.

La Reforma Municipal desarrollada

En los últimos veinte años la Asamblea Legislativa se ha convertido en un ámbito importante para el debate y la definición de las reformas más relevantes del Régimen Municipal. De

hecho se ha señalado en no pocas oportunidades, que la reforma de fondo del régimen municipal se impone como necesaria para garantizar la democracia costarricense. Convicción que ha sido compartida tanto por los que participaron en la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que se creó en 1968, para redactar una nueva legislación municipal de 1970; así como la que se integró en 1987 y que dictaminó la Reforma Constitucional al 170, o mejor aún la que se integró en 1994 que se ha ocupado de impulsar en forma ordenada la reforma municipal en los tres últimos años.

A partir de 1970 con la promulgación del Código Municipal, se inició el movimiento que ha buscado el fortalecimiento económico, jurídico y político del Régimen Municipal, el cual plantea como fundamentos del cambio: la reforma tributaria, la reforma jurídica, la reforma institucional y administrativa y la reforma constitucional y política.

La reforma tributaria se comenzó a plasmar en acciones, tales como las reformas a la Ley del Impuesto Territorial, cuya discusión se inició en 1970 y fue aprobada finalmente en 1996. Existen otros proyectos de ley que se orientan a actualizar el timbre municipal, la recaudación de Impuestos en Espectáculos Públicos, para la Zona Marítimo Terrestre, el Impuesto a las Exportaciones de Banano para financiar municipios vinculados a las zonas productoras y la Creación de un Timbre Comunal.¹³

13. Expedientes Nº 9835 Reforma al Art. 16 de la Ley Nº 6810 sobre Espectáculos Públicos; Nº 10536 Reformas a la Ley Nº 6043 del 2 de marzo de 1977 (Ley de Zona Marítima Terrestre); Expediente Nº 11372 Reforma al inciso 3º del Art. 4 de la Ley Nº 4574 (Código Municipal); Expediente Nº 11193 Creación del Timbre Comunal (Dict. Afirmativo de Mayoría); Expediente Nº 11234 Ley de Creación de un Impuesto de Exportación al Banano y derogatoria de la Ley Nº 2 de 1930 y la Nº 5515 de 1974.

La reforma jurídica más importante hasta ahora lo ha sido el Código Municipal de 1970, cuyo proyecto integral de acuerdo con la más reciente iniciativa presentada mediante el expediente N° 12426, se encuentra en la corriente legislativa con grandes posibilidades de ser aprobada, dado que el Proyecto adapta a las nuevas realidades nuestro Régimen Municipal.

La reforma institucional y administrativa que se inició con la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, el cual basó su existencia en la necesidad de fortalecer los gobiernos locales, política, jurídica y administrativamente, fue objeto de la crítica y debate dentro del proceso de Reforma del Estado, la cual planteó su disolución institucional, proyecto que fue dictaminado afirmativamente por la Asamblea Legislativa.

Por su parte, la reforma política y constitucional del régimen municipal se apoya principalmente en varias propuestas que se vienen impulsando desde hace más de una década, de las que podemos destacar dos, por encontrarse ambas a las puertas de la aprobación legislativa. La primera se refiere a varias reformas a la Constitución Política, cuyo trámite lleva a cabo la actual Comisión Especial sobre el Régimen Municipal, la cual procura la separación de las elecciones municipi-

pales de las nacionales, con la elección de regidores el primer domingo de diciembre del mismo año en que se elige el Presidente y los Diputados a la Asamblea Legislativa, y la elección directa y popular del Alcalde Municipal.

Para finalizar, es conveniente hacer referencia al primer Estudio de la Gestión Parlamentaria, elaborado recientemente por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, en el cual se incluyen datos importantes, sobre el número de leyes relativas a la actividad municipal.¹⁴ En efecto, en éste se pone de manifiesto el hecho de que las tarifas de impuestos municipales de los diversos cantones del país son básicamente, junto a 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 y los contratos de préstamo con organismos internacionales, para financiar diversos programas, son el mayor número de las leyes aprobadas entre 1978 y 1997.

Entre 1978 y 1982 se aprobaron cuatrocientos noventa y siete proyectos de ley. La mayor parte de la legislación estuvo orientada hacia el Sector Municipal, que se benefició con el 18,9% del total de las leyes promulgadas durante este período, lo que se traduce en un total de 94 leyes. El mayor número de proyectos aproba-

14. Chamorro Acosta, Sandra y otros. Asamblea Legislativa. Estudio N° 1. Análisis de la Gestión Parlamentaria, Período 8-5-78 al 7-5-90. Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria. 12 de noviembre de 1992, p. 32.

dos corresponde a las tarifas municipales, que representan el 13,48% del total de la legislación del período; seguidamente, los traspasos constituyen el 2,2%; la construcción de obras el 1,6%; los préstamos y el apoyo financiero el 1,2% de dicha legislación. Las reformas al Código Municipal constituyen el 0,4% de la legislación aprobada.

En el período 1982 a 1986, de acuerdo con el estudio objeto de análisis, el sector que ocupa el primer lugar, en cuanto al número de proyectos aprobados, es nuevamente el Municipal, que representa el 16,7%, es decir 48 leyes, siendo el subsector tarifas municipales un 12,5% de la legislación municipal. En este período el total general de proyectos de ley aprobados fue de 286.

La legislación aprobada entre 1986 y 1990 fue de 108 proyectos de ley, de los cuales, la legislación relacionada con el sector municipal, tuvo un incremento significativo, siendo el 26% del total, es decir 28 leyes. Enfatizándose el subsector de tarifas municipales, que significó el 25% del total de las leyes aprobadas.¹⁵ En síntesis, el mayor número de leyes sobre materia municipal se aprobó en el período 1978-1982, con porcentaje de 7,5% (94 leyes), en el período 1982-1986 se redujo al 4,01% (48 leyes), y en el período 1986-1990, el porcentaje no superó el 3,03% (28 leyes). Es decir,

15. *Ibid.* pp. 41, 43, 44.

16. *Ibid.* p. 77.

de las 891 leyes aprobadas en los últimos doce años, 170 leyes, (14,54%) corresponde a la materia municipal.¹⁶

Como se ve la dependencia de los gobiernos locales hacia la Asamblea Legislativa ha tenido como origen una amplia participación de ésta última en cuanto a la aprobación de leyes que los favorecen, en especial las relacionadas con la aprobación de tarifas municipales, que ha sido la nota predominante durante las últimas tres administraciones objeto del estudio en referencia.

Reforma del Estado y el Régimen Municipal

La década de los ochentas se caracteriza por la crisis económica. Esta se sintió en el país a través del descenso de la producción nacional, la reducción en las exportaciones, elevación del tipo de cambio y el deterioro de los términos del intercambio. El financiamiento externo se estancó y la deuda externa creció desmesuradamente. Como respuesta a la situación se diseñaron programas de ajuste estructural que otorgan a la empresa privada una función dinámica como motor del desarrollo económico nacional. Las dificultades para continuar con el modelo centralista estatal, obligaron a considerar opciones para cumplir con las demandas de los ciudadanos, brindándoles una mayor participación a las comunidades en el desarrollo nacional.

Situación y problemas del Régimen Municipal

El gobierno local necesario

Junto al movimiento de descentralización se han evidenciado los distintos problemas que afrontan los vecinos de las municipalidades, cuya atención y solución en la actualidad es inexistente o parcial. A continuación se presentan las áreas en las que el Régimen Municipal es deficiente, pero que los ciudadanos estiman necesario que la municipalidad les provea atención:

- Planificar el desarrollo local, urbano y territorial. Facilitar la participación ciudadana y acabar con la relación paternalista.
- Prestar servicios básicos en forma eficiente, económica y oportuna. Ejemplos: recolección de la basura, rellenos sanitarios, agua potable, etc.
- Proyectar su gestión con un sentido regional, de unidad y de sistema, integrándose con otras municipalidades para enfrentar problemas que trascienden el ámbito local.
- Modernizar la administración para facilitar al ciudadano los trámites cotidianos a los que se ve obligado efectuar. Ejemplos: permisos, licencias, pago de tributos, etc.

Caracterización municipal en un contexto de cambio

Siempre se ha pensado en las municipalidades como un modelo común, homogéneo, casi idénticas entre sí. Nada más lejos de la verdad. En apariencia existen elementos comunes, como por ejemplo, en lo administrativo-financiero todas se rigen por un sistema de presupuesto y tiene un Código Municipal. Pero en la práctica la municipalidad ejerce sus funciones de una forma particular que la individualiza de los demás municipios, según sean las diferencias regionales, por lo que se interrumpe la relación orgánica del Régimen Municipal establecida en la Constitución Política. Se deben, pues, incorporar indicadores de la diferencia regional del país. Es por esto que muchas medidas globales carecen de éxito, ya que trazan planes de integración regional asumiendo la existencia de una municipalidad modelo sin encontrar su referente real.

Problemas de la Municipalidad para desarrollar su competencia de planificación urbana y zonificación

Lo municipal es sinónimo de urbanismo, este es el elemento básico de la competencia de los gobiernos locales. El urbanismo es el soporte físico de lo vecinal, el conjunto y construcción de viviendas separadas por vías

públicas. En esencia, este aspecto pertenece a lo municipal, sin embargo ha estado ausente de su agenda. Por lo que no ha existido una adecuada planificación del desarrollo urbano y territorial de nuestros municipios ni se han enfrentado los desequilibrios que ha generado el crecimiento económico y de población en los municipios.

- o Insuficiencia municipal para atender los servicios de saneamiento ambiental. Las municipalidades deben jugar un papel más activo en esta materia. Por mucho tiempo, las responsabilidades en el campo de la salud han recaído en instituciones nacionales como la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, y el Ministerio de Salud, por lo que no se ha puesto atención a las condiciones del medio que afectan la salud. Paralelamente al movimiento descentralizador encontramos uno que pone énfasis en la necesidad de que cada familia y comunidad pongan más atención a la prevención de enfermedades. Ejemplo, velar por las condiciones del abastecimiento de agua potable, el entubamiento y canalización de ríos, recolección y disposición de la basura, etc.
- o Problema en los ingresos tributarios municipales. Estos constituyen menos del 2% del total de entradas por tributos que percibe el Estado. Ello indica la poca importancia que tienen en la estruc-

tura tributaria global. Tres impuestos locales generan el 50% de los ingresos que perciben las municipalidades: 1) impuesto de bienes inmuebles, 2) impuestos de patentes, y 3) tasas por servicios urbanos.

Tomando en consideración que la carga tributaria del país es alta, deben efectuarse esfuerzos futuros para mejorar los ingresos tributarios a través de la racionalización y modernización de su administración y no creando nuevos tributos.

Mediante la Ley Nº 7509 que regula el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se derogó la Ley Nº 4340 sobre el impuesto territorial. Esta nueva Ley resolvió definitivamente el traslado del impuesto territorial a manos municipales, correspondiéndoles de ahora en adelante su recaudación y administración, exceptuando la valoración que transitoriamente será asumida durante cinco años, por el Ministerio de Hacienda.

La mayoría de los servicios locales financiados por estos tributos y sistemas de tasas son ofrecidos deficientemente, ello es producto de la mala administración de catastros y gestiones de cobro, que aún realizan manualmente. Es por ello que deben modernizarse los procedimientos.

En cuanto al impuesto de patentes, éste se recolecta de manera y porcentaje diferente en cada municipalidad aún cuando éste fuese de una misma actividad, ya que existe una

Ley específica para cada municipalidad. Se hace en consecuencia necesario establecer una ley marco igual para todos los ayuntamientos que ofrezca uniformidad de trato al contribuyente.

Por lo importante de estos tres recursos se debe mejorar su administración para que así incrementen su recaudación sin necesidad de crear nuevos tributos, y así aumentar las posibilidades de pago de las municipalidades y de esta forma hacer frente a proyectos de financiamiento en materia de saneamiento ambiental y caminos vecinales.

Necesidad de integrar un sistema municipal y sostener su desarrollo institucional

Antes se hablaba de municipios independientes y autónomos, pero ahora, en el mundo moderno hay una necesidad de interdependencia, de colaboración, articulación, y coordinación de funciones. La tendencia actual es a unir intereses afines y organizarse, para que a través del conjunto se multipliquen las fuerzas y su efectividad. Quienes permanecen aislados y sin organizarse, encuentran mayores dificultades para luchar por sus intereses.

Los gobiernos locales han circunscrito su gestión administrativa a los linderos de su cantón, existiendo problemas que para ser enfrentados necesitan un ámbito mayor. Con su

actual organización no están en capacidad de ofrecer soluciones a muchos de sus problemas locales y regionales, por lo que un replanteamiento de su acción regional, decisoria y de operación constituye uno de los problemas importantes que deben ser superados en el proceso de fortalecer los gobiernos locales.

Hay que definir pues las responsabilidades locales bajo un concepto sistemático que articule el accionar regional, con el del gobierno nacional.

- Escala geográfica. Hay servicios que por su escala espacial no pueden quedarse a nivel local. Entre éstos podemos señalar la capacitación y conducción del agua potable a las zonas metropolitanas.
- Escala económica. Aquí predomina la búsqueda de eficiencia, en consecuencia hay servicios públicos cuya eficiencia sólo se logra a escala nacional, como la defensa del país y otros localmente, como los acueductos y servicios correlacionados.
- Escala financiera. Ajustar la competencia a los recursos que posea el municipio.
- Escala técnica. Según la necesidad de personal y equipo especializado.
- Escala de poder político. Relaciones Exteriores, Tribunal Supremo, control de la moneda, crédito y otros.

El Régimen Municipal, para que sea efectivo, debe contar con opciones

e instrumentos jurídico-organizativos que permitan atender apropiadamente problemas de escala local-regional. El fortalecimiento de los convenios inter-municipales y la opción para crear empresas municipales, que se hagan cargo en una forma técnica y eficiente de la atención de ciertos servicios a nivel regional, son medidas indispensables para consolidar un sistema municipal que ahora no existe.

Principios para la conducción de procesos de descentralización

El ciudadano ya no está conforme con la democracia representativa. Desea y exige una participación activa en el proceso de formulación de políticas públicas por lo que la descentralización aparece como un medio para lo-

grar este propósito. La descentralización es ya una necesidad universal.

Se piensa en la descentralización como un medio de hacer más funcional y eficiente diversas labores públicas, así como para distribuir el poder político, al ser ésta un instrumento de transformación estructural del Estado. Debe haber un responsable de conducir el proceso y evaluarlo. Las expectativas deberán ser razonables y realistas, de tal forma que la descentralización genere un estilo de gestión pública más ágil, flexible y eficiente.

Se considera que existe una estrecha interrelación entre la dimensión política, fiscal y administrativa.

Hay un núcleo de competencias básicas municipales, consustanciales al espacio y al gobierno local. Debe haber un equilibrio entre la competencia y los recursos necesarios, por lo que deben flexibilizarse las autoridades fiscales. Hay que reformar el sistema tributario para facilitar el proceso de descentralización y generar la capacidad de endeudamiento que requieren las municipalidades. Se necesita también el diseño de un fondo nacional de subvenciones, que sirva para redistribuir recursos hacia los cantones más pobres.

Análisis del gasto municipal

Al examinar los presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República para los 16 municipios escogidos en la muestra de estudio,¹⁷

17. Para la escogencia de esta muestra, se siguió el siguiente procedimiento:

- a. Se tomaron los gastos efectivos de los municipios durante 1989, 1990 y 1991, con base en las liquidaciones incluídas en las respectivas memorias de la Contraloría.
- b. Los municipios se clasificaron según su egreso, en altos, medios y bajos; determinándose que generalmente, en los tres años escogidos, los municipios conservaron su posición en los estratos antes citados.
- c. Los 81 municipios y 7 concejos de distrito fueron clasificados según su gasto efectivo en 1991, el cual fue de 5.517,7 millones de colones para todo el país, en 4 estratos: 1) hasta 20 millones de colones, 31 municipios; 2) de 20 hasta 50 millones, 30 municipios; 3) de 50 hasta 100 millones, 18 municipios; y 4) más de 100 millones, 9 municipios. Sólo el de San José tiene más de 231 millones de colones.
- d. Por último, se escogieron 5 municipios del primero y segundo estratos, y 3 del tercero y del cuarto, para un total de 16 municipios, en el siguiente orden: 1) Acosta, Alfaro Ruiz, Alvarado, Flores y Parrita; 2) Aserri, Tilarán, Upala, Aguirre y Guácimo; 3) Curridabat, La Unión y Liberia; y 4) Alajuela, Goicoechea y Limón.

se constató que para el presente año, esas municipalidades, en conjunto, están desarrollando una gama variada de 25 servicios, cuyo detalle se presenta en los Cuadros 1 y 2. En ellos se desprende que prácticamente todos los municipios están prestando los servicios de mantenimiento de caminos vecinales, aseo de vías y sitios públicos, control y adjudicación de transferencias, recolección de basura y aseo residencial, adquisición de terrenos y edificios, principalmente para lotificación.

También puede concluirse que alrededor del 50% de los gobiernos locales realizan las funciones concernientes a mantenimiento de obras de ornato, construcción y mantenimiento de edificios, administración de acueductos, administración de mercados, administración de bibliotecas, construcción y mantenimiento de vías y administración de cementerios. Alrededor del 25% de los municipios proporcionan servicios de construcción y mantenimiento de instalaciones y otras obras, administración de mataderos, de la banda municipal, de recintos deportivos y realización de certámenes y festivales cívicos, culturales y deportivos.

Es digno de resaltar, que a pesar de los escasos recursos financieros, materiales y humanos con que operan, la mayoría de los servicios desplega-

dos por los gobiernos locales son básicos e indispensables para el desenvolvimiento armonioso de las diferentes comunidades. Por ejemplo el mantenimiento de vías, el aseo de sitios públicos, la recolección de basura, el aprovisionamiento de agua, la administración del cementerio y del mercado.

Por otra parte, se determinó la existencia de una relación directa entre el volumen de los recursos administrados por los municipios y la cantidad de servicios prestados. Así, las municipalidades con gastos efectivos superiores a 100 millones de colones en 1991, desarrollan en conjunto 21 servicios diferentes, lo cual contrasta con los gobiernos locales cuyos gastos se ubican por debajo de los 20 millones, ya que sólo ofrecen un conjunto de 14 servicios. Por otra parte, los municipios con gastos entre 20 y 50 millones de colones y entre 50 y 100 millones brindan un conjunto de 17 y 16 servicios, respectivamente.

Descentralización de servicios públicos y fortalecimiento municipal

En 1991 se preparó un diagnóstico¹⁸ para fundamentar un traslado de competencias nacionales a los gobiernos locales, en el contexto del Programa de Reforma del Estado. Por tal motivo, se planteó la descentralización de servicios públicos a las municipalidades

18. "Fortalecimiento Municipal y Transferencia de Competencias de Entidades Nacionales a los Gobiernos Locales", Ministerio de Planificación, octubre, 1991.

CUADRO Nº 1

SERVICIOS* BRINDADOS POR LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

Municipios seleccionados	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
Alajuela	X																									
Goncochea										X											X	X	X	X	X	X
Limón										X											X	X	X	X	X	X
Curridabat									X																	
La Unión																										
Liberia								X			X										X	X	X	X	X	X
Aserrí									X												X	X	X	X	X	X
Tilarán								X													X	X	X	X	X	X
Upala											X										X	X	X	X	X	X
Aguirre											X										X	X	X	X	X	X
Güacimo									X												X	X	X	X	X	X
Acosta																										
Alfaro Riuiz																					X	X	X	X	X	X
Alvarado																					X	X	X	X	X	X
Flores																					X	X	X	X	X	X
Parrita										X											X	X	X	X	X	X

* Significado de las columnas:

1. Producción de materiales de construcción.
2. Mantenimiento y conservación de la Zona Marítimo Terrestre.
3. Servicio de Sanidad Municipal.
4. Servicio de energía y alumbrado público.
5. Administración de plazas y ferias.
6. Administración y operación de estacionamientos autorizados.
7. Administración de parques de aeropuertos.
8. Administración, mantenimiento y conservación de recintos deportivos.
9. Administración de la Banda Municipal.
10. Reparación y mejoramiento de maquinaria y equipo.
11. Administración de Mataderos.
12. Cerámenes y festivales cívicos, culturales y deportivos.
13. Mantenimiento y conservación de cañerías.
14. Recolección de basura y aseo municipal.
15. Mantenimiento y conservación de caminos vecinales.
16. Administración de cementerios.
17. Aseo de vías y sitios públicos.
18. Aseo de vías y sitios públicos.
19. Administración de bibliotecas.
20. Control y adjudicación de transferencias corrientes y de capital.
21. Mantenimiento y conservación de obras de ornato.
22. Adquisición de terrenos y edificios.
23. Construcción y mantenimiento de vías.
24. Mantenimiento y construcción de edificios.
25. Mantenimiento y construcción de instalaciones y otras obras.

Fuente: Presupuestos Ordinarios aprobados para 1992, Contraloría General de la República.

CUADRO Nº 2**SERVICIOS PRESTADOS POR LAS MUNICIPALIDADES**

Servicio prestado	#	%
Mantenimiento de caminos vecinales	16	100
Aseo de vías y sitios públicos	16	100
Control y adjudicación de transferencias	16	100
Recolección de basura y aseo residencial	15	94
Adquisición de terrenos y edificios	15	94
Mantenimiento de obras de ornato	9	56
Mantenimiento y construcción de edificios	9	56
Administración de acueductos	8	50
Administración de mercado	7	44
Administración de biblioteca	7	44
Construcción y mantenimiento de vías	7	44
Administración de cementerio	6	38
Construcción y mantenimiento de instalaciones y obras	5	31
Administración de matadero	4	25
Administración de banda municipal	3	19
Administración de recintos deportivos	3	19
Certámenes y festivales cívicos, culturales y deportivos	3	19
Reparación y mejoramiento de maquinaria y equipo	2	13
Administración de parqueo del aeropuerto	1	6
Administración de parquímetros	1	6
Administración de plazas y ferias	1	6
Alumbrado público	1	6
Sanidad municipal	1	6
Producción de materiales de construcción	1	6
Mantenimiento de la zona marítimo terrestre	1	6

dades con base en dos objetivos sustanciales: a) mejorar la eficiencia pública y b) acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Pero el fortalecimiento del régimen municipal, en un contexto amplio que plantea la descentralización del Estado, presupone desarrollar también cambios significativos en aquellas áreas en las que se ha venido trabajando en los últimos años, éstas son las siguientes:

Reformas políticas

Se ha venido atendiendo la necesidad de desarrollar un nuevo sistema de elecciones de los Regidores, que garantice una amplia participación ciudadana, dándole un acceso real a los ciudadanos, de modo tal que estén en el Concejo Municipal los verdaderos líderes comunales. Como complemento, se introduce un cambio sustancial en la elección del Ejecutivo Municipal, que en lo sucesivo habrá de llamarse Alcalde y su selección se hará por medio del voto directo de los ciudadanos del cantón donde esté asentado el Municipio.

Estas reformas políticas son estratégicas, dado que conforman los fundamentos legales y legítimos que hacen posible la implementación de un conjunto importante de reformas económicas, que necesitan también cam-

bios de orden administrativo. El propósito principal de la reforma política es integrar un Concejo capaz de asumir un compromiso y una responsabilidad genuina frente a las demandas comunales. Sobre este particular se presentaron dos Proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa orientados a la concreción de estas reformas políticas, siendo uno de ellos Ley de la República en fecha reciente.

Reformas económicas y administrativas

La reforma económica municipal comprende la adopción de un Código Tributario Municipal adecuado a las nuevas circunstancias, pero ante todo, capaz de introducir cambios puntuales dentro del actual sistema de tributos municipales.

Los impuestos que se mantengan dentro de la estructura tributaria municipal tradicional, serán aquellos que faciliten a las municipalidades el desarrollo de sus niveles de competencia en la planificación territorial y en la correspondiente ejecución de sus servicios públicos. Es importante acotar, que en la actualidad, una parte considerable de los ingresos tributarios que corresponden a las municipalidades, permanecen centralizados por el gobierno, lo cual ha dado paso a la justificación de las transferencias del gobierno central vía presupuesto¹⁹ hacia los gobiernos locales. Estas muchas veces se hacen imprescindibles

19. Transferencias del Presupuesto Nacional o del Gobierno Central a los Gobiernos Locales.

para aquellos municipios que no tienen suficientes ingresos para atender los servicios afectados por los costos no considerados a la hora de implementar un proyecto específico, como lo son el tratamiento de los desechos sólidos o la seguridad ciudadana.²⁰

El "Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal" que ha venido implementándose al calor de la Reforma del Estado, ha asumido que el traslado de las competencias a los gobiernos locales en el corto y mediano plazo, no pueden separarse de la correspondiente transferencia financiera. Resolver los problemas de desarrollo municipal, en este campo implica la consecuente atención de las desigualdades entre los municipios, lo cual exige como medida inicial compensar la menor capacidad económica de la mayoría de los municipios, frente a una minoría de ayuntamientos cuya solvencia económica es mucho mayor, debido tanto a razones políticas, como geográficas.

Debemos conceptualizar la descentralización como un proceso de transferencia no sólo de las responsabilidades de planificar, administrar, financiar y asignar recursos en la provisión de los servicios públicos del gobierno nacional a unidades de gobierno local, sino de la oportunidad de potenciar económicamente estos gobiernos para cumplir cabalmente con sus nuevas responsabilidades. En tal

sentido, el análisis de la descentralización puede dimensionarse en cuatro elementos:

- o Un nivel apropiado de gobierno, que permita una administración eficiente para cada bien público.
- o Control de las externalidades asociadas al bien público, en cada nivel de gobierno.
- o Reducción de costos asociados a la toma de decisiones en la provisión de los bienes públicos.
- o Efectos de la movilidad geográfica de los individuos entre las diferentes jurisdicciones de los gobiernos locales.

Los Proyectos de Ley presentados en la corriente legislativa que buscan esta descentralización y fortalecimiento municipal, han ido orientados en las áreas anteriormente mencionadas.

La necesidad nacional de esta reforma promovió en la Asamblea Legislativa la creación de una Comisión Especial Mixta que estudiará la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales, y tradujera sus resultados en proyectos de ley y de reforma constitucional capaces de resolver y atender seriamente cada una de las transformaciones que deben ser aprobadas para responder a las demandas de cambio presentadas a la Asamblea Legislativa.

Dicha Comisión ha trabajado sobre la base de cuatro consideraciones puntuales, las cuales promueven un

20. Externalidades: costos no tomados en cuenta a la hora que se genera un proyecto específico, como podrían ser los costos de tipo ambiental.

cambio a nivel del Estado y consecuentemente del gobierno local, son éstas:

- El fortalecimiento de la democracia, de la participación popular y del papel de los gobiernos locales, pasan por un proceso de Reforma del Estado y un replanteamiento del centralismo gubernamental.
- Convertir a las municipalidades en actores del desarrollo nacional, en verdaderos espacios de participación popular en la toma de las decisiones, así como en corporaciones eficientes y eficaces en la prestación de los servicios públicos.
- El proceso de cambio mundial de los últimos años ha visto renacer la idea de la descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales en la toma de decisiones fundamentales que atañen a las sociedades contemporáneas.
- Todas las fuerzas políticas y sociales han planteado la descentralización territorial y el fortalecimiento municipal, como tema fundamental de la Reforma del Estado y de la agenda nacional. En los últimos años, existe consenso sobre la urgente necesidad de realizar una profunda reforma democrática, mediante el fortalecimiento de las instancias de participación popular y del papel de los gobiernos locales.

Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa

- ***Ley 7564: Ley de Creación de los Concejos Municipales de Distrito***

Reforma la Ley 4574 del 1^o de mayo de 1970 del Código Municipal, adiciona un nuevo Título VIII a la Ley 4574, el cual se denomina "Los Concejos Municipales de Distrito". Se pretende establecer la facultad para la constitución de Concejos Municipales de Distrito, los cuales poseerán entre otras características, personalidad y capacidad jurídica plena para realizar toda clase de actos y contratos a fin de cumplir con sus objetivos.

El acuerdo de constitución requiere la mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros del Concejo del cantón.

El Artículo 186 establece que los Concejos de Distrito estarán integrados por un número no menor de tres miembros ni mayor de siete, uno de los cuales será el síndico propietario de la circunscripción, quien en ausencia, será sustituido por el suplente. Serán electos por el Concejo Municipal mediante consulta popular a los vecinos, quienes escogerán dentro de una nómina de quince candidatos.

- ***Ley 7509: Ley del Impuesto sobre Bienes e Inmuebles***

Esta Ley, de reciente aprobación, estableció que los montos que deben

cancelar los propietarios de bienes e inmuebles en favor del Estado, por concepto de impuesto territorial, sean administrados por las municipalidades del país. De acuerdo con la Ley tienen toda la responsabilidad en la administración del impuesto, con excepción de los avalúos, los cuales continuarán siendo realizados por el Ministerio de Hacienda por cinco años, vencido el plazo, esta función pasará a las municipalidades.

Para que sea efectiva esta Ley, los municipios deben trabajar mejorando su función administrativa y desarrollando la capacidad técnica, lo cual exige un proceso de modernización municipal tanto en lo relativo a la recaudación, como a la administración tributaria de los gobiernos locales.

Proyectos de Ley tramitados en la Asamblea Legislativa

- *Expediente N° 12.712: Reforma al Código Municipal y al Código Electoral*

Esta iniciativa pretende reformar el Título III "Organización Municipal" del Código Municipal, Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970.

Se pretende instaurar, como principal objetivo, la figura del Alcalde Municipal, sustituyéndolo por el actual Ejecutivo Municipal, quien además será electo directamente por los ciudadanos de cada comunidad.

La elección popular del Alcalde fortalece institucionalmente al país, per-

mite una nueva vida e imagen a entidades que han venido decayendo frente a los ciudadanos, robustece la institución municipal y oxigena la institución política que se encarga de los asuntos del diario acontecer y vivir de los costarricenses. Permitirá por otro lado, acercar a los Concejales a las demandas ciudadanas, como estímulo a la necesaria participación e intervención de la sociedad civil.

Con dicha incorporación se robustece la figura del funcionario ejecutivo, atribuyéndole una mayor cantidad de funciones y obligaciones, que adicionalmente tienen un valor y una importancia destacadas. Se pone en funcionamiento un sistema de destitución, con base en un plebiscito que se realizará entre los ciudadanos del cantón, previa aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Concejo. Esto incentiva el control político y la capacidad de la sociedad para ejercer una supervisión eficaz sobre el funcionamiento del gobierno local. Por último, se proponen las reformas necesarias para incorporar la figura del Alcalde Municipal dentro del Código Electoral, donde queda expresado que será elegido por elección popular.

- *Expediente N° 12.591: Reforma al Título VIII del Código Municipal, el cual pretende reformar la Ley N° 7564*

En este proyecto se señala que los miembros de los Concejos de Distrito serán electos por cuatro años. Se es-

tablece el 1º de agosto del respectivo año de la elección popular de los Regidores, para que los miembros del Concejo Municipal de Distrito tomen posesión de sus cargos.

La escogencia de los miembros del Concejo de Distrito se dará respetando la misma proporción partidaria de las últimas elecciones municipales del respectivo distrito administrativo del cantón.

- *Expediente Nº 12.053: Reforma al Artículo 87 y 88 del Código Municipal*

Esta iniciativa busca restablecer la modificación de los Artículos 87 y 88 del Código Municipal que fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional, por haber sido reformados por la Ley de Presupuesto de la República, configurándose en tal sentido en normas atípicas.

Estos artículos se refieren al pago de los servicios públicos que realizan las municipalidades del país, como limpieza de vías públicas, mantenimiento de zonas verdes y parques, recolección de basura, servicios de policía municipal entre otros. En igual sentido, establecen una tasa por concepto de algunos servicios que brinda la respectiva Municipalidad, así como un sistema de multas conforme a los diferentes rubros. En esta reforma se establece

que los usuarios deberán pagar por los servicios municipales que se presten, y se modifica el cálculo de la tarifa que asegura la sostenibilidad de cada uno de los servicios municipales a que alude.

- *Expediente No. 12.932: Reforma del Artículo 177 de la Constitución Política para el fortalecimiento municipal y apoyo a las comunidades*

Pretende contribuir con el proceso de descentralización administrativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante la activa participación de los municipios en la definición de las necesidades de sus cantones. Esta iniciativa, en caso de aprobarse, autoriza a los gobiernos locales a que administren la ayuda que el Estado brinda a las comunidades mediante la asignación de partidas específicas. Estas fueron durante mucho tiempo administradas por los diputados de la Asamblea Legislativa, quienes las aprobaban dentro del Presupuesto Nacional.

Las propuestas de asignación de partidas específicas serán elaboradas de acuerdo con el proyecto de reforma constitucional por las Municipalidades, en consulta abierta con las organizaciones sociales. Por esta razón el denominado fondo de partidas específicas dispondrá al menos de un 5%

de la totalidad de los ingresos corrientes del presupuesto nacional.

- *Expediente N° 12.453: Proyecto de Ley para el otorgamiento de partidas específicas y fortalecimiento municipal*

Este Proyecto de Ley tiene por objeto regular todo lo relacionado con el otorgamiento y distribución de las partidas específicas, la solicitud, distribución, otorgamiento y fiscalización de los fondos públicos asignados, tanto a entes públicos como privados. Establece los fines a los que deben ser destinados los recursos de las partidas específicas y los parámetros para la distribución total de los fondos entre los cantones del país. Los programas estarán dirigidos a solucionar problemas de salud, educación, medio ambiente, deporte y vivienda; los proyectos de inversión preferentemente estarán orientados a la construcción, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura pública comunal y regional.

Establece también una serie de reglas para la solicitud y asignación de las partidas específicas. En este proceso tendrán una amplia participación las diversas municipalidades del país y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Por último, faculta a la Contraloría General de la República a fiscalizar la ejecución efectiva de las partidas específicas.

- *Expediente N° 12.075: Creación de un Impuesto al Ruedo a favor de las municipalidades del país*

El proyecto pretende modificar la Ley N° 6909 del 3 de noviembre de 1983, mediante la cual se creó un impuesto de 200 colones a los derechos de circulación que anualmente pagan los vehículos automotores en Costa Rica. La idea es que el primer año sólo un 10% de lo recaudado por el impuesto al ruedo, sea lo que se destine a las municipalidades, el segundo año pasaría al 25% de lo recaudado, el tercero, al 50%, el cuarto al 75% y en el quinto año sería destinado el 100% de dicho impuesto a los gobiernos locales, así como la administración completa del mismo.

- *Expediente N° 12.426: Modificación al Código Municipal, Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970*

La ausencia de una respuesta integral al problema financiero y administrativo de las municipalidades, plantea la oportunidad de impulsar una reforma legal que dote a éstas de nuevos instrumentos jurídicos para el cabal cumplimiento de su función como gobierno local.

Algunas de las propuestas presentadas por la Comisión Especial Mixta que estudia la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales, han sido acogidas por

diferentes Comisiones Especiales de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, para que estas reformas promuevan una verdadera transformación en la administración de las municipalidades y permitan inculcar una nueva visión de gerencia en el gobierno municipal, es necesario efectuar una reforma integral al Código, que rige en la actualidad a estas organizaciones de la administración pública costarricense.

El nuevo Código Municipal que sugiere este proyecto, pretende dotar de instrumentos legales modernos y flexibles a las municipalidades, con el fin de que asuman el rol de gobierno local que históricamente no han logrado cumplir. Este ofrece un conjunto de normas legales que buscan agilizar la toma de decisiones de cada gobierno municipal, eliminando una serie de artículos que violaban la Constitución Política, y que creaban una dependencia inusual en la toma de decisiones con relación a los órganos de la Administración Pública.

- *Expediente N° 12.519: Ley Orgánica para la descentralización territorial, creación de las entidades provinciales, regionales y normas para el traslado de competencias nacionales a las municipalidades*

La distribución regional con la que cuenta actualmente nuestro país, establecida por decreto, no concuerda necesariamente con la práctica institucional, donde existen desfases y su-
enero-diciembre/1998

perposiciones administrativo-territoriales. Con todo, lo cierto del caso es que más de 35 instituciones entre ministerios e instituciones autónomas, han desconcentrado en regiones, aunque limitadamente, el poder central. Esto se explica en cierto modo en virtud de una realidad geográfica e institucional que no es posible eludir.

El proyecto de ley en mención persigue tres grandes propósitos:

- Crear y propiciar el funcionamiento de la administración provincial y regional en el marco de la distribución territorial administrativa de la República.
- Posibilitar la descentralización y desconcentración de funciones que actualmente ejercen la Administración Central y las instituciones nacionales, en favor de los gobiernos locales o las entidades provinciales y regionales.
- Fortalecer a las municipalidades del país mediante la asignación de nuevos recursos, competencias y mecanismos de acción.

En el caso del fortalecimiento de las municipalidades expone dos campos de acción.

- *Convenios de cooperación, transferencia de competencias y cogestión entre instituciones nacionales y las provincias, las regiones y las municipalidades*

Se parte del principio de la descentralización, de manera tal que a las

entidades nacionales, centralizadas y descentralizadas, autónomas y semi-autónomas, así como a las empresas públicas o estatales, se les impone la obligación de impulsar la máxima descentralización o subsidiaria desconcentración de sus funciones, trasladando a los gobiernos locales o instancias provinciales y regionales, sus competencias.

El proyecto de ley no pretende definir ni realizar el traslado de competencias, lo que será propio del desarrollo y la evolución histórica e institucional, sino proveer del mecanismo legal apropiado para que esa descentralización pueda realizarse, con todas sus consecuencias. No obstante concentra su interés en dos puntos importantes:

- *Cooperación y transferencia de competencias*

Se autoriza al Poder Ejecutivo y a las instituciones descentralizadas, para que puedan celebrar convenios de cooperación interinstitucional y traspasar competencias propias, junto con los recursos previstos en sus respectivos presupuestos para el pago de la competencia a transferir, a los gobiernos municipales, regionales y provinciales.

- *Cogestión de servicios*

El Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas podrán contratar

directamente con las municipalidades o los gobiernos provinciales y regionales, la cogestión de servicios a ellos encomendados. El cogestionante estará autorizado para traspasar, vía decreto o disposición de la administración superior, según corresponda, los recursos originalmente previstos para la actividad a cogestionar, a "contratación de servicios".

Finalmente expone el segundo campo en el que es posible articular y promover la descentralización, señalando concretamente el de las:

- *Competencias municipales*

El proyecto establece criterios para la administración de competencias propias y concurrentes de las municipalidades con las instituciones nacionales, puntualizando cuáles de ellas afirman el carácter de la descentralización y regionalización gradual que promueven. Esta iniciativa despierta obviamente el interés en desarrollar otras no menos audaces, en virtud de que el marco legal que sugiere lo permitiría en caso de llegar a aprobarse.

Conclusiones

Las funciones del gobierno local han estado determinadas por las cir-

cunstancias económicas, políticas e históricas del país, las cuales han influido en forma decisiva sobre el resultado final de las competencias municipales. No cabe duda que las funciones que establece el Código Municipal para los gobiernos locales, son sumamente amplias en teoría, pero restrictivas en la práctica. De hecho, una gran parte de las competencias nacionales que se sugiere trasladar del gobierno central a los gobiernos locales, históricamente fueron funciones municipales, que hoy les resultaría difícil a éstos asumir, a menos que este traslado se haga considerando que las funciones exclusivas del gobierno local, necesitan de una mayor autonomía y de un necesario contenido económico.

El fundamento constitucional del Régimen Municipal, lo mismo que su estructura, pese a estar jurídicamente sustentadas, no ha suscitado un desarrollo institucional acorde al avance experimentado por el Estado costarricense en otras áreas. De hecho, pese a la solidez de su concepción política, el régimen municipal no ha logrado superar las limitaciones impuestas por la insuficiencia financiera y la dependencia de las instituciones del gobierno nacional, que han impedido el desenvolvimiento normal de los principios que fundamentan el gobierno local. En efecto, el análisis hecho de la legislación desarrollada en los últimos doce años y la más reciente, son un punto de interpretación importante, para explicar cómo, pese a la numerosa legislación en materia de tarifas mu-

nicipales, éstas han sido un estímulo insuficiente, lo que hace depender de decisiones más profundas, la transformación de las condiciones actuales del régimen municipal. Este cambio se requiere para evitar la continua desintegración del poder local, el cual se debilita ante la marginalidad de sus actividades y competencias.

La Reforma del Estado surge en un contexto de crisis, se desarrolla en medio del cambio y adquiere carta de ciudadanía con el proceso de descentralización promovido por las últimas administraciones. La tesis de la descentralización se convierte entonces en una opción razonable frente a la inflexibilidad de la estructura centralista que domina la actividad del Estado. Frente a esto, el Régimen Municipal es visto por quienes impulsan la Reforma del Estado como un espacio donde es posible introducir cambios que desde arriba beneficien el funcionamiento y la misión histórica del gobierno local. De ahí que el Municipio necesario surge como la tesis que apuntala la posición de quienes defienden que el Gobierno Nacional debe dar más poder, o en todo caso, devolvérselo a los gobiernos locales.

El gasto municipal como instrumento de análisis nos permite asomarnos de modo explícito a las características de las funciones y competencias actuales de los gobiernos locales. Este análisis que en cierta forma nos define las diferentes competencias, a nivel local, regional y nacionales, es importante en la medida en que considera las asimetrías exis-

tentes en el desarrollo del Régimen Municipal. Al mismo tiempo, es una base para cuantificar competencias y profundizar en la calidad de los servicios que prestan las municipalidades del país, dado que la muestra que ha sido extraída es sumamente representativa del carácter del gobierno local en Costa Rica.

Resulta evidente que pese a no haber logrado diseñar el modelo de gobierno local ideal, la Asamblea Legislativa ha adoptado un conjunto de decisiones importantes para impulsar el desarrollo y la modernización de la administración municipal, la cual concibe cambios sensibles y estratégicos que promuevan una reestructuración de la organización municipal. La reforma en la administración del Régimen Municipal sin ser insuficiente enfrenta los límites propios de la realidad porque es evidente que no es posible desarrollarla con la celeridad que exigen los nuevos tiempos. Por ello si bien tiene el mérito de proporcionar los cambios necesarios para un desarrollo municipal alternativo, requiere un conjunto de acciones sostenidas orientadas a alcanzar los objetivos de un régimen moderno y descentralizado, el cual es indispensable para la debida atención de las necesidades y características particulares de la población de cada cantón y de cada región.

La fase en la que nos encontramos plantea la necesidad de profundizar en un estudio individual que identifique las diferencias que prevalecen a nivel técnico-administrativo dentro de los municipios. Si los límites se inician en la

identificación de los factores que inciden sobre la operacionalidad de la reforma, es allí donde debemos dirigir el mejoramiento de la misma.

La reforma administrativa impulsada por el Parlamento con el apoyo de los gobiernos locales, tiene limitaciones que deben ser atendidas, en especial en el campo de la organización administrativa y territorial del país. Esto es así, porque para nosotros la descentralización debe verse más que como una acción, como un proceso. Un proceso lo hemos dicho, porque debe iniciarse con la modificación de las estructuras internas de las municipalidades. Dado que el centralismo se refleja por doquier en el funcionamiento municipal, sólo un paso seguro hacia la modernización, posibilita la adopción de nuevas competencias, las que junto a la necesaria tecnificación y profesionalización de las municipalidades, contribuirán a un cambio real, en la medida en que la capacitación promueva al interior de las municipalidades un compromiso más abierto con las transformaciones que se pretendan introducir en su interior.

Consideramos que si no existe voluntad política para hacer las reformas requeridas en los distintos ámbitos de acción municipal, no será posible introducir un cambio real en este país, con miras al desarrollo de nuestro sistema de vida en libertad y en democracia. Un gobierno municipal fuerte lo hemos dicho, sólo se obtiene de una activa y real participación de sus bases. Si los ciudadanos se comprometen con las tareas del gobierno local, pueden ser

efectivos instrumentos para el desarrollo de esta forma de organización.

Para nosotros la crisis del Régimen Municipal, no es sólo una crisis financiera, es una crisis de identidad que se origina en la falta de visión y en el crecimiento desmesurado de las restricciones a las potestades municipales. Si la actual coyuntura reviste condiciones especiales para revertir esta tendencia dominante, es porque los niveles de agravamiento de las competencias nacionales ineficientemente administradas son insalvables. Ello obliga a poner atención a la existencia del Municipio no como un residuo, sino como una base de oportunidades para el Estado en su fase de profunda e inevitable transformación. Por eso para nosotros, la descentralización no empieza con la reforma del Estado y termina en la municipalidad, sino que es un proceso simultáneo en el que las nuevas competencias del gobierno local, benefician al individuo, a la sociedad y al Estado en forma integral, porque la finalidad real es que las municipalidades lleguen a ser realmente un gobierno local representativo de los intereses de la comunidad.

Bibliografía

- Aguilar Fong, Justo. *El concepto de Servicio Público*. Proyecto ICAP-AECT, Administración Local. Curso de Servicios Públicos Municipales, San José, Costa Rica, Febrero 11-15, 1991, p. 16.
- Aguilar Fong, Justo. *Las transferencias intergubernamentales y el financiamiento municipal*. Agencia Española de Cooperación Técnica, AECT, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, agosto 24, 1992.
- Aguilar Fong, Justo. *Plan de descentralización territorial y fortalecimiento municipal*. IFAM, San José, Costa Rica, enero 1990, p. 60.
- Chan, Carlos y Vargas, Rosibel. *Proyecto: Fortalecimiento municipal y transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales*. Octubre de 1991, Ministerio de Planificación Nacional, Programa Reforma del Estado, p. 41.
- Contraloría General de la República. *Memorias Anuales, 1990, 1991, 1992*. Oficina de Publicaciones. Contraloría General de la República.
- COREC. *La Reforma del Estado en Costa Rica*. 1990. Fundación EBERT. San José, Costa Rica.
- Jagger, Harry. *Las funciones del gobierno local en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Salazar Castro, Sahid. *Análisis estructural y funcional y algunas municipalidades de Costa Rica*. Tesis de Grado. Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica

ANEXO A

ANÁLISIS INTEGRAL DE LA REFORMA EN MARCHA

Señalaremos a continuación algunas de las limitaciones que contienen las reformas propuestas, que se están discutiendo en la Asamblea Legislativa, en torno a la reestructuración de los gobiernos locales:

- Los proyectos de ley en la corriente legislativa si bien son exhaustivos respecto a los factores que deben ser considerados en el proceso de reestructuración de las municipalidades, todavía necesitan más discusión y análisis con miras a perfeccionar su eventual implementación.
- Es importante señalar que dada la diversidad de condiciones económicas, sociales y culturales de cada cantón, no puede realizarse una reforma generalizable a todas las municipalidades. Es necesario un diagnóstico de las necesidades y características particulares de la población de cada cantón y por ende, de los servicios que brindan. Es fundamental conocer la composición sociodemográfica (niños, ancianos, jóvenes, hombres o mujeres, estratos económicos presentes, etc.), la cultura de la población y en fin, factores que incidirán en programas concretos de prestación de servicio y desarrollo económico y cultural.
- Debe realizarse un estudio individualizado de la situación interna de las municipalidades, que contemple las diferencias existentes entre ellas, considerando aspectos técnico-administrativos, desarrollo en procesos de trabajo, capacitación de recursos humanos, etc., que pueden incidir en la viabilidad de las reformas.
- Existen problemas de operacionalización en la administración de los bienes y servicios, así como en el financiamiento del régimen municipal que deben ser atendidos mediante reformas legales puntuales. La introducción de mecanismos organizacionales, arreglos institucionales, determinación de condiciones de la economía política y la cooperación externa, afectan el diseño e implementación de programas y los instrumentos de decisión política que orientan el proceso de planificación, asistencia técnica, control y evaluación, aspectos donde todavía está pendiente la acción y la presentación de propuestas concretas.
- Tomando en cuenta el nivel de las municipalidades en cuanto a su capacitación, no puede descartarse la necesidad de uniformar el conocimiento y la experiencia administrativa y funcional de los municipios.

- La descentralización debe verse más que como acción, como un proceso, un proceso que debe iniciar con la modificación de las estructuras internas de las municipalidades. El centralismo que se refleja internamente en las municipalidades por parte del Ejecutivo Municipal, debe dar paso a una modernización de las estructuras actuales, de manera que posibiliten la adopción de nuevas funciones para los otros órganos municipales.
- La tecnificación y profesionalización de las municipalidades no se logrará sólo a través de capacitación formal, sino con todo un cambio de cultura que abarque la sociedad en general.
- La profesionalización de las municipalidades es fundamental para asumir con responsabilidad y criterio técnico las nuevas competencias, pero esto debe ser un proceso gradual de involucramiento y convencimiento, incluso al interior de éstas.
- Es importante el involucramiento de funcionarios municipales en las propuestas de reestructuración, de manera que su participación asegure un mayor compromiso e identificación por parte de éstos. De manera, que sea un proceso democrático en que no se margine a nadie.