



Munich Personal RePEc Archive

The Winding Road to Decentralization and the Necessary Strengthening of Local Government.

Jorge, Mora-Alfaro

FLACSO-Costa Rica

2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/13916/>
MPRA Paper No. 13916, posted 10 Mar 2009 19:09 UTC

EL SINUOSO CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN

y el necesario fortalecimiento
del gobierno local

EL SINUOSO CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN

y el necesario fortalecimiento
del gobierno local

JORGE MORA ALFARO



FLACSO
COSTA RICA

305.56

M827s

Mora Alfaro, Jorge

El Sinuoso camino a la descentralización
y el necesario fortalecimiento del gobierno
local / Jorge Mora Alfaro. – 1ª. ed. – San José,
C.R. : FLACSO, 2009. 180 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-168-9

**1. Gobierno local. 2. Descentralización
pública. I. Título.**



ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA SUECA DE
COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO
INTERNACIONAL (ASDI)



Diseño de portada: Jorge Vargas González
Producción editorial: Jorge Vargas González
Primera edición: Enero de 2009
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059
Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

CONTENIDO

Introducción.....	11
1. El sinuoso y paulatino camino a la descentralización en Costa Rica.....	15
1.1 La centralización del Estado.....	15
1.2 Las estrategias de descentralización.....	23
1.3 Los avances de la descentralización en Costa Rica.....	35
1.4 Los movimientos ascendentes y descendentes de la descentralización.....	38
1.5 Las municipalidades y la descentralización.....	67
2. Cambios en el marco legal municipal: una condición para el fortalecimiento del gobierno local.....	77
2.1 El marco constitucional.....	78
2.2 El Código Municipal de 1998.....	80
2.3 Las reformas financieras.....	81
2.4 El diálogo institucional.....	87
3. La disparidad en el entorno cantonal y regional y la heterogeneidad en el desarrollo de los gobiernos locales.....	89
4. La formación del personal municipal: un aspecto básico para el desarrollo de las capacidades del gobierno local.....	107
4.1 Capacitación Municipal Participativa (CMP).....	110
Conclusiones.....	116
Bibliografía.....	121

Anexos

Anexo 1: Siglas utilizadas.....	133
Anexo 2: Definiciones de IDS, IDH, IRS y coeficiente de Gini.....	135
Anexo 3: Política de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal costarricense del gobierno Arias Sánchez 2006-2010.....	137
Anexo 4: Proyecto de ley general para el fortalecimiento de los gobiernos locales.....	165

AGRADECIMIENTOS

Durante el desarrollo de este trabajo, resultó de excepcional importancia la realización de un encuentro, con la participación de un número seleccionado de representantes de gobiernos municipales costarricenses, así como la posibilidad de entrevistar a una serie de expertos y expertas y personas vinculadas, de diferentes maneras, al desarrollo de los gobiernos locales. El agradecimiento a Ana Isabel Acuña (Municipalidad de Naranjo); Yohanna Cerdas Escamilla (Municipalidad de Upala); Leyla Cerdas Durán (Municipalidad de Aguirre); Lorena Zamora Cano (Municipalidad de Escazú); Sindy G. Scafidi Ampié (Municipalidad de Puntarenas); Eduardo Rivera Arce (Municipalidad de Cartago); Erick Morales Reyes (Municipalidad de Montes de Oca); Marcela Cordero Aguilar (Municipalidad de Pococí), y José Gerardo Murillo S. (Contraloría General de la República). Asimismo, en distintos momentos tuve la oportunidad de entrevistar a Maribel Sequeira (Presidencia Ejecutiva, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal); Héctor Palma (Director, Departamento de Capacitación, IFAM); Florita Azoifeifa (Directora, Proyecto FOMUDE); María Eugenia Pérez (Directora, ASC); Benedicto Solís (Unión Nacional de Gobiernos Locales); Erick Badilla (Presidente, Consejo Nacional de Capacitación Municipal); Giselle Sánchez (UNGL/CONACAM); Olman Rojas (Director, Proyecto BID/Catastro); Vladimir Cunningham (ex Presidente, CONACAM); Álvaro Quesada (Jefe de Unidad, División de Estrategia Institucional, Contraloría General de la República); Rogelio Ávila (División de Estrategia Institucional, Contraloría General de la República); Juan José Echeverría Alfaro (ex Presidente, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal); Javier Ureña (Programa de Gestión Local, Universidad Estatal a Distancia [UNED], miembro del CONACAM), y Marcos Arroyo (Coordinador, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN).

Las reflexiones, intercambio de puntos de vista y otras contribuciones brindadas por cada uno de ellas y ellos, enriquecieron mis propios análisis y facilitaron la indagación sobre los diversos temas tratados en la publicación.

De igual manera, el reconocimiento al apoyo constante recibido de parte de Ana Virginia Salguero, asesora de la dirección de FLACSO-Costa Rica; a Maritza Mena, por su detallada revisión del documento; a Mariela Castro, por la lectura del texto y sus valiosas observaciones; a Jorge Vargas, por su cuidadosa labor en la edición del libro, y a Pilar Trimiño, mi esposa, por estar siempre presente en las distintas circunstancias y momentos que rodearon la preparación de este trabajo, ¡y... en mi vida!

J.M.A.
FLACSO, San José, 2009

“Para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”.

Norberto Bobbio, 1984

INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos enfrentan el desafío de la reconstitución de sus sistemas institucionales, disminuidos en algunas de sus funciones esenciales como resultado de las reformas económicas y políticas aplicadas a partir de la década de los 80, con diversos grados de intensidad, en la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe. La constatación de los magros resultados obtenidos con los esfuerzos por reducir las funciones del Estado y por trasladar segmentos enteros de este al sector privado, coloca el tema del fortalecimiento y el incremento de la capacidad de ofrecer respuestas eficaces a las necesidades y demandas de la población, en un destacado lugar de la agenda política de estas naciones. Los abruptos desbalances ocurridos entre Estado y mercado, con sus consecuentes desequilibrios entre la expansión experimentada por este último, en un contexto en el cual prevalecen los débiles mecanismos de regulación y la ausencia de claros instrumentos de redistribución, contribuyen al deterioro del sistema institucional y a la generación de significativos desajustes sociales.

En este medio surgen, de manera paulatina, proyectos y estrategias contrapuestas y conflictos de diversa naturaleza, en medio de la definición de propuestas orientadas, en unos casos, a la continuidad de la reforma y su profundización; en otros, a la reorientación de estos procesos –en el sentido propuesto por Stiglitz (CEPAL, 2003)–, en procura de restablecer el equilibrio entre Estado y mercado, el desarrollo económico, la redistribución de las oportunidades y los ingresos, propiciando así el cumplimiento de algunas de las funciones primordiales del Estado y privilegiando el fortalecimiento de los procesos de democratización. El énfasis en estos casos está puesto en todos aquellos procesos relacionados con el desarrollo productivo y social, la equidad, la ciudadanía integral, la seguridad y la sostenibilidad ambiental.

En el marco de estos complejos procesos sociales, se han abierto diversos trayectos hacia la búsqueda de la descentralización del Estado, surgidos desde diversas concepciones y siguiendo estrategias desiguales, cuyos resultados no son siempre equivalentes. Asimismo, cada vez de forma más intensa, la necesidad del fortalecimiento de los gobiernos municipales y el impulso de procesos de desarrollo territorial, cobran mayor presencia en los discursos políticos e institucionales, generando, en algunos casos, con diversos grados de concreción, acciones de muy diversa índole, orientadas al traslado de competencias y los recursos financieros y de poder requeridos para la transformación de las municipalidades en efectivos gobiernos locales.

La importancia creciente de las identidades y las dinámicas sociales locales (productivas, comerciales, institucionales, ambientales, culturales), definidos por Long como procesos de “relocalización”, los cuales, según este autor, se presentan de manera simultánea con los procesos de internacionalización, formando ambos parte de la denominada globalización o integración económica, política y cultural vivida por la sociedad contemporánea (Long, 2001:220), colocan el tema de los territorios y del asociativismo municipal como elementos estratégicos para enfrentar las nuevas condiciones del entorno, aprovechar las oportunidades surgidas en los ámbitos locales en estos procesos, propiciar la integración de las comunidades en ellos y avanzar en la superación de las pronunciadas desigualdades sociales persistentes entre los diversos territorios.

Diversas iniciativas de descentralización del Estado se han llevado a cabo en América Latina y el Caribe, como parte de las reformas económicas y políticas introducidas dos décadas atrás o en el intento por fortalecer la democracia, elevar la eficacia de la acción estatal y generar mecanismos de participación ciudadana en la gestión de las entidades subnacionales surgidas o fortalecidas en el marco de estos procesos. La valoración sobre los resultados obtenidos con las decisiones adoptadas muestra significativas variaciones, según el momento y las motivaciones en las cuales se sustentaron estas. Un aspecto sustantivo en los avances alcanzados con la descentralización, es la capacidad jurídica y los recursos financieros y de poder con que cuentan los gobiernos locales para logra articular los diferentes actores sociales e impulsar políticas, alianzas público-privadas y procesos de desarrollo territorial. A mayores capacidades de gestión y liderazgo de las municipalidades, mayores posibilidades de promover transferencias y promover la descentralización del Estado.

Entre las medidas más relevantes adoptadas en el marco de las estrategias dirigidas al fortalecimiento de las municipalidades y el asociativismo municipal se encuentra la de la capacitación y la formación del personal municipal, aspectos cardinales para la generación de las condiciones requeridas por estas para elevar la eficacia en el cumplimiento de sus funciones, asumir nuevas competencias e impulsar la participación ciudadana, la democracia y el desarrollo económico en los territorios donde les corresponde actuar. La identificación de las necesidades de formación de los funcionarios municipales, es un aspecto básico para orientar los procesos de capacitación, de tal manera de que los esfuerzos desplegados en esta dirección por los diversos actores involucrados en ellos (funcionarios, municipalidades, instituciones nacionales, asociaciones municipales, federaciones, ONG, entidades privadas y organismos de cooperación, entre otros), respondan a las demandas y prioridades definidas a partir de

las desiguales condiciones y necesidades reales de los participantes en las acciones educativas (formación y capacitación).

En el primer apartado de este estudio se presenta, de la manera más sintética posible, el paulatino camino seguido en la sociedad costarricense hacia la descentralización del Estado. Considerando ese recorrido como un proceso tortuoso, con altibajos y decisiones significativas, pero que expresan con claridad las dificultades o las aprehensiones y dudas de las coaliciones gobernantes por el traslado efectivo de potestades y recursos a los gobiernos locales, las cuales puedan traducirse en la disminución del prevaleciente, y en muchos aspectos inoperante, centralismo en el ejercicio del poder y el manejo de los recursos del Estado.

En el segundo apartado se describen algunos de los cambios más relevantes introducidos en el marco legal municipal costarricense, con los cuales se avanza en un proceso cuya gradualidad se torna a veces imperceptible. Sobre todo por el estancamiento surgido en la aprobación de una serie de propuestas, sobre las cuales pareciera existir cada vez mayor acuerdo, pero que no logran ser sancionadas por los órganos competentes, lo que demora las medidas mediante las cuales se podría avanzar con mayor celeridad en el fortalecimiento de las municipalidades, la democracia y el desarrollo económico local y la descentralización del Estado.

El tercer apartado está dedicado al análisis de las desigualdades existentes, desde el punto de vista económico y social, entre los diversos cantones del país, examinando los índices cantonales de desarrollo humano y de rezago social. Asimismo, se hace un recuento de los presupuestos municipales y de las significativas disparidades existentes en algunos de los ingresos percibidos por los gobiernos locales. Las marcadas diferencias existentes en cuanto a los recursos de que disponen las municipalidades, la capacidad de gestión existente en ellas y los desiguales índices de desarrollo social que exhiben los cantones o municipios en los cuales se asientan estas, plantean la importante necesidad de dar prioridad a las inversiones en aquellos municipios más rezagados desde el punto de vista económico y social, así como de definir mecanismos eficaces de fortalecimiento en la capacidad de gestión de las municipalidades con mayores debilidades, cuyas necesidades de formación y capacitación difieren de aquellos gobiernos locales con mayores capacidades para cumplir con sus funciones y asumir nuevas competencias.

La elaboración de este libro estuvo motivada, entre otros aspectos, por la profundización en un tema al que me encuentro vinculado, de diversas maneras, desde hace varios años. Algunos de los elementos contenidos

en este estudio corresponden a un trabajo llevado a cabo durante el año 2007, para la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Guatemala. El interés de la Fundación DEMUCA por sustentar sus programas formativos, orientados al fortalecimiento de los gobiernos locales en la región centroamericana y el Caribe, llevó a FLACSO-Guatemala a impulsar una investigación con la cual se analizaran las necesidades de capacitación existentes en los gobiernos municipales en estos países. Como parte del estudio, se volvió la mirada hacia los diversos procesos de descentralización ocurridos en ellos. En este trabajo se retoman algunos de los aspectos principales sobre el estudio de la descentralización y los gobiernos locales en el caso de Costa Rica.

JMA
FLACSO, San José, 2009

EL SINUOSO Y PAULATINO CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN EN COSTA RICA

1.1 La centralización del Estado

Una característica medular del sistema político de Costa Rica es su acentuado centralismo. La progresiva constitución del Estado nacional estuvo signada, desde los más tempranos períodos de su formación, por una concentración de las potestades de las que dispusieron en su momento las municipalidades, como entidades políticas, alrededor de las cuales giró la vida de la fragmentada sociedad originaria. La integración territorial del país y la cimentación del Estado nacional encontraron en la centralización del poder el mecanismo mediante el cual se logra extender la soberanía y, más adelante, la legalidad estatal y la ciudadanía civil en todo el territorio.

Este fundamento del Estado-nación, alcanzado a duras penas por ciertas sociedades latinoamericanas, algunas de las cuales han visto mermadas las posibilidades del ejercicio de la legalidad aún hoy, por razones históricas y por el debilitamiento institucional sufrido como consecuencia de las transformaciones políticas y socioeconómicas introducidas desde la década de los 80¹; en el caso costarricense, sigue un proceso paulatino

1. Para Gascó, el Estado en América Latina adolece de una marcada fragilidad. Para la autora, “Como afirma O’Donnel (2003 y 2004), se trata de un sistema legal truncado. Así, en la mayoría de los países, el Estado es incapaz de proteger los derechos y obligaciones en todo el territorio. La legalidad del Estado no alcanza a todas las regiones e incluso, cuando sí está presente, es aplicada discriminatoriamente contra determinados grupos como los indígenas y los de las mujeres. La negación de los derechos políticos, sociales y económicos tiene como resultado una expansión significativa de la pobreza así como la reproducción activa de la desigualdad, uno de los males endémicos de la región. Pero, además, posibilita que, en aquellas áreas en las cuales no llega la legalidad estatal (las llamadas zonas ‘marrones’), aparezcan los sistemas legales de carácter informal, patrimonial y/o mafiosos basados en la prebenda, el caciquismo y el personalismo y, en numerosas ocasiones, en la economía ilegal e, incluso, criminal. En definitiva, la ausencia del Estado fuerza a las comunidades a crear instituciones informales que concentran los recursos de poder en unos pocos y que están orientados al logro de objetivos privados y no al bien colectivo (Gascó, 2004: 3-4).

de constitución temprana, desde un poder centralizado, a partir del cual se extiende hacia las diversas regiones componentes de su territorio y se integra a la economía y la política mundial.² Este proceso originario del Estado, como todo proceso histórico-social, estuvo acompañado por múltiples tensiones sociales y de una abundante complejidad. Los conflictos por el poder, surgidos en los intentos por superar su fragmentación entre las diferentes elites locales, dispuestas a no ceder sus prerrogativas ante un poder central, marcan los diferentes períodos constitutivos del Estado-nación en la sociedad costarricense (Silva, 1992). Vencer las resistencias locales llevó a la centralización del poder, eliminando o limitando, según el momento histórico, el gobierno municipal, alrededor del cual giraba el poder de las elites locales³.

La mayor parte de los estudios sobre el proceso de formación del Estado en Costa Rica, conceden a Braulio Carrillo, gobernante entre los años 1835-1837 y 1838-1842, un papel protagónico en el establecimiento de los cimientos sobre los cuales se edifica el Estado nacional. Para Rovira, “Carrillo liquidó los intereses políticos de índole local, convirtió definitivamente a San José en ciudad capital, en cuyos alrededores antes el tabaco y ahora el café germinaron copiosamente, estimuló muchísimo la siembra de esta última planta, persiguió desembarazar a la producción de numerosas trabas y se mostró reticente frente a la Federación Centroamericana” (Rovira, 1983:20)⁴. Sin embargo, Carrillo liquidó mucho más que “los intereses políticos de índole local”. Para

2. Para Torres –Rivas, “En Centroamérica, la instauración de Estados-nacionales fue, como en muchas partes de América Latina, facilitada por la continuidad de instituciones, burocracias y actores de la estructura de poder colonial sin solución de continuidad en la experiencia centroamericana. La posibilidad de alcanzar estabilidad política en el siglo XIX, no se logró fácilmente, pero fue primero en Costa Rica y por último en Honduras. En los últimos decenios del siglo XIX se establecen vínculos económicos permanentes con el mercado mundial por medio de las exportaciones agrícolas –en especial de café–. El proceso empezó y dio los mejores resultados en Costa Rica; más adelante y con otras modalidades en relación con la estructura agraria y el mercado de trabajo, en Guatemala y El Salvador; y, con retraso y de forma incompleta, en Honduras y Nicaragua. En ambos la ganadería y las minas completaban su escasa vocación cafetalera” (Torres-Rivas, 2006:20).

3. No dejamos de lado, en este análisis, la crisis sufrida en épocas recientes por la forma clásica del Estado-nación; sin embargo, en este caso la referencia se hace al surgimiento de esa forma de Estado con la finalidad de buscar los orígenes de la centralización estatal en Costa Rica. En la actualidad, como lo apunta Français, “La crisis del Estado-nación, a la cual asistimos hoy, es un fenómeno relativamente reciente cuya aceleración aumenta a medida que las condiciones que la provocaron se agudizan. En la raíz de este fenómeno se hallan las perturbaciones que afectaron al mundo a partir de los años setenta y las relaciones de fuerzas que fueron conformándose en las esferas del poder y de la ideología” (Français, 2000:5-6) <http://www.unesco.org/most/francais.htm> (28/02/07).

4. Según Torres Rivas, en 1847 el Gobierno de Guatemala notifica a los otros Estados centroamericanos la declaración de “independencia absoluta”, decisión seguida, posteriormente, por los Gobiernos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (Torres-Rivas, 2006).

Vega Carballo, como Jefe de Estado dictatorial, Carrillo luchó, con mano dura, contra los “localismos administrativos y financieros”. Para este autor, Carrillo hizo posible la transición entre el “Estado paternal-ilustrado” y el “Estado Patrimonial-Oligárquico” (Vega Carballo, 1982). Para distintos historiadores, la denominada *Ley de Bases y Garantías*, emitida en 1841, estableció las condiciones para la centralización del naciente Estado y del poder político. De acuerdo con Silva, con esta ley la mayoría de las atribuciones se concentran en el Jefe de Estado. Para esta autora, el proceso de centralización estatal fue muy conflictivo, puesto que las municipalidades, la Iglesia y algunos sectores del grupo dominante, reaccionaron enérgicamente ante la concentración del poder. Las consecuencias de estos procesos, según lo apunta Silva, conducen al desarrollo de una vida política determinada por el acceso violento al poder y marcada por constantes crisis entre los diversos grupos sociales (Silva, 1992). La autora continúa su análisis con un elemento muy relevante para este estudio, de acuerdo con el cual, con la nueva dinámica política se invierten los centros de poder: “Las municipalidades, fuentes de poder en el período anterior, padecen un progresivo debilitamiento y pérdida de dominio ante un gobierno central cada vez más fortalecido” (Silva, 1992: 33). Este proceso lleva hasta la supresión temporal de los municipios en 1841; los cuales, aunque debilitados, son restablecidos más adelante.

Sin pretender efectuar un recuento histórico sobre la trayectoria del Estado en Costa Rica, por no ser este el objetivo de este estudio, sí resulta relevante subrayar el antiguo origen de la centralización en el país. Para Sojo, la peculiaridad del caso costarricense es que estos procesos desembocan en un sistema político presidencialista y centralista, situación común a la de las otras naciones de istmo. Pero, en este caso, combinando “una tradición centralista fuerte”, con un “estado que históricamente ha sido fuerte” (Sojo, 1996:37); por lo menos hasta la década de los 70 del siglo XX⁵. La importancia de este breve examen al origen de la centralización se constata mediante el análisis efectuado en 1999, en un foro sobre la Resolución N.º 5545-99, emitida por la Sala Constitucional, por el prestigioso magistrado Rodolfo Piza. Por la relevancia de esta presentación, se ha seleccionado una sección de ella, la cual resulta pertinente para engarzar, como lo hace el expositor, los hechos históricos examinados en este trabajo, con la situación actual de las municipalidades costarricenses:

“(…) El municipio es equivalente al Estado. La municipalidad, es el equivalente al Gobierno. De manera que todos los que estamos aquí somos

5. En el recuadro 1, se presenta un intento por elaborar una periodización sintética sobre los procesos históricos seguidos por la descentralización en Costa Rica, elaborada durante el trabajo llevado a cabo por un grupo convocado por el PNUD, coordinado por el autor, con la finalidad de formular un conjunto de propuestas para el fortalecimiento de la descentralización, las municipalidades y el desarrollo local (PNUD, 2005).

municipes yo también, yo soy el municipe de Curridabat, no soy el regidor municipal. El solo hecho de que yo habite en Curridabat me convierte en municipe de Curridabat. Ese desarrollo llega, creo que al punto más bajo de la autonomía municipal, no es ni siquiera la Ley de Bases y Garantías, sino probablemente las constituciones de 1844 y 1848 y empieza a revertirse ese proceso de centralización, a partir de la Constitución de 1859, que me atrevo a decir es la misma que tenemos con reformas. Ahí se estableció el esqueleto central de nuestro desarrollo político, constitucional y democrático, pero tal vez diría principalmente a partir de la Constitución de 1869 que tuvo una vida muy corta. Ustedes saben que en 1871 se aprobó la nueva carta, la que más años ha regido en Costa Rica, pero no empezó a regir en 1871, empezó a regir 11 años después y promulgada y reformada por el General Guardia. En esa Constitución todavía las municipalidades, los gobiernos locales y los municipios, están altamente sometidos a los dictados del poder central, pero se produce, diría yo, un primer aliento de autonomía con una serie de normas principalmente legales, pero que fueron afianzando un poco, digámoslo así, el poder municipal principalmente a través de las Ordenanzas Municipales de fines de siglo y hoy del Código Municipal” (IFAM, 2006b:15).

Más adelante, en su exposición el magistrado Piza Escalante se refiere a la Constitución Política de 1949 y a la manera mediante la cual la Carta Magna aborda el tema de la autonomía municipal:

“En 1949, cuando se promulga la Constitución que nos rige, hubo una proposición que se rechazó pero, yo diría, que de esa semilla quedó una proposición para que se declarara que las municipalidades son entes de soberanía, la cual se rechazó por el temor a la novedad de las palabras, pero la verdad es que se dejaron dos artículos que son fundamentales, que son los que han permitido el desarrollo posterior, los artículos 169 y 170, uno que establece que las corporaciones municipales son autónomas y el otro que le adjudica una competencia para la administración de los intereses y servicios locales, todavía con dos problemas muy serios que la Sala Constitucional ha tenido que venir a colmar de alguna manera: primero, el propio concepto de servicios e intereses locales como concepto indeterminado, pues pueden ser determinados de alguna manera o de otra y que la vieja Corte Suprema de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional, había venido incluso terminando de cortar, al establecer que dependía de la ley la definición de un servicio como local o como nacional, problema todavía no resuelto y el otro es la idea de que las municipalidades gozan de una autonomía meramente administrativa (IFAM, 2006b:15).⁶

6. Se refiere el expositor al reconocimiento efectuado por medio de la sentencia dictada por la Sala Constitucional (N.º 5445-99) de la autonomía municipal y la afirmación de que las municipalidades gozan de autonomía plena sustentada en lo denominado por el magistrado Piza como un “poder originario”.

La autonomía plena de la cual disponen los gobiernos locales, normada en la Constitución Política, es un aspecto sustancial del Régimen Municipal costarricense. El traslado del poder y las competencias requeridas para fortalecer el ejercicio del gobierno en los procesos de desarrollo local ha avanzado paulatinamente, siendo, en muchos aspectos, una asignatura aún pendiente para el país. En el recuadro 1, se incluye una síntesis sobre el desarrollo de la descentralización en Costa Rica, elaborado en un Círculo Deliberativo, convocado por el PNUD y FLACSO-Costa Rica en 2006, el cual fue coordinado por el autor. En este grupo de trabajo se generó un documento propositivo, titulado *28 Ideas para fortalecer la democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense* (PNUD/FLACSO, 2006). Esta periodización muestra, con bastante claridad, el tortuoso camino seguido por la descentralización en esta nación.

Recuadro 1

Periodización histórica de la descentralización en Costa Rica¹

El proceso histórico de construcción de la institucionalidad del Estado y sus interrelaciones con la organización de la sociedad civil en Costa Rica, se ha desarrollado dentro de tendencias fuertemente centralizadoras. En este contexto, la dinámica de innovación para la descentralización y el fortalecimiento del funcionamiento de las municipalidades ha sido lenta, a través de cambios graduales. Los hitos de reforma tienen relación con demandas no satisfechas, insatisfacción ante las formas de gobernabilidad o en la separación de la relación entre la sociedad civil y la estructura del Estado, pactos entre grupos de la sociedad costarricense como medio de concretar matices consensuados, lo cual integra diversas corrientes de pensamiento y enfoques para organizar el desarrollo, formas de participación en la vida cívica y las relaciones de poder y de búsqueda de identidades (o de formas de convivencia y legitimación de relaciones hegemónicas) sin rupturas violentas. Los resultados se cristalizan con frecuencia en modificaciones plasmadas en la normativa legal, o en planes de desarrollo nacional y sectorial que no llegan a ejecutarse.

2.1 Creación de institucionalidad y control de los ayuntamientos (Siglo XIX y primera mitad siglo XX)

El período colonial

- El cabildo colonial funcionó como institución municipal, los alcaldes y regidores eran elegidos por los vecinos (en el marco de una élite muy cohesionada); el Cabildo de Cartago cubría prácticamente todo el país, seguido en importancia de los de Esparza y Cubujuquí. Legislaban sobre aprovisionamiento de medios de subsistencia, adjudicación de tierras, fijación de precios, cobro de canon por uso de tierras e impuestos comerciales. Los alcaldes administraban justicia. Antes de la independencia, la tradición organizativa se articuló principalmente en torno a escuelas e iglesias, grupos asociativos para la siembra y la cosecha (mano vuelta), la construcción de viviendas.

¹ Véase: Araya, Carlos y Albarracín, Priscila (1986) Historia del Régimen Municipal en Costa Rica. Costa Rica: IFAM-EUNED.

Formación del Estado (1821-1871)

- En medio de la gravitación de poderes regionales, la vida política nacional se forja desde los municipios, aunque dentro de un proceso de centralización paulatina en el Estado, promovida por los grupos hegemónicos surgidos de la economía de exportación cafetalera y de los pactos sociales. Con criterios de participación popular y dentro de una mentalidad municipalista, se realizó la Primera Constituyente (1821), el Pacto Fundamental Interino (Pacto de Concordia).
- Luego de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (Constitución de 1825) se exacerbaron las pugnas regionales, seguidas de represiones y de la abolición de municipios en pueblos pequeños. Los ayuntamientos tenían funciones importantes que facilitaron una consolidación temprana del régimen municipal, con base en el desarrollo de legislación municipal (1828): educación, vigilancia, seguridad, salubridad, administración e inversión de fondos, construcción de casas y asilos. La municipalidad fue clave en la conformación de la propiedad territorial y en el traslado de las tierras públicas a propiedad privada, asociada con la expansión cafetalera y el control de bienes eclesiásticos.
- Durante el siglo XIX (Braulio Carrillo, 1835-1837) se establecieron disposiciones y reglamentos para crear juntas cantonales: organizaciones cívico-populares de sanidad, de partidos, de caridad,² que debían colaborar con el Gobierno y la población. Pero también, dentro de una práctica centralista del Poder Ejecutivo durante un período corto suprime los municipios e instauro su autoridad y vigilancia por intermedio del jefe político.
- Al restablecerse las libertades municipales, las funciones de los jefes políticos se transfieren a los presidentes municipales, surge la figura del ejecutivo municipal y se establece su autonomía del poder central (Constitución de 1844). Por otra parte, a mediados de siglo surgen los “médicos del pueblo” (1852), las sociedades de artesanos, la creación por decreto de juntas de socorro y sociedades mutualistas (apoyadas por la Iglesia). Con la Constitución de 1848 se establece la actual división político-administrativa en provincias, cantones y distritos, correspondiendo un municipio por cantón; sin embargo, por disposición presidencial (elevada a rango constitucional) se establece una municipalidad por cabecera de provincia, lo cual frena el desarrollo del régimen municipal hasta finales de siglo. En 1885 aparecen las Juntas de Educación, electas por las municipalidades y en algunos casos las municipalidades se preocuparon por fiscalizar las escuelas y obligar a los padres a enviar a sus hijos a las escuelas.
- Las **Ordenanzas Municipales** de 1867 (y de 1862 y 1859) integran las normas que rigen a los municipios, reglamentan la organización y funcionamiento, establecen las atribuciones de las gobernaciones provinciales (con derecho a vetar las decisiones municipales) y los jefes políticos cantonales (primera autoridad del cantón), como representantes del Poder Ejecutivo, con lo cual se debilita la autonomía de los ayuntamientos y se establecen criterios poco favorables a su participación ampliada. Estas ordenanzas se mantienen como legado histórico hasta 1970 cuando se aprobó el Código Municipal; se anulan expresamente por inconstitucionales (Voto N.º 4469, 8-10-97). Desde la Constitución de 1949 se planteaba la autonomía municipal (art. 170) y la figura del ejecutivo municipal (art. 169).

²“(…) en cada una se nombrarán señoras de probidad y buena disposición de servicio a la humanidad” En: Mora Agüero, Cayetano. (1991). Las juntas progresistas. Organización comunal autónoma costarricense, 1921-1980. Costa Rica: Fundación Ebert.

Reformas liberales y cambios sociales

- En un marco de liberalismo —primera mitad siglo XX³— se impulsaron medidas reformistas sociales (1920, con participación de la Fundación Rockefeller), se crearon las Juntas Sanitarias Patrióticas,⁴ nombradas por las municipalidades. Estas se transforman en Juntas Patrióticas Progresistas para abordar problemas comunales (1928): son nombradas por el Poder Legislativo, ad honorem, con gastos de representación y objetivos político estratégicos; no obstante la ampliación de funciones (cumplimiento de leyes, normas a la moral, el orden público, el progreso de las comunidades), la participación se restringe a tres ciudadanos y son sometidas a controles del Gobierno.
- El marco legal minimiza el régimen municipal y subordina su autonomía, en el ámbito local la participación política es asumida por élites. No obstante, la efervescencia social de las décadas de los 30 y 40, los municipios no tienen fuerza para una acción cohesionadora. La Ley de Organización Municipal (1909), junto a las Ordenanzas Municipales y la Ley de Hacienda Municipal (1923) regulan su funcionamiento: los concejales se eligen cada dos años; el jefe político asiste con voz a las sesiones y junto con los gobernadores de provincia tienen importantes atribuciones financieras, aunque los fondos son endeblados, se concentran en tres campos: a) saneamiento y acueductos, b) alumbrado y electrificación, c) vías de comunicación.
- El Gobierno, presidido por el doctor Rafael Ángel Calderón Guardia, impulsa la aprobación legislativa, con un amplio respaldo popular y de la jerarquía eclesiástica y el Partido Vanguardia Popular, de una serie de reformas en la seguridad social, la legislación laboral y la educación superior (Pacto de las Garantías Sociales), pero el régimen municipal no cambia sustantivamente, sino hasta la Constitución de 1949.

2.2 Descentralización institucional-centralización e intervención del Estado (1948-1980)

- El nuevo modelo de desarrollo social, institucional y territorial es acompañado por instituciones descentralizadas o semiautónomas con funciones especializadas (nacionalización bancaria y creación del ICE y del INVU; Ley del ITCO (hoy IDA); creación del SNAA (hoy AyA); *Ley de Planificación Urbana*; Ley General de Salud; Ley de Asignaciones Familiares; Zona Marítimo Terrestre; creación de CODESA), que luego son intervenidas por el Poder Ejecutivo, mediante el nombramiento de presidentes ejecutivos como figuras máximas e integrantes de juntas directivas. Con la Ley de Planificación Urbana se reconoce la competencia a las municipalidades de planificar y controlar su territorio. Esta acción, junto con el traslado de los recursos provenientes del impuesto territorial, cuya recaudación la efectuaba el Ministerio de Hacienda, son las dos primeras iniciativas encaminadas a fortalecer las municipalidades después de la aprobación del capítulo doce de la Constitución Política del 48.
- Como resultado de la Guerra Civil de 1948 se restringió el accionar de las juntas progresistas, pero estas se fortalecieron en la década de los años cincuenta y mantuvieron relaciones solidarias con movilizaciones sociales campesinas por el acceso a la tierra, ambientales y de trabajadores bananeros, con el amparo de la Federación Nacional de Juntas Progresistas. En respuesta a estos procesos y con la finalidad de promover desde el Estado el desarrollo de las comunidades, se crea, en 1967, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y se impulsa la creación de las asociaciones de desarrollo comunal, que tienen su mayor auge en la década de los años setenta, apoyadas con recursos

³ Alterado por acontecimientos tales como la Primera Guerra Mundial (1914-1918); la crisis económica de 1930 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

⁴ "integradas por personas que patrióticamente y ad-honorem, contribuyan con sus luces y entusiasmo perseverante a mejorar, aun cuando sea poco. Con el consejo de Médicos del Pueblo, curas y maestros y bajo las indicaciones de la Facultad de Medicina las condiciones de salubridad de ciudades y aldeas." (Supra, 1991: 25).

externos para fortalecer planes de desarrollo y planificación regional, enfrentar el descontento social, centralizar, promover, orientar y coordinar los programas institucionales de desarrollo comunal.⁵ En la década de los setentas se crea la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), como resultado de las orientaciones surgidas con la denominada Reunión de Punta del Este, Uruguay. Con esta oficina gubernamental, nace la primera propuesta de regionalización del país, durante el gobierno de D. Daniel Oduber, y se inicia un período de profunda intervención del Estado (Estado empresario), influido por las experiencias desarrolladas en este sentido por Venezuela y México.

- Las reformas jurídicas municipales y su papel en el desarrollo local se retardan, hasta la aprobación del Código Municipal de 1970, donde se sustituye la figura del jefe político por la del ejecutivo municipal, y se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en 1971; las instituciones especializadas mantienen sus competencias. No obstante, en la Constitución de 1949 se introduce la autonomía como nuevo régimen administrativo de las corporaciones municipales y la elección de regidores cada cuatro años. En algunos municipios operan juntas administradoras de servicios públicos. Los espacios de encuentro intermunicipal promueven el mejoramiento del régimen municipal, pero muchas de ellas no se concretan, como es el caso de las elecciones locales independientes.

2.3 Ajuste estructural y reforma del Estado (1980-1990)

- Con la crisis económica de los años ochentas, en el marco del ajuste estructural y del nuevo orden económico internacional, se plantean propuestas para reformar el Estado (1989 COREC I –Administración Arias Sánchez– y 1990 COREC II –Administración Calderón Fournier–), la discusión sobre el rol del Estado y la ingobernabilidad persisten en el tiempo, se procede a la venta de las empresas estatales de CODESA y se introducen una serie de reformas fiscales. El tratamiento de lo regional y la descentralización, la cuestión territorial y el fortalecimiento municipal, forman parte de los planes de desarrollo y están presentes en las discusiones nacionales (Reforma del art. 170)⁶, pero este impulso se desvanece y las instituciones públicas centralizadas siguen creciendo; la atención de la demanda social desde el ámbito local y la concertación son débiles. Se empieza a fortalecer el sector ambiental y el desarrollo sostenible como ámbito estratégico nacional

2.4 Descentralización y reforma del Estado: hacia el nuevo milenio (1994-2005)

- Con motivo de la celebración del VII Congreso de Municipalidades, se crea la CORIM (Comisión de Reforma Integral del Régimen Municipal). Como resultado de ese congreso y de los anteriores, esta comisión recoge las iniciativas y propone varias reformas que motivan, a mediados de los años noventas, el inicio de la discusión sobre la reforma del régimen municipal, perfilándose nuevos aires de revitalización municipal. Entre las principales decisiones adoptadas se encuentran la aprobación de la Ley del Impuesto sobre bienes inmuebles (1995, N.º 7509)⁷ y del Código Municipal (1998, Ley N.º 7794), con las cuales se intenta reforzar la autonomía municipal, así como la introducción de la

5 Mora, Cayetano (1989) La organización comunal y DINADECO, 1964-1987. Costa Rica: ICES.

6 Art. 170 de la Constitución: las corporaciones municipales son autónomas, se establece el 10% del presupuesto ordinario de la República a las municipalidades, con una asignación progresiva.

y centroamericano (1982 Código de Minería; 1983 SENARA; 1986 MIRENEM; 1989- CCAD) y se impulsa la apertura de algunos espacios de participación social y de cogestión local en el área de la gestión ambiental.

7 IFAM (2005) Impuesto sobre bienes inmuebles: evolución, resultados y perspectivas. 1995-2005. Costa Rica.

elección directa de los alcaldes y la eliminación de la figura del ejecutivo municipal y la incorporación del mecanismo de reelección inmediata. Además, se difieren las elecciones de una parte del gobierno municipal, debido a que los regidores son elegidos en la misma fecha del presidente de la República y los diputados y el alcalde, los intendentes, los síndicos y los integrantes de los concejos de distrito se eligen en diciembre del mismo año electoral. Se elimina el tutelaje de ARESEP a las municipalidades y se fortalecen los concejos de distrito, otorgándoles funciones de vigilancia y colaboración. Entre otras potestades que se otorgan a las municipalidades, están las de crear empresas mixtas municipales y la posibilidad de emitir bonos para financiar obras. En este período se trasladan, también, las partidas específicas a las municipalidades y se concede un rol protagónico a los concejos de distrito en la distribución y uso de estos recursos. Sin embargo, en los últimos años, ante la situación económica existente en el país, el Estado decide suspender la entrega de los recursos, desmotivando con ello la participación de estos órganos submunicipales. Para el año 2000 se aprueba la Ley N.º 8114, mediante la cual se dota a las municipalidades de un porcentaje del impuesto a la gasolina para la reparación y construcción de los caminos vecinales, los recursos de esta ley, a pesar de las presiones y acciones efectuadas ante la Sala Constitucional, no han sido trasladados en su totalidad y se han establecido varios requisitos a las municipalidades para su uso. En el año 2001 se aprueba la reforma al artículo 170, mediante la cual se autoriza al Gobierno a trasladar un monto no inferior al 10% de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades. No obstante, estos recursos están supeditados a la aprobación de una ley que regule las competencias por ser trasladadas a las municipalidades; el proyecto fue presentado, pero recientemente se archivó en la Asamblea Legislativa.

- En las estrategias de participación ciudadana, si bien se ha fortalecido la participación de la sociedad civil con la creación de órganos tales como la Junta Cantonal de Protección a la Infancia y el Comité Cantonal de la Juventud, las instituciones mantienen el tutelaje desde las instituciones públicas (Triángulo de Solidaridad); con apoyos limitados a entidades independientes tales como la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO) y la Unión de Gobiernos Locales (UNGL). Sin embargo, persiste una acción sectorial fragmentada para la gestión participativa local y regional, lo cual tiene origen en la proliferación de leyes desintegradas que promueven la constitución de organismos propios, por ejemplo, los consejos ambientales (Ley Vida Silvestre 1992, Ley Ambiental 1995, Ley de Biodiversidad 1998), los consejos de cuencas (Ley de Suelos, 1998); comités de aguas, salud, emergencias, de mujeres y otros, sin tener un referente organizativo integrador en las municipalidades.

Fuente: Mora, J.; Echeverría, J.J.; Camacho, M.A.; Rojas, O.; Chinchilla, A. y Carranza, C. (2006) "28 Ideas para fortalecer la democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense", en PNUD / FLACSO (2006) *Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica*. San José, C.R.: PNUD / FLACSO.

1.2 Las estrategias de descentralización

Las reformas económicas y políticas aplicadas en América Latina y el Caribe, a partir de la década de los 80, concentraron gran parte de sus acciones en la transformación del Estado constituido, con las heterogeneidades propias de la región, en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La implantación de la ISI requirió de

un Estado interventor, cuya incontrolada expansión le dio un carácter omnipresente en las diversas manifestaciones de la vida social en estas naciones. La hipertrofia sufrida por el Estado, la creciente burocratización, su papel de gran empleador, así como las medidas proteccionistas y redistributivas, unidas a las recurrentes crisis fiscales, agudizadas por el inusitado crecimiento en los precios del petróleo, ocurrida durante los años 70, le hacen presa fácil de las propuestas de ajuste estructural y de reforma del Estado impulsadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las nuevas coaliciones gobernantes que se abren paso durante los albores del decenio de los 80 del siglo pasado. La prescripción del agotamiento de la ISI y del Estado interventor, promulgada por las coaliciones endógenas y exógenas, unido a la debilidad enfrentada en ese momento por los sectores que adversan las reformas, y su imposibilidad para generar propuestas alternativas, generalizan las reformas neoliberales en la mayoría de las naciones en la región.

Como bien apunta Gascó, “Las dificultades financieras que sufrieron los países más desarrollados así como los conflictos políticos que protagonizaron varios gobiernos autoritarios en países en desarrollo durante la década de los ochenta pusieron de manifiesto la noción de que el Estado estaba en crisis y de que, por lo tanto, había que reformarlo. Esta corriente reformista también llegó a América Latina que, aquejada de una evidente bancarrota fiscal e inmersa en diversos procesos de transición a la democracia así como orientada por las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales, vio en las experiencias exitosas del thatcherismo y del reaganorismo el camino para emprender ajustes de carácter estructural que le permitieran renegociar el *endeudamiento externo y encontrar nuevas fuentes de financiación* (Gascó, 2004).

Para la autora, las primeras iniciativas de reforma se llevaron a cabo en el marco de las llamadas reformas de primera generación, las cuales fueron adoptadas en varios países a lo largo de la década de los ochenta como consecuencia del llamado Consenso de Washington. La orientación fundamental seguida por estas transformaciones del Estado se dirige a la reducción del tamaño del Estado y a la disminución de su peso en la economía. La autora señala que estas acciones “estuvieron dirigidas y estrictamente controladas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial” y, desde su perspectiva, se destacan tres diferentes ámbitos en los cuales se efectuaron los principales cambios:

- 1) Las estrategias de recorte, particularmente intensas en Bolivia y en Perú, que enfatizaron la erradicación de nóminas fantasma y las reducciones de personal.
- 2) La política de privatización de empresas públicas que, especialmente a partir de 1985 y tras la proclamación del norteamericano Plan Baker, fue ampliamente aplicada en países como Argentina, con el objetivo de generar beneficios fiscales.
- 3) Los procesos de descentralización que implicaron incipientes transferencias a los gobiernos locales de responsabilidades en la provisión de servicios así como de mayor poder fiscal (Gascó, 2004:2. El subrayado es mío)

La apropiada caracterización de las reformas elaborada por la autora, permite resumir la orientación de las reformas, sobre todo las de la primera generación, ubicando dentro de este contexto los procesos de descentralización impulsadas con el propósito de achicar el tamaño del Estado. Esta apreciación de Gascó es coincidente con los puntos de vista expuestos por Oszlak, para quien las reformas neoliberales de los años 70 y 80, tuvieron como punto de partida un diagnóstico de acuerdo con el cual se atribuía la crisis económica vivida por estas naciones al fracaso de un modelo de organización social fundado en una “matriz Estado-céntrica”. Esta, según los reformadores, había propiciado, entre otros elementos, el intervencionismo excesivo del Estado, la adopción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de las cúpulas que controlaban el aparato estatal. Para Oszlak, al plantearse la situación de esta manera, se aludía a la que parecía ser la única solución: “correr las fronteras sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica” (Oszlak, 1999). Entre las medidas adoptadas en respuesta al diagnóstico efectuado por las emergentes coaliciones gobernantes en ese momento, el autor enumera las siguientes, las cuales son encabezadas por las decisiones descentralizadoras tomadas durante la primera generación de reformas con el fin de disminuir el tamaño del Estado:

“Se apeló así a la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas estatales transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y a la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a

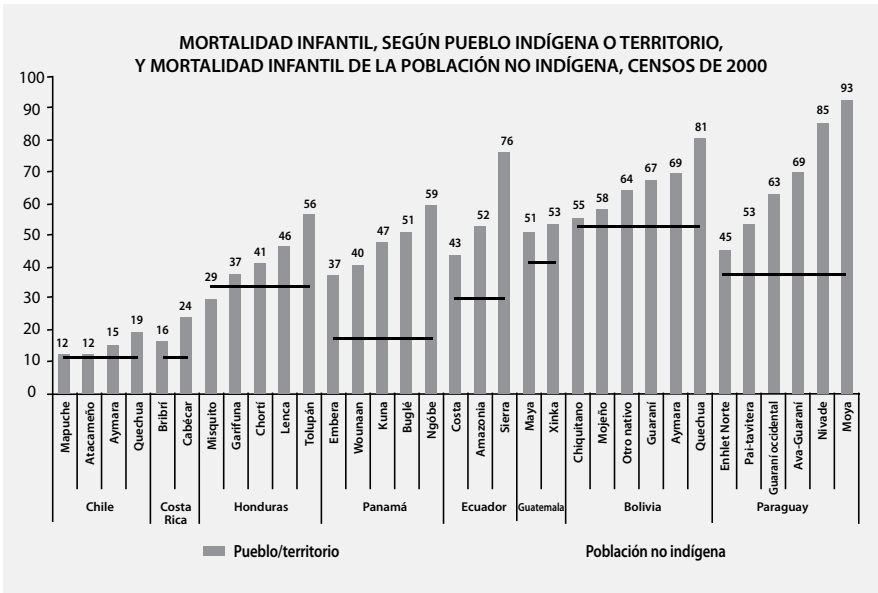
procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. También fueron raleadas las plantas de personal” (Oszlack, 1999:85. El subrayado es mío)⁷.

Tomando en cuenta las transformaciones ocurridas en el marco de las reformas económicas y en la reorganización del Estado en la región, es claro que buena parte de las estrategias de descentralización conformaron el entramado de las acciones orientadas al encogimiento del Estado⁸. Sin embargo, es posible distinguir otras estrategias diseñadas con la finalidad de enfrentar uno de los problemas originados con las propias reformas, consistente en la incapacidad creciente por parte del Estado para responder a las demandas, asimismo progresivas, de la población. Así como la propagación de iniciativas y estrategias de acción emplazadas hacia la superación de la exclusión social, las deficiencias prevaletentes en cuanto al disfrute de la ciudadanía por amplios grupos de la población, la prevaletente pobreza, indigencia y mortalidad infantil y la necesidad de profundizar la democracia en estas sociedades. La situación de exclusión y los índices de desarrollo social más deficientes, exhibidos por numerosos grupos humanos en la región, se acentúan en determinados sectores, tales como el de la población indígena (véase gráfico 1).

7. Para Boisier, la tendencia a la descentralización es empujada por cinco fuerzas primarias: i) La revolución Científica y Tecnológica que modifica el modo de producción industrial manufacturero, los sistemas de comunicación y los sistemas de transporte, creando un ambiente favorable para la creación de sistemas decisorios descentralizados; ii) la reforma del Estado y el papel asumido por la sociedad civil como un agente de cambio; iii) la creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la sociedad civil, especialmente de base territorial, la que contribuye al surgimiento de una demanda descentralizadora; iv) la descentralización es reforzada por las tendencias a la privatización de las funciones estatales; v) la lógica de la globalización pues, según el autor, resulta muy difícil ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas (2002).

8. Para O'Donnell, “Una de las características centrales de las ideologías neoliberales es considerar la política y el estado como fuente de casi todos los males y, consiguientemente, querer reducir ambos a una mínima expresión. Estas ideas, como sabemos, han guiado el desmantelamiento del estado” (2007: 14)

Gráfico 1



Fuente: CEPAL (2007) *Panorama social de América Latina*, p. 33.

Los resultados obtenidos con los procesos de privatización en la región, de acuerdo con las percepciones de la población de las diferentes naciones latinoamericanas, no han sido los más halagüeños. Como se puede observar en el gráfico 2, en la mayoría de los países las opiniones favorables sobre la satisfacción con los servicios públicos privatizados no alcanzan el 50 por ciento, siendo el promedio latinoamericano del 32 por ciento. Únicamente en los casos de Ecuador (57 por ciento) y Brasil (51 por ciento), las opiniones positivas sobrepasan el 50 por ciento (*Latinobarómetro 2008*).

Gráfico 2



Fuente: *Latinobarómetro 2008*. http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf (14/11/2008).

Por otra parte, la información suministrada por el Latinobarómetro 2008, mediante la cual se obtiene la percepción de la población en relación con los problemas cuya solución debería estar en manos del Estado o del mercado, así como sobre las actividades que deberían estar en manos del Estado (gráficos 3 y 4), de cierta manera expresan una insatisfacción con la prestación de los servicios por parte de las entidades privatizadas, así como en la clara desconfianza en la capacidad de lograr la solución de los problemas por parte del mercado.

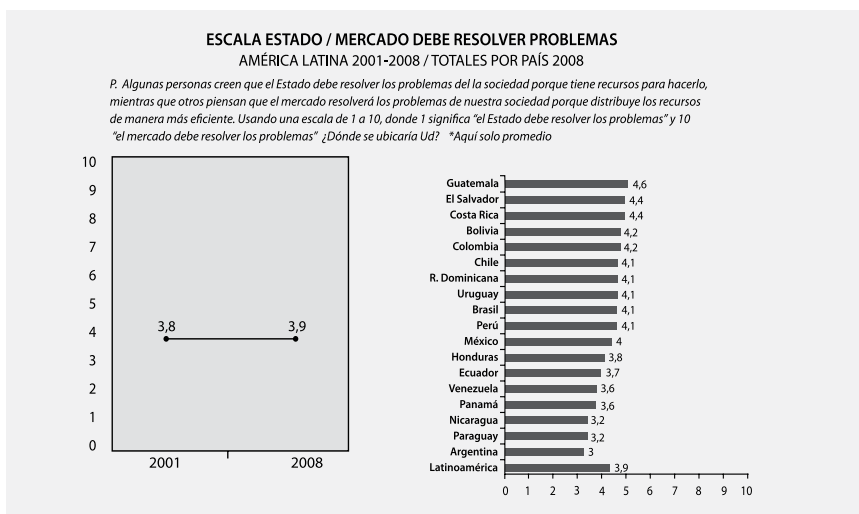
La crisis sufrida por el sistema financiero internacional y sus repercusiones en la economía global, en cuyo origen no puede pasar inadvertida la concepción según la cual la regulación del mercado por parte del Estado resulta ser un anacronismo y la firme convicción sobre la capacidad autorreguladora y redistribuidora del mercado, colocan el tema de la relación entre el mercado y el Estado en el centro de las definiciones o reorientaciones a introducir en el modelo de desarrollo. Las causas de la crisis financiera del 2008, iniciada en los Estados Unidos, pone en evidencia la necesidad de la regulación estatal del mercado y de la

revitalización de un Estado menguado y alejado del cumplimiento de algunas de sus funciones fundamentales⁹.

En este sentido, resulta interesante transcribir lo expresado en el *Latinobarómetro 2008*, en relación con las percepciones predominantes entre los ciudadanos latinoamericanos en relación con el Estado, *Lo sorprendente de estos resultados es que los ciudadanos prefieren un mayor control por parte del Estado en estos ámbitos, a pesar de que éstos han sido controlados por manos privadas durante décadas. El estatismo de los latinoamericanos es tan tozudo como sus actitudes autoritarias, que en este caso tampoco tienen como consecuencia el hecho de que se nacionalicen los servicios que antes fueron privatizados, con la excepción de Argentina. Aunque sí se puede decir que tiene consecuencia sobre la legitimidad de las instituciones que asumen esas privatizaciones (Latinobarómetro, 2008:37).*

Aunque es improbable e indeseable la vuelta a un modelo de sociedad estadocéntrica, la realidad pareciera conceder razón al tozudo estatismo de los latinoamericanos.

Gráfico 3



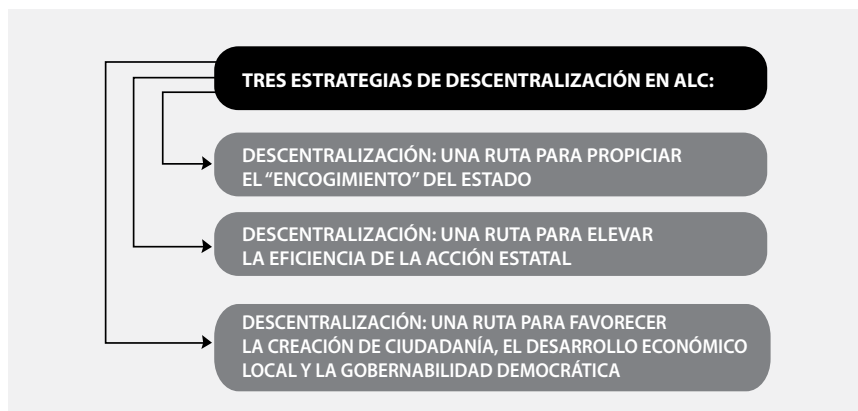
Fuente: Latinobarómetro 2008. http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf (14/11/2008)

9. Para Anthony Giddens, “Los mercados capitalistas incontrolados siguen teniendo muchas de las consecuencias perniciosas que señaló Marx, incluyendo el predominio de una ética del crecimiento, una mercantilización universal y una polarización económica” (1996:21).

Gráfico 4



Fuente: Latinobarómetro 2008. http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf (14/11/2008)



Analizando las tendencias en cuanto a las reformas del Estado vividas por estos países desde la década de los años 70, es posible distinguir tres estrategias seguidas en los procesos de descentralización en la región, algunas de las cuales pueden tener lugar de manera simultánea¹⁰:

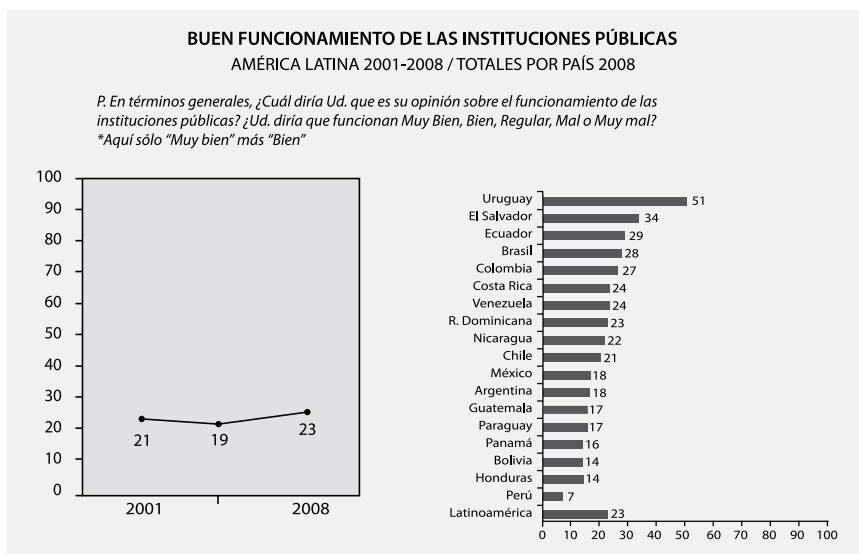
10. En un estudio sobre la gestión social y los municipios, Chiara y Di Virgilio se refieren al carácter complejo de los procesos de descentralización. Para las autoras, *La descentralización puede ser vista como un conjunto complejo de procesos orientados a los objetivos de distribución territorial del poder y de legitimidad del estado. Las*

- 1) Por una parte, se encuentran las estrategias de descentralización ubicadas, según lo hemos venido analizando, en el marco de las diferentes acciones adoptadas con la finalidad de constituir una modalidad de Estado mínimo, aislado de la actividad económica, reducido en sus funciones redistributivas y de protección social e imposibilitado para prestar servicios esenciales para impulsar el desarrollo productivo, social y ambiental. En este caso, la descentralización es entendida como el traslado de competencias y funciones hacia entidades subnacionales, públicas o privadas, con la finalidad de desmontar las estructuras de poder centralizadas, provenientes del período de la ISI, propiciando así la reducción del gasto público y la disminución del tamaño del Estado.

- 2) Por otra parte, se distinguen las estrategias propugnadas con la finalidad de superar los crecientes problemas de ingobernabilidad, extendidos por toda la región. La incapacidad de responder a las necesidades y demandas crecientes de la población, la fuerte pérdida de credibilidad por parte del sistema institucional y el incremento constante de la pérdida en la confianza de los ciudadanos en las instituciones por medio de las cuales se ejerce el poder central del Estado (el Parlamento, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial), así como en los partidos políticos tradicionales, conduce a la búsqueda de formas más apropiadas para el ejercicio del poder (véase gráfico 5). En este caso, el énfasis se coloca en el mejoramiento de la eficiencia en la gestión estatal. Se considera que la existencia de una mayor cercanía de los ciudadanos al gobierno local, la necesidad de introducir nuevas formas de gestión, mediante las cuales se superen los “déficit de gestión de las entidades públicas” y la apertura de espacios a la participación ciudadana, permiten elevar la eficiencia y la eficacia en la gestión estatal, avanzando, por este camino, en la restauración de la gobernabilidad democrática (Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001; Rojas y Castro, 1996).

características de las instituciones, la naturaleza de las funciones transferidas, el comportamiento del sector público y de los actores de la sociedad son cuatro factores que determinan su carácter contradictorio y que deben ser tomados en cuenta en el análisis de los procesos descentralizadores (Chiara y De Virgilio, 2005:26). Los factores apuntados por las autoras y su comportamiento desigual en cada situación particular, resaltan la complejidad de los procesos de descentralización. Si a esto añadimos que el desenvolvimiento de estos factores adquiere tonalidades diversas en correspondencia con el marco estratégico en el cual se llevan a cabo, el grado de complejidad será aún mayor.

Gráfico 5



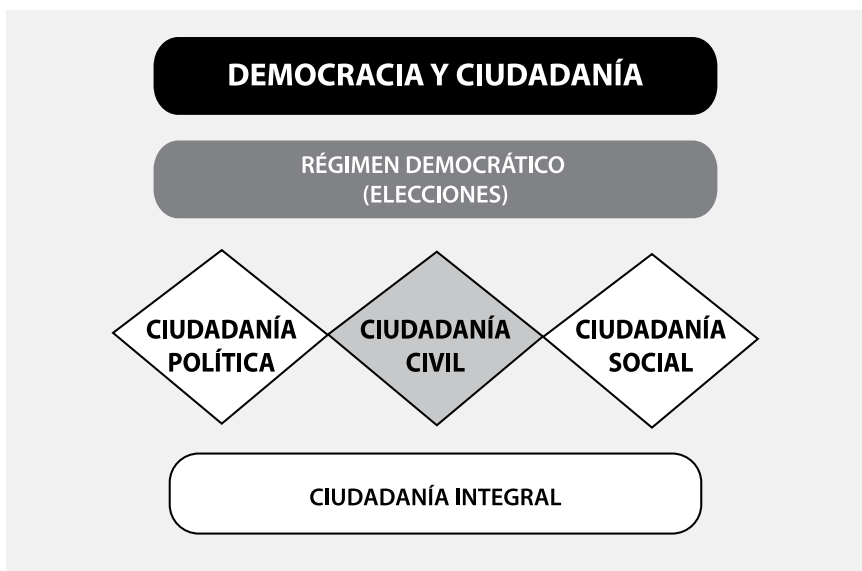
Fuente: Latinobarómetro 2008.

http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf
(14/11/2008)

3) Finalmente, las menoscabadas condiciones del sistema político, los magros resultados alcanzados con las reformas económicas neoliberales, la creciente exclusión social y los extensos grupos de la sociedad impedidos de disfrutar, con plenitud, de la ciudadanía política y social, el distanciamiento entre los ciudadanos y el Estado, así como las pronunciadas desigualdades entre los diversos territorios en los cuales se subdividen las naciones; plantean la necesidad de democratizar la democracia (Giddens, 1999) e impulsar modalidades de desarrollo en donde la creación de ciudadanía, el desarrollo económico y político local y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática ocupen un lugar preponderante en las estrategias promovidas (PNUD, 2004).

De acuerdo con esta manera de entender la democracia, se subraya la importancia de los sufragios como el camino para la elección de los gobernantes, pero se concibe la insuficiencia de estos para constituir sociedades realmente democráticas. El ejercicio de la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social, son elementos básicos para el fortalecimiento democrático de las naciones (véase recuadro 2).

Recuadro 2



Según lo propuesto por el PNUD, La ciudadanía política comprende el derecho a participar en el ejercicio del poder político o como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Esto se puede entender como el derecho a elegir y ser elegido, en instituciones tales como el parlamento o los gobiernos locales.

La ciudadanía civil, por su parte, comprende los derechos de la libertad individual: la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Sobre los últimos, el PNUD señala su naturaleza diferenciada en relación con los otros derechos pues, *se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia* (PNUD, 2004:31).

La ciudadanía social, por su lado, comprende desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. La ciudadanía

social, por lo tanto, comprende el derecho a la protección social y el acceso a la educación, la salud y los servicios sociales básicos (PNUD, 2004:31).

Desde esta perspectiva, se entiende que la descentralización puede ser concebida como un camino efectivo para el desarrollo democrático de estas sociedades. Las mayores posibilidades de atención a las demandas y necesidades de la población, el mayor potencial de apertura a la participación de los actores sociales locales y la creación de condiciones para impulsar procesos de desarrollo económico local, así como la mayor cercanía entre Estado y ciudadano, generado entre las entidades subnacionales y las comunidades, constituyen factores esenciales para fortalecer la democracia y el disfrute de la ciudadanía¹¹.

11. Cetrángolo distingue algunas de las posiciones positivas, frecuentemente expuestas, en relación a los procesos de descentralización en América latina y el caribe :

A) La defensa de los procesos de descentralización de la región se ha manifestado de diversas formas y ha utilizado una gran variedad de argumentaciones. Por un lado, algunos autores entienden que el centralismo que ha caracterizado históricamente a los países de América Latina como resultado de la herencia colonial constituye un rasgo negativo que ha puesto una barrera al desarrollo de algunas regiones y determinado un desarrollo regional desequilibrado. La descentralización, según esta corriente, es una reforma necesaria para mejorar la situación de inequidad de la región.

B) Según la visión de otros autores, la descentralización de funciones hacia gobiernos locales es una política de reforma que debe ser sostenida ya que tiene la ventaja de aliviar la administración central y acercar las decisiones a los beneficiarios, mejorando la eficiencia de las intervenciones. En el límite, es interesante el señalamiento que hace Oates al recordar que Brennan y Buchanan (desde una visión propia de la teoría de la elección pública) argumentan que la descentralización actúa como límite a la expansión indeseada del Estado al favorecer la competencia en el sector público entre diferentes unidades de gobierno que, en un contexto de movilidad interjurisdiccional de personas en búsqueda de mayores ganancias fiscales, actuaría como freno al crecimiento del gasto.

C) No muy lejos de esa posición, el Banco Mundial, institución que ha apoyado numerosos procesos de reforma en este sentido, ha sostenido que “la descentralización fomenta la eficacia al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos. Esta es la justificación para el establecimiento de gobiernos provinciales y locales sensibles a los deseos de sus ciudadanos, y no simplemente instrumentos del gobierno central”.

D) Algo más ponderada resulta la visión de la misma institución en su Informe de Desarrollo Mundial correspondiente a 1997. Allí se señala que la descentralización produce

1.3 Los avances de la descentralización en Costa Rica

En Costa Rica se configuró una modalidad de Estado de Bienestar que, pese a sufrir las mismas hipertrofias existentes en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños y de llegar a establecer una forma de Estado empresario, con una alta participación en la economía (Sojo, 1984), logró responder con un plausible grado de eficacia a las demandas de los diversos grupos de la sociedad, generando significativos índices de desarrollo humano y el consenso requerido para darles un carácter gradual a las reformas económicas y políticas adoptadas durante las décadas de los 80 y los 90. Aún, en este momento, actividades como la generación eléctrica, los seguros y la telefonía, son brindados por empresas estatales, el sistema bancario posee un carácter mixto y la seguridad social tiene un alcance universal¹².

Esto, desde luego, no significa que las políticas adoptadas en esos años se muevan en un sentido opuesto o diferente a las orientaciones predominantes en Latinoamérica y el Caribe. La privatización, el traslado de funciones estatales al sector privado, la disminución del tamaño del Estado por la vía de la movilidad laboral y el deterioro del sistema institucional, con sus consecuentes retrocesos en la redistribución del ingreso, el incremento de las desigualdades y la persistencia de la pobreza, la cual ronda alrededor del 20 por ciento de la población, son algunos de

importantes beneficios en diferentes partes del mundo, incluida América Latina. En especial puede mejorar la calidad del sistema de gobierno y lograr una mejor representación de los ciudadanos. La competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces. No obstante, reconoce que se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés. La existencia de esos peligros, entonces, muestran que el papel de los gobiernos centrales resulta vital para el mantenimiento del desarrollo. “El problema está en encontrar la apropiada división de funciones entre las instancias centrales y los demás niveles de gobierno” (2007:13-14).

12. La aprobación en el año 2008 de las denominadas leyes de implementación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (RDCAFTA), permitieron la apertura de los seguros y las telecomunicaciones, conservando el Estado su participación en esas actividades, las que posiblemente asuman un carácter mixto, tal como el existente en el sistema financiero y la educación. Uno de los principales medios de comunicación del país informó sobre este hecho de la siguiente manera: *Sin mediar protestas ni manifestaciones, la Asamblea Legislativa aprobó ayer en forma definitiva la apertura del mercado de las Telecomunicaciones. La votación se realizó a las 11:46 a. m., con 49 diputados presentes. De ellos 35 se pusieron de pie para darle el respaldo al proyecto de Ley General de Telecomunicaciones y 14 se opusieron (La Nación, jueves 15 de mayo de 2008): http://www.nacion.com/ln_ee/2008/mayo/15/pais1537156.html*

los fenómenos presentes en el desenvolvimiento de la sociedad a partir de la década de los años 80. Sin embargo, algunas decisiones propuestas por las coaliciones gobernantes, tales como la privatización o la apertura de los servicios de telefonía, generación y distribución eléctrica y, en menor medida, los seguros; enfrentaron una fuerte oposición por parte de grupos significativos de la población, lo que, al contrario de lo sucedido en los otros países centroamericanos, dificultó en extremo los intentos por completar el proyecto reformista conservador (Stiglitz, 2003)¹³.

Una clara expresión de esta situación se encuentra en los resultados obtenidos en el referéndum, efectuado en el año 2007, al cual fue sometida la aprobación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (RDCAFTA)¹⁴. La profunda polarización política que acompañó todo el proceso hasta su conclusión, se manifiesta en el propio resultado de la votación. Pese a la evidente diferencia de recursos con los cuales contaron los adeptos al Sí y el No para divulgar sus posiciones y movilizar a sus seguidores, con una clara ventaja para la coalición partidaria del Sí, la que además contó con el apoyo abierto de los medios de comunicación con un acceso mayoritario de la población costarricense, los resultados obtenidos fueron muy ajustados, siendo la diferencia de tan solo un 3,2 por ciento: la posición favorable al Sí alcanzó 805,658 votos (51,6 por ciento) y la favorable al No 756,814 (48,4 por ciento)¹⁵.

13. En un estudio sobre el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe, efectuado por Stallings y Peres, publicado por la CEPAL en el año 2000, diferencian a los países estudiados en “reformadores radicales” y “reformadores cautos”, de acuerdo con la velocidad y el alcance de sus reformas. Entre los primeros se ubican Argentina, Bolivia, Chile y Perú. Entre los cautos a Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México. Para los autores, las diferencias entre estos dos grupos de países están estrechamente relacionadas con las condiciones iniciales existentes en el período que precedió a las reformas. Cuatro elementos, según Stallings y Peres, influyeron en las decisiones adoptadas: el desempeño en materia de crecimiento, la inflación, el grado de distorsión económica y la situación de gobernabilidad. Cuantas más insatisfacciones existieran sobre comportamiento de esos elementos, mayor radicalidad en las políticas adoptadas. Cuanto más satisfactorio fuera su situación en esos aspectos, más cautos serían en sus políticas de reforma (Stallings y Peres, 2000).

14. En el caso de Costa Rica, el tratado incluye dentro de las leyes de implementación la apertura de las telecomunicaciones y los seguros, lo que lleva a una profunda reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y del Instituto Nacional de Seguros (INS), instituciones que mantuvieron el monopolio de las telecomunicaciones y los seguros hasta la aplicación de esta reforma.

15. Para Norberto Bobbio, “el referéndum, que no puede poner los problemas más que en forma dilemática, obstaculiza el acuerdo y favorece el conflicto; y, precisamente por esto, sirve más para dirimir controversias sobre los principios que para resolver conflictos de interés...” (2001:18).

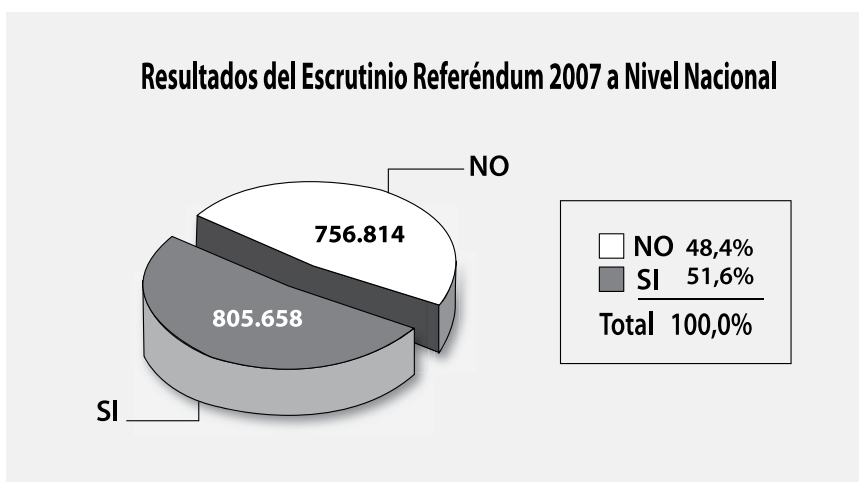


Gráfico 6

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones, http://www.tse.go.cr/ref/ref_def/pais.htm (14/11/2008)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Jorge Manuel Dengo Obregón”, se reconoce la ausencia de una estrategia de reforma y modernización del Estado. Al definir el eje de la reforma institucional, se apunta que, “En los últimos veinte años, la reforma y modernización del Estado ha sido intermitentemente objeto del debate político y de la acción pública. Los puntos de partida fueron las comisiones de reforma del Estado (COREC 1 y COREC 2) y las acciones para vender las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), acciones realizadas a finales de la década de 1980 e inicios de la siguiente. Más adelante señala que, *Mientras que la venta de las empresas de CODESA fue concluida con relativa celeridad, las recomendaciones de las COREC en materia de gestión pública y de reorganización institucional y fiscal del estado, las más comprensivas y sistemáticas que hayan sido formuladas en esta materia, fueron en la práctica descartadas por el sistema político. En la práctica, los gobiernos de entonces emplearon el tema de la reforma del Estado para denotar acciones orientadas a achicar el tamaño del Estado mediante la reducción del empleo público o la venta de empresas estatales* (MIDEPLAN, 2007: 87).

Entre las recomendaciones más destacadas formuladas en las COREC, se encuentran una serie de medidas orientadas a la reorganización y descentralización del Estado y la transferencia de competencias a las

municipalidades, debilitadas por la excesiva concentración del poder en el ámbito central del Estado. Estas recomendaciones, tal como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, no fueron acogidas por el sistema político o mejor sería decir por las coaliciones gobernantes (Salom, 2005; COREC, 1990).

Entre los elementos del diagnóstico sobre el Estado costarricense elaborado por la COREC, sobresalen dos referencias a la situación vivida en ese momento por los gobiernos locales:

- a) Debilitamiento del Régimen Municipal y pérdida de funciones y atribuciones propias de los gobiernos locales, por injerencia del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las instituciones descentralizadas; descoordinación entre los esfuerzos municipales y regionales, dadas las rivalidades entre estos organismos y los Consejos de Desarrollo Regional.
- b) Pérdida de autonomía administrativa de los entes públicos descentralizados, no obstante su garantía constitucional, al haberse aprobado leyes que la restringen, especialmente en el ámbito financiero del gobierno local (COREC, 1990).

Entre las propuestas más destacadas formuladas por la COREC, se encuentran las siguientes:

- a) Mejorar los procedimientos normativos para fortalecer la participación ciudadana en los procesos electorales y la toma de decisiones.
- b) Plantear una reestructuración con mayor grado de descentralización que ofrezca un espacio más amplio de acción política y económica a las comunidades.
- c) Transferir poder político y económico a las regiones, para reducir diferencias actuales entre la Región Central y la periferia del país.
- d) Brindar mayor autonomía local tributaria y elecciones municipales independientes.
- e) Transferencia de competencias de prestación de servicios a municipalidades u organizaciones comunales

1.4 Los movimientos ascendentes y descendentes de la descentralización

La multiplicidad de estrategias de descentralización, la complejidad propia de estos procesos, la intervención en ellos de muy diversos actores sociales y la polisemia característica de un concepto empleado con muy diversos

significados, plantea la necesidad de distinguir las tendencias seguidas en los procesos conducentes a descentralizar el Estado. La visión predominante en estos estudios centra su atención en las acciones de transferencia de competencias y recursos a los órganos estatales subnacionales, generadas desde el poder central del Estado.

Por lo general, las acciones surgidas desde la acción de los actores sociales locales, las comunidades o los gobiernos locales y sus asociaciones regionales y nacionales, son menos consideradas en los estudios sobre los procesos de descentralización. Por el contrario, en otras oportunidades se coloca en el centro del impulso de los procesos a actores sociales locales, portadores de las propuestas descentralizadoras. La posición de Rivera (1997), es analizada críticamente por Salom en la siguiente reflexión: *Ello es palpable a lo largo de toda su investigación, pero queda en evidencia cuando el autor postula que: "... para que la descentralización pueda llegar a materializarse, se requiere de la presencia de un sistema de actores descentralizadores que intermedien la gestión de las transformaciones y que puedan, previamente, crear un discurso de la descentralización que sea 'metabolizado' por la sociedad en su conjunto". Mi punto de vista se separa del autor por cuanto entendemos más bien que las políticas públicas se realizan en un entramado de múltiples actores, en donde hay colaboración y contradicción, consensos y disensos. La política pública no es una decisión de un solo actor, que la lleve a cabo linealmente de principio a fin. Más bien, debe entenderse que en la realidad, las políticas públicas se producen en un campo de lucha, donde puede haber lugar para el retroceso inclusive (Salom, 2006: 46)*¹⁶.

16. En el conocido análisis sobre la experiencia italiana en descentralización administrativa elaborado por Putman, obtiene una conclusión muy relevante, según la cual, el cambio institucional generó modificaciones en la cultura política y en la forma de hacer política en las regiones. Al contrario del esperado cambio en la cultura política como un elemento impulsor del cambio institucional descentralizador, su estudio arriba a una conclusión inversa: la constitución de los gobiernos regionales autónomos modificó la cultura política. Para Putman, *La más razonable conclusión a la cual se puede llegar a partir de estos datos algunas veces frágiles es que la nueva institución regional fomentó entre sus miembros un pragmatismo tolerante y colaborador. En la Italia de los años setenta y ochenta, ocurrió un profundo cambio político, dentro y fuera de las cámaras de los concejos regionales; pero ese cambio fue más rápido y de mayor alcance a nivel de regiones que a nivel de estado, particularmente durante los primeros años. La política italiana siempre se había caracterizado por el dogmatismo ideológico y el partidismo cerrado. Las realidades políticas concretas, cara a cara, de los gobiernos regionales, con todos sus pros y contras, ayudaron a cambiar eso. Los años que los concejales regionales pasaron juntos, luchando a brazo partido con los difíciles retos de forjar una nueva organización, les enseñaron las virtudes de la paciencia, de lo práctico y lo razonable. Justamente como habían esperado sus defensores, la reforma regional gestó 'Una nueva forma de hacer política' (Putman, 1994: 46-47).*

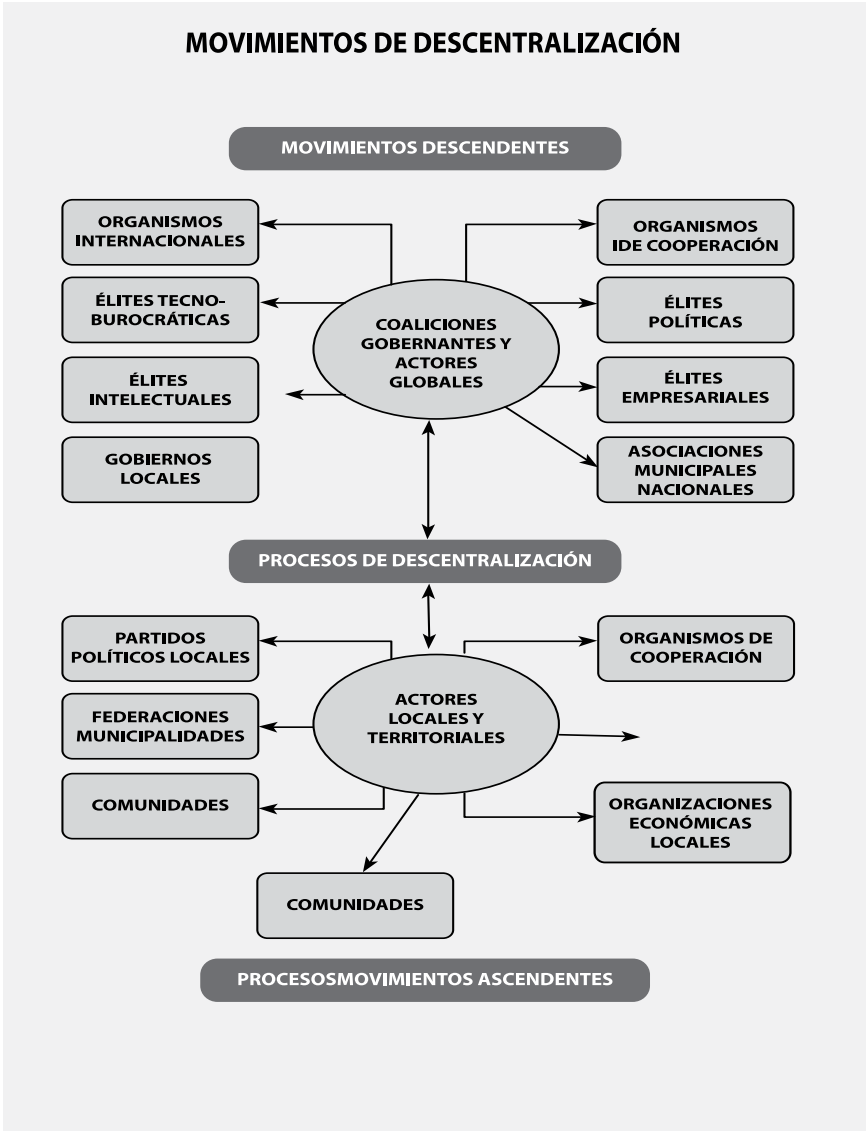
Desde nuestro punto de vista, los procesos actuales de descentralización ocurren mediante movimientos simultáneos y combinados, en algunos casos contrapuestos y en otros complementarios, cuyas dinámicas confluyen en el desmonte paulatino de estructuras centralizadas del Estado y en la adopción, por parte de las municipalidades, sus asociaciones y los actores locales, públicos y privados, de las competencias y los recursos económicos y de poder requeridos para impulsar procesos de desarrollo municipal y territorial a partir de las condiciones endógenas. Asimismo, se toman decisiones desde los Gobiernos, los parlamentos y las instancias judiciales, dirigidas en el mismo sentido, las cuales crean condiciones propicias para el impulso de los procesos descentralizadores, de suyo complejos y contradictorios (ver recuadro 3).

Denominamos a estos procesos como movimientos ascendentes y descendentes de descentralización, alrededor de los cuales giran una significativa gama de actores institucionales, de la sociedad civil, aquellos con un pie en el ámbito estatal y otro en el ámbito no estatal, como es el caso de los partidos y las élites políticas; lo mismo que las asociaciones con un pie en la escala local y otro en la escala nacional, como ocurre con las asociaciones nacionales de municipalidades. En el recuadro 3, se puntualizan los principales actores de estos procesos: las coaliciones gobernantes y los actores actuantes en el ámbito global y los actores locales y territoriales o regionales.

Movimientos descentralizadores ascendentes

En Costa Rica, los movimientos ascendentes adquieren cada vez mayor relevancia. Entre los actores más destacados en el impulso de estos procesos se encuentran los siguientes: a) las municipalidades y los concejos de distrito y las federaciones de municipalidades, con diversos grados de desarrollo y de impacto en sus territorios, sectores o en el sistema político; b) los partidos políticos cantonales y provinciales, cuya presencia en la vida política local se incrementa desde la década de 1990; y, c) la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), asociación de municipalidades cuyo desarrollo se produce en el ámbito nacional, pero con múltiples nexos y acciones generadas desde el espacio local o promotoras de los actores locales y territoriales que impulsan los movimientos descentralizadores ascendentes. En cuanto a los primeros, es importante resaltar el conjunto de integrantes de la estructura del régimen municipal costarricense.

Recuadro 3



En el recuadro 4, se sintetiza la integración de los componentes de la organización municipal de Costa Rica. Su magnitud y extensión por los diversos territorios, aunque con un accionar aún acentuadamente fragmentado y relativamente aislado, en la medida en que ha creado vínculos organizativos y entrelazamientos con otros actores locales y regionales, les convierte en actores estratégicos en los movimientos ascendentes.

Figura 1



Fuente: IFAM d, 2006.

Por otra parte, se presenta la creciente formación de federaciones integradas por municipalidades y concejos municipales de distrito (tabla 1), las cuales constituyen una forma de asociativismo municipal, con un significativo potencial para el impulso del desarrollo territorial, aunque una de ellas tiene un carácter sectorial: está integrada por municipalidades pertenecientes a cantones donde la actividad bananera es muy relevante. En la tabla 2,

se consigna la finalidad perseguida por cada una de las federaciones¹⁷. Entre ellas se combinan propósitos relacionados con el fortalecimiento del propio Régimen Municipal, otras orientadas hacia el impulso del desarrollo territorial y, por último, las que pretenden mejorar la eficiencia y la eficacia en su funcionamiento.

17. El IFAM conceptualiza y describe los factores que contribuyen a la formación de las federaciones de municipalidades en el siguiente texto: *Una Federación de municipalidades puede definirse como una organización supramunicipal con personería jurídica propia, integrada por dos o más municipalidades con intereses comunes, que luchan por la defensa del Régimen Municipal y por cada una de las municipalidades que la integran, para lo cual desarrolla e impulsa proyectos y obras de interés común. De acuerdo con lo establecido en el actual Código Municipal, artículos 9 y 10 las Municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia de sus acciones.* Entre los factores que han contribuido a la formación de las federaciones se indica lo siguiente:

Los factores geográficos muchas veces determinan situaciones especiales que obligan a desarrollar actividades que se salen de los límites político-administrativo, cubriendo más territorio de lo establecido en las normas legales vigentes. Esto ha propiciado la unión de municipalidades colindantes, para establecer frentes comunes a problemas similares. La construcción y el mantenimiento de caminos intercantonales, el manejo de cuencas hidrográficas, la administración y usufructo de las Zonas Marítimo Terrestres, la disposición final de los desechos sólidos, son algunos de los aspectos que han motivado a las municipalidades a asociarse. Este es el caso de la Federación de Municipalidades Regional Este y de la Federación de Municipalidades de Los Santos (FEMUSAN). Otro de los factores que determinan la integración de municipalidades en federación, es el interés común en una actividad específica. Este es el caso de la Liga de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA). Su objetivo inicial exclusivo fue luchar por la concesión de beneficios sobre la producción bananera de sus cantones. Otro es el caso de FEDEMUR, cuyo objetivo inicial fue realizar conjuntamente, entre las municipalidades de Curridabat y La Unión, el proceso de cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul. Sin embargo, la experiencia ha resultado rentable, por lo que la orientación actual parece ser diferente.

Los factores mencionados se combinan entre sí para determinar la formación de federaciones o confederaciones; sin embargo, la más frecuente y de más fuerte consolidación es la proximidad geográfica. Ciertamente para que puedan estar en comunicación constante, para que el traslado a las reuniones no sea demasiado incomodo y para que sean tratados de una mejor forma los intereses comunes, es conveniente que estén ubicadas en lugares cercanos.

Tabla 1
Composición de las federaciones existentes en Costa Rica, junio 2006

FEDERACIÓN	MUNICIPALIDADES Y CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO AFILIADOS A LA FEDERACIÓN	TOTAL DE MUNICIPALIDADES Y CMD MIEMBROS
Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM)	San José, Moravia, Desamparados, Aserrí, Escazú, Santa Ana, Montes de Oca, Vázquez de Coronado, La Unión, Alajuelita, Goicoechea, Curridabat y Tibás.	14
Federación de Municipalidades Regional del Este (FEDEMUR)	La Unión y Curridabat	2
Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (REDOMA)	Grecia, Alfaro Ruiz, Naranjo, Valverde Vega, Atenas, Poás y Palmares.	7

¿Cuáles son los objetivos básicos de una federación municipal?

- Luchar por el fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense, respaldando los esfuerzos que con este propósito se planteen.
- Promover el desarrollo armónico de los cantones que la integran para mejorar el bienestar de sus comunidades.
- Recuperar la representatividad efectiva de los Gobiernos Locales en la toma de decisiones del Gobierno Nacional
- Defender la autonomía que por mandato constitucional les corresponde a los Gobiernos Locales.
- Establecer metas comunes con el objeto de planificar coordinar, financiar y ejecutar aquellas obras que por su costo y magnitud superan las posibilidades particulares de todas o algunas de las municipalidades que la integran
- Plantear recomendaciones concretas de reforma y complementación de leyes atinentes al Régimen Municipal
- Favorecer y estimular la participación popular en el Gobierno Local.
- Formar conciencia entre los dirigentes locales para superar diferencias inter-cantoniales y propiciar así el desarrollo armónico en cooperación con organismos comunales e instituciones estatales (IFAM, 2005:7-8).

Federación de Municipalidades de Heredia (HEREDIA)	Heredia, Barva, Flores, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Sarapiquí, Belén, Santo Domingo, San Pablo.	10
Federación de Municipalidades de Guanacaste (GUANACASTE)	Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán, Hojanca, Nandayure, Carrillo, La Cruz y Colorado*.	12
Federación de Gobiernos Locales Fronterizos con Nicaragua (FRONTERIZOS)	La Cruz, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí, Pococí y Liberia.	7
Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	Orotina, Montes de Oro, Puntarenas, Esparza, San Mateo, Turrubares, Aguirre, Parrita, Garabito, Monteverde*, Lepanto*, Paquera*, Cóbano*.	12
Federación de Municipalidades Productoras de Banano de Costa Rica (CAPROBA)	Limón, Pococí, Siquirres, Matina, Talamanca, Guácimo, Golfito, Turrialba, Sarapiquí, Corredores y Osa	11
Federación de Municipalidades de Cartago (CARTAGO)	Cartago, Paraíso, El Guarco, Oreamuno, La Unión, Alvarado, Jiménez, Turrialba, Cervantes* y Tucurrique*.	10
Federación de Municipalidades de los Santos (FEMUSAN)	León Cortés, Tarrazú, Dota	3
Federación de Municipalidades de la Zona Sur (FEDESUR)	Golfito, Osa, Corredores, Buenos Aires y Coto Brus	5
Federación de Concejos Municipales de Distrito (FEDECMD)	Paquera*, Monteverde*, Lepanto*, Cóbano*, Colorado* y Peñas Blancas*.	6
Federación de Municipalidades de Occidente (FEMO)	Turrubares, Puriscal, Mora, Santa Ana, Escazú y Belén.	6

*Estos son Concejos Municipales de Distrito.

Fuente: FOMUDE (2006) Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: diagnóstico de las federaciones municipales de Costa Rica. San José, C.R.: Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización.

Tabla 2
Finalidad de las federaciones municipales de Costa Rica.

FEDERACIÓN	FINALIDAD DE LA FEDERACIÓN
FEMETROM	Impulsar la modernización y el fortalecimiento de la gestión municipal metropolitana. Fomentar la definición y ejecución conjunta de proyectos para solucionar problemas comunes.
FEDEMUR	Recolectar, disponer y darle tratamiento a los desechos sólidos del área metropolitana. Así como llevar a cabo el cierre técnico del relleno sanitario Río Azul.
REDOMA	Fortalecer el desarrollo de la región a través de la ejecución de proyectos e iniciativas mancomunadas.
HEREDIA	Fomentar la coparticipación interinstitucional para el fortalecimiento integral de las municipalidades.
GUANACASTE	Promover el desarrollo integral de Guanacaste, mediante el fortalecimiento institucional de sus gobiernos locales.
FRONTERIZOS	Actuar como una organización de enlace entre las comunidades, las municipalidades y las políticas para impulsar estrategias de desarrollo.
FEMUPAC	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.
CAPROBA	Promover una justa distribución del impuesto al banano entre los cantones productores de la fruta. Procurar el fortalecimiento institucional y político de las municipalidades.
CARTAGO	Luchar por el desarrollo integral de la provincia de Cartago, mediante la unión y el fortalecimiento de sus gobiernos locales.
FEMUSAN	Fortalecer la gestión municipal y atender o buscar soluciones a problemas de impacto regional.
FEDESUR	Impulsar servicios y proyectos que fortalezcan el desarrollo de la región.
FEDECMD	Fortalecer la capacidad de gestión y darles más autonomía a los Concejos Municipales del Distrito del país.
FEMO	Realizar un manejo integral de los desechos sólidos de los cantones que integran la federación.

Fuente: FOMUDE (2006) Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: diagnóstico de las federaciones municipales de Costa Rica. San José, C.R.: Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales está conformada por la Asamblea Nacional, que es el máximo órgano, la Junta Directiva, con representantes municipales de cada provincia; la Dirección Ejecutiva y los funcionarios de planta. La Junta Directiva está o puede estar integrada por concejales o alcaldes, respetando una cuota mínima del 40% de puestos para mujeres.

En cuanto a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), pese a la ausencia de algunas municipalidades (15) –la mayor parte de ellas ubicadas en el área metropolitana del país entre las cuales se destaca la Municipalidad de San José– cumple un significativo papel como organismo de integración y representación de las municipalidades del país. Su acción hacia adentro, dirigida a promover el fortalecimiento de los gobiernos locales y el asociativismo municipal, así como su acción hacia afuera, mediante la cual genera propuestas, influye en la definición de las políticas, atrae recursos y promueve la vinculación institucional e internacional, le convierte en un actor estratégico en el impulso de los procesos de descentralización en el país. La superación de los obstáculos a la incorporación de ese 18,5 por ciento de las municipalidades no integradas a la UNGL, así como la intensificación de las negociaciones políticas con los representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, son aspectos esenciales para robustecer a la asociación nacional de las municipalidades costarricenses¹⁸.

Los congresos nacionales de municipalidades se han convertido en espacios de articulación, reflexión colectiva, generación de propuestas y de vinculación política entre las municipalidades y con los partidos políticos, el Gobierno, la Asamblea Legislativa y otros grupos de la sociedad civil, las élites políticas y sectores generadores de opinión. De estos congresos han surgido las más importantes propuestas para el fortalecimiento del Régimen Municipal, la descentralización y algunas de las reformas electorales, algunas de ellas adoptadas por las entidades pertinentes, otras en discusión en las comisiones parlamentarias relacionadas con los temas municipales, la participación ciudadana y las reformas electorales. Como resultado de la celebración del VII Congreso de Municipalidades, se crea

18. “El gobierno central no es el único actor ausente en el proceso de pacto social. Municipalidades muy importantes como la de San José no están representadas en UNGL. Del total de 91 (sic) municipalidades existentes, 15 no participan de UNGL, 10 de ellas correspondientes al área metropolitana. También llama la atención que corrientemente no se mencionan los sindicatos estatales como actores del proceso. Y son actores relevantes, a tal punto que un proyecto de ley reglamentaria del artículo 170 de la Constitución fue vetado por las organizaciones gremiales de salud y educación y, como consecuencia de ello, retirado del debate parlamentario por el Ejecutivo que había sido el autor de la iniciativa” (Furlan, 2006:14).

la Comisión de Reforma Integral del Régimen Municipal (CORIM), se promueve la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa las leyes N.ºs 7509 (*Ley de impuesto sobre bienes inmuebles*) y 7794 (*Código Municipal*), en 1995 y 1998, respectivamente. El Décimo Congreso, efectuado en el 2006, convocó a los candidatos a la presidencia de la República pertenecientes a todos los partidos políticos inscritos para el torneo electoral de ese año¹⁹. Todos los aspirantes asistentes al congreso firmaron la declaratoria, incluida en el recuadro 4.

La importancia de los movimientos ascendentes, impulsados “desde abajo”, con la participación de los actores locales, articulados en sus organismos de representación, radica en la posibilidad de promover propuestas y generar la toma de decisiones con las cuales se logren avances, más o menos significativos, según las circunstancias existentes en cada situación particular, en el camino de promover la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales²⁰. Es importante subrayar que la denominación de movimientos ascendentes se refiera a las diversas acciones, organizaciones, propuestas, gestiones, negociaciones o movilizaciones, grupales o individuales, impulsadas por los actores locales o regionales, institucionales o pertenecientes a la sociedad civil, con la finalidad de mejorar sus capacidades, reforzar el cumplimiento de sus competencias e influir en la toma de decisiones vinculadas con el fortalecimiento del Régimen Municipal y la descentralización política. En este sentido, estas tendencias que transcurren “de abajo hacia arriba”, no son coincidentes con las acciones colectivas o movimientos sociales en los términos analizados por la tradición de los estudios sociales (Véase Garretón, 2002).

Por último, pero no por ello menos importante, es obligado hacer mención del importante proceso de fortalecimiento de la democracia local, ocasionado por el surgimiento de los partidos políticos de alcance

19. La única excepción fue la del candidato presidencial del PLN, Óscar Arias Sánchez, a la postre ganador en los comicios electorales del 2006.

20. Aunque, según apunta Rivera, “Como parte de la continentalización del tema, en la administración Arias se inicia la realización de un diagnóstico de las disfuncionalidades del aparato institucional y el diseño de una propuesta de reforma del Estado, que terminará de completarse en los primeros meses del gobierno de Calderón Fournier, la cual dedica un amplio espacio a la descentralización. Un elemento que contribuyó, en buena medida, a que el tema ganara terreno dentro de la agenda gubernamental fue el efecto de resonancia que tuvo la movilización por la reforma del artículo 170 de la Constitución. Esta, a pesar de no constituir una propuesta integral de descentralización ni ser el resultado de movimientos ‘municipalistas’ que procedieran ‘de abajo’, posibilitó la ampliación del debate” (Rivera, 2006: 36).

Recuadro 4:

La Unión Nacional de Gobiernos Locales

Misión:

Impulsar la descentralización política administrativa del Estado costarricense, fortaleciendo los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos. Para ello, promover y desarrollar acciones de apoyo tendientes a lograr una mejor gestión municipal de creciente equidad, transparencia y eficiencia.

• **Visión:**

Ser la entidad política y gremial —expresión legítima del Régimen Municipal— que representa, posiciona y defiende a las municipalidades. Fortalecer la autonomía política, administrativa, financiera e institucional de gobiernos locales dinámicos promotores del desarrollo social, humano y sostenible de sus territorios.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales —UNGL— es el ente que reúne y representa políticamente a las municipalidades de todo el país con el fin de hacer llegar al Gobierno Central, y a los propios municipios, las políticas y principios modernos que deben regir a los gobiernos locales para lograr su fortalecimiento y con ella el desarrollo local. De acuerdo con el Código Municipal, la Unión Nacional de Gobiernos Locales es la organización más importante en el ámbito nacional, en la jerarquía del Sistema Municipal de Costa Rica: UNGL, Ligas o Federaciones y municipalidades. La Unión Nacional de Gobiernos Locales surgió ante la necesidad que tenía el Régimen Municipal Costarricense de contar con una organización superior que representara y velara por sus intereses.

• **Antecedentes**

En el IV Congreso Nacional de Municipalidades, celebrado en agosto de 1976, se aprueban importantes ponencias, donde se destaca la propuesta de la conformación de una institución que aglutine a los municipios de Costa Rica. Es así que el 28 de agosto de 1977 se celebró la Asamblea Constitutiva que dio origen a la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Se aprobaron los estatutos que la rigen, se creó el primer Consejo Directivo y con ello se dio paso a una organización nacional, activa y permanente, la cual se consolida a través de los años.

• **Objetivos**

- Impulsar leyes que promuevan el fortalecimiento de las municipalidades costarricenses 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 una oferta mejorada de asistencia técnica, capacitación y financiamiento.
- Implementar un Sistema Nacional de Capacitación.
- Implementar un sistema armonizado y descentralizado catastral y registral, como base para la sostenibilidad financiera de las municipalidades.

• **Estructura institucional**

- La Unión Nacional de Gobiernos Locales está conformada por la Asamblea Nacional, que es el máximo órgano, la Junta Directiva, con representantes municipales de cada provincia; la Dirección Ejecutiva y los funcionarios de planta. La Junta Directiva está o puede estar integrada por concejales o alcaldes, respetando una cuota mínima del 40% de puestos para mujeres. **Fuente:** UNGL <http://www.ungl.or.cr/?sec=qui>

provincial y cantonal.²¹ Si bien el surgimiento de estas agrupaciones se produce hace ya bastantes años,²² su expansión, en términos del número de partidos inscritos y de su importancia en los procesos políticos provinciales y cantonales, adquiere mayor relevancia a partir de la década de los años 80 del siglo XX. Algunos de estos partidos, a pesar de los buenos resultados obtenidos en algunas oportunidades, la fragilidad de su organización y las dificultades enfrentadas para consolidar su organización, limitan la continuidad de los procesos en los cuales sustentaron su incursión en la vida política. Un caso interesante, desde esta perspectiva, es el del Partido

Recuadro 5

X CONGRESO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES

"Por el fortalecimiento municipal y el desarrollo local" Declaratoria de acuerdo político para impulsar el desarrollo local

2) Consensuar un concepto nacional de País Descentralizado y Democrático.

Mediante la activación de la figura de discusión y análisis permanente del Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana garantizado la presencia de los diferentes actores en el proceso de descentralización.

3) Construir un modelo de gobierno local dotado de competencias, recursos y responsabilidades suficientes para facilitar el desarrollo local. *Mediante la creación de la Comisión Permanente de Asuntos Municipales, para de este escenario continuar con la implementación de la reforma al Art., 170 de la CP., mediante la formulación de Ley Marco de Competencias que automatice las transferencias y esto bajo la aplicación de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad del Estado en la ejercicio de la Administración Pública.*

4) Defender la cultura local como base de la identidad y autoestima de las comunidades. *Mediante el refuerzo al pensum curricular del bachillerato, de una cátedra de desarrollo político cantonal y su incidencia en el marco nacional, para fortalecer la gobernabilidad democrática y darle sostenibilidad a la participación política de sus ciudadanos.*

5) Fomentar el desarrollo económico local en el marco de un desarrollo sustentable. *Mediante el impulso al desarrollo de las economías locales y regionales, identificando y potenciando sus capacidades particulares y vocación productiva, para mejorar las oportunidades externas del desarrollo e integrar el conocimiento y el progreso técnico, generándose un entorno competitivo que fortalecerá las redes*

21. Rivera hace una clasificación de los partidos políticos en "macropartidos", "mesopartidos" y "micropartidos". Los primeros son aquellos que se desenvuelven en el ámbito nacional, los segundos en el ámbito provincial y los últimos en el ámbito cantonal (Rivera, 2005).

22. Una de las agrupaciones con mayor trayectoria es el Partido Unión Agrícola Cartaginés, que se inscribe en 1969 y desde entonces participa en todos los procesos electorales (Mora, 1996)

de tejido empresarial local, desde la perspectiva de la Integración de la gestión territorial se deberá iniciar el planteamiento de una Ley marco o una reforma al código municipal que fortalezca a las Regiones, como instancia de negociación política y factor estratégico en la toma de decisiones.

6) Hacer de los municipios y el territorio local el espacio propio de las políticas de equidad y de reducción de la pobreza. Sin duda, el mejor modo de salir de la pobreza es fomentar el desarrollo económico local y generar empleos. No obstante, se trata de procesos a largo plazo, luego, las políticas sociales y los subsidios a los más pobres son indispensables y deben ser administrados directamente por los propios gobiernos locales. Del mismo modo, los programas que apuntan a favorecer a sectores sociales y desfavorecidos deben ser preocupación principal de las municipalidades. Desarrollo social desde lo local.

7) Búsqueda permanente de la eficiencia institucional en aras de cumplir con los pactos nacionales, que busca el mejoramiento de las condiciones del sector municipal en el contexto nacional. Mediante la unificación y traslado de las fechas de la elección de regidores y alcaldes y síndicos, a mitad de periodo de autoridades nacionales; Desarrollando un amplio debate cuanto a las limitantes y pertinencias de las funciones de Alcalde como gerente municipal. para esto deberá iniciar por la Redefinición del rol de las instituciones estatales que atienden el tema del desarrollo local y fundirlas en una solo IFAM, DINADECO; Desarrollar un análisis intenso de las funciones de control ex ante por parte de la Contraloría y sus efectos perversos sobre la autonomía financiera y presupuestal de las municipalidades.

8) Dar continuidad al desarrollo político del país, mediante el seguimiento en curso de aprobación de la aprobación de la Ley marco de patentes, de la Ley de Amnistía Tributaria, y de las demás, entre otras: Expediente 13.258: Ley General de Participación Ciudadana y Descentralización; Expediente 13.259: Ley de Participación Ciudadana y Responsabilidad Popular; Expediente 13.990: Reforma de los Artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política; Ley General de Concejos Municipales de Distrito, Ley N.º 8173. Ley marco de patentes.

En Constancia de lo anterior, se firma la presente declaratoria en el marco del X CONGRESO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES “Por el fortalecimiento municipal y el desarrollo local”, a los 9 días del mes de Diciembre del año 2005. por parte de los candidatos a la presidencia de la República, del periodo 2006-2010

Fuente: UNGL (2006) Memorias 10.º Congreso Nacional de municipalidades. San José, C.R.: Unión Nacional de Gobiernos Locales

Agrario Nacional, constituido a partir de las reacciones de oposición a los partidos tradicionales a raíz de los efectos negativos provocados por las políticas de apertura en los agricultores familiares en el Caribe costarricense. En las primeras elecciones en las cuales participa, en el año 1990, logra elegir dos regidores municipales, uno en el cantón de Pococí y el segundo en el cantón de Guácimo. En las elecciones de 1994, elige un representante ante la Asamblea Legislativa y 7 regidores municipales en distintos cantones de la provincia de Limón. Sin embargo, diversas circunstancias influyeron en la continuidad de ese vertiginoso ascenso vivido en el corto período de cuatro años (Mora, 1996).

El deterioro sufrido por los partidos políticos tradicionales y la identificación ideológica y programática experimentada por los partidos integrantes del sistema bipartidista que se alterna en el poder en los últimos dos decenios, así como la percepción ciudadana de no encontrar respuestas a sus demandas y aspiraciones en estas agrupaciones políticas, elemento generador del quebranto paulatino del sistema de representación, condiciona la búsqueda de opciones políticas alternativas por diversos grupos sociales. El distanciamiento ciudadano en relación con los partidos políticos y la creciente desconfianza en los componentes del sistema institucional, cuya pérdida de credibilidad se acentúa durante la década de los años 90, favorece el surgimiento de varios fenómenos concomitantes, tales como el crecimiento del abstencionismo en las elecciones nacionales; el origen de un sistema multipartidista, en contraposición al prevaleciente régimen bipartidista; y, la formación de nuevos partidos a escala provincial y cantonal (Blanco, 2002).

La información suministrada por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en cuanto a los partidos inscritos a escala provincial y cantonal, muestra la relevancia adquirida por la búsqueda de opciones políticas que respondan, de manera más directa y cercana, a las demandas e intereses de los habitantes de los espacios locales o provinciales. En la Tabla 3, se suministra la información sobre las agrupaciones subnacionales oficialmente inscritas, las cuales suman 15 de alcance provincial y 29 de alcance cantonal. En la Tabla 4, los resultados obtenidos por estos partidos en las elecciones de 2002 y 2006. En relación con estos datos, es oportuno observar que, en términos generales, se produce un incremento en el número de regidores municipales electos por los partidos cantonales y provinciales, los cuales pasan de 15 en 2002, a 28 en 2006. Sin embargo, cuatro partidos cantonales disminuyen su número de representantes en ese período, únicamente tres aumentan el número de representantes y cuatro consiguen elegir el mismo número de regidores que en el anterior torneo electoral. Los restantes regidores electos por estos partidos corresponden a agrupaciones que participan por primera vez en los procesos electorales.

Tabla 3

Partidos Políticos inscritos (Escala provincial y cantonal)

Escala Provincial

Accesibilidad sin Exclusión (San José)
Acción Democrática Alajuelense (Alajuela)
Acción Laborista Agrícola (Alajuela)
Auténtico Herediano (Heredia)
Auténtico Turrialbeño Cartaginés (Cartago)
El Grito del Caribe (Limón)
Frente Amplio (San José)
Fuerza Agraria de los Cartagineses (Cartago)
Guanacaste Independiente (Guanacaste)
Integración Provincial Tres (Cartago)
Movimiento de Trabajadores y Campesinos (Limón)
Nueva Liga Feminista (San José)
Restauración Nacional (San José)
Unión Agrícola Cartaginés (Cartago)
Verde Ecologista (Cartago)

Subtotal: 15

Escala Cantonal

Acción Cantonal Siquirres Independiente (Siquirres, Limón)
Acción Quepeña (Aguirre, Puntarenas)
Alajuelita Nueva (Alajuelita, San José)
Alianza Por San José (Central, San José)
Auténtico Labrador del Coronado (Vázquez de Coronado, San José)
Auténtico Pilarico (La Unión, Cartago)
Auténtico Sarapiqueño (Sarapiquí, Heredia)
Auténtico Santaneño (Santa Ana, San José)
Autónomo Oromontano (Montes de Oro, Puntarenas)
Comunal Pro-Curri (Curridabat, San José)
Curridabat Siglo XXI (Curridabat, San José)
Del Pueblo y para el Pueblo (San José, San José)
Del Sol (Santa Ana, San José)
El Puente y los Caminos de Mora (Mora, San José)
Fuerza Comunal Desamparadeña (Desamparados, San José)
Garabito Ecológico (Garabito, Puntarenas)
Goicoechea en Acción (Goicoechea, San José)

Humanista de Heredia (Central, Heredia)
Humanista de Montes de Oca (Montes de Oca, San José)
Independiente Belemita (Belén, Heredia)
Integración Barbareña (Santa Bárbara, Heredia)
Moravia Progresista (Moravia, San José)
Organización Laborista de Aguirre (Aguirre, Puntarenas)
Revolucionario de los Trabajadores (Centro, Heredia)
Social Demócrata (Palmares, Alajuela)
Solidaridad Ramonense (San Ramón, Alajuela)
Unión Palmareña (Palmares, Alajuela)
Unión Poaseña (Poás, Alajuela)
Yunta Progresista Escazuceña (Escazú, San José)

Subtotal: 29

Partidos Políticos inscritos que no llevaron a cabo el proceso de renovación de estructuras (escalas provincial y cantonal)

(Resoluciones 1569-1-E-2001 del 30/07/2001 y 1052-E-2004 del 07/05/2004)*

Escala Provincial

Agrario Nacional (Limón)
Convergencia Nacional (Cartago)

Subtotal: 2

Escala Cantonal

Acción Golfiteña (Golfito, Puntarenas)
Alianza Para Avanzar (Central, San José)
Auténtico Paraiseño (Paraíso, Cartago)
Conciencia Limonense (Central, Limón)
Movimiento Curridabat (Curridabat, San José)
Movimiento Opción Cantonal Auténtica (Montes de Oca, San José)
Nuevo Corredores (Corredores, Puntarenas)
Renacer Santacruceño (Santa Cruz, Guanacaste)
San José Somos Todos (Central, San José)

Subtotal: 9

- *N.º 1569-I-E-2001 (...) dada la proximidad del proceso electoral a fin de no entorpecer el pluripartidismo y la justa democrática, estas medidas no serán aplicables en las Elecciones Nacionales del 2002, pero sí lo serán para el proceso electoral del 2006, debiendo en el año preelectoral todas las agrupaciones políticas registradas, haber cumplido con la renovación de sus estructuras partidistas (...) caso contrario el Tribunal y el Registro Civil no darán curso a ninguna gestión que tenga incidencia en ese proceso electoral (...)*
N.º 1052-E-2004 (...) se establece el 5 de agosto del 2005 como fecha límite para que los partidos que se acogieron al referido “transitorio”, hayan concluido la renovación de sus autoridades (...).
Tribunal Supremo de Elecciones, 2007 <http://www.tse.go.cr/fichas3.html> (28/02/2007)

Tabla 4
Distribución de los regidores elegidos por partido en las elecciones los años 2002 y 2006, según provincia.

PROVINCIA	NÚMERO DE REGIDORES		PARTIDOS
	2002	2006	
San José	3	2	Yunta Progresista Escazuceña
	2	2	Del Sol
	1	1	Alajuelita Nueva
	1	2	Curridabat Siglo XXI
	29	44	Acción Ciudadana
	6	12	Movimiento Libertario
	1	-	Integración Nacional
	44	10	Unidad Social Cristiana
	47	57	Liberación Nacional.
	-	1	Moravia Progresista
	-	1	Goicoechea en Acción
	-	2	Restauración Nacional
	-	1	Auténtico Labrador de Coronado
-	1	Comunal Pro Curri	
-	2	El Puente y los Caminos de Mora.	
Heredia	1	1	Auténtico Sarapiqueño
	0	1	Independiente Belemita
	18	20	Acción Ciudadana
	1	2	Movimiento Libertario
	1	1	Renovación Costarricense
	16	25	Liberación Nacional
	18	6	Unidad Social Cristiana
Cartago	1	0	Auténtico Paraiseño
	0	2	Unión Agrícola Cartaginés
	11	18	Acción Ciudadana
	1	7	Movimiento Libertario
	1	0	Independiente Obrero
	1	0	Renovación Costarricense
	4	0	Fuerza Democrática
	16	3	Unidad Social Cristiana
	19	23	Liberación Nacional
	-	1	Unión para el Cambio

Puntarenas	2	2	Acción Quepeña
	2	1	Garabito Ecológico
	26	12	Unidad Social Cristiana
	21	30	Liberación Nacional
	11	11	Acción Ciudadana
	1	5	Movimiento Libertario
	2	1	Renovación Costarricense
	-	1	Autónomo Oromontano
Limón	1	-	Agrario Nacional
	0	1	Acción Cantonal Siquirres
	5	6	Independiente
	1	5	Acción Ciudadana
	1	-	Movimiento Libertario
	18	8	Cambio 2000
	13	17	Unidad Social Cristiana
	-	2	Liberación Nacional
-	1	Renovación Costarricense Unión Nacional	
Alajuela	2	3	Acción Laborista Agrícola
	18	28	Acción Ciudadana
	3	3	Movimiento Libertario
	1	-	Renovación Costarricense
	30	10	Unidad Social Cristiana
	33	44	Liberación Nacional.
	-	1	Unión Nacional
	-	2	Unión Palmareña
Guanacaste	0	2	Guanacaste Independiente
	6	14	Acción Ciudadana
	1	-	Rescate Nacional
	2	-	Renovación Costarricense
	25	10	Unidad Social Cristiana
	27	32	Liberación Nacional.
	-	2	Movimiento Libertario
	-	1	Unión Nacional

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Tribunal Supremo de Elecciones (2006) “Declaratorias de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones por provincia”, y de Rivera, R.; Calderón, R.; Blanco, R.; Alfaro, R.; Zeledón, F. y Pérez, N. (2005) Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas) -1.º ed.- San José, C.R.: FLACSO.

Movimientos descentralizadores descendentes

Los movimientos descentralizadores descendentes provienen de las coaliciones gobernantes, constituidas desde la década de los 80, estimuladas por las políticas promovidas por los organismos financieros internacionales, con fines marcadamente fiscalistas, orientados a reducir el tamaño del Estado y a elevar la eficiencia en cuanto al cumplimiento de algunas de sus funciones efectuadas en el presente de manera centralizada. Estos procesos descendentes son promovidos, asimismo, por los organismos de cooperación interesados en el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible de estas naciones, motivados por las experiencias positivas de descentralización llevadas a cabo en muchos de los países del Norte, en los cuales la descentralización política ha contribuido a la gobernabilidad, a elevar la calidad de vida de la población y a fomentar la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control sobre la gestión estatal. Los resultados obtenidos con el alto porcentaje de los presupuestos públicos ejecutados por medio de los gobiernos subnacionales, se expresa en los satisfactorios resultados alcanzados en cuanto al desarrollo económico regional y municipal y en el mejoramiento en sus índices de desarrollo humano (Furlan, 2006).

Pero intervienen en estos procesos, de igual modo, las asociaciones municipales, los partidos políticos que operan a escala nacional y las élites políticas, empresariales e intelectuales, ya sea tratando de impulsar medidas orientadas a favorecer la descentralización o, por el contrario, tratando de frenar su adopción²³. En un Estado centralista, como el costarricense, los intentos por descentralizar el Estado enfrentan, por lo general, una sorda y perseverante resistencia, por parte de los grupos sociales y las agrupaciones políticas que han sustentado su hegemonía en el acceso a los recursos de poder centralizados. En consecuencia, los intentos por impulsar medidas políticas orientadas a darles una identidad propia a los procesos electorales municipales, unificando los procesos de elección de las autoridades locales y trasladando los comicios a la mitad del período gubernamental presidencial y legislativo, o la ejecución de la reforma constitucional (artículo 170), mediante la cual se autoriza al Gobierno a trasladar un monto no inferior al 10% de los ingresos ordinarios de la República, enfrentan una serie de mecanismos dilatorios mediante los cuales se impiden acoger las reformas o ejecutar las disposiciones, en este caso constitucionales, favorables al traslado de competencias y al fortalecimiento efectivo del Régimen Municipal.

23. Para Rivera, “Uno de los grandes problemas que han encontrado las propuestas de reforma del Estado en Costa Rica reside en el hecho que no se apoyan en procesos de creación de consenso y de generación de prácticas de concertación. No es casual que entre las consideraciones que hace el BID sobre los requerimientos para llevar a cabo la reforma del Estado en este país, se encuentre la creación de un ambiente de consenso” (Rivera, 2006: 22).

Por este motivo, en el grupo de trabajo convocado por el PNUD, con la finalidad de generar una serie de propuestas para el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense, se adoptó una definición operativa de la descentralización, de acuerdo con la cual se entiende ésta como el proceso mediante el cual se incrementan, de manera paulatina, las competencias y potestades de los gobiernos locales, se fortalece el poder local y la participación ciudadana, y se le da preponderancia al desarrollo local, en un marco de políticas públicas y de disposiciones jurídicas que favorecen el impulso de las diversas iniciativas generadas desde los espacios locales (Mora, J.; Echeverría, J.J.; Camacho, M.A.; Rojas, O.; Chinchilla, A. y Carranza, C., 2005).²⁴

Desde esta perspectiva, es importante comprender que pese a las resistencias afrontadas para lograr una mayor celeridad en la generación de políticas públicas y marcos jurídicos favorables a la descentralización del poder en el país, existen avances notables entre los cuales se destacan la aprobación, en 1995, de la *Ley del impuesto sobre bienes inmuebles* (N.º 7509); la reforma del Código Municipal efectuada en 1998; la reforma al artículo 170 de la Constitución Política (el cual ha enfrentado la ausencia de voluntad política para ponerla en ejecución); las leyes N.ºs 7509 y 8114, mediante las cuales se transfieren recursos provenientes de un impuesto por el derecho de circulación a los vehículos automotores y un porcentaje del impuesto a la gasolina. Estas decisiones legislativas, unidas a la resolución de la Sala Constitucional, N.º 5455, mediante la cual se definen los alcances de la autonomía municipal y las potestades que de ella se desprenden, aunque no forman parte de un marco de políticas coherentes y sistemáticas o de una estrategia nacional de descentralización en el país,

24. Dos definiciones más amplias sobre el concepto de descentralización son las ofrecidas por Salom y Furlan. Para el primero, “La descentralización es 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 consciente, 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” (Salom, 2006:249-250). Para Furlan, “La descentralización es, en primer lugar, un proceso de transferencia de poder, responsabilidades, competencias y recursos desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. (...) La descentralización propiamente dicha, también se llama devolución, se da cuando los gobiernos locales e intermedios reciben competencias, capacidades y recursos, asumiéndolos de manera autónoma y responsabilizándose por ellos. El nivel que transfieren cede completamente la competencia, la transferencia es irrevocable y el que la recibe la ejerce en plenitud y autónomamente” (Furlan, 2006:1).

constituyen una serie de avances, no necesariamente articulados ente sí, en el camino de la creación de condiciones para transferir competencias y fortalecer el Régimen Municipal²⁵.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se le da un lugar destacado a la reforma del Estado. En el conjunto de sus acciones estratégicas se incluye sin una clara precisión sobre cómo hacerlo, la decisión de impulsar un proceso de descentralización política del Estado²⁶. Las menciones a la conducción política del sistema institucional se orientan a centralizar

25. Resulta pertinente la visión de Albuquerque en relación con el origen la búsqueda de nuevos enfoques y la adopción de nuevas estrategias, por parte de los responsables políticos y técnicos de la administración pública. Para el autor, “El avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población (Affonso, 2000). Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social. Así, las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ‘de abajo hacia arriba’ y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal de este al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

Existen, pues, dos tipos de tensión que impulsan ‘desde abajo’ las iniciativas de desarrollo económico local. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones o Estados), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados. A estos dos tipos de tensión ‘desde abajo’ se suma otro proceso ‘desde arriba’, correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región (Albuquerque, 2004:159).

26. Boisier se refiere a algunas confusiones comunes en cuanto al concepto de descentralización y se refiere a tres modalidades que presentan estos procesos en la Región, “(...) La descentralización, por lo menos entre nosotros en América Latina, se presenta como un concepto de elevada ambigüedad cotidiana ya que es frecuente que se hable indistintamente de descentralización o de desconcentración, incluso, a veces, se confunde la mera deslocalización (el cambio de ubicación geográfica de un ente) con la descentralización, tal como se podía apreciar en Chile en relación al traslado del Congreso Nacional desde Santiago a Valparaíso.

Debe ser claro que aún cuando los procesos de desconcentración y descentralización se encuentran frecuentemente en mismo continuo, el primero de ellos alude a una cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior dentro del mismo organismo, tratándose en consecuencia de una cuestión interna que no requiere sino la voluntad del nivel jerárquico superior; el segundo, la descentralización, supone la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento.

las políticas de las denominadas como “instituciones descentralizadas”, en referencia a las entidades que gozan de autonomía funcional cuyo diseño y funcionamiento ha tendido a reducir competencias y recursos a las municipalidades, conformando un conjunto de instituciones con una autonomía administrativa en relación con el Poder Ejecutivo, pero con un funcionamiento evidentemente centralizado. En este sentido, se incorpora una descripción sobre la orientación de las políticas adoptadas por el Estado desde los inicios de la década de los 90, según la cual, “las acciones que tempranamente se presentaron como esfuerzos de reforma del Estado, a inicios de la década de 1990, se enfocaron en un solo aspecto: el achicamiento del Estado por vía de la reducción de la planilla de funcionarios públicos o la venta de empresas estatales. En lo concerniente a la reducción de la planilla, se pusieron en práctica políticas de movilidad laboral que ofrecieron incentivos a las personas que renunciaran al sector público. En cuanto a la venta de empresas estatales, estas se circunscribieron al desmantelamiento del débil y tardío intento de crear un Estado empresario en Costa Rica por medio de CODESA, cuyas empresas fueron privatizadas. Ambos tipos de medida introdujeron una importante disonancia en esta materia pues, por mucho tiempo, el tema de reforma del Estado fue adoptado como un eufemismo para significar la reducción del Estado” (MIDEPLAN, 2007:90)²⁷.

Entre las acciones estratégicas incluidas en el Plan se destacan las siguientes respecto de la descentralización y el fortalecimiento del Régimen Municipal:

“4.1.1.1

- Promulgación de un decreto ejecutivo que organice al Poder Ejecutivo y a las instituciones descentralizadas en sectores de política pública con

Puede agregarse todavía, ya en el terreno propio de los procesos de descentralización, que éstos pueden dar a tres modalidades ‘puras’ de descentralización: i) funcional, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar limitado a una función, actividad o sector, por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica; ii) territorial, cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político/administrativo definido, como por ejemplo, un gobierno regional; iii) política, cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados, como puede ser por ejemplo, una Gobernación Departamental en Colombia. De mayor interés en esta ocasión resulta referirse a las modalidades ‘mixtas’ que se pueden concebir al combinar por pares las tres anteriores y de entre ellas la combinación de una descentralización simultáneamente territorial y política (un gobierno regional electo) es la de máximo interés, siendo al mismo tiempo una sentida aspiración en los países de régimen político unitario” (Boisier, 2002:3-4)

27. Una política pública que podría considerarse complementaria a las acciones estratégicas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo es la denominada, “Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”, presentada en febrero de 2008, dos años después de iniciado el actual período presidencial (Véase el Anexo 2).

su correspondiente ministro rector, al cual deben responder las entidades incluidas en cada caso.

- Reglamentación del artículo 27 de la *Ley General de la Administración Pública*, que establece los principios de coordinación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Administración Descentralizada, a efectos de que las instituciones sean ejecutoras de las políticas fijadas en los niveles políticos de decisión.
- Dentro de los ministerios cuyo Ministro ejerce la rectoría de un sector, se establecerán las instancias con las funciones, competencias y capacidades para monitorear el cumplimiento de las directrices y políticas sectoriales emanadas del Ministro Rector. Estas instancias trabajarán activamente en la preparación del Plan Nacional de Inversiones Públicas al que se hace referencia más abajo.
- 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. Este sistema deberá incorporar a 32 municipalidades para el año 2009, y a la totalidad de las municipalidades para el final de la Administración.

El sistema de acreditación de municipalidades se desarrollará en conjunto con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Posee dos objetivos, el primero es de carácter preventivo de cara a la eventual reglamentación del artículo 170 constitucional que prevé una transferencia de competencias a los gobiernos locales; el segundo tiene un carácter activo, de identificación de debilidades de la gestión municipal a fin de orientar el apoyo que el IFAM le puede dar.

Se promoverá una nueva regionalización del territorio nacional que favorezca la planificación y coordinación intersectorial de las políticas y programas de las instituciones y entidades que componen el Poder Ejecutivo y el sector descentralizado del Gobierno central. Esto incluirá:

- El diseño de un nuevo esquema de regionalización del territorio nacional.
- La homogeneización de la diversidad de esquemas regionales institucionales existentes en la actualidad.

4.2.2.3 Reforma del IFAM para dotarlo de mayores competencias para promover el desarrollo de los gobiernos locales. Esta reforma se orientará a:

- Consolidar funciones relacionadas con gobiernos locales que están actualmente dispersas en diversas instituciones.
- Fortalecer la capacidad para supervisar los procesos de transferencia de competencias a los municipios, entre otros, la administración del sistema de acreditación de municipalidades”. (MIDEPLAN, 2007).

Llama mucho la atención la aseveración según la cual el denominado “sistema nacional de acreditación de municipalidades”, se desarrollará en conjunto con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). No se señalan los mecanismos mediante los cuales se involucran en el desarrollo de estas iniciativas a otros actores relevantes en este proceso, como la UNGL, las federaciones de municipalidades o a las entidades por acreditar: las municipalidades. Esta ausencia de información puede dar la idea de que se trata de una típica medida de carácter descendente, aunque en la ejecución de las acciones se han establecido vinculaciones con algunos de los actores destacados y ha quedado manifiesta la relevancia otorgada por varios gobiernos locales a esta medida y el interés de participar en los procesos de acreditación. Esta acción institucional, si bien no se presenta como un componente de una estrategia de descentralización política del Estado, puede contribuir a dar pasos significativos dirigidos en esa dirección. Sobre todo, puede concebirse como una iniciativa que procura crear condiciones necesarias para que los gobiernos locales puedan asumir nuevas competencias e impulsar procesos de mejoramiento continuo en la calidad de los servicios públicos prestados por ellas.

Por su parte, el IFAM ha presentado su “Plan Institucional 2006-2010”, en el cual se proponen un conjunto de áreas estratégicas, ideas fuerza y acciones orientadas a promover la modernización del Régimen Municipal y a crear condiciones para la descentralización del Estado. Este plan está concebido como parte de los movimientos descentralizadores de carácter descendente, de “arriba hacia abajo”. El Objetivo General perseguido con el Plan Institucional 2006-2010 es: “Modernizar las estructuras locales para que sean conductoras del desarrollo local estratégico y asuman los nuevos retos que genere el proceso de descentralización del Estado, promoviendo gobernabilidad y participación ciudadana” (MIDEPLAN, 2007)

Tabla 5
Planteamiento general para la modernización
del Régimen Municipal en Costa Rica

ÁREAS ESTRATÉGICAS	IDEA FUERZA	ACTIVIDAD	PRODUCTO
1. Gobiernos Locales (hacia adentro)	Modernización y fortalecimiento institucional	Mejoramiento de los procesos en términos de eficiencia y eficacia. Planificación y ejecución efectiva. Desarrollo del recurso humano.	Usuarios más satisfechos de los servicios brindados. Planes con apropiada ejecución Personal mejor preparado
2. Gobiernos locales (hacia afuera)	Promover el desarrollo local participativo	Centralizar actividades y recursos desde el Gobierno Central mediante Convenios. Elaborar planes de Desarrollo Local Participativo con prácticas de rendición de cuentas. Prestación indirecta de servicios mediante la gestión de pymes y empresas mixtas.	Servicios funcionando localmente. Planes estratégicos en ejecución. Servicios prestados por concesión a empresas locales.

3. Poder Ejecutivo	Conciliar y coordinar los esfuerzos y recursos hacia gobiernos locales	Reforzar el proceso de descentralización de la gestión vial mediante la aplicación de la Ley N.º 8114.	Una aplicación más eficiente y oportuna de los recursos aprovechamiento de la capacidad instalada del MOPT y mejoramiento de los procesos de contratación
4. Asamblea Legislativa	Promulgación y modificación de las leyes pertinentes	<p>Modificar el Código Electoral trasladando los comicios locales a medio período de los nacionales.</p> <p>Modificar la Ley del IBI para llevar su efectividad a normas internacionales.</p> <p>Modificar las leyes que regulan la acción de las estructuras locales y el apoyo estatal hacia estas.</p>	<p>Elecciones locales a medio período.</p> <p>Una Ley congruente y orgánicamente clara para la gestión de este impuesto.</p> <p>Un Código Municipal y leyes conexas articuladas hacia la consecución de los objetivos propuestos.</p>
5. Cooperación Externa	Maximizar la asignación y uso de los recursos para el sector local	Coordinar y articular la aplicación de los recursos de cooperación destinados al ámbito local de acuerdo con las prioridades establecidas por las autoridades nacionales.	Recursos dirigidos y aplicados racionalmente.

6. Mancomunidades	Ejecutar proyectos productivos y de servicios para el desarrollo regional y territorial	Poner en ejecución proyectos de servicios a escala supramunicipal para lograr eficacia en su prestación. Elaborar planes de desarrollo regionales en territorios afines.	Prestación mancomunada de servicios, mediante creación de empresas, contratación o convenios. Planes micro-regionales para incrementar la eficacia en el desarrollo.
7. Asociaciones de Desarrollo y Sociedad Civil	Participar en la elaboración de agendas estratégicas entre las estructuras locales, el Estado y CONADECO, para un desarrollo local sostenible.	Participar activamente en la elaboración y ejecución de los procesos de planificación local participativa.	Procesos de planificación local de firme base participativa y con apoyo y control constantes de la sociedad civil. Interacción permanente de las organizaciones de base dentro de la estructura local y la relación de esta con el Gobierno Nacional.
8. IFAM (oferta institucional)	Articulación de la oferta institucional con todos los socios estratégicos	Articular la gestión del IFAM –asistencia técnica, capacitación, financiamiento– con los sectores locales, las instituciones del Poder Ejecutivo y los programas de la cooperación y financiamiento externo.	Gestión institucional planificada con una estructura orgánica que oriente en forma óptima los esfuerzos de los diversos actores hacia el sector local.

9. IFAM (hacia adentro)	Modernización y fortalecimiento institucional	Modificación de la estructura administrativa ajustándola a la nueva forma de gestión.	Una forma de gestión acorde con los objetivos de la institución.
9. Asistencia Técnica, Capacitación y alianzas estratégicas	Proveer las herramientas para la adecuada gestión del desarrollo local	Elaboración y puesta en marcha de un sistema integral y permanente de capacitación y asesoría técnica hacia las estructuras locales.	Un sistema coordinado de formación académica, práctica y de campo con la participación de todas las entidades con atribuciones en la materia.
Financiamiento	Canalizar recursos financieros	Establecer un sistema para la identificación, elaboración y evaluación de proyectos de inversión local. Establecer alianzas estratégicas con entes financieros y otros especializados en proyectos locales.	Una alianza en operación para la canalización de recursos y elaboración de proyectos de desarrollo local.

Fuente: Instituto Nacional de Fomento Municipal (IFAM), 2006

1.5 Las municipalidades y la descentralización

No cabe duda de que las municipalidades y sus asociaciones están llamadas a desempeñar un papel central en el impulso de los procesos de descentralización. Sin embargo, resulta válido formular las siguientes preguntas: ¿Están las municipalidades impulsando procesos que conduzcan a la descentralización política del Estado? ¿Se están llevando a cabo los esfuerzos de fortalecimiento y modernización requeridos para que las municipalidades cumplan a cabalidad con sus funciones y responsabilidades y puedan asumir nuevas competencias? ¿Cuentan las municipalidades con la participación y el respaldo de los ciudadanos, de tal manera que puedan

asumir el liderazgo en los procesos de desarrollo municipal y regional y promover la descentralización política del Estado?

Algunas de las principales apreciaciones de Furlan, transcritas a continuación, no resultan muy alentadoras. Este autor menciona seis desafíos relevantes para la descentralización y el desarrollo municipal, los cuales se sintetizan en los aspectos enumerados en los siguientes párrafos:

1. La descentralización tiene lugar en un marco de municipalidades débiles y disconformidad ciudadana con la gestión local. El tema de la descentralización está encerrado en los estrechos marcos de los actores directamente involucrados, no llega a la opinión pública. En tal sentido, no es un tema instalado de manera positiva en la agenda de la sociedad costarricense.

2. Existe un descontento de la ciudadanía con las municipalidades. Este descontento tiene que ver con varios factores. En primer lugar, con la debilidad institucional de las propias municipalidades. Los temas en los que puede incidir de manera autónoma son pocos y los recursos con los que cuentan insuficientes. Por otra parte, como ya se ha comentado, no todas las municipalidades han podido poner en marcha procesos de cambio tendientes a aumentar su capacidad de formular estrategias de desarrollo y su capacidad de gestión. De tal manera, se debaten entre la ineficiencia y la corrupción. Esos casos, muchas veces alentados y destacados por los medios de comunicación social, han contribuido a generar una imagen negativa de las municipalidades. Las municipalidades se transforman así en el chivo expiatorio de la ineficiencia pública.

3. Es muy difícil asentar un proceso de Pacto Local en un clima de desconfianza y disconformidad de la ciudadanía con las municipalidades. Se da aquí como en otras partes del mundo el círculo vicioso de la debilidad municipal. Ese círculo negativo puede describirse de la siguiente manera: en razón de sus limitaciones presupuestarias, organizativas y técnicas, los municipios no prestan los servicios públicos en cantidad y calidad adecuadas a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Este *gap* genera una baja legitimación de los municipios ante los ciudadanos.

4. El éxito de la política de descentralización necesita el progresivo fortalecimiento de los municipios. Y este fortalecimiento depende, entre otros factores, de la legitimidad que les otorgue la ciudadanía. Esa legitimidad es el resultado de la percepción de los ciudadanos en cuanto a la contribución que realiza el municipio en cuya jurisdicción vive a la resolución de los problemas que inciden sobre su calidad de vida.

5. El aumento de la cantidad y calidad de los servicios públicos básicos que prestan los municipios, requiere de creciente legitimidad ciudadana. Tras distintos procesos de conversión, la legitimidad se expresa en mayores recursos. Ciudadanos que no ven a su municipalidad como un instrumento de la satisfacción de sus demandas, difícilmente tengan motivación para cumplir con sus obligaciones fiscales ante el poder local. Así se cierra el círculo, ya que la falta de recursos determina una inadecuada prestación de los servicios públicos, que lleva a la falta de reconocimiento ciudadano, lo que a su vez disminuye las posibilidades de obtener los recursos que se necesitan, manteniendo o agravando la situación inicial (Furlan, 2006:15).

A pesar de la existencia de este círculo vicioso expuesto por Furlan, así como de la persistencia de las apreciaciones negativas entre la población sobre los gobiernos municipales, sobre todo en cuanto a su capacidad de gestión democrática y para resolver los problemas que aquejan a su municipio, en un estudio elaborado por Vargas-Cullel y Rosero-Bixbi sobre la cultura política de la democracia en Costa Rica, en el cual se consultó sobre las percepciones en relación con el gobierno local, se obtuvieron resultados muy interesantes. Al indagar sobre el criterio de la población en cuanto al traslado de obligaciones y servicios a las municipalidades, un 50,7% de los entrevistados respondió que deberían darse más obligaciones a las municipalidades, contra un 41,9% que consideró que deberían darse mayores obligaciones al Gobierno nacional. Un 3,6% condicionó el trasladar más obligaciones a los gobiernos municipales a que brinden buenos servicios y un 3,8% no cambiaría nada (Tabla 6).

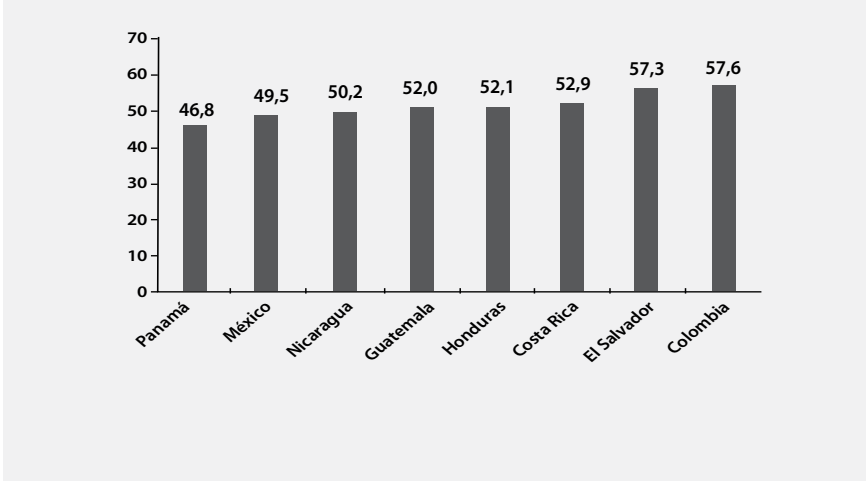
Tabla 6
Traslado de obligaciones y servicios a las municipalidades

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Más obligaciones Gobierno nacional	573	38,2	41,9	41,9
	No cambiar nada	52	3,5	3,8	45,8
	Más la municipalidad si da buenos servicios	49	3,3	3,6	49,3
	Más la municipalidad	592	46,1	50,7	100,0
	Total	1366	91,1	100,0	
Perdidos	Sistema	124	8,9		
Total		1500	100,0		

Fuente: Vargas-Cullel, J. y Rosero-Bixbi, L. (2004):113.

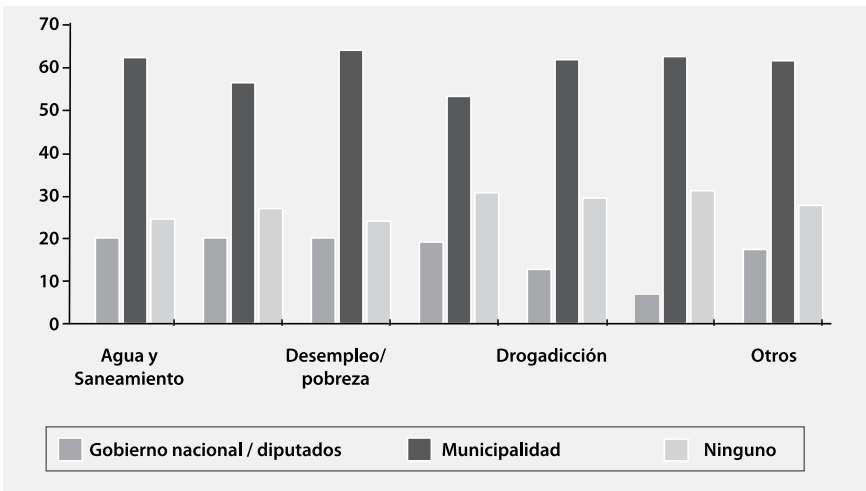
Otra información incluida en el estudio de Vargas-Cullel y Rosero-Bixbi, merece la pena compartirla por su aporte a la manifestación de la población costarricense, en cuanto a los servicios prestados y el funcionamiento institucional de las municipalidades. En la figura 2, los autores presentan las percepciones desde un punto de vista comparado; en la figura 3, se muestra el grado de satisfacción con los servicios brindados por los gobiernos locales; y, en la figura 4, muestran las percepciones sobre la calidad de esos servicios.

Figura 2
Satisfacción de las personas con los servicios municipales en perspectiva comparada, 2004, escala 0-100



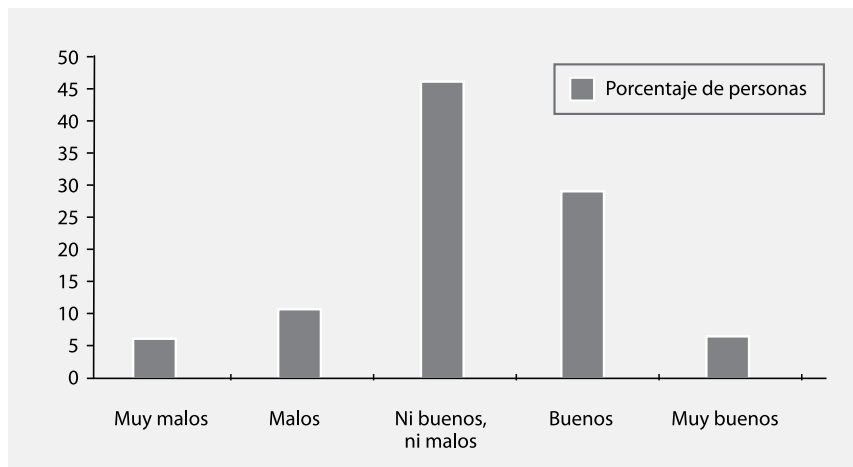
Fuente: Vargas-Cullel, J. y Rosero-Bixbi, L. (2004):102

Figura 3
Ente que mejor responde para resolver problemas de la comunidad: satisfacción con servicios municipales.



Fuente: Vargas-Cullel, J. y Rosero-Bixbi, L. (2004):100.

Figura 4
Percepción de las personas sobre la calidad de los servicios que brinda su municipalidad



Fuente: Vargas-Cullel, J. y Rosero-Bixbi, L. (2004):101.

Los autores concluyen en que la mayoría de las personas son críticas en cuanto al desempeño de las municipalidades, sobre todo en lo relacionado con la eficacia para lograr soluciones efectivas a los problemas municipales y en cuanto a la confianza en el manejo de los recursos financieros de la institución. Sin embargo, en relación con la calidad de los servicios que brindan, las críticas no son tan pronunciadas: más de un 30% los considera buenos o muy buenos, el 18% los califica como malos o muy malos y el 46% considera que no son ni buenos, ni malos (regulares). A pesar de esto, como señalan los investigadores, “(...) se anotó que las personas consideran que las municipalidades responden mejor que las instituciones de gobierno a los problemas locales” (Vargas-Cullel y Rosero-Bixbi, 2004: 113).

Los resultados obtenidos con este estudio son coincidentes, en algunos aspectos, con el análisis efectuado por la Contraloría General de la República en el 2001 (CGR, 2001), aunque en este caso, el énfasis está colocado en los aspectos financieros y presupuestarios y no en la percepción de los ciudadanos sobre el desempeño de las municipalidades, como ocurre en el estudio de Vargas-Cullel y Rosero-Bixbi. En el 2006, el Ente Contralor lleva a cabo un nuevo estudio sobre las municipalidades costarricenses y señala la persistencia de debilidades y amenazas muy significativas. Sobre algunos de los temas analizados, concluye lo siguiente: “Paralelo a las deficiencias en los procesos de planificación se advierte que las

municipalidades presentan sensibles deficiencias en la administración de los recursos financieros que reciben. Los resultados de la gestión financiera de los gobiernos locales, demuestran que su estructura de ingresos, con el pasar de los años, ha venido mostrando un crecimiento en términos reales insuficiente para satisfacer el crecimiento real de los egresos, con el consecuente efecto negativo en su gestión local, como por ejemplo, problemas en áreas como la prestación de los servicios de recolección de desechos sólidos, aseo de vías, acueducto y desarrollo de obras comunales” (CGR, 2006:127).

Asimismo, en el estudio de la Contraloría General de la República se apunta lo siguiente, en relación con las transferencias del Gobierno para la red vial cantonal: “En el caso de los recursos que les transfiere el Gobierno Central para destinarlos a la red vial cantonal, se advierten factores que pueden estar limitando la solución real de las necesidades que tienen las comunidades en materia de gestión vial, relacionado con los recursos asignados y efectivamente girados a los gobiernos locales durante los ejercicios económicos del 2002 al 2005. Otro tema sensible es su gestión de planificación, control y vigilancia del desarrollo urbano de sus cantones, en la cual incluso, incide de manera significativa, la misma interrelación institucional con organizaciones públicas que de alguna manera participan en ese proceso. Las municipalidades muestran evidentes debilidades para cumplir con esta responsabilidad, acción que de por sí, se percibe, es asumida en forma residual por los municipios y sin valorar la importancia del tema como plataforma de desarrollo local” (CGR, 2006:127).

Pero uno de los aspectos más relevantes de este segundo estudio llevado a cabo por la CGR, es la posibilidad de observar la evolución de las municipalidades en cuanto al índice de gestión financiero-presupuestaria (IGFP), elaborado por la institución y constituido por la suma del resultado ponderado de 27 indicadores de gestión (véase tabla 7). Los indicadores son los siguientes: 8 miden la gestión de recaudación de ingresos, 10 la ejecución de esos recursos, 3 otros factores importantes dentro de la misma gestión institucional, 2 miden la morosidad, 1 la relación ingreso-gasto, 2 se relacionan con los saldos de liquidación y el último corresponde a un indicador compuesto que mide la gestión financiero-presupuestaria de los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N.º 8114 (CGR, 2006: xvi-xvii).

A partir de la aplicación de este instrumento se hace un análisis comparativo sobre las condiciones que, en esos aspectos presentan las municipalidades, elaborando una suerte de *ranking* en el cual se le asigna una posición a cada una de las municipalidades, relacionando su desempeño, limitado a la

gestión financiero-presupuestaria, entre los años 2001 y 2005. En cuanto a la situación de los gobiernos locales, según la región de planificación en la cual se ubican, el documento brinda la siguiente información: “Según estos resultados fue preciso determinar que únicamente el Municipio de Pérez Zeledón mejoró su posición con respecto del periodo 2001 dentro de los municipios que conforman la Región Brunca. En la Región Huetar Atlántica los municipios que muestran una desmejora en su ubicación con respecto del periodo 2001 son Guácimo y Siquirres. En la Región Central 10 (35,7%) municipalidades mejoraron en el IGFP, mientras que 18 (64,2%) reflejan un comportamiento contrario; solamente Escazú mantuvo la misma ubicación. En la Región Chorotega, solamente Liberia, Cañas, Hojancha y Nandayure lograron una mejor ubicación en el IGFP, los ocho municipios restantes muestran una desmejora. La Región Huetar Norte muestra resultados interesantes, ya que la totalidad de los municipios ubicados en ella muestran una mejor ubicación en el IGFP; no obstante, este comportamiento podría responder, en algunos municipios, a la inclusión de los recursos de la Ley N.º 8114 y no porque su gestión, propiamente dicha, haya mejorado. En la Región Pacífico Central se determina que el 50% de los municipios ascendieron en el IGFP, siendo las municipalidades de Parrita, Puntarenas y Montes de Oro las que muestran una mejoría más relevante. Igual situación se presentó en la Región Heredia donde el 50% logró mejorar su ubicación en el IGFP. Finalmente en la Región Cartago se determinó que 6 de las 10 municipalidades que la conforman, muestran una desmejora en su ubicación en el IGFP. Por ejemplo los gobiernos locales de Tucurrique y El Guarco descendieron 47 y 21 lugares, respectivamente, en relación con los resultados obtenidos en el periodo 2001” (CGR, 2006: xviii).

Para la Contraloría, los resultados incluidos en el informe son de mucha relevancia para las municipalidades, pues le permiten a cada gobierno local analizar su situación y compararla con los resultados obtenidos por otras municipalidades. De esta manera, apunta la entidad contralora, se pueden buscar soluciones integrales para mejorar la situación financiera-presupuestaria de las municipalidades y con ello tener mayores posibilidades de brindar a sus comunidades un verdadero desarrollo integral y sostenible (CGR, 2006: xviii).

Tabla 7

Primeras 10 posiciones 2005			Últimas 10 posiciones 2005		
Municipalidad	Posición según IGFP 2005 ^{1/}	Posición índice de gestión 2001 ^{2/}	Municipalidad	Posición según IGFP 2005 ^{1/}	Posición índice de gestión 2001 ^{2/}
Belén	1	1	Aserri	80	79
Santa Ana	2	13	Golfito	81	49
San José	3	2	Osa	82	40
Escazú	4	4	Paquera*	83	N/D
Garabito	5	3	Santa Bárbara	84	73
Aguirre	6	24	Peñas Blancas*	85	87
San Isidro	7	21	San Mateo	86	85
Goicoechea	8	7	Coto Brus	87	64
Monteverde	9	N/D	Guácimo	88	78
Santo Domingo	10	17	Alajuelita	89	84

* Concejo Municipal de Distrito

Fuente: Contraloría General de la República (2006)

La debilidad de algunos de los gobiernos locales se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones del entorno en el cual se desenvuelven, con los recursos de que disponen y la capacidad de gestión para cumplir con sus atribuciones y prestar los servicios demandados por la ciudadanía. El centralismo se expresa con claridad en la participación relativa de los gobiernos locales en el presupuesto del Gobierno Central. En la tabla 8, se presenta la información correspondiente al año 2005, entre la cual sobresale la escasa participación de las municipalidades en su distribución: 1,1% del total del presupuesto gubernamental.

Tabla 8
Costa Rica: Sector Público. Presupuestos Ordinarios 2005
Participación relativa por institución
(millones de colones)

Institución	PRESUPUESTO	%
Total Sector Público	7.438.896,3	100,0
I. Poder Legislativo	24.711,7	0,3
II. Poder Ejecutivo	2.048.603,5	27,6
Mopt	31.166,8	0,4
Mep	453.301,0	6,1
III. Poder Judicial	91.911,1	1,2
IV. Tribunal Supremo De Elecciones	10.608,1	0,1
V. Obras Específicas	5.000,0	0,1
VI. Instituciones Publicas De Servicio	2.180.708,6	29,3
Caja Costarricense De Seguro Social	712.520,9	10,4
Vii. Empresas Públicas Financieras	1.403.721,5	18,9
Instituto Nacional De Seguros	233.024,3	3,1
Viii. Empresas Publicas No Financieras	1.542.822,2	20,7
Instituto Costarricense De Electricidad	575.272,9	7,7
Refinadora Costarricense De Petróleo	691.918,2	9,3
Ix. Fideicomisos	51.685,4	0,7
X. Gobiernos Locales	79.124,2	1,1
IFAM, Elaboración propia, con base en información suministrada por la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República. Presupuestos Ordinarios 2005.		

Fuente: Alvarado, R. y Echeverría, J.J (IFAM, 2006) .

CAMBIOS EN EL MARCO LEGAL MUNICIPAL: UNA CONDICIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL

Durante la década de los años 90, se conjugan una serie de factores que hacen posible la introducción de significativas reformas en el marco legal municipal, la confirmación de elementos relevantes en cuanto a la ubicación de la municipalidad en el sistema institucional y la promulgación de nuevas disposiciones con las cuales se presentan avances –tenues algunos, más relevantes otros–, respecto del fortalecimiento del Régimen Municipal y la descentralización política. Pese a que estas decisiones no se enmarcan en una estrategia coherente y sistemática de descentralización del Estado o en una política de Estado integral y de largo plazo de reforma estatal, de cuya agenda forme parte el proceso de descentralización²⁸, existen claras coincidencias en los estudiosos sobre el tema municipal y en los líderes municipales, en el sentido de que siendo aun insuficientes y sujetas a los vaivenes políticos, estas modificaciones jurídicas, la interpretación constitucional y los decretos legislativos mediante los cuales se les asignan competencias y se les crean o refuerzan algunas fuentes de ingresos a las municipalidades, constituyen elementos positivos en el proceso paulatino de fortalecimiento municipal y de descentralización en el país (Rivera, 2006; Salom, 2005; Furlan, 2006; Echeverría, 2006; UNGL, 2006).

28. El autor es coordinador de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), organismo asesor del Ministro de Planificación, espacio de diálogo entre académicos, políticos y funcionarios institucionales, en la cual se han generado un conjunto de propuestas concretas de reforma estatal en relación con el empleo público, la planificación y la presupuestación y la organización de la Administración Pública. En la concepción con la cual se orienta el trabajo de la CEARE, la reforma del Estado es un proceso permanente de búsqueda del fortalecimiento del Estado y el mejoramiento continuo en la calidad, la eficiencia y la eficacia en la gestión pública. Sin embargo, esto no siempre ha sido concebido de esta manera y las decisiones relacionadas con el tema de la descentralización se han tomado de manera paulatina, respondiendo a muy diversos estímulos, y sin una clara vinculación a una estrategia de largo plazo que les dé coherencia a las medidas adoptadas. La presencia de la reforma del Estado y, en particular, de la descentralización, en general no han ocupado una posición destacada en la agenda política nacional.

2.1 El marco constitucional

El Título XII de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el cual contiene un Capítulo Único y 8 artículos (168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 y 175), le asigna el rango constitucional al Régimen Municipal. Sin embargo, algunas de las disposiciones constitucionales presentan algún grado de indeterminación jurídica, sobre todo en un aspecto sustancial para los gobiernos municipales, como es el de su grado de autonomía y competencias. En la primera parte del artículo 170, se señala que “Las corporaciones municipales son autónomas” y en el 169, se dispone que, “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”. Estos dos aspectos, como se señaló, son de capital importancia para la determinación de las competencias de las municipalidades, la descentralización y la autonomía política y administrativa.

Según lo comenta el magistrado de la Sala Constitucional, Eduardo Sancho, al analizar la sentencia 5445-99 emitida por ese tribunal, “En su jurisprudencia la Sala ha expresado que al señalar la Constitución Política que corresponde exclusivamente a las municipalidades los intereses y los servicios locales, define el ámbito de la competencia por medio de un concepto jurídico indeterminado, de lógica de suponer que en relación directa al contenido del concepto puedan surgir controversias y por ello la Sala indica que en caso de duda o en conflicto en la definición de un aspecto individualizado o concreto de las actividades que se desarrollan en el ámbito de los entes públicos sobre si integran o no lo local, el conflicto lo debe dilucidar, en primer término, la interpretación que haga la propia municipalidad de la materia que está tratando; en segundo lugar, la existencia de una norma legal ordinaria y, en última instancia, el juez es el que debe controlar la concepción de que se trate, ya sea en un conflicto propiamente dicho de aplicación legal o de constitucionalidad de la ley. En resumen, me parece que la jurisprudencia apunta a que los municipios son entes públicos territoriales y están dotados de autonomía fijando sus alcances en los campos de la autonomía política, la normativa, la tributaria y la administrativa” (IFAM, 2006).

Por otra parte, en cuanto a los considerandos de este importante fallo, el magistrado Sancho resume algunos de los aspectos de mayor relevancia para la reafirmación de la autonomía municipal, por lo cual resulta indispensable citarlos en extenso:

“(…) Primero se hizo una síntesis doctrinaria del derecho municipal, que la define (a la autonomía municipal, j.m.) como la capacidad que tienen las

municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de su cantón, lo que implica la elección de sus propias autoridades a libre gestión de las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus ingresos ya que se entienda que específicamente todo ello abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. Luego se analizan los alcances de cada una de las manifestaciones de la autonomía: la política es la que da origen al auto-gobierno, la que conlleva a la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo como lo indica el artículo 169 de la Constitución Política; la autonomía normativa, que es la potestad de dictar su propio ordenamiento en materias de su competencia y que en nuestro medio se limita a la reglamentación de la organización interna de la corporación, así como de los servicios que presta, son llamados Reglamentos Autónomos de Organización y de Servicios; la autonomía tributaria o potestad impositiva que se engloba en la iniciativa para la creación, modificación, extinción y extensión de los tributos municipales, que se desarrollan básicamente a partir de la jurisprudencia de la Sala constitucional; y la autonomía administrativa, que implica la libertad frente al Estado para la deducción de las decisiones fundamentales del municipio, la autonomía política está representada en la capacidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión de sus recursos financieros en forma independiente frente al estado y frente a cualesquiera otros entes públicos. Es lo que la Sala llama la capacidad de fijarse sus propios planes y programas de gobierno local, de dictar su propio presupuesto, lo que implica la libertad de establecer prioridades con base en criterios de oportunidad y conveniencia y como medio idóneo para representar en el gasto público, las metas y objetivos de previo definidas por el Concejo Municipal” (IFAM, 2006. El subrayado es mío)²⁹.

29. Para Echeverría, “(...) los alcances del voto de la Sala Constitucional número 5445-99, que constituye el voto más importante que históricamente la Sala Constitucional en 10 años de vigencia a ese momento, había emitido en materia de Régimen Municipal, constituyéndose entonces, también en importante para el fortalecimiento de la democracia costarricense. (...) es considerada como la sentencia que reivindicó la autonomía municipal, consolidando el pensamiento y posición de la Sala Constitucional sobre el Régimen Municipal (...). por primera vez la Sala se atrevió a decir que las municipalidades gozan de un poder originario, valga decir, según las palabras del recordado don Rodolfo Piza, ‘un poder que no nace de que otro órgano o de que el sistema jurídico general lo legitime, sino que se legitima a sí mismo’” (IFAM, 2006: 5). Alvarado y Esquivel, por su parte, apuntan lo siguiente en relación con este fallo: “El voto 5445 del 14 de julio de 1999 de la Sala Constitucional, es el más importante que se haya dado sobre autonomía municipal. En él se reconoce la capacidad que tienen las municipalidades para decidir libremente los asuntos referentes a determinada localidad; sin embargo esa autonomía supone coordinación y ciertos controles de orden constitucional. Coexisten intereses locales cuya custodia corresponde a las municipalidades y otros atribuidos constitucionalmente a otros entes públicos, para lo cual es necesario la coordinación. El territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional. No es posible determinar de antemano los

2.2 El Código Municipal de 1998

Existe acuerdo entre los más diversos actores en cuanto a la relevancia para los gobiernos municipales y la creación de condiciones para la descentralización del Estado en Costa Rica, conseguidas con la promulgación del Código municipal de 1998 (Ley N.º 7794, 22 de abril de 1998). Los cambios introducidos en el sistema político y en el esquema institucional del país con la adopción de la Ley N.º 7794, resultan significativos para impulsar la democracia local y fortalecer la autonomía municipal. Con este Código Municipal, se establecen la elección popular del alcalde municipal y de los concejos de distrito y se concede una mayor autonomía relativa a los gobiernos locales. La separación de las elecciones de estas autoridades municipales, en relación con la elección presidencial y legislativa, a la cual se encuentra aún sujeta la elección de los regidores y síndicos municipales, es un paso hacia la revitalización de los procesos políticos locales. No obstante, la unificación del proceso mediante el cual se elige a todas las autoridades municipales, en una elección efectuada a medio período de las elecciones nacionales, es una materia pendiente. Esta decisión daría mayor relevancia a la selección de las autoridades del gobierno local, reforzaría la independencia de los procesos y crearía condiciones para una mayor participación ciudadana y la democratización en el ámbito local (Mora, J.; Echeverría, J.J.; Camacho, M.A.; Rojas, O.; Chinchilla, A. y Carranza, C, 2005).

En el Código Municipal, además, se establece la carrera administrativa municipal (artículo 115) y se definen los requisitos de ingreso en este sistema (artículo 119). Asimismo, se crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM) concebido como un sistema “para el diseño y la ejecución de un proceso de capacitación municipal, integrado, sistemático, continuo y de alta calidad” (artículo 142) se encarga la dirección del sistema al Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), integrado por dos representantes de la UNGL, de los cuales uno será su presidente; un representante de la Universidad de Costa Rica y otro de la Universidad Estatal a Distancia y un representante del Poder Ejecutivo (artículo 143). El Código de 1998, de la misma forma, establece las disposiciones requeridas para impulsar el asociativismo municipal, mediante la creación de federaciones o confederaciones (artículos 9, 10 y 11).

límites infranqueables de lo local, sino que es algo que debe extraerse del examen que se haga de cada caso concreto” (Alvarado y Esquivel, IFAM, 2002:19). El texto completo del fallo (Exp: 94-000757-0007-CO; Res: 1999-05445), puede encontrarse el sitio web. http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=158355&strTipM=T&lResultado=8

2.3 Las reformas financieras

A) Ley del impuesto sobre Bienes Inmuebles (N.º 7509 de 1995)

Con la promulgación de la Ley N.º 7509 se derogó la antigua *Ley del Impuesto territorial*, de 1939, y se dio un avance muy significativo en el proceso de descentralización del país. El traslado de la recaudación y administración de este impuesto a las municipalidades constituyó un enorme desafío, desde el punto de vista del desarrollo de la capacidad de gestión requerida para asumir esta competencia, y significó contar con una fuente de ingresos con la cual mejoraron notablemente sus finanzas. Los tres primeros artículos de la Ley N.º 7509 establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.- Establecimiento del impuesto.

Se establece, en favor de las municipalidades, un impuesto sobre los bienes inmuebles, que se regirá por las disposiciones de la presente Ley.

ARTÍCULO 2.- Objeto del impuesto.

Son objeto de este impuesto los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes que allí existan.

ARTÍCULO 3.- Competencia de las municipalidades

Para efectos de este impuesto, las municipalidades tendrán el carácter de administración tributaria. Se encargarán de realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera la presente Ley. Podrán disponer para gastos administrativos hasta de un diez por ciento (10%) del monto que les corresponda por este tributo.

Las municipalidades distribuirán entre los sujetos pasivos una fórmula de declaración, la cual obligatoriamente será de recibo de la administración tributaria y, con base en ella, elaborarán un registro que deberán mantener actualizado. La declaración que presente el sujeto pasivo no tendrá el carácter de declaración jurada. (Así reformado por el artículo 1º, inciso a), de la Ley N.º 7729 de 15 de diciembre de 1997)” (*Ley de impuesto sobre Bienes Inmuebles*, N.º 7509).

Los ingresos generados por este impuesto representan un porcentaje significativo del total de recursos de que disponen las municipalidades. En la tabla 9, tomada del estudio efectuado por la CGR, se presentan los ingresos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), en relación con el número de unidades habitacionales existentes en cada cantón. Por una parte, la información permite apreciar el importante monto de recursos recaudados por este concepto por las municipalidades. Por otra parte, este dato, en

cierta medida, permite percibir la diferencia en la capacidad existente en los gobiernos municipales para administrar la recaudación del tributo. El dato del monto del ingreso por unidad habitacional resulta muy ilustrativo de esta situación desigual prevaleciente entre las municipalidades en este sentido.

B) Ley de Simplificación y Eficiencia tributaria (N.º 8114 de 2001)

Con esta Ley se establece un impuesto único por tipo de combustible, tanto de producción nacional como importado. En el artículo 5 de la Ley, se establece la participación de las municipalidades en la distribución de los ingresos generados con su aplicación:

“**ARTÍCULO 5.- Destino de los recursos.** Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un treinta por ciento (30%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y un tres coma cinco por ciento (3,5%), exclusivamente para el pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El destino de este treinta y tres coma cinco por ciento (33,5%) tiene carácter específico y su giro es de carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda. Del treinta por ciento (30%) destinado al Consejo Nacional de Vialidad, se asignará hasta el tres por ciento (3%) para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense. Este treinta por ciento (30%) se distribuirá de la siguiente manera: a) El setenta y cinco por ciento (75%) se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional. La suma correspondiente al tres por ciento (3%) será girada por la Tesorería Nacional al CONAVI para que la entregue a la Universidad de Costa Rica, que la administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, el cual velará por que estos recursos se apliquen para garantizar la calidad de la red vial nacional, de conformidad con el artículo 6 de la presente Ley. En virtud del destino específico que obligatoriamente se establece en esta Ley para los recursos destinados al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, se establece que tales fondos de ninguna manera afectarán a la Universidad de Costa Rica en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, según las normas consagradas en el artículo 85 de la Constitución Política. b) El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán

para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). La suma correspondiente será girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos. La ejecución de estos recursos se realizará de preferencia bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme lo establece el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondrá, a cada Concejo Municipal, una junta vial cantonal nombrada por el mismo Concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta”. (Ley N.º 8118. El subrayado es mío).

Pese a las dificultades surgidas para que les sean girados la totalidad de los recursos a las municipalidades y en el momento oportuno para su utilización, lo que trae importantes consecuencias en el cabal cumplimiento de las competencias que de ella se derivan, la Ley constituye un importante instrumento para el fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización financiera estatal.

C) La reforma al artículo 170 de la Constitución Política

Esta importante reforma constitucional se aprobó en el año 2001. La decisión de transferir una suma no inferior al 10 por ciento de los ingresos ordinarios de la República a las municipalidades, constituyó una medida de gran trascendencia en el sinuoso proceso seguido por la descentralización en el país. El gradual traslado de competencias y recursos financieros al gobierno municipal acordado en esta reforma, es un avance político en el camino de transferir potestades a las municipalidades. Sin embargo, esta decisión continúa frenada y no ha logrado el acuerdo parlamentario requerido para su puesta en práctica. El requerimiento de emitir una ley en la cual se determinen “las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo” a las municipalidades, la cual se encuentra archivada, ha impedido ejecutar la disposición constitucional. En la transcripción del artículo 170 de la Constitución Política, efectuada a continuación, se presenta el artículo transitorio mediante el cual se condiciona la asignación de los recursos correspondientes a las municipalidades a la ley en donde se definan las competencias por trasladar.

Tabla 9
Gobiernos locales. Impuestos sobre bienes inmuebles
(IBI) por unidad habitacional.
Período 2005 -en colones-

Municipalidad	Ingreso IBI	Unidades habitacionales	Ingreso por unidad habitacional	Municipalidad	Ingreso IBI	Unidades habitacionales	Ingreso por unidad habitacional
1 Garabito	348.930.296,74	4.137	84.343,80	46 Alvarado	18.618.653,83	1.816	10.252,56
2 Escazú	923.660.301,97	14.746	62.638,02	47 San Mateo	17.574.824,65	1.757	10.002,75
3 Belén	311.044.286,42	5.203	59.781,72	48 Los Chiles	47.337.667,85	4.884	9.692,40
4 Santa Ana	506.888.304,08	9.353	54.195,26	49 León Cortés	32.782.907,41	3.452	9.496,79
5 Carrillo	215.810.189,36	7.610	28.358,76	50 Hojancha	16.627.864,70	1.758	9.458,40
6 Curridabat	465.297.790,43	16.836	27.637,07	51 El Guarco	77.534.290,20	8.211	9.442,73
7 Monteverde ^{1/}	27.203.062,95	990	27.477,84	52 Cañas	58.173.580,60	6.519	8.923,70
8 San José	2.274.956.607,51	84.379	26.961,17	53 Esparza	63.648.349,74	7.386	8.617,43
9 Santo Domingo	250.992.576,00	9.477	26.484,39	54 Pococi	245.256.829,58	29.069	8.437,06
10 Heredia ^{2/}	719.432.552,90	27.386	26.270,09	55 Sarapiquí	106.991.651,81	12.819	8.346,33
11 Santa Cruz	311.323.182,06	11.952	26.047,79	56 Nandayure	24.877.761,45	3.008	8.270,53
12 Cobano ^{1/}	40.213.032,97	1.597	25.180,36	57 La Cruz	31.311.091,95	3.802	8.235,43
13 Montes de Oro	396.866.935,33	16.064	24.705,36	58 Paraíso	103.999.301,50	12.985	8.009,19
14 San Isidro	100.158.945,04	4.218	23.745,60	59 Tarrazú	31.186.489,55	4.398	7.091,06
15 Flores	92.737.496,61	4.005	23.155,43	60 Aserri	90.164.943,79	12.763	7.064,56
16 Aguirre	141.969.721,11	6.238	22.758,85	61 Limón	184.081.851,40	26.096	7.054,03
17 Turrubares	35.258.064,96	1.614	21.845,15	62 Montes de Oro	23.745.913,10	3.381	7.023,34
18 San Pablo	114.668.157,93	5.405	21.215,20	63 Bagaces	30.635.989,73	4.567	6.708,12
19 Barva	170.847.731,50	8.410	20.314,83	64 Puntarenas	140.024.665,93	22.497	6.224,15
20 San Rafael	202.402.754,45	9.993	20.254,45	65 Jiménez	15.974.300,90	2.584	6.182,00
21 Moravia	267.586.869,97	14.396	18.587,58	66 Osa	46.223.358,89	7.496	6.166,40
22 Mora	111.915.873,74	6.068	18.443,62	67 Guatuso	22.916.512,63	3.759	6.096,44
23 Cartago	557.070.253,20	32.422	17.181,86	68 Desamparados	300.979.950,10	50.033	6.015,63
24 Santa Bárbara	127.792.054,60	7.650	16.704,84	69 Paquera ^{1/}	10.455.713,62	1.745	5.991,81

...sigue tabla

...continúa tabla

25 La Unión	307.331.694,14	20.167	15.239,34	70 Oreamuno	54.342.146,75	9.074	5.988,78
26 Alajuela	896.123.946,10	59.936	14.951,35	71 Puriscal	47.672.995,56	8.128	5.865,28
27 Coronado	221.273.668,50	14.818	14.932,76	72 Matina	53.078.972,15	9.104	5.830,29
28 Poás	95.715.871,85	6.411	14.929,94	73 Pérez Zeledón	185.601.604,00	32.498	5.711,17
29 Valverde Vega	58.588.430,18	4.389	13.348,92	74 Turrialba	106.972.896,32	19.018	5.624,82
30 Liberia	155.384.700,83	11.858	13.103,79	75 Golfito	55.047.895,27	10.006	5.501,49
31 Colorado ^{1/}	14.375.288,71	1.100	13.068,44	76 Abangares	20.203.839,32	3.700	5.460,50
32 Tibás	253.262.529,43	19.424	13.038,64	77 Upala	49.535.322,04	9.621	5.148,67
33 Tilarán	68.272.886,80	5.291	12.903,59	78 Lepanto ^{1/}	12.801.800,05	2.615	4.895,53
34 Parrita	53.597.307,42	4.302	12.458,70	79 Alajuelita	78.117.654,26	16.963	4.605,18
35 Alfaro Ruiz	33.471.430,40	2.763	120114,16	80 Peñas Blancas ^{1/}	8.100.944,10	1.760	4.602,81
36 San Carlos	402.631.927,31	33.394	12.057,01	81 Cervantes ^{1/}	5.057.768,20	1.131	4.471,94
37 Palmares	91.903.009,02	7.689	11.952,53	82 Talamanca	26.910.511,30	6.772	3.973,79
38 Goicoechea	371.697.451,37	31.632	11.750,68	83 Coto Brus	47.659.298,82	12.224	3.898,83
39 Naranjo	116.351.890,57	9.960	11.681,92	84 Corredores	39.813.942,80	10.472	3.801,94
40 Grecia	194.210.799,90	17.596	11.037,21	85 Tucurrique ^{1/}	4.431.319,30	1.210	3.662,25
41 San Ramón	188.176.943,27	17.164	10.963,47	86 Buenos Aires	34.751.146,90	10.182	3.413,00
42 Nicoya	133.543.173,85	12.193	10.952,45	87 Guácimo	33.125.606,31	9.828	3.370,53
43 Orotina	53.725.934,32	4.938	10.880,10	88 Siquirres	37.731.835,98	15.008	2.514,11
44 Dota	22.412.154,36	2.148	10.433,96	89 Acosta	9.733.506,20	5.047	1.928,57
45 Atenas	66.870.447,90	6.425	10.407,85	TOTAL	15.165.763.998,60	1.034.893	

1/ Concejo Municipal de Distrito

2/ Con base en información suministrada en Oficio AMH-0421-2006 del 28 de marzo del 2006.

Fuente: CGR: Liquidaciones presupuestarias presentadas por gobiernos locales. INEC (2000) Censo Nacional.

“Artículo 170.- 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 presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral”.

(El artículo 170, fue así reformado por el artículo único de la Ley N.º 8106, de 3 de junio de 2001).

La aprobación de modificaciones en la legislación es imprescindible para crear condiciones necesarias para el impulso de la descentralización y el fortalecimiento del Régimen Municipal. La situación ocurrida con esta reforma expresa, con claridad, las dificultades enfrentadas para generar la voluntad política y los acuerdos requeridos para disminuir la excesiva centralización del poder prevaeciente en el Estado costarricense. El corolario en este caso pareciera ser, “descentralización sí, pero no”³⁰.

30. Durante la celebración del Día del Régimen Municipal, efectuada el 30 de agosto de 2008 en la Provincia de Limón, el Presidente de la República, Óscar Arias Sánchez, entregó a los diputados y a representantes del Régimen Municipal, el proyecto de “Ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”. Este Proyecto es una propuesta formulada por el Poder Ejecutivo mediante la cual busca responder a los requerimientos para poner en ejecución lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política (En el Anexo 4 se incluye el proyecto de “Ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”).

2.4 El diálogo institucional

A) La creación de la Comisión Parlamentaria Especial de Asuntos Municipales y Participación Ciudadana.

La creación, en 2006, de esta Comisión en la Asamblea Legislativa, integrada por diputados municipalistas pertenecientes a diversos partidos políticos representado en el parlamento nacional, es un destacado espacio para propiciar el diálogo político, lograr acuerdos e impulsar decisiones tendientes a favorecer los procesos de descentralización, a fortalecer el Régimen Municipal, los procesos democráticos locales y la participación ciudadana. La promulgación de leyes como la requerida para lograr la asignación de los recursos dispuestos en el artículo 170 de la Constitución o la promoción de las reformas necesarias para unificar los procesos electorales municipales y establecer su celebración al medio período de las elecciones nacionales, además de las iniciativas generadas desde el X Congreso de Municipalidades o en el Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, encuentran en esta Comisión un espacio institucional apropiado para lograr avances progresivos en la compleja ruta de la descentralización. Para algunos actores esta podría ser una buena oportunidad para retomar algunas de las propuestas contenidas en el controvertido proyecto de *Ley de Transferencia de Competencias*.

B) El Foro de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

Este espacio institucional tiene mucha importancia en los esfuerzos de diálogo, búsqueda de acuerdos, coordinación y generación de propuestas en relación con la descentralización y el fomento de la participación ciudadana (Furlan, 2006). En este Foro participan la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Presidencia de la Asamblea Legislativa, la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El diálogo entre los organismos representativos de las municipalidades y las asociaciones comunales, las instituciones nacionales y los organismos de cooperación, dedicados por muchos años a promover la descentralización y el desarrollo municipal en el país, propicia un espacio institucional desde el cual se generan propuestas y se promueven acciones de gran relevancia para la descentralización y la democratización de la sociedad costarricense (Rivera, 2006; Mora, J.; Echeverría, J.J.; Camacho, M.A.; Rojas, O.; Chinchilla, A. y Carranza, C, 2005).

LA DISPARIDAD EN EL ENTORNO CANTONAL Y REGIONAL Y LA HETEROGENEIDAD EN EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

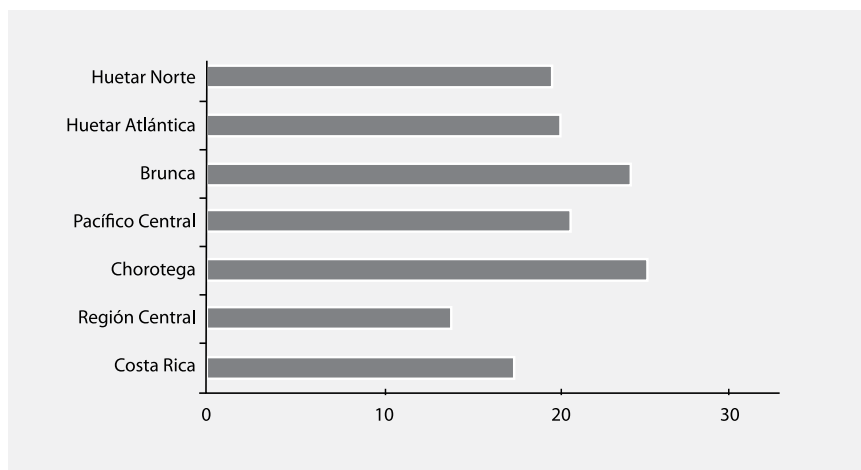
Una característica notable del desarrollo de Costa Rica, lo constituyen las significativas disparidades existentes entre sus diferentes territorios, regiones y localidades. La utilización de diversos procedimientos para analizar el desarrollo socioeconómico del país, permite percibir las desigualdades y rezagos en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas y en el desarrollo humano existente entre las diversas regiones y las desigualdades provinciales y cantonales. La sola presentación de abundantes datos sobre estos fenómenos posibilita captar la magnitud de las diferencias y acercarnos al entorno desigual en el cual se desenvuelven los gobiernos municipales y las federaciones de municipalidades en Costa Rica.

En un estudio reciente sobre la pobreza en Costa Rica, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se presenta una información que permite apreciar las diferencias existentes en cuanto al porcentaje de hogares en situación de pobreza en las distintas regiones del país. La Región Central, en la cual se concentra el más importante núcleo poblacional, la mayor cantidad de servicios y los índices más elevados de desarrollo, de acuerdo con esta información de 2007, tiene el menor porcentaje de hogares en situación de pobreza. Esto contrasta con los porcentajes existente en la Región Brunca, la Región Chorotega, el Pacífico Central o la Región Huetar Norte. Estas disparidades regionales plantean la necesidad de definir estrategias de desarrollo que respondan a las condiciones particulares prevalecientes en cada una de ellas. La presente bosqueja un conjunto de desafíos para las asociaciones municipales, en el sentido de definir objetivos y propuestas de acción, en correspondencia con las demandas propias de las municipalidades y con las condiciones específicas del entorno regional en el cual diseñan y ejecutan sus acciones comunes.

Los datos cantonales presentados en las tablas 10 y 11 confirman las pronunciadas desigualdades existentes entre las diferentes regiones del país y los retos enfrentados a la hora de definir aspectos esenciales del desarrollo nacional, tales como la orientación de las políticas públicas, las prioridades de las inversiones en desarrollo social y la descentralización de los procesos institucionales.

Como lo muestra la información, la mayor parte de los cantones con los mejores índices de desarrollo humano, desarrollo social y rezago social se encuentran ubicados en la Región Central del país. Los ocupantes de los últimos 10 puestos, en todos los índices, pertenecen a las regiones Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. Regiones con los mayores porcentajes de pobreza, según la información suministrada en la figura 5, sobre la distribución porcentual, por regiones, de los hogares en situación de pobreza en el país.

Figura 5
COSTA RICA: Hogares en situación de pobreza
por región (porcentaje). 2007



Fuente: MIDEPLAN, 2008

La Tabla 11 contiene algunos datos básicos sobre la totalidad de los cantones del país, distribuidos por provincias, evidenciando las notables desigualdades en algunos aspectos más específicos y desagregados, tales como las necesidades básicas insatisfechas, el coeficiente de Gini, la

densidad poblacional, la desnutrición infantil, el acceso a la educación, la desocupación, y el acceso a servicios de saneamiento. Los datos indican la presencia de amplias disparidades entre las 7 provincias y entre los distintos cantones que las integran a éstas.

Así, por ejemplo, mientras en San José el porcentaje de hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas es del 32,3%; en Alajuela del 38,6%, en Heredia del 27,4% y en Cartago del 33,9% –provincias cuya mayoría de cantones se ubican en el centro del país–, en Limón es del 49,8%, en Puntarenas del 49,7%, y en Guanacaste del 45,5%. Por otro lado, en Heredia, provincia con el porcentaje promedio más bajo de hogares con alguna necesidad baja insatisfecha, se ubica el cantón de Sarapiquí, con un porcentaje del 61,2%, uno de los más elevados del país. En Alajuela, asimismo, se encuentran los cantones de Upala, Los Chiles y Guatusa, con 70,3%, 70,9% y 60,0%. Esto se repite en varios casos, aunque sí resulta claro que, por lo general, las municipalidades con mayores recursos presupuestarios se desarrollan en entornos con mayores índices de desarrollo social. Sin embargo, está relación no es lineal, pues de por medio está la capacidad de gestión de la municipalidad y su capacidad para el establecimiento de alianzas con actores públicos y privados, para impulsar procesos de desarrollo económico y social en sus cantones.

Esto lleva a afirmar, en algunas oportunidades, que un municipio con mayores recursos y con mayor capacidad de gestión es un factor importante en los índices de desarrollo humano alcanzados en los cantones de pertenencia. Las posibilidades de ofrecer servicios públicos con mayor eficiencia y calidad, así como la capacidad de impulsar procesos de desarrollo social en sus comunidades, mediante el establecimiento de alianzas con otras instituciones y con el sector privado, contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población en sus cantones. La información incluida en la Tabla 11 permite efectuar análisis más detallados sobre la relación entre los presupuestos municipales y el desarrollo social cantonal.

En la Tabla 12, se han colocado los datos correspondientes a los coeficientes de Gini y los índices de rezago social de cada uno de los cantones, con la información de los presupuestos de 2006 y 2007 de la totalidad de los gobiernos municipales. Estos datos muestran la existencia de varios casos en los cuales hay una correlación positiva entre los índices sociales y el monto de los presupuestos municipales. Pero esto no ocurre siempre así, pues si se revisan algunos de los ejemplos anotados antes, encontramos situaciones como la del cantón de Sarapiquí (880), cuyo presupuesto supera en mucho al del cantón de San Pablo (624) y casi duplica al de Flores (444).

Tabla 10
Índice de desarrollo humano (IDH), índice de desarrollo social (IDS) e índice de rezago social (IRS) a nivel cantonal, ordenado de mayor a menor posición

	IDH desagregado		IDS		IRS	
	Cantón	Valor	Cantón	Valor	Cantón	Valor
1	Montes de Oca	0,826	Flores	100,0	Montes de Oca	1,625
2	Moravia	0,737	Belén	94,9	Belén	1,625
3	Escazú	0,737	Montes de Oca	85,0	Flores	1,625
4	Barva	0,715	San Isidro	78,5	San Pablo	1,750
5	San Pablo	0,706	Alvarado	76,8	Moravia	2,000
6	Heredia	0,706	San Pablo	74,3	Tibás	2,000
7	Belén	0,705	Palmares	73,4	Vásquez de Coronado	2,000
8	Curridabat	0,704	Escazú	73,3	Heredia	2,125
9	Santa Bárbara	0,696	Curridabat	73,3	Goicoechea	2,125
10	Tibás	0,690	Vásquez de Coronado	71,0	Barva	2,375
11	Santa Ana	0,683	Tibás	70,6	Santo Domingo	2,375
12	Santo Domingo	0,677	Moravia	70,5	Santa Bárbara	2,500
13	Vásquez de Coronado	0,650	Valverde Vega	70,3	Atenas	2,625
14	La Unión	0,630	Santo Domingo	70,2	Palmares	2,750
15	San Rafael	0,626	Santa Bárbara	69,4	San Isidro	2,750
16	Goicoechea	0,619	Atenas	68,8	San José	3,125
17	San José	0,618	Heredia	67,8	Desamparados	3,250
18	Palmares	0,594	San Rafael	67,3	Escazú	3,500
19	Alfaro Ruiz	0,590	Alfaro Ruiz	67,1	Curridabat	3,750
20	Montes de Oro	0,583	Grecia	67,0	San Rafael	3,750
21	El Guarco	0,581	Goicoechea	66,7	Alfaro Ruiz	3,750
22	San Isidro	0,572	Cartago	66,7	Cartago	3,875
23	Desamparados	0,571	Desamparados	66,1	Grecia	4,000
24	Oreamuno	0,565	Oreamuno	65,4	Santa Ana	4,125
25	Cartago	0,564	Orotina	64,6	La Unión	4,125

...sigue tabla

...continúa tabla

26	Alajuela	0,561	Montes de Oro	63,9	El Guarco	4,375
27	Poás	0,560	San José	63,7	Oreamuno	4,375
28	Atenas	0,553	Barva	63,3	Alajuela	4,500
29	San Ramón	0,546	Tilarán	63,2	Poás	4,625
30	Grecia	0,544	Esparza	62,8	Mora	4,625
31	Naranjo	0,527	La Unión	62,7	Paraíso	4,875
32	Valverde Vega	0,513	Paraíso	62,0	Alvarado	4,875
33	San Mateo	0,511	El Guarco	61,8	Esparza	4,875
34	Flores	0,509	Mora	61,7	Alajuelita	5,000
35	Paraíso	0,508	Alajuela	61,5	Puriscal	5,125
36	Esparza	0,501	Poás	61,4	Naranjo	5,125
37	Orotina	0,500	Jiménez	59,3	Valverde Vega	5,250
38	Alajuelita	0,474	San Mateo	59,0	Orotina	5,250
39	Tilarán	0,472	Alajuelita	58,7	Dota	5,250
40	Carrillo	0,460	Hojancha	56,9	Montes de Oro	5,250
41	Turrubares	0,452	Santa Ana	55,8	Jiménez	5,375
42	Bagaces	0,451	Naranjo	55,4	Aserrí	5,500
43	Santa Cruz	0,451	Puntarenas	54,8	San Ramón	5,625
44	Liberia	0,451	San Ramón	54,6	León Cortes	5,750
45	Jiménez	0,441	Turrialba	53,6	Tilarán	5,875
46	Garabito	0,441	Nandayure	53,1	Carrillo	5,875
47	Puriscal	0,439	Santa Cruz	52,8	Tarrazú	5,875
48	Aserrí	0,434	Puriscal	51,8	Liberia	6,250
49	Pérez Zeledón	0,422	Aserrí	51,2	Pérez Zeledón	6,500
50	Mora	0,420	Cañas	49,9	Cañas	6,500
51	Turrialba	0,419	Turrubares	49,1	Guácimo	6,500
52	Cañas	0,417	Liberia	48,9	San Mateo	6,625

...sigue tabla

...continúa tabla

53	San Carlos	0,405	Pérez Zeledón	48,9	Santa Cruz	6,750
54	León Cortes	0,396	Nicoya	48,4	Puntarenas	7,000
55	Aguirre	0,395	Garabito	48,3	Hojancha	7,000
56	Limón	0,390	Limón	48,0	Bagaces	7,125
57	Tarrazú	0,374	Parrita	47,9	Siquirres	7,125
58	Pococí	0,373	Guácimo	47,8	Turrialba	7,250
59	Puntarenas	0,352	Aguirre	47,5	Aguirre	7,250
60	Hojancha	0,352	Acosta	47,3	Limón	7,375
61	Nandayure	0,348	Carrillo	46,1	Acosta	7,375
62	Alvarado	0,347	Dota	45,9	Turrubares	7,500
63	Acosta	0,333	San Carlos	45,5	San Carlos	7,500
64	Nicoya	0,325	Golfito	44,0	Nicoya	7,500
65	Guácimo	0,316	Bagaces	43,9	Corredores	7,625
66	Dota	0,310	Pococí	43,8	Nandayure	7,750
67	Osa	0,310	Tarrazú	43,3	Parrita	7,750
68	Siquirres	0,300	Abangares	43,1	Pococí	7,875
69	Golfito	0,297	Osa	41,3	Abangares	8,000
70	Abangares	0,286	Guatuso	40,5	Garabito	8,125
71	Parrita	0,275	León Cortes	38,0	Matina	8,125
72	Matina	0,266	Siquirres	36,4	Coto Brus	8,125
73	Corredores	0,256	Corredores	35,4	Osa	8,250
74	Sarapiquí	0,254	Coto Brus	30,9	Buenos Aires	9,000
75	Buenos Aires	0,237	Sarapiquí	28,5	Golfito	9,250
76	Coto Brus	0,226	Matina	22,6	Sarapiquí	9,375
77	Guatuso	0,205	Buenos Aires	22,2	Guatuso	9,375
78	La Cruz	0,184	Upala	17,4	La Cruz	9,750
79	Upala	0,141	La Cruz	16,4	Los Chiles	9,750
80	Los Chiles	0,127	Los Chiles	8,9	Upala	9,875
81	Talamanca	0,022	Talamanca	0,0	Talamanca	10,000

Fuente: Estado de la Nación, 2004.

Las definiciones de índice de rezago social, índice de desarrollo humano, índice de desarrollo social y coeficiente de Gini, se encuentran el Anexo 2 de este documento.

TABLA 11
COSTA RICA: DESARROLLO SOCIAL POR PROVINCIAS Y CANTONES, 2005

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
San José		1.528.067		32,3	1.335	160.115	109.420		4,5	5,5
San José	Alta densidad de población	338.445	0,463	25,0	218	36.875	29.051	1,7	0,2	4,0
Escazú	Población concentrada	58.915	0,490	24,8	7	5.910	3.144	1,6	1,7	2,7
Desamparados	Población concentrada	243.334	0,416	28,0	196	24.534	17.059	2,1	2,5	3,7
Puriscal	Despoblado medio	31.292	0,443	43,2	54	3.988	4.374	1,3	17,1	13,8
Tarrazú	Despoblado	16.051	0,442	47,8	100	2.206	837	3,6	19,1	12,6
Aserri	Población dispersa	54.263	0,419	38,0	70	6.071	2.728	3,2	9,1	7,0
Mora	Población dispersa	25.390	0,443	37,1	17	2.735	1.708	1,7	12,2	9,9
Goicoechea	Población concentrada	128.851	0,429	21,8	53	9.728	7.403	1,9	0,8	2,5
Santa Ana	Población intermedia	40.699	0,447	29,3	22	4.016	2.560	2,3	7,9	4,9

...sigue tabla

...continúa tabla

96

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Alajuelita	Población concentrada	97.865	0,373	36,0	36	9.608	2.716	2,2	2,2	6,3
Vázquez de Coronado	Población dispersa	70.834	0,421	21,9	31	6.038	3.800	2,0	2,5	2,8
Acosta	Despoblado medio	19.703	0,432	52,6	43	2.659	1.817	2,6	25,5	24,3
Tibás	Alta densidad de población	68.139	0,429	21,1	37	5.856	3.323	1,6	0,1	3,4
Moravia	Población concentrada	54.417	0,450	18,3	17	6.614	5.472	1,7	0,7	2,1
Montes de Oca	Población concentrada	54.285	0,446	12,9	20	5.840	6.383	0,7	0,6	0,8
Turubares	Altamente despoblado	4.921	0,399	54,4	13	820	480	1,8	18,4	22,8
Dota	Altamente despoblado	6.872	0,396	48,5	20	1.081	579	2,6	27,2	9,0
Curridabat	Población concentrada	69.250	0,489	25,4	26	5.398	3.127	1,5	0,4	3,6
Pérez Zeledón	Despoblado medio	131.522	0,490	50,2	310	18.401	11.824	3,5	19,3	14,7
León Cortés	Población dispersa	13.019	0,410	55,0	45	1.737	1.035	2,9	24,3	13,6
Alajuela		826.942		38,6	1.539	101.393	62.617		10,8	11,4
Alajuela	Población intermedia	262.625	0,423	32,8	204	27.428	17.931	2,7	8,2	4,5
San Ramón	Despoblado medio	81.107	0,458	35,2	181	9.083	7.003	3,0	8,8	7,9

EL SINUOSO CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Grecia	Población dispersa	76.554	0,402	30,3	51	9.284	5.733	3,4	2,9	7,1
San Mateo	Despoblado	5.788	0,447	45,6	255	553	366	2,6	12,0	14,2
Atenas	Población dispersa	25.233	0,422	31,3	12	2.681	1.880	2,5	9,2	5,6
Naranjo	Población dispersa	43.171	0,417	34,8	81	5.038	3.688	3,6	1,6	11,2
Palmares	Población intermedia	35.163	0,420	30,6	71	3.868	3.392	2,4	7,7	5,1
Poás	Población dispersa	29.150	0,389	32,9	58	3.224	2.086	3,3	1,2	7,4
Orotina	Población dispersa	17.815	0,442	43,9	28	2.138	1.629	3,6	11,9	7,1
San Carlos	Despoblado	144.334	0,492	46,2	243	20.962	11.216	4,2	14,3	14,0
Alfaro Ruiz	Despoblado medio	13.157	0,378	32,7	43	1.406	1.126	1,3	6,1	6,3
Valverde Vega	Población dispersa	17.975	0,407	36,2	68	2.186	1.237	3,3	1,3	10,2
Upala	Altamente despoblado	38.488	0,512	70,3	152	7.600	3.138	2,5	34,6	50,6
Los Chiles	Altamente despoblado	20.991	0,482	70,9	56	3.850	1.293	2,9	47,5	52,3

...sigue tabla

...continúa tabla

98

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Guatuso	Altamente despoblado	15.391	0,441	60,0	36	2.092	899	3,0	36,9	39,9
Cartago		488.872		33,9	596	57.378	36.185		6,3	6,1
Cartago	Población intermedia	148.562	0,434	29,7	193	18.421	15.329	2,8	4,8	4,9
Paraíso	Población dispersa	63.155	0,390	34,7	57	7.194	3.497	3,2	3,8	4,3
La Unión	Población concentrada	95.787	0,434	28,5	71	10.624	5.262	2,3	3,1	4,5
Jiménez	Despoblado	14.431	0,396	44,1	18	1.876	1.238	4,9	12,4	8,5
Turrialba	Despoblado	72.264	0,468	43,2	151	8.385	5.526	3,3	14,9	9,9
Alvarado	Población dispersa	13.570	0,367	36,6	26	1.525	1.207	2,0	4,1	5,6
Oreamuno	Población dispersa	43.673	0,421	34,5	43	4.521	2.007	2,8	2,3	9,5
El Guarco	Población dispersa	37.430	0,411	36,1	37	4.832	2.119	4,3	7,9	4,6
Heredia		415.554		27,4	397	46.758	32.465		7,8	6,2

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Heredia	Población dispersa	121.974	0,432	21,6	57	13.112	12.172	2,2	0,9	2,8
Barva	Población intermedia	37.106	0,423	22,4	43	3.775	2.401	1,4	1,2	3,3
Santo Domingo	Población intermedia	37.420	0,431	23,2	29	4.479	3.753	1,7	1,0	3,3
Santa Bárbara	Población intermedia	33.152	0,402	27,0	47	4.361	2.621	2,0	4,9	3,7
San Rafael	Población intermedia	41.855	0,420	22,5	32	4.022	1.914	1,9	0,8	2,9
San Isidro	Población intermedia	19.616	0,425	25,2	11	1.935	1.379	3,5	4,1	4,9
Belén	Población concentrada	22.527	0,446	19,6	9	2.542	1.679	1,2	0,5	1,9
Flores	Población concentrada	16.981	0,417	23,6	11	2.249	2.025	2,3	3,6	2,1
San Pablo	Población concentrada	23.189	0,433	19,8	20	1.663	1.354	2,0	0,3	1,8
Sarapiquí	Despoblado	61.734	0,397	61,2	138	8.620	3.167	4,1	52,6	29,5
Guanacaste		282.749		45,5	632	40.563	26.683		15,3	23,2

...sigue tabla

...continúa tabla

100

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Liberia	Despoblado	52.514	0,500	40,0	60	7.958	5.231	4,2	5,9	15,8
Nicoya	Despoblado	43.092	0,532	48,9	100	5.948	5.038	1,9	21,2	32,3
Santa Cruz	Despoblado	43.950	0,513	41,6	143	6.034	4.928	1,4	14,5	25,2
Bagaces	Altamente despoblado	18.301	0,467	46,4	27	2.293	1.270	3,6	14,4	19,1
Carrillo	Despoblado medio	29.891	0,482	43,1	74	4.169	1.709	5,0	9,1	23,6
Cañas	Despoblado	25.334	0,471	43,3	49	3.664	2.398	2,0	11,7	16,7
Abangares	Altamente despoblado	17.179	0,476	49,2	38	2.201	1.353	4,5	19,6	16,8
Tilarán	Despoblado	17.809	0,465	40,5	33	2.520	1.580	3,4	13,6	8,5
Nandayure	Altamente despoblado	10.249	0,475	56,8	29	1.513	962	4,5	33,0	25,8
La Cruz	Altamente despoblado	17.654	0,523	63,9	74	3.307	1.575	4,5	25,6	48,9

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLESCENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Hojancha	Altamente despoblado	6.776	0,493	52,4	5	956	639	2,0	31,1	33,1
Puntarenas		374.772		49,7	958	56.000	34.160		20,2	20,4
Puntarenas	Despoblado medio	108.031	0,490	42,2	249	15.472	8.418	3,3	9,4	13,9
Esparza	Población dispersa	27.059	0,466	37,6	38	3.410	2.734	3,5	7,8	8,8
Buenos Aires	Altamente despoblado	43.359	0,488	67,5	153	7.184	3.556	3,1	36,7	43,0
Montes de Oro	Despoblado medio	12.705	0,457	40,4	19	1.487	1.212	3,5	8,9	7,9
Osa	Altamente despoblado	23.980	0,477	61,3	45	4.047	2.732	3,6	34,6	21,4
Aguirre	Despoblado	23.162	0,489	47,5	48	3.638	2.127	2,6	18,7	11,0
Golfito	Altamente despoblado	32.792	0,492	56,8	82	5.368	3.978	3,5	32,5	22,0
Coto Brus	Despoblado	38.762	0,483	54,1	123	5.969	3.527	3,2	18,9	30,0
Parrita	Despoblado	12.823	0,460	51,9	32	1.940	1.393	6,9	29,1	19,7
Corredores	Despoblado medio	35.853	0,481	48,8	132	5.602	3.704	1,5	26,8	22,3
Garabito	Despoblado medio	16.246	0,472	44,3	37	1.883	779	2,7	11,1	10,4

...sigue tabla

...continúa tabla

CANTÓN	DENSIDAD	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	HOGARES CON UNA O MÁS N.B.I. (%) 2000	POBLACIÓN PREESCOLAR CON DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN PRIMARIA 2005	MATRÍCULA TOTAL EN SECUNDARIA 2005	HOMBRES ADOLECENTES DESOCUPADOS Y QUE NO ESTUDIAN (%)	VIVIENDA SIN COBERTURA DE AGUA (%) 2000	VIVIENDAS CON INADECUADA ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%) 2000
Limón		408.882		49,8	1.042	59.214	29.032		29,2	19,5
Limón	Altamente despoblado	101.728	0,453	42,4	195	14.996	8.617	2,1	18,8	15,5
Pococí	Despoblado medio	131.697	0,426	48,8	333	18.409	9.629	4,3	32,7	15,1
Siquirres	Despoblado medio	59.286	0,400	51,3	151	8.645	4.354	4,9	27,9	20,1
Talamanca	Altamente despoblado	31.112	0,427	67,8	115	5.225	1.546	2,6	55,2	47,7
Matina	Despoblado medio	41.950	0,382	58,8	147	5.839	2.501	3,7	31,7	26,5
Guácimo	Despoblado medio	43.109	0,392	49,5	101	6.100	2.385	5,6	29,3	16,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de “Derechos de la niñez y la adolescencia. Una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales”. Estado de La Nación-UNICEF, San José, Costa Rica, 2006.

Tabla 12
DESARROLLO SOCIAL Y PRESUPUESTOS
MUNICIPALES 2006-2007

CANTÓN	POBLACIÓN TOTAL 2005	ÍNDICE DE GINI, 2001	ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL (IRS) 2004	PRESUPUESTO 2006 (en miles de millones de colones)	PRESUPUESTO 2007 (en miles de millones de colones)
San José	1.528.067				
San José	338.445	0,463	3,125	20.133	25.761
Escazú	58.915	0,490	3,500	3.285	4.881
Desamparados	243.334	0,416	3,250	2.148	2.915
Puriscal	31.292	0,443	5,125	396	392
Tarrazú	16.051	0,442	5,875	259	354
Aserrí	54.263	0,419	5,500	668	839
Mora	25.390	0,443	4,625	565	576
Goicoechea	128.851	0,429	2,125	2.223	2.652
Santa Ana	40.699	0,447	4,125	1.643	2.428
Alajuelita	97.865	0,373	5,000	564	714
Vázquez de Coronado	70.834	0,421	2,000	1.147	1.267
Acosta	19.703	0,432	7,375	196	282
Tibás	68.139	0,429	2,000	1.033/1	1.729
Moravia	54.417	0,450	2,000	1.082	1.303
Montes de Oca	54.285	0,446	1,625	1.812	2.115
Turrubares	4.921	0,399	7,500	115/1	115/1
Dota	6.872	0,396	5,250	153	242
Curridabat	69.250	0,489	3,750	1.691	1.920
Pérez Zeledón	131.522	0,490	6,500	1.588	2.280
León Cortés	13.019	0,410	5,750	236	257
Alajuela	826.942				
Alajuela	262.625	0,423	4,500	5.886	7.362
San Ramón	81.107	0,458	5,625	971	1.140
Grecia	76.554	0,402	4,000	1.301	1.447
San Mateo	5.788	0,447	6,625	157	205
Atenas	25.233	0,422	2,625	275	401
Naranjo	43.171	0,417	5,125	581	713
Palmares	35.163	0,420	2,750	466	556
Poás	29.150	0,389	4,625	455	492
Orotina	17.815	0,442	5,250	385	507
San Carlos	144.334	0,492	7,500	2.085	2.953
Alfaro Ruiz	13.157	0,378	3,750	229	287
Valverde Vega	17.975	0,407	5,250	293	327
Upala	38.488	0,512	9,875	465	503
Los Chiles	20.991	0,482	9,750	414	444
Guatuso	15.391	0,441	9,375	263	274
Cartago	488.872				
Cartago	148.562	0,434	3,875	3.960	5.159
Paraíso	63.155	0,390	4,875	788	886

...sigue tabla

EL SINUOSO CAMINO A LA DESCENTRALIZACIÓN

La Unión	95.787	0,434	4,125	1.392	1.782
Jiménez	14.431	0,396	5,375	123/ ¹ / _β	142
Turrialba	72.264	0,468	7,250	750	1.069
Alvarado	13.570	0,367	4,875	193	249
Oreamuno	43.673	0,421	4,375	417	493
El Guarco	37.430	0,411	4,375	417	493
Concejo de Cervantes				53	62
Concejo de Tucurrique				51	56
Heredia	415.554				
Heredia	121.974	0,432	2,125	3.178	3.905
Barva	37.106	0,423	2,375	464/ ¹	719
Santo Domingo	37.420	0,431	2,375	1.147	1.349
Santa Bárbara	33.152	0,402	2,500	467	530
San Rafael	41.855	0,420	3,750	588	800
San Isidro	19.616	0,425	2,750	435	524
Belén	22.527	0,446	1,625	2.503	2.821
Flores	16.981	0,417	1,625	411	444
San Pablo	23.189	0,433	1,750	494	624
Sarapiquí	61.734	0,397	9,375	782	880
Guanacaste	282.749				
Liberia	52.514	0,500	6,250	1.248	1.676
Nicoya	43.092	0,532	7,500	1.034	1.229
Santa Cruz	43.950	0,513	6,750	1.790	2.382
Bagaces	18.301	0,467	7,125	329	435
Carrillo	29.891	0,482	5,875	960	1.504
Cañas	25.334	0,471	6,500	608	721
Abangares	17.179	0,476	8,000	446	488
Tilarán	17.809	0,465	5,875	381	451
Nandayure	10.249	0,475	7,750	369	535
La Cruz	17.654	0,523	9,750	737/ ¹	1.146
Hojancha	6.6776	0,493	7,000	181	319
Concejo de Colorado				151/ ¹	224
Puntarenas	374.772				
Puntarenas	108.031	0,490	7,000	2.035	3.597
Esparza	27.059	0,466	4,875	875	1.306
Buenos Aires	43.359	0,488	9,000	800	693
Montes de Oro	12.705	0,457	5,250	303	385
Osa	23.980	0,477	8,250	450	612
Aguirre	23.162	0,489	7,250	679	860
Golfo	32.792	0,492	9,250	422/ ¹	591
Coto Brus	38.762	0,483	8,125	433	228
Parríta	12.823	0,460	7,750	388	611
Corredores	35.853	0,481	7,625	539	619
Garabito	16.246	0,472	8,125	725	1.282
Concejo de Cóbano				135	259
Concejo de Monteverde				135	173
Concejo de Paquera				91	110
Concejo de Lepanto				53	71

Limón	408.882				
Limón	101.728	0,453	7,375	1.257/1	1.977
Pococí	131.697	0,426	7,875	1.502	1.939
Siquirres	59.286	0,400	7,125	745	965
Talamanca	31.112	0,427	10,000	581	548
Matina	41.950	0,382	8,125	744	942
Guácimo	43.109	0,392	6,500	311	490

1/ Presupuesto improbadado, rige el presupuesto definitivo del año anterior.

3/ No presentó presupuesto para aprobación

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de: Derechos de la niñez y la adolescencia. Una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales. Estado de La Nación-UNICEF, San José, Costa Rica, 2006; Programa Estado de La Nación “Resumen Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: décimo informe 2004; San José, Costa Rica, 2004; IFAM Presupuestos municipales. 2006.

Los datos incluidos en este apartado del estudio nos permiten percibir las significativas disparidades existentes en los entornos específicos en los cuales se desenvuelven los gobiernos locales, así como la diversidad presupuestaria que presentan estos. Los índices diferenciados de desarrollo presentes en las regiones y los cantones condicionan el funcionamiento de las municipalidades y contribuyen, de manera notable, a su característica heterogeneidad. Tener presente esta situación resulta muy relevante para el análisis sobre el avance de los procesos de descentralización y el desenvolvimiento de los gobiernos municipales, acerca de los cuales se tiende a mantener una visión homogénea que impide percibir sus acentuadas desigualdades. Asimismo, esta perspectiva es básica para el diseño de las políticas y estrategias orientadas al fortalecimiento de los gobiernos locales, sobre todo cuando se emplea un enfoque ascendente, de acuerdo con el cual las iniciativas de mejoramiento y desarrollo parten de las condiciones particulares del entorno y de las necesidades y demandas de cada municipalidad o conjunto de municipalidades que comparten un territorio particular.

LA FORMACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL: UN ASPECTO BÁSICO PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DEL GOBIERNO LOCAL.

El desarrollo de los gobiernos locales y los procesos de descentralización, encuentran en la formación y la capacitación de los funcionarios y autoridades municipales uno de los factores de mayor relevancia para su desarrollo. Los desafíos enfrentados por las municipalidades para cumplir a cabalidad con sus competencias, así como para asumir nuevas responsabilidades en los ámbitos del gobierno y el desarrollo local, requieren contar con un personal que reúna las capacidades necesarias para desempeñar con eficacia sus funciones esenciales. Pero, para responder de manera efectiva a las necesidades y demandas de capacitación y formación de los gobiernos locales, resulta fundamental partir de las condiciones particulares enfrentadas por las diversas municipalidades del país.

Una característica notable que presentan estas es su amplia diversidad, condicionada por el entorno particular en el cual se desenvuelven, así como por aspectos tales como el monto de sus presupuestos, su capacidad de gestión, sus formas de organización institucional, su grado de vinculación con los procesos de desarrollo local y los recursos con que cuentan para cumplir con sus diversas funciones.

Como pudimos analizarlo en el capítulo anterior de este estudio, la heterogeneidad característica de los gobiernos municipales y las enormes disparidades existentes en el entorno local y regional en el cual se desenvuelven, limitan los intentos por uniformizar las estrategias, modalidades y contenidos de la capacitación. La determinación de elementos formativos, necesidades y demandas comunes, para transformarlos en programas y actividades educativas, es un proceso complejo cuyo punto de partida son las acciones participativas dirigidas a detectar las necesidades de capacitación.

Por este motivo, la identificación de las necesidades de capacitación, en conjunto con representantes de los gobiernos municipales, es un aspecto fundamental para lograr el diseño y la ejecución de acciones formativas que se aproximen, con eficacia, a las necesidades y demandas de los gobiernos locales.

Un aspecto esencial en los procesos de capacitación municipal, el cual resulta ineludible resaltar en este ensayo, se refiere a la apremiante necesidad de superar las tradiciones modalidades formativas presentes en la copiosa y dispersa oferta de servicios de capacitación recibida por los gobiernos locales. El carácter estratégico de la formación de los funcionarios y autoridades municipales, en los diversos estamentos institucionales, surge como la ruta privilegiada para su fortalecimiento y para la creación de condiciones básicas para impulsar los procesos graduales de descentralización.

El desarrollo de las capacidades del personal corporativo (autoridades, funcionarios gerenciales y los estamentos administrativo y operativo), y el reforzamiento de sus habilidades y actitudes, en función de las competencias, las crecientes responsabilidades y el requerimiento comunal de una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, así como la búsqueda del buen gobierno en el ámbito local, encuentran en los procesos integrales de capacitación y formación municipal un elemento fundamental para elevar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, la asociación intermunicipal y su integración en el desenvolvimiento de los territorios en los cuales les corresponde actuar.

El concepto de educación permanente, el cual puede ser promovido y aplicado mediante la actualización constante del personal de los municipios, la profesionalización de los funcionarios ubicados en las áreas estratégicas, el acceso permanente a la información y los conocimientos y la capacitación orientada al mejoramiento continuo –tomando en cuenta los diversos categorías de funcionarios y las condiciones heterogéneas de las municipalidades y del entorno en el cual se desenvuelven estas–; adquiere una innegable pertinencia en los procesos de capacitación y formación municipal.

Esta situación es percibida progresivamente así por los gobiernos locales y sus asociaciones y por los múltiples oferentes de servicios, generándose una circunstancia en la que el renovado interés por elevar sus capacidades, por parte de los gobiernos locales, y la creciente disposición por contribuir en estos procesos, por parte de los diversos prestatarios

de servicios, con frecuencia no encuentran los puntos de contacto en los desafíos más sensibles o en las necesidades más apremiantes para avanzar en las transformaciones pretendidas y en el anhelado fortalecimiento institucional. Son habituales los escenarios en donde desde la oferta de los servicios de capacitación, se trata de generar una demanda por parte de los gobiernos locales, sin reparar en sus insuficiencias más imperiosas de corregir o en sus condiciones particulares y sus necesidades prioritarias.

La generalizada ausencia de políticas y estrategias de formación y capacitación –de la cual se exceptúan algunas de las municipalidades en donde la asignación de presupuestos y la formulación de planes y programas en este campo ocupan un destacado lugar en el conjunto de las acciones institucionales–, contribuye a la persistencia de esta inconveniente situación.

Del mismo modo, la ausencia de un plan o de una política nacional de capacitación, mediante la cual se logre encauzar la disgregada oferta existente hacia las necesidades, demandas y prioridades establecidas por los propios gobiernos locales y sus asociaciones nacionales, con la facilitación y el apoyo de los proponentes de las acciones de capacitación y formación, favorece la permanencia del desacople entre la oferta de los servicios de capacitación y las demandas y necesidades del desarrollo de los gobiernos locales.

La definición de las competencias correspondientes a los diversos estamentos municipales, en respuesta a las funciones y responsabilidades asignadas a cada uno de ellos, tanto en el ámbito institucional como en la vinculación con los procesos de desarrollo (políticos, económicos, sociales, ambientales), en los ámbitos local, territorial, nacional e internacional es, asimismo, un elemento apropiado y con uso cada vez más empleado para orientar los procesos formativos, en función de las necesidades, aspiraciones y demandas de los gobiernos locales.

La elaboración de perfiles, incluidos en los manuales de puestos, y de las competencias requeridas para el desempeño de las funciones, en un marco de educación y mejoramiento continuos, ofrece un mecanismo institucional adecuado para la orientación de los procesos y la determinación de las necesidades de capacitación del funcionariado municipal. Para Forgas, las competencias, entendidas como el conjunto de actitudes, aptitudes y conocimientos adquiridos por una persona, abarcan no solo las capacidades demandadas para el ejercicio de una actividad profesional, sino, también,

un conjunto de comportamientos y, entre otras, las facultades de análisis, toma de decisiones y transmisión de información, considerados necesarios para el pleno desempeño de una función determinada (Forgas, 2003).

4.1 Capacitación Municipal Participativa (CMP).

A los procedimientos requeridos para la definición de las necesidades de capacitación municipal, que permitan la obtención de resultados efectivos en cuanto a la formación de los funcionarios y autoridades de los gobiernos locales, así como al fortalecimiento de las municipalidades, se une un aspecto esencial para el logro de los propósitos perseguidos con el desarrollo de las acciones formativas. Se refiere este a la necesaria superación de las modalidades tradicionales de capacitación cuyas metodologías pedagógicas, sus contenidos y sus recursos didácticos dejan de lado el carácter particular del trabajo educativo efectuado con grupos heterogéneos de participantes, cuyas expectativas y experiencias son muy diversas y estrechamente vinculadas al objetivo perseguido de fortalecimiento de los gobiernos municipales, en las diversas dimensiones que componen su naturaleza y su labor institucional.

Entre las características más frecuentes de estas modalidades de capacitación, se encuentran las siguientes:

1. Los servicios de capacitación brindados se sustentan en la propia oferta institucional, la cual se define a partir de las opiniones o criterios de los oferentes sobre las principales necesidades de formación y capacitación de los gobiernos locales y sus asociaciones. Por lo general, la visión de los receptores del servicio sobre sus propias necesidades formativas, se ubica en una posición secundaria.
2. La definición de las ofertas institucionales tiende a generalizar los temas y contenidos de la capacitación brindada, sin tomar en cuenta la heterogeneidad característica de los gobiernos municipales, ni las necesidades y capacidades de los diversos estamentos que conforman la organización, ni los diversos ámbitos de acción en los cuales desempeñan sus funciones los gobiernos locales.
3. Los métodos pedagógicos empleados, aunque en muchos casos se denominan como “talleres” o se enuncian como actividades de naturaleza “participativa”, se identifican por el carácter de receptores de los conocimientos o la información que se entrega a los asistentes a las actividades de capacitación. Habitualmente, los métodos instructivos empleados dejan

de lado las diversas experiencias, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los representantes de las municipalidades, como un elemento básico en los procesos formativos.

4. Los recursos didácticos utilizados en los procesos de capacitación, no obstante que en algunos casos son tecnológicamente avanzados, por lo general no están en correspondencia con los objetivos perseguidos con las necesidades de promover nuevas habilidades, destrezas y actitudes en los participantes, en respuesta a las necesidades y aspiraciones reales de formación, a los intereses y demandas institucionales y a los cambios requeridos para impulsar el fortalecimiento de los gobiernos locales. La actualización constante de los contenidos y los recursos educativos empleados en estas actividades, en respuesta a la dinámica de cambio vivida por las municipalidades y su entorno, aparece como un vacío significativo en la capacitación tradicional.

5. La capacitación tradicional, por lo general, aparece como un conjunto aislado o disperso de actividades, sin llegar a constituir un proceso formativo, situación que reduce la continuidad y el impacto esperado con su desenvolvimiento. La ausencia de evaluación o de medición del impacto logrado con las inversiones efectuadas con estas acciones de capacitación constituye un vacío presente en el ámbito de la capacitación municipal.

6. Un aspecto característico de esta capacitación es su preponderante acento en campos o temas específicos, sobre alguna dimensión particular de la compleja realidad municipal, con una notoria ausencia de análisis del contexto socioeconómico y político, en el cual se desenvuelven los procesos de descentralización, desarrollo local y fortalecimiento de los gobiernos municipales.

En contraste con los elementos mediante los cuales se distingue la capacitación tradicional, adquiere cada vez mayor relevancia la búsqueda de una modalidad más efectiva, integral y permanente de capacitación a la cual denominamos **Capacitación Municipal Participativa (CMP)**. Entre los rasgos más sobresalientes de esta modalidad de capacitación, se encuentran los siguientes:

1. La capacitación es entendida como un proceso educativo continuo o permanente, mediante el cual se desarrollan las habilidades, destrezas, actitudes y las capacidades de análisis, acceso y uso de la información y la autoformación requeridas por los recursos humanos municipales para su

desarrollo y para elevar la calidad de sus contribuciones al fortalecimiento de los gobiernos locales.

2. La definición de la oferta de servicios de capacitación tiene como punto ineludible de partida el análisis de sus necesidades y demandas de capacitación, así como la definición de sus prioridades formativas, por parte de los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales. Los oferentes de la capacitación son, en este caso, facilitadores de estos procesos de definición de las necesidades y cogestores de las acciones formativas impulsadas a partir de los diagnósticos conjuntos efectuados en este proceso, en el marco de las políticas y estrategias formuladas por los sujetos de los procesos de capacitación.

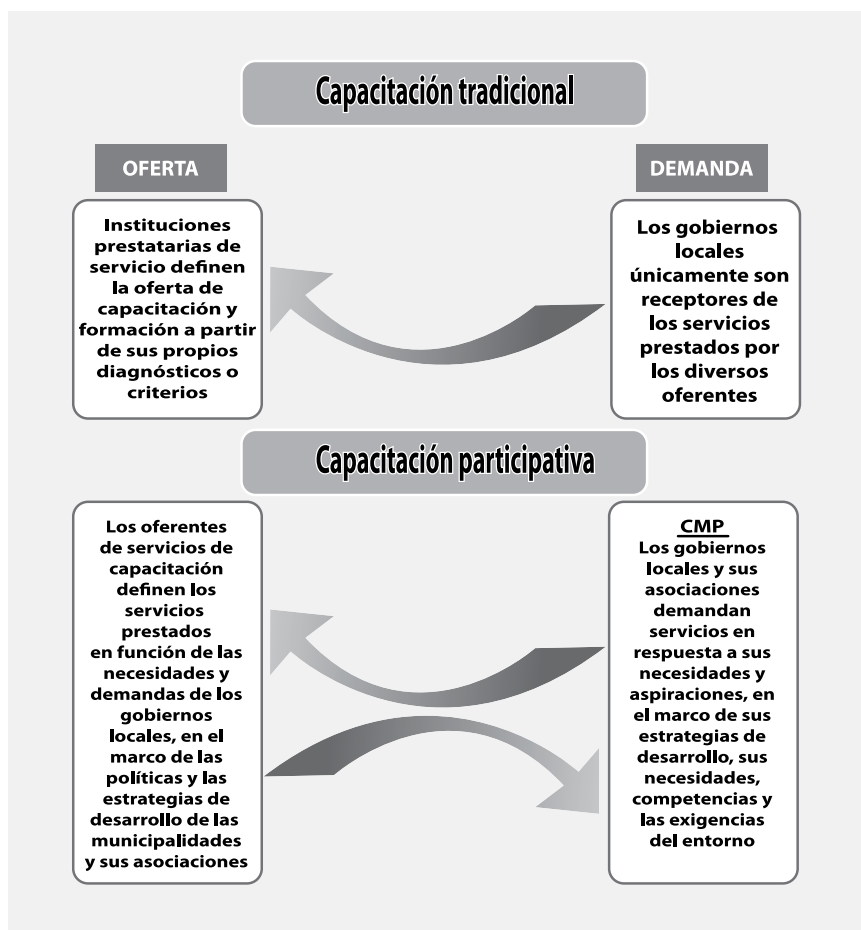
3. Las acciones formativas corresponden a planes y programas estructurados, incorporando una visión integral de los procesos de fortalecimiento del recurso humano y del conjunto de las instituciones municipales. El análisis de los condicionamientos económicos, sociales, ambientales y políticos establecidos por el entorno al desarrollo de los gobiernos locales, así como su papel en la búsqueda de la equidad y la cohesión social y sus vinculaciones con los actores sociales locales y el asociacionismo municipal como un medio para el impulso del desarrollo territorial, son temas de la capacitación.

4. Los procesos de capacitación toman en cuenta, en su diseño y ejecución, la amplia diversidad característica de los gobiernos locales y las necesidades y competencias particulares de los diversos estamentos componentes de la organización institucional municipal. En este sentido, si bien en ciertos casos pueden definirse temas comunes a todos los integrantes de las municipalidades, se definen énfasis particulares en correspondencia con las capacidades que es necesario reforzar o desarrollar, según sean las funciones y responsabilidades asignadas a los estamentos políticos, gerenciales, administrativos u operativos de los gobiernos municipales.

5. Los métodos pedagógicos empleados en estos procesos de capacitación tienen un carácter efectivamente participativo. El aspecto sustancial de estas acciones formativas lo constituye el aporte permanente de las experiencias, conocimientos, habilidades, destrezas y visiones de los participantes en ellas, elementos que ofrecen la base sobre la cual se construyen, de manera gradual, los aprendizajes sobre los diferentes campos del desarrollo municipal. De esta manera, los nuevos conocimientos y la información aportada por los facilitadores de los procesos de capacitación, así como el manejo de diversos mecanismos y fuentes en las cuales es posible

el acceso a esos recursos, se combina con las experiencias y conocimientos generados por los participantes en sus organizaciones, lo que da lugar a dinámicos procesos de aprendizaje conjunto.

Figura 6



6. La búsqueda de la innovación, la calidad y el mejoramiento continuo son elementos básicos en la CMP. Por este motivo, la evaluación permanente de los procesos educativos y el empleo de diversas modalidades de autoevaluación por parte de los participantes en ellos, adquieren una destacada posición en esta modalidad de trabajo de capacitación. La valoración sobre los resultados realmente obtenidos con las políticas, las estrategias y las actividades de capacitación solo se obtiene mediante la

evaluación permanente, el seguimiento y la autoevaluación efectuada por los participantes en ellas.

7. Los recursos didácticos empleados en la CMP se seleccionan en correspondencia con los objetivos perseguidos con cada una de las acciones impulsadas y con el carácter participativo de cada una de ellas. Por consiguiente estos recursos deben, por una parte, facilitar la adecuada comprensión de los conocimientos o la información compartida durante el desarrollo de la capacitación; y, por otra parte, contribuir al desarrollo de las habilidades, destrezas y actitudes que se procura fortalecer o generar con estos procesos. La vinculación entre los aprendizajes de los contenidos definidos en respuesta a las necesidades de capacitación detectados de manera conjunta y el desarrollo de habilidades, destrezas y actitudes, tales como el trabajo en equipo, la capacidad de reacción ante situaciones especiales, las capacidades de acceder y utilizar la información y los conocimientos de forma permanente o la actitud positiva a la innovación y la creatividad y hacia el análisis del entorno y la autoformación, exigen de una adecuada selección de los métodos pedagógicos y de los recursos didácticos utilizados en los procesos de capacitación. (figura 6)

Estas reflexiones adquieren mucha importancia por los objetivos perseguidos con su realización, en el sentido de colocar la definición de las necesidades de capacitación como el punto de arranque de los procesos de capacitación municipal.

Gran parte de las debilidades, los desafíos y la necesidad de mejorar la calidad de los servicios y de la gestión pública local, examinados a partir de los análisis sobre las percepciones de los ciudadanos y los estudios técnicos sobre la administración financiero-presupuestaria en los gobiernos municipales, ponen en evidencia la necesidad de contar con políticas, estrategias y acciones permanentes de formación del recurso humano municipal. El cabal cumplimiento de las actuales competencias de los gobiernos locales, la articulación con los actores sociales locales, las alianzas con organizaciones públicas y privadas, la promoción del asociativismo municipal y el desarrollo territorial, así como la adopción de nuevas competencias y el impulso de procesos de descentralización, requieren de municipalidades y asociaciones de gobiernos locales con las capacidades requeridas para su cumplimiento.

La propuesta formulada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el sentido de establecer un sistema de acreditación municipal, el cual servirá para determinar las capacidades con que cuentan las municipalidades, de manera singularizada, para asumir nuevas competencias, permitirá

detectar las debilidades y fortalezas de los gobiernos municipales, para de esta forma “(...) facilitar y acelerar la transferencia de competencias y de reforzar la actuación de los gobiernos locales” (MIDEPLAN, 2007:93). Esta acción estratégica puede ofrecer un mecanismo para diferenciar las iniciativas de formación y capacitación, en consonancia con las condiciones desiguales que presentan los gobiernos locales. Pero, a la vez, constituye un acicate para incrementar los esfuerzos por fortalecer las capacidades y el mejoramiento continuo en las municipalidades, como una manera de contar con las posibilidades de ser partícipe de la gradual transferencia de potestades y recursos asociada al desarrollo del “sistema de acreditación municipal”.

Las propias municipalidades y sus organizaciones comprenden la importancia de los procesos de formación como un elemento sustancial para el fortalecimiento de los gobiernos locales y para la creación de condiciones requeridas para impulsar los procesos de descentralización. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con las capacidades necesarias para responder a las demandas de la población asentada en sus territorios y tengan las competencias para elevar la calidad de sus servicios públicos, tendrán mayores posibilidades para promover procesos ascendentes de descentralización y mejores condiciones para gestionar el traslado de las competencias procuradas para su evolución en gobiernos municipales vigorosos y en capacidad de fortalecer la democracia y el desarrollo económico, social, ambiental y cultural, en un marco de equidad y sostenibilidad territorial. Cerrar este último apartado de este ensayo con las reflexiones originadas en el propio seno del Consejo Nacional de Capacitación Municipal (CONACAM), es una manera de subrayar un aspecto básico de la autonomía del Régimen Municipal, extendida a la orientación de sus propios procesos de formación.

CONCLUSIONES

1. Los países de América Latina y el Caribe vivieron una suerte de proyecto de ingeniería social, alentado externamente por los más influyentes organismos financieros internacionales y adoptado internamente por las coaliciones gobernantes que arriban al poder a partir de las décadas de los años 70 y 80, en el marco del cual se produce una serie de transformaciones en la economía, conducentes a su liberalización o desregulación, su apertura e integración en los mercados globalizados. Como parte de estos procesos, y muy vinculados a la búsqueda del equilibrio macroeconómico, se impulsan los procesos de reforma del Estado, orientados a su empujamiento por la vía del traslado de varias de sus funciones al sector privado, el establecimiento de arreglos público-privados para la prestación de servicios básicos a la población y la reducción de los presupuestos públicos. Al cabo de varias décadas, la dispersión y el debilitamiento de los sistemas institucionales, así como la incapacidad de responder a las necesidades y demandas de la población, es uno de los resultados más palpables originados con estos procesos de transformación del Estado en la Región.

2. Un componente significativo de estos procesos de reforma del Estado, es la descentralización. En este marco, los esfuerzos descentralizadores forman parte de la búsqueda de desmontar estructuras estatales centralizadas y trasladarlas a entidades subnacionales, como una manera de achicar el tamaño del Estado. Buena parte de los criterios que acompañan la descentralización del Estado, son de carácter fiscal: en muchas ocasiones se trasladan competencias, funciones y responsabilidades sin los recursos requeridos para su eficaz desempeño. Sin embargo, es posible distinguir al menos dos estrategias alternativas a la estrategia de descentralización, entendida como una vía de achicamiento del tamaño del Estado. Por una parte, se encuentra una estrategia orientada a elevar la eficiencia y la eficacia de la acción estatal, la cual encuentra en la descentralización un camino apropiado para la consecución de estos propósitos. En este caso, los esfuerzos descentralizadores forman parte del conjunto de acciones orientadas a elevar las capacidades del sistema institucional para dar respuestas eficaces y de calidad a las necesidades y demandas de la ciudadanía. La búsqueda del mejoramiento de la gestión pública y de la eficiencia en su funcionamiento, mediante el diseño de mecanismos de reforzamiento y vinculación entre los procesos de planificación y presupuestación, la introducción de tecnologías de información y comunicación a los procesos de administración y en la prestación de los servicios, el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación permanentes, las iniciativas de estímulo al mejoramiento del desempeño de los funcionarios públicos, así como la apertura de espacios a la participación de diversos actores de la sociedad civil, cons-

tituyen algunas de las principales acciones que acompañan a estas estrategias de reforma y descentralización del Estado. Por último, se encuentran las estrategias de descentralización orientadas a fortalecer la democracia y promover el desarrollo de la ciudadanía civil, política y social, superar las situaciones de exclusión social y acercar el Estado a la ciudadanía. En este caso, el traslado de poder, las competencias y los recursos desde las entidades centralizadas a los organismos subnacionales de gobierno, así como la apertura de espacios para la participación de los actores sociales territoriales y el impulso de procesos de desarrollo económico local, desde los gobiernos locales y sus asociaciones, constituyen elementos sustanciales de los procesos de descentralización.

3. El proceso de descentralización en Costa Rica ha seguido un complejo y sinuoso camino, con avances y retrocesos, originados en las tensiones originadas en la intervención de diversos actores sociales, políticos e institucionales con posiciones divergentes en cuanto a las ventajas y la necesidad, para impulsar el desarrollo democrático de la nación, de avanzar con mayor celeridad en la transferencia de poder, competencias y recursos hacia las entidades institucionales subnacionales y en la creación de condiciones para promover la participación ciudadana, la creación de ciudadanía integral, el desarrollo municipal y territorial y la democratización política en los procesos locales.

4. Las tendencias seguidas por estos procesos en el país se manifiestan en dos movimientos: uno ascendente y el otro descendente. El primero, promovido de “abajo hacia arriba”, con el impulso de acciones tenues o con una intensidad mayor en determinadas circunstancias, por parte de diversos actores, entre los cuales sobresalen las propias instituciones municipales, las diversas modalidades de asociativismo municipal, entre las que destacan las federaciones de municipalidades, la UNGL, CONDECO, instituciones nacionales, organizaciones sociales y comunales, ONG y organismos de cooperación. Las iniciativas ascendentes, aunque no siempre son integradas, ni componen un movimiento social, en la concepción clásica de este fenómeno social, han logrado la apertura de espacios institucionales de diálogo y negociación, por medio de los cuales han logrado generar y formular propuestas, algunas de ellas adoptadas por las instancias políticas de decisión. Los congresos de municipalidades, las acciones desplegadas, en este mismo sentido, por CONADECO y la experiencia del foro para el desarrollo local y la participación ciudadana, constituyen iniciativas significativas que impulsan el movimiento ascendente de la descentralización. El movimiento descendente de la descentralización se origina desde los espacios de poder centralizados, controlados por las coaliciones gobernantes, las cuales no terminan de

adoptar decisiones esenciales para impulsar la descentralización y el fortalecimiento municipal, pese a la existencia de estímulos externos, de diversa naturaleza y orientación, e iniciativas endógenas, que presiona por la toma de decisiones orientadas a promover la reforma democrática del Estado. Como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el elemento central de las reformas del Estado en Costa Rica ha sido la búsqueda, por diversos caminos, del achicamiento de este.

5. Pese a las circunstancias, no siempre favorables, presentes en el desarrollo de los procesos de descentralización en el país, se han adoptado una serie de decisiones políticas que, si bien no forman parte de un marco de políticas o de una estrategia, orientados en esa dirección, y a pesar de que algunas de ellas no se han terminado de ejecutar plenamente, significan avances importantes en la transferencia de potestades, la confirmación de la autonomía municipal, la democratización de los procesos políticos y la descentralización del Estado. Una serie de decisiones adoptadas, sobre todo a partir de la década de los años 90, tales como la promulgación del Código Municipal en 1998 (Ley N.º 7794) y de las leyes de *Impuesto sobre bienes inmuebles* (N.º 7509) y la de *Simplificación y eficiencia tributarias* (N.º 8114); así como la reforma al artículo 170 del Constitución Política de la República de Costa Rica y el fallo de la Sala Constitucional N.º 5445-99, entre otras, constituyen avances nada despreciables en el camino de la descentralización y el desarrollo municipal en Costa Rica.

6. La sociedad costarricense ha seguido una modalidad de desarrollo histórico, económico, social y político, con una fuerte concentración en la Región Central del país. Este proceso, caracterizado en algún momento como un “desarrollo meseteño”, en referencia a su centralidad en la conocida entonces como la “Meseta Central”, no ha menguado y tiende a acentuarse en los años recientes. A pesar del surgimiento de una suerte de polos de desarrollo, alentados en otras regiones del país por el auge del turismo, las inversiones inmobiliarias y las transformaciones en la estructura productiva, relacionadas con la apertura de la economía y la atracción de inversiones externas, la agrupación de los servicios y las oportunidades, así como los más altos índices de desarrollo humano, continúan concentrados en la Región Central del país. Estas notables disparidades existentes en esta sociedad entre las regiones, las provincias y los cantones, así como al interior de cada uno de esos espacios, generando entornos particulares muy heterogéneos, son una condición ineludible de tomar en cuenta en el diseño de las políticas y estrategias, orientadas al fortalecimiento de los gobiernos municipales, las federaciones, los concejos de distrito y los procesos de desarrollo territorial. Estas

condiciones desiguales son de indiscutible importancia para el diseño de las acciones de reforma del Estado y de descentralización, así como en las estrategias de fortalecimiento de los gobiernos locales. Esto adquiere mucha relevancia, asimismo, en los procesos de formación y capacitación municipal, de tal forma que las propuestas respondan, de manera efectiva, a las necesidades y demandas originadas desde los diversos territorios. El esfuerzo por lograr la “congruencia entre la oferta y la demanda de la capacitación municipal”, tal como lo determina el Código Municipal, encuentra en estas condiciones diferenciadas de las municipalidades y sus entornos un desafío ineluctable para su concreción.

7. Un aspecto esencial en los procesos de capacitación municipal se refiere a la apremiante necesidad de superar las tradicionales modalidades formativas presentes en la copiosa y dispersa oferta de servicios de capacitación recibida por los gobiernos locales. El carácter estratégico de la formación de los recursos humanos municipales, en los diversos estamentos institucionales, surge como la ruta privilegiada para su fortalecimiento y para la creación de condiciones básicas para impulsar los procesos graduales de descentralización. El desarrollo de las capacidades del personal corporativo (autoridades, funcionarios gerenciales y los estamentos administrativo y operativo), y el reforzamiento de sus habilidades y actitudes, en función de las competencias, las crecientes responsabilidades y el requerimiento comunal de una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones; así como la búsqueda del buen gobierno en el ámbito local, encuentran en los procesos integrales de capacitación y formación municipal un elemento fundamental para elevar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, la asociación intermunicipal y su integración en el desenvolvimiento de los territorios donde les corresponde actuar.

8. El concepto de educación permanente, el cual puede ser promovido y aplicado mediante la actualización constante del personal de los municipios, la profesionalización de los funcionarios ubicados en las áreas estratégicas, el acceso permanente a la información y los conocimientos y la capacitación orientada al mejoramiento continuo –tomando en cuenta los diversos categorías de funcionarios y las condiciones heterogéneas de las municipalidades y del entorno en el cual se desenvuelven estas–; adquiere una innegable pertinencia en los procesos de capacitación y formación municipal. Esta situación es percibida progresivamente así por los gobiernos locales y sus asociaciones y por los múltiples oferentes de servicios, generándose una circunstancia en la que el renovado interés por elevar sus capacidades, por parte de los gobiernos locales, y la creciente disposición

por contribuir en estos procesos, por parte de los diversos prestatarios de servicios, con frecuencia no encuentran los puntos de contacto en los desafíos más sensibles o en las necesidades más apremiantes para avanzar en las transformaciones pretendidas y en el anhelado fortalecimiento institucional. Este es uno de los principales desafíos por vencer para vigorizar los esfuerzos de formación y capacitación impulsados en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G; Alburquerque, F y Cortés, P (2001) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ
- Alburquerque, F (2004) “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, 89, agosto 2004.
- Alfaro, R. (2006) “Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos”, Revista de Ciencia Política, Vol. 26, N.º 1, 2006, 125-137 http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100007&script=sci_arttext&tlng=es (23/09/2008)
- Alvarado, R. y Esquivel J.E. (2002) “El proceso de descentralización en Costa Rica” San José, C.R.: IFAM, VII Programa de Capacitación Municipal.
- Alvarado, R. y Echeverría, J.J (IFAM (2006) “El proceso de centralización en Costa Rica”. San José, C.R.: IFAM, Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo.
- Arias, X.C.; Costas, A. (2000) “El eslabón perdido de la descentralización: municipalismo frente a autonomías”. Universidad de Barcelona / Universidad de Vigo.
http://www.ub.es/graap/WP0101_Costas.PDF (26/02/07)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001) Ley general de Concejos Municipales de Distrito. Ley N.º 8173.
www.racsaco.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8173.doc (28/02/07)
- (2001) Proyecto de Ley “Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales” San José, C.R.: Despacho de la Segunda Vicepresidenta de la República 1998-2002
<http://www.cesdepu.com/competenciasmunicipales.doc> (28/02/2007)
- 2006). Comisión Especial Dictaminadora de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, Expediente 16.203. Acta de la Sesión Ordinaria N.º 4 (21 de junio de 2006). San José, C.R.:

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, departamento de Comisiones.

ASC (2006) Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: propuesta de estrategias para fortalecer las federaciones municipales de Costa Rica. San José, C.R.: Costa Rica- Unión Europea, Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización.

——— (2006) Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: diagnóstico de las federaciones municipales de Costa Rica. San José, C.R.: Costa Rica-Unión Europea, Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización.

Assies, W. y Gundermann, H. Eds. (2007) Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina. San Pedro de Atacama, Chile: Universidad Católica del Norte

Badilla, E. (2006) “La capacitación municipal en Costa Rica. Diagnóstico y propuesta” San José, C.R.: Consejo Nacional de Capacitación Municipal.

Blanco, R. (2002) “Los partidos cantonales en las elecciones municipales de Costa Rica: 1949-2002. Una interpretación sociológica”, en Anuario de Estudios Centroamericanos, 28(1-2):161-186. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica.

Bobbio, N. (2001) El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonet, J. (2006) “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”, Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, Cartagena de Indias: Banco de la República http://www.ocaribe.org/downloads/taller_desigualdades/jaime_bonnet.pdf

Boisier, S. (2002) “2001: la odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y la descentralización”. Lima: Ponencia al seminario, “Descentralización de sectores sociales: nudos críticos y alternativas”. Ministerios de la Presidencia, Educación y Salud del Perú.

- (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?, en Revista de la CEPAL N.º 86, agosto 2005. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brenes, M.M. (2006) “Abstencionismo en las elecciones municipales”, en Revista de Derecho Electoral, N.º 2, segundo semestre 2006. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
<http://www.tse.go.cr/revista/art/2/brenes.pdf> (23/09/2008)
- Calonge, A; García, J y González, T (1995) Autonomías y municipios. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid.
- CEPAL (2006) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf. (28/02/07)
- Cetrángolo, O. (2007) Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, 131, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CGR (2001) Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales. San José, C.R.: Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Municipales.
- (2006) Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales. Segundo informe. San José, C.R.: Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Municipales.
- Chiara, M. Y Di Virgilio, M.M. (2005) Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo Libros/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CICAP (2006) “Propuesta en fortalecimiento y capacitación municipal”. San José: C.R.: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.

- CONACAM (2007) “Alternativas de capacitación”. San José, C.R.: Comisión Nacional de Capacitación Municipal.
- COREC (1990) Reforma del Estado en Costa Rica. San José, C.R.: Comisión de Reforma del Estado Costarricense.
- Córdova, R. (1996) “La participación ciudadana en el gobierno local centroamericano”, en Córdova, R.; Rojas, M. y Castro, C. (1996) Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana. San Salvador, El Salv.: FLACSO, Programa El Salvador.
- Corporación Latinobarómetro (2006) Informe Latinoamericano 2006. Santiago de Chile.
http://www.cebem.org/portada/documentos/Informe_Latinobarometro_2006%5bpdf.pdf?id=2193 (28/02/2007)
- _____(2008) Informe Latinoamericano 2008. Santiago de Chile.
http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf
- Cubillos, M (2006) “Los programas de capacitación municipal” San José, C.R.: Universidad de Costa Rica, CICAP.
- DEMUCA (2000) Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional. San José, C.R.: Fundación DEMUCA.
- _____(1998) Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. San José, C.R.: Fundación DEMUCA.
- Daughters, R & Harper, L (2007) “Fiscal and Political Decentralization Reforms”. En: The State of State Reform in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank / Stanford University Press / World Bank
- Echeverría, J.J. (2006) “Informe de fin de gestión”. San José, C.R.: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Presidencia Ejecutiva 2002-2006.
- Ferroukhi, L. y Aguilar, A. (2003) Avances y desafíos de la gestión forestal municipal en Costa Rica. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research
www.idrc.ca/es/ev-43425-201-1-DO_TOPIC.html (28/02/2007)

- Finot, I. (2005) “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en Revista de la CEPAL N° 86, agosto 2005.
- Forgas, J. (2003) Diseño Curricular Por Competencias: Una alternativa para a Formación de un técnico competente. Ciudad de La Habana: Curso 14 Pedagogía 2003.
- Français, A. (2000) El crepúsculo del Estado- Nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización. París: UNESCO, Gestión de las transformaciones sociales –MOST- Documentos de trabajo N.º 47.
<http://www.unesco.org/most/francais.htm> (22/02/2007)
- Fundación DEMUCA (2005) Código Municipal (comentado con legislación conexas). San José, C.R.: DEMUCA
- Furlan, J.L. (2006) “Costa Rica Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización –FOMUDE–“Informe de Misión. San José, C.R.: Costa Rica –Unión Europea, Proyecto FOMUDE.
- Garretón, M. A. (2002) “La transformación de *la acción colectiva* en América Latina”. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, 76, abril 2002
- Gascó, M. (2004) “¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina”. Catalunya: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de Trabajo, N.º 8.
www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13135 (26/02/2007)
- Giddens, A. (1996) Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales. Madrid: Ediciones Cátedra, S. A.
- (1999) La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Madrid: Taurus.
- Giuliani, R. (2002) Leadership. New York: Miramax Books.
- IFAM (2006a) El desarrollo regional: la experiencia de los planes reguladores municipales. VIII Programa de Formación Para las Nuevas Autoridades Municipales 2006-2010. San José, C.R.: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

- _____(2006b) Foro “Resolución constitucional voto N.º 5445-99”: exposiciones y debate. VIII Programa de Formación Para las Nuevas Autoridades Municipales 2006-2010. San José, C.R.: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- _____(2006c) “Plan Institucional 2006-2010” San José, C.R.: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
http://www.ifam.go.cr/paginaIFAM/asp/actualidadinformativa/cat_al_22.aspx (28/02/2007)
- _____(2006d) “Propuesta IFAM 2006-2010. Administración Arias Sánchez” San José, C.R.: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
http://www.ifam.go.cr/paginaIFAM/asp/actualidadinformativa/cat_al_22.aspx (28/02/2007)
- _____(2005) “Federaciones de Municipalidades” San José, C.R.: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Dirección de Gestión Municipal.
- INA (1998) Estudio sobre necesidades de capacitación en el sector municipal. San José, C.R.: Instituto Nacional de Aprendizaje / Consultoría Estratégica Empresarial S. A. –CEESA–.
- Katz, J (2006) “Cambio estructural y capacidad tecnológica local”, en Revista de la CEPAL, 89, agosto 2006.
- Long, N (2001) Development sociology: actor perspectives. New York: Routledge
- Lora, E. Edit. (2007) The State of State Reform in Latin America. Washington, D.C.: Stanford University Press/Inter-American Development Bank.
- Mardones, R. (2006) “Descentralización y transición en Chile”, Revista de Ciencia Política, Vol. 26, N.º 1, 2006, 03-24
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2006000100001&script=sci_arttext
- Martínez, L comp. (2008) Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local. Quito: FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura.

- Melin, B. y Claverie, J-F. (2005) Balance de las políticas de descentralización en América Latina. Paris, Francia, Ministère des Affaires Étrangères, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/Balance_de_las_politicas_de_descentralizacion_en_America_latina.pdf (22/09/2008)
- MIDEPLAN (2007) Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. San José, C.R.: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- (2008a) Proyecto “Ley general para el fortalecimiento de los gobiernos locales”. San José C.R.: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- (2008b) Propuesta de Acciones de Reforma del Estado. I etapa, Acciones potestad del Poder Ejecutivo. San José, C.R.: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- (2008c) Costa Rica: estadísticas sectoriales 2004-2007. San José, C.R.: Área de Análisis del Desarrollo, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mora, J.; Echeverría, J.J.; Camacho, M.A.; Rojas, O.; Chinchilla, A. y Carranza, C. (2005) “28 Ideas para fortalecer la democracia, el desarrollo local y el municipio costarricense”, en PNUD-FLACSO (2006) Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica. San José, C.R.: PNUD - FLACSO.
- Mora, J. (2005) Desarrollo socioeconómico y pobreza en América Latina y el Caribe. Heredia, C.R.: Universidad Nacional, Programa Regional de Maestría en Desarrollo Comunitario Sustentable.
- (2001) “Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia y búsqueda de un nuevo camino democrático”, en Rovira, J. (2001) La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- (1996) “Costa Rica: economic aperture and changes in the electorate options and in the political representation of rural family householders”, en *International Review of Sociology*, 6(1):103-115.

- O'Donnell, G. (2007) *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- (2008) “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.º 42, Octubre 2008.
- Paramio, L (2008) “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.º 42, Octubre 2008.
- (2004) “Reforma del Estado y reforma política”, CSIC, Documento de Trabajo 04-06. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
- Paramio, L. y Revilla, M. (eds.) (2006) *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores.
- Pérez-Sainz, JP (2004) *Globalización y comunidad: notas para una sociología económica local*, en Cuaderno de Ciencias Sociales, 134, San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- PNUD (2006) *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. México D. F.: Mundi-Prensa México S. A. de CV.
- PNUD - FLACSO (2005) *Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica*. San José, C.R.: PNUD - FLACSO
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. –1.ª ed.- Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara.
- Programa Estado de la Nación (2006) *Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación.
- (2008) *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible: Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José, C.R.: Estado de la Nación.

- _____(2006) Derechos de la niñez y la adolescencia: una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales. San José, C.R.: Programa estado de la Nación, UNICEF.
- _____(2004) Resumen Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: décimo informe 2004. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación.
- Putnam, R. (1994) Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa. Caracas: Venezuela: Editorial Galac.
- Ramírez, M. y Fallas, E. (1999) Constitución política de la República de Costa Rica (anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional. San José, C.R.: Asamblea Legislativa, Investigaciones Jurídicas S. A.
- Rivera, R.; Rojas, M.; Zeledón, F. y Guzmán, J. (2006) La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en la Costa Rica contemporánea. San José, C.R. FLACSO-PNUD.
- Rivera, R. (2006) “De la reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica”, en Rivera, R.; Rojas, M.; Zeledón, F. y Guzmán, J. (2006) La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en la Costa Rica contemporánea. San José, C.R. FLACSO-PNUD.
- Rivera, R.; Calderón, R.; Blanco, R.; Alfaro, R.; Zeledón, F. y Pérez, N. (2005) Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas) -1.ª ed.- San José, C.R.: FLACSO.
- Rivera, R. (2001) Cultura política, gobierno local y descentralización en Costa Rica. San Salvador, El Salv.: FLACSO, Programa El Salvador.
- Rivera, R.; Orellana, V.; Gálvez, V. y Ortega-Hegg, M. (2001) Red institucional de apoyo a los municipios en América Central. -1.ª ed.- San Salvador, El Salv.: FLACSO, Programa El Salvador.
- Rodríguez, M. (2008) La identidad desde lo local: Construcción de la cohesión social y territorial. San José, C.R.: Fundación DEMUCA.

- Rodrigo, L. (2006) “La política de descentralización educativa en la Argentina de los años 90”, en Revista Complutense de Educación, Vol. 17, N.º 1 (2006) 89-1000. <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/edu/11302496/articulos/RCED0606120089A.PDF> (22/09/2008)
- Rovira, J. (1982) Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970. San José, C.R.: Editorial Porvenir S. A.
- Rovira, J. (ed.) (2007) Desafíos políticos de la Costa Rica actual. San José, C.R.: Editorial UCR.
- Rojas, M. y Castro, C. (1996) “Gobierno local y participación ciudadana en Costa Rica”, en Córdova, R.; Rojas, M. y Castro, C. (1996) Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana. San Salvador, El Salv.: FLACSO, Programa El Salvador.
- Sala Constitucional (1999) Sentencia 05445. San José, C.R.: Exp. 94-000757-007-CO. Res: 1999-05445
http://200.91.68.20/asij/busqueda/jurisprudencia/jur_ficha_completa_sentencia.asp?nBas (28/02/2007)
- Salom, A. (2005) Las élites políticas ante la descentralización en Costa Rica. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica (UCR), Sistema de Estudios de Posgrado. Tesis de doctorado, Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas.
- Segura, E. (2002) El papel de la participación ciudadana en el ejercicio de la gestión municipal. San José, C.R.: Universidad Estatal a Distancia (UNED). Trabajo de graduación, Maestría en Derecho Constitucional.
- Silva, I (2005) “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, en Revista de la CEPAL, 85, abril 2005.
- Silva, M. (1992) Estado y política liberal en Costa Rica: 1821-1940. San José, C.R.: EUNED.
- Sojo, A. (1984) Estado empresario y lucha política en Costa Rica. San José, C.R.: Editorial Universitaria Centroamericana.
- Stallings, B. y Peres, W. (2000) Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. –1.ª ed.- Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica- CEPAL.

- Stiglitz, J (2003) “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en Revista de la CEPAL, 80, agosto 2003.
- (2002) *Globalization and its Discontents*. New York, N.Y.: W.W. Norton & Company Inc.
- Tomassini, L. y Armijo, M. (2002) Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío. Santiago de Chile: LOM Ediciones/ Universidad de Chile.
- Torres, E. (2006) La piel de Centroamérica (Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia) Anexo: ¿Cómo éramos hace medio siglo? Guatemala: FLACSO.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2006a) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de Alajuela, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.
- (2006b) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de San José, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.
- (2006c) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de Heredia, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.
- (2006d) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de Puntarenas, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.
- (2006e) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de Guanacaste, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.

- (2006f) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de Limón, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.
- (2006g) Declaratoria de elección de regidores que integrarán las Municipalidades de los cantones de la provincia de Cartago, durante el período constitucional que se iniciará el primero de mayo del dos mil seis y que concluirá el treinta de abril del dos mil diez. San José, C.R.
- UNA (2006) “Programa UNA- formación para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. I etapa” Heredia, C.R.: Universidad Nacional.
- UNGL (2006) Memorias 10.º Congreso Nacional de Municipalidades. San José, C.R.: Unión Nacional de Gobiernos Locales.
- (s.f.e.) Carrera Administrativa Municipal. <http://www.ungl.or.cr> (25/02/2007)
- Urcuyo, C. (2003) Reforma política y gobernabilidad. San José, C.R.: Editorial Juricentro, S. A.
- Vargas-Cullel, J. y Rosero-Bixbi, L. (2004) La cultura política de la democracia en Costa Rica. Vanderbilt University / USAID: proyecto de Opinión Pública en América Latina
- Vega, J.L. (1982) Poder político y democracia en Costa Rica. San José, C.R.: Editorial Porvenir S.A.
- Vergara, P. y von Baer, H. (eds.). (2004) En la frontera del desarrollo endógeno. Temuco, Chile: Universidad de la Frontera.
- Zeledón, F. (2006) “Balance de la democracia local en Costa Rica. 2004”, en Rivera, R.; Rojas, M.; Zeledón, F. y Guzmán, J. (2006) La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en la Costa Rica contemporánea. San José, C.R. FLACSO-PNUD.

Anexo 1

Siglas utilizadas:

CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CICAP: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (UCR)

CODESA: Corporación Costarricense de Desarrollo

CONACAM: Comisión Nacional de Capacitación Municipal

COREC: Comisión de Reforma del Estado Costarricense

CGR: Contraloría General de la República

DEMUCA: Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FOMUDE: Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (MIDEPLAN / Unión Europea)

FUNDES: Fundación para el Desarrollo Sostenible

GTZ: Agencia Alemana de Cooperación Técnica

ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad

IDA: Instituto de Desarrollo Agrario

IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INCAE: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

INS: Instituto Nacional de Seguros

INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

ITCO: Instituto de Tierras y Colonización

ITCR: Instituto Tecnológico de Costa Rica

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación

MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

ONT: Órgano de Normalización Técnica

ONG: Organización No Gubernamental

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRUGAM: Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (GAM) del Valle Central de Costa Rica.

RDCAFTA: Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos

SNAA: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado

TSE: Tribunal Supremo de Elecciones

UCR: Universidad de Costa Rica

UNA: Universidad Nacional

UNED: Universidad Nacional Estatal a Distancia

UNGL: Unión Nacional de Gobiernos Locales

Anexo 2

Definiciones de IDS, IDH, IRS y Coeficiente de Gini

El índice de desarrollo social (IDS): constituye un indicador resumen que mide las brechas sociales entre las diferentes áreas geográficas del país (cantones y distritos), está compuesto por las siguientes variables: infraestructura educativa, acceso a programas educativos especiales, mortalidad infantil, defunciones de la población menor de 5 años respecto a la mortalidad general, retardo en talla de la población de primer grado de escuela, consumo promedio mensual de electricidad residencial y nacimientos de niños (as) de madres solas. El valor del IDS oscila entre 0 y 100, correspondiendo el valor más alto al cantón en mejor situación sociodemográfica y el más bajo al que presenta el mayor rezago en su nivel de desarrollo.

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).

El índice de desarrollo humano (IDH): es una medida sintética que resume un conjunto de indicadores relativos a salud (esperanza de vida) y educación (alfabetismo y matrícula escolar), que complementan el indicador de ingreso (ingreso per cápita). Tanto en su metodología como en el cálculo del índice, se hace una serie de supuestos referentes, por una parte, a la relación entre los distintos indicadores y, por otra, a su idoneidad para medir las oportunidades que tiene la población de un país. El índice no ha estado exento de críticas y ha sido modificado en diversas oportunidades (PNUD, 2004).

El índice de rezago social (IRS): Está definido en términos de carencias y tiene el objetivo de identificar las zonas o áreas geográficas del país socialmente más rezagadas. Su cálculo se basa en la identificación de la posición o situación relativa de los distritos y cantones del país con respecto al valor del indicador que resume a un conjunto de variables o indicadores que representan tres dimensiones del desarrollo social: educación, salud y vivienda. El cálculo del índice de rezago social permite asignar a cada distrito y cantón del país una posición con respecto al nivel de desarrollo social, clasificar estas entidades geográficas según el grado de rezago, apreciar su distribución geográfica y sus principales características. Para el análisis de la situación de los distritos y cantones se formaron cinco grupos a partir del procedimiento K-medias, el cual permite identificar grupos

relativamente homogéneos con respecto a la característica seleccionada, en este caso el valor del IRS. El número de grupos es arbitrario, y se escogieron cinco grupos, asignándoles la etiqueta de Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo rezago, en función del valor del IRS.

Fuente. González, M.E. (2004) “Índice de Rezago Social”, en Rosero-Bixby, L. (2004) Costa Rica a la luz del censo del 2000. San José, C. R.: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.

<http://ccp.ucr.ac.cr/noticias/simposio/ponencia/gonzalez.htm>

El coeficiente de Gini: Mide el grado de la distribución de la renta (o del consumo) entre los individuos de un país con respecto a una distribución con perfecta igualdad. El índice de Gini mide la concentración de la renta. Su valor puede estar entre cero y uno. Cuanto más próximo a uno sea el índice Gini, mayor será la concentración de la riqueza; cuanto más próximo a cero, más equitativa es la distribución de la renta en ese país. El valor 0 representa la igualdad perfecta y el 1, la desigualdad total.

Anexo 3

POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE DEL GOBIERNO ARIAS SÁNCHEZ 2006-2010.

INTRODUCCIÓN

Debido a la concentración de la actividad económica y de los servicios públicos en el Área Metropolitana, el desarrollo en Costa Rica se manifiesta territorialmente desequilibrado. Esto ha acentuado los niveles de exclusión y pobreza en distintas regiones del país, generando un distanciamiento de las regiones periféricas. Diversos estudios y proyectos, consideran que estos desequilibrios se originan en el modelo de la inversión pública y privada tanto en las áreas rurales como urbanas, lo que hace necesario un nuevo modelo de Estado, más descentralizado, con economías locales que potencien actividades productivas en las regiones, independientemente de su dimensión y ubicación geográfica, con gobiernos locales fuertes, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado integradas en un esfuerzo común.

A la realidad de estos hechos debe sumarse otros de carácter técnico-administrativo. El centralismo que justificó su expansión aludiendo que el desarrollo requería de concentración de poder y recursos para imprimirle unidad, dirección, planificación, racionalidad y coordinación a la acción del Estado, paradójicamente sufrió la ausencia de esos principios en su funcionamiento. En su crecimiento desmedido y como una de sus secuelas, el centralismo mutiló la función del gobierno municipal, lo redujo a su mínima expresión, convirtiéndolo en apéndice administrativo, sin relevancia política y al margen de las tareas, responsabilidades y funciones del desarrollo nacional.

Los ministerios e instituciones descentralizadas, surgidas bajo el esquema técnico funcional, se proyectaron sobre los cantones con total desconocimiento de las competencias y funciones del gobierno local en cada jurisdicción. No solo desconocieron esa función sino que ejercieron un excesivo tutelaje que diezmó la autonomía municipal, despreocupándose de propiciar la modernización del aparato municipal.

La Administración Arias Sánchez, (2006-2010), consciente de que el centralismo se ha agotado como estrategia de desarrollo que permita el crecimiento integral de los cantones, asume el fortalecimiento del régimen municipal, como uno de los ejes fundamentales de su política de gobierno. Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón (PND), tiene como una de sus prioridades la obtención de mejoras tangibles en la gestión pública para la ciudadanía, en el plazo más corto posible, lo cual implica el desarrollo de acciones concretas que le permitan alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión municipal. En esta dirección el PND señala la necesidad de poner énfasis en:

- Fortalecer los gobiernos locales como la instancia natural para descentralizar el poder político y desconcentrar la acción administrativa, en virtud de que se trata de las únicas entidades político-administrativas, realmente existentes a nivel subnacional.
- Promover la participación de los gobiernos locales, en la prestación de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito.
- Preparar los gobiernos locales de cara a la reglamentación del artículo 170 constitucional que prevé la transferencia de competencias y recursos.
- Ampliar la base fiscal de los gobiernos locales, mejorando su gestión tributaria.

Con la convicción del potencial, capacidad y compromiso para el servicio público que poseen los gobiernos locales, el gobierno de la República, se compromete con la ciudadanía a impulsar la dotación de las herramientas jurídicas idóneas para el cumplimiento de las funciones encomendadas a las municipalidades, así como a contribuir en su modernización mediante el apoyo al desarrollo de las capacidades humanas, al desarrollo tecnológico y al aumento en los recursos financieros.

Dichas políticas consideran acciones que son resorte exclusivo del Poder Ejecutivo (Contrato con la Ciudadanía), otras que requieren del concurso de diversas fuerzas políticas (Compromiso Político) y,

finalmente, un tercer ámbito de actuación se dirige a generar espacios de diálogo y discusión sobre el futuro del régimen municipal, en el marco de los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario contenidos en el PND. Al desarrollo de esta política deberán contribuir todas las entidades públicas, para ello el Ministerio Nacional de Planificación y Política Económica actuará como órgano rector y el IFAM como el ejecutor de la misma y articulador del complejo sistema de instituciones estatales, para optimizar la utilización de los recursos.

Este compromiso exige un cambio profundo en el funcionamiento de las instituciones estatales, abandonando la forma vertical de operar en el cumplimiento de su misión y sustituirla por una nueva estrategia de trabajo coordinado, articulado y consensuado horizontalmente en la dimensión local. Es eso lo que ha inspirado a que el Gobierno de la República decida desarrollar una “Política de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”, que contiene cinco ejes rectores, según lo muestra el siguiente esquema.



VISIÓN Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA.

“Al finalizar la administración Arias Sánchez habrá iniciado 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 y social de las comunidades, mediante el fortalecimiento de su gestión administrativa y financiera y la participación equitativa de sus habitantes”.

1. Objetivo General

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.

2. Objetivos Específicos

2.1 Incentivar una mejora continua en la gestión de los gobiernos locales, mediante la provisión de recursos económicos y de instrumentos que promuevan su modernización institucional, en aspectos vinculados a recursos tecnológicos, organización interna, desarrollo de capacidades y competencias, fortalecimiento de procesos y servicios, y programas de capacitación y asistencia técnica, entre otros.

2.2 Mejorar los mecanismos de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, a efecto de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en el nivel local y atender efectivamente las demandas de los municipios.

2.3 Promover las reformas legales que contribuyan a una verdadera descentralización a favor de las municipalidades, dotándolas de mayores herramientas legales para la atención de los asuntos locales, a fin de flexibilizar su actuación.

2.4 Incorporar los ejes transversales de género, ambiente y participación ciudadana como parte esencial de los planes, acciones y estrategias del régimen municipal para impulsar un desarrollo humano local, sostenible y efectivamente equitativo.

2.5 Generar mecanismos de información confiables y oportunos que favorezcan la toma de decisiones a nivel municipal y local.

EJES TRANSVERSALES DE GÉNERO, AMBIENTE Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“Desarrollo de acciones en los municipios tomando en cuenta criterios de sostenibilidad ambiental, igualdad de género y participación ciudadana, de manera que todas aquellas iniciativas de planificación, desarrollo de proyectos y su implementación consideren expresamente la participación de los ciudadanos, su vinculación con el medio ambiente, sus impactos y mecanismos para propiciar efectivamente la integración de los géneros en la gestión local”.

1. Sostenibilidad ambiental

El desarrollo local desde la iniciativa municipal, debe tener en cuenta componentes básicos de protección ambiental, tales como:

- Un adecuado manejo de áreas protegidas, reservas forestales y biológicas en general.
- Una consecuente protección y manejo racional del recurso hídrico, incluido el que administran para consumo y desarrollo de la actividad humana, las municipalidades que operan sistemas de acueducto.
- Una adecuada planificación y estrategia para el manejo de residuos.

Además del cumplimiento de la normativa vigente en la materia, (Ley Orgánica del Ambiente, Ley General de Salud, Estrategia Nacional del Ambiente (ENA) entre otras), se trabajará en el desarrollo y promoción de diversas

herramientas de protección específicas que se elaboran con participación interinstitucional y la cooperación externa (Programa CYMA, PRUGAM, FOMUDE, entre otras). Concretamente se promoverán las acciones siguientes:

- 1.1 ***Plan Nacional de Residuos Sólidos (PRESOL):*** Este plan contiene 31 acciones estratégicas que el país debe aplicar en los próximos quince años, como lo son la reducción de residuos sólidos, su separación y reciclaje, y la sostenibilidad de los servicios, en armonía con el ambiente. Su lanzamiento será el 26 de marzo del 2008 a través del Consejo de Gobierno y su costo es de trescientos mil euros. Es un trabajo en el que participan el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el IFAM, en coordinación con el Programa CYMA de GTZ y el proyecto FOMUDE.
- 1.2 ***Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos:*** Se elaboró un manual para diseñar y ejecutar estos planes, el cual se aplicará primero en diez Municipalidades (Alajuela, Alajuelita, Escazú, Desamparados, Vázquez de Coronado, Alvarado, San Rafael y Santo Domingo de Heredia, Corredores y Sarapiquí) a partir de febrero del 2008, por un costo de doscientos mil dólares. Además, se desarrollarán cuatro planes para la gestión integral de residuos sólidos con FOMUDE.
- 1.3 ***Modernización de acueductos municipales:*** Se contratarán los diseños de optimización de los treinta y un acueductos, para lograr potabilidad y suministro permanente del agua potable, así como la definición de acciones para la protección del recurso hídrico cantonal. Lo anterior, mediante Convenio IFAM–AyA y el concurso de Fondos BID por tres millones de dólares.

2. Equidad de género

En marzo de 2007, el Presidente Oscar Arias lanzó la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, la cual implica el compromiso del Estado por transversalizar el enfoque de género en todo el accionar de las instituciones públicas; asimismo, implementar acciones específicas

para compensar la desigualdad histórica que ha limitado el desarrollo integral de la mitad de la población.

El gobierno es consciente de que no puede hablarse de desarrollo local si no se parte de la incorporación y participación activa, en igualdad de oportunidades, de mujeres y hombres en las comunidades y en los gobiernos locales. De ahí que, en cada una de las acciones a desarrollar en el marco de esta política, se incorporará la perspectiva de género. Específicamente se realizarán las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las oficinas municipales de la mujer en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).
- Coordinación con el Poder Ejecutivo para el mejoramiento de recursos de cuidado y apoyo para personas adultas mayores, niños y niñas, personas con alguna discapacidad, en cada una de las comunidades.
- Promoción de la construcción de modelos de desarrollo económico local, incluyentes de todas las necesidades de la población.
- Exigencia de procesos de participación ciudadana para el diseño de planes de desarrollo y presupuestos públicos participativos.
- Creación de opciones de capacitación para fortalecer a las mujeres en política local (comunal y municipal).
- Identificación y apoyo a proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, que reconozcan la equidad de género como uno de sus principios en el ámbito local.
- Con el apoyo del Proyecto FOMUDE, se impulsarán procesos de gestión local con equidad de género, para desencadenar experiencias demostrativas que puedan ser replicadas a nivel nacional, apoyadas desde las oficinas municipales de la mujer como espacio de formulación de políticas públicas locales. Se impulsará el fortalecimiento de derechos económicos de las mujeres, en al menos cinco cantones, por medio de la adopción de agendas económicas locales.

- Apoyo en general de las acciones de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género.

3. *Participación Ciudadana*

Clave de la descentralización democrática, es sin duda la “Participación Comunitaria”. La descentralización política trata de acercar ese poder a quienes inmediata y directamente están involucrados en sus implicaciones y ese es el norte que guía la presente política. Por ello, se promoverá que las comunidades, por medio de los municipios y asociaciones de desarrollo sean las que tomen sus propias decisiones. Son ellas las que mejor conocen sus problemas, y sólo si cada cual asume su responsabilidad en la tarea de resolver aquello que le concierne, lograremos una sociedad más libre y más próspera.

Algunas de las acciones particulares a desarrollar en este campo son:

- 1.1** De los veintiséis mil millones, gestionados por el Presidente Oscar Arias, para las ochenta y un municipalidades y los ocho concejos municipales de distrito, el 50% se destinará a los cuatrocientos setenta distritos que tiene el país y su destino lo definirán los concejos de distrito ampliados con los presidentes de las asociaciones de desarrollo del lugar. El otro 50%, será para proyectos de alto impacto en cada uno de los cantones. En uno y otro caso, se usarán en proyectos de desarrollo e infraestructura, no en gastos ordinarios.
- 1.2** Planes de Desarrollo Participativo: se elaborarán quince con apoyo de la Cooperación Alemana, GTZ, en quince cantones fronterizos del norte y del sur del país y en cuarenta cantones más, con la cooperación de la Unión Europea, por medio del Proyecto FOMUDE. De este modo se promoverá una nueva cultura política para desarrollar nuevos y variados polos de atracción económica a lo largo de toda la geografía patria. El monto que aporta FOMUDE para la planificación en los cuarenta cantones es de novecientos mil euros.

1.3 Seguridad Ciudadana: Como se indica en el encabezado de este apartado de Participación Ciudadana, las comunidades son las que mejor conocen sus problemas. En este sentido es de vital importancia que un aspecto tan candente en los últimos tiempos, como lo es el deterioro de la seguridad ciudadana, sean las mismas comunidades, por medio de sus municipalidades quienes colaboren en la erradicación de los focos de inseguridad. Esas decisiones en el nivel local son potestad comunal, pues la información y especialmente el conocimiento de las causas que la originan y las soluciones al problema ahí se hallan. De esta manera los organismos estatales que atienden los problemas de inseguridad ciudadana, encontrarán los canales adecuados no solo para la represión sino también para la prevención de los delitos contra los ciudadanos. Parte del esfuerzo incluye la coordinación en este campo entre todos los entes estatales con las municipalidades.

VI. EJES ESTRATÉGICOS

A. Contrato con las municipalidades

1. Modernización Municipal

“Fortalecimiento de las municipalidades en lo técnico, administrativo y en lo político para que puedan asumir nuevas competencias y para que se conviertan en corporaciones de desarrollo eficientes, transparentes y participativas y para que conduzcan el desarrollo local estratégico y asuman los retos que genere el proceso de descentralización democrática del Estado, promoviendo gobernabilidad y participación ciudadana”.

Las municipalidades como entes locales de gobierno y administración de su territorio, tienen el compromiso de fortalecer su autonomía y definir, en conjunto con la sociedad organizada, políticas y estrategias para el desarrollo local sostenible. Con esta visión es imperativo que introduzcan criterios de gestión empresarial pública, para lograr eficiencia, eficacia, transparencia, y estimulen la participación ciudadana en la planificación, toma de decisiones y ejecución de programas y proyectos de desarrollo y progreso de las comunidades en todos sus ámbitos.

Como política de modernización y fortalecimiento administrativo municipal, el compromiso del gobierno nacional consiste en brindar soluciones viables para mejorar la gestión de los recursos humanos y financieros, con una cultura organizacional apropiada para la productividad y la competitividad.

1.1 Modernización Institucional: Para dar un salto cualitativo en los procesos administrativos, financieros, profesionalización del recurso humano y calidad de servicio al cliente, con la colaboración de la Dirección General del Servicio Civil se pondrá en marcha un proyecto de reingeniería municipal (reordenamiento orgánico y funcional), elaborándose a su vez los manuales respectivos de procesos y procedimientos definidos y aplicados. Este proyecto se desarrollará en 20 municipalidades por año y su costo asciende a los ¢120 millones.

1.2 Plataformas de servicios: Conjuntamente con FUNDES se implementará, en veinte municipalidades, durante los próximos doce meses, un programa de plataformas de servicios para disponer de: ventanillas únicas y simplificación de trámites. Esto permitirá la atracción de inversiones y transparencia de los procedimientos.

1.3 Programa de mejora de la gestión tributaria: Con la facilitación del IFAM, se desarrollará un programa para mejorar la gestión tributaria en veinte municipalidades, diez en el 2008 y diez en el 2009. La inversión en condiciones no reembolsables alcanzará los doscientos cincuenta millones de colones.

1.4 Planes reguladores para el ordenamiento territorial y la protección de la biodiversidad: Junto al proyecto PRUGAM y BID-Catastro, se dotará de planes reguladores a treinta y un cantones del Área Metropolitana con una inversión total de dos millones de dólares y a once de la Provincia de Guanacaste, con un costo de alrededor de un millón de dólares, iniciando el 15 de abril del 2008 y terminando el 15 de agosto del 2009.

Asimismo, se trasladará en forma ágil y oportuna, y sin costo para las municipalidades, la información catastral y registral, que está generando el país mediante el Programa de Regularización de Catastro y Registro a cincuenta municipalidades. Esto permitirá mejorar y modernizar la gestión tributaria municipal.

1.5 Reestructuración y modernización del IFAM: El IFAM modernizará su gestión con fundamento en una estructura orgánica ágil y moderna, capaz de asumir con eficiencia y de forma oportuna los retos del Plan de Desarrollo Institucional 2006-2014 que éste ha diseñado, por medio de su reestructuración administrativa, la capacitación de todo su personal y la reforma de su Ley Orgánica, adecuándola a las necesidades actuales y futuras de las estructuras locales.

1.6 Capacitación y formación para el régimen municipal: Desarrollo de procesos de capacitación y formación para el régimen municipal de corto y mediano plazo, por un monto de tres millones seiscientos mil euros, el cual se traducirá en las siguientes acciones:

- Un Sistema Nacional de Capacitación con sostenibilidad financiera, técnica y administrativa, operando en el IFAM, organismo responsable de facilitar la ejecución de toda la oferta programática y responsable de realizar el seguimiento, el control de calidad y la evaluación de impacto.
- Un Instituto de Capacitación para la Administración Local para ordenar y canalizar la ejecución de los programas de capacitación hacia el régimen municipal con nodos de ejecución en todo el territorio nacional, coordinado por la UNED, que funcionará con oferta académica y técnica de las universidades estatales, los colegios universitarios, el INCAE y del INA, así como con aportes de la cooperación internacional, con lo que se maximizará la modalidad de capacitación virtual. Su consolidación programática se realizará en el año 2008 y será un Instituto que afiance los cambios culturales, prepare para asumir riesgos y haga posible el impulso de una capacitación/formación sostenible.
- Fortalecimiento de la capacidad instalada en el área de capacitación del IFAM, mediante una alianza con el Proyecto FOMUDE, para que esta institución cuente con mayor apoyo técnico y financiero destinado a acelerar la ejecución de su Plan de Desarrollo Institucional 2006-2014.

1.7 Cooperación Internacional: Desde el IFAM se coordinarán las políticas, planes y programas de cooperación, procurando el fortalecimiento municipal en forma armónica, con criterios

unificados sobre el desarrollo de proyectos y optimización de los recursos disponibles. Actualmente se cuenta con los siguientes programas:

- Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica, PRUGAM-Costa Rica- Comisión Europea.
- Regularización de Catastro y Registro de la Propiedad Inmueble–Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Desarrollo Local y Comunal. Proyecto GTZ-PRODELO.
- Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA). Costa Rica-GTZ.
- Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización, FOMUDE-Costa Rica- Comisión Europea.

1.8 Plan Nacional de la Prevención de la Violencia por armas de fuego:

Articulación por parte del Estado de los esfuerzos provenientes del Gobierno Central, de los gobiernos locales y de las organizaciones comunales dirigidos a atender el problema de la violencia, buscando incorporar a nuevos actores en tareas de prevención de la violencia por armas de fuego.

A partir de la realidad local y con la incorporación de estos nuevos actores se formulará una política local de seguridad, la que incorpore el tema de la atención de la violencia armada dentro del municipio. Al mismo tiempo, se promoverá una política de control de espectáculos públicos y patentes de licores así como la realización de campañas de autorregulación ciudadana que incentiven una cultura de paz, donde las municipalidades tengan un rol de liderazgo.

De conformidad con lo anterior las municipalidades podrán:

- Diseñar y formular una política local de seguridad en donde la agenda incorpore el tema de la atención de la violencia armada dentro del municipio.
- Promover la reducción y neutralización de los factores de riesgo de la violencia armada. Estudios demuestran que la arquitectura y la criminología han encontrado una fuerte relación entre el contexto urbano y el comportamiento de las personas, así como entre el diseño de los espacios

públicos y la percepción de seguridad y tranquilidad de los ciudadanos.

- Promover y participar de campañas de autorregulación ciudadana para que los vecinos atiendan una cultura de paz.
- Atender el fenómeno de la violencia intrafamiliar con el fortalecimiento de las Oficinas de la Mujer, que por norma legal, deben existir en todos los Gobiernos Locales.
- Fomentar el mejor uso del tiempo libre de los ciudadanos mediante actividades culturales, de esparcimientos familiares, recreativos y deportivos.
- Promover y participar de campañas de educación y sensibilización sobre el tema.
- Fomentar la generación de capital social y fortalecer el liderazgo municipal de cara a la conjunción de las sinergias que puedan aglutinarse de las fuerzas vivas de la comunidad y de numerosas agrupaciones que de una y otra forma responden en alguna medida a los intereses municipales como Junta Vial, Junta de Educación, Juntas de Salud, Comités Cívicos, entre otros.

2. Gobierno Digital Municipal

“Consolidación de una estrategia de modernización municipal que permita posicionar este esfuerzo como una solución efectiva, permanente y sostenible, adscrita a la iniciativa de Gobierno Digital, con el fin de apoyar la introducción controlada de tecnologías de información y comunicación apropiadas para mejorar la eficiencia administrativa y consolidar los esfuerzos de mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía”.

Los gobiernos locales operan sus sistemas de información y otras herramientas informáticas de manera separada, sin apego a estándares y sin aprovechar economías de escala, que les permitirían conseguir ahorros importantes en la provisión de suministros y demás equipamiento. Este modo de operación, de forma independiente, impide unir esfuerzos en el desarrollo de soluciones informáticas que faciliten la consolidación de información y, por ende, permitan conocer con detalle el desempeño municipal, y así tomar las decisiones y medidas oportunas para su mejoramiento continuo.

Contrarrestar esto, conlleva el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación en el espacio municipal, razón por la cual y en el marco de la Política de Gobierno Digital que lleva adelante la presente Administración, se ha dispuesto el desarrollo

de herramientas que favorezcan la modernización municipal y ofrezcan a la ciudadanía los foros propicios para la rendición de cuentas y fomenten la transparencia administrativa. De ahí la necesidad de avanzar hacia el fortalecimiento tecnológico de las municipalidades, como parte importante de su fortalecimiento. Este esfuerzo no es un proceso aislado sino que se enmarca dentro de la política de Gobierno Digital que esta Administración está promocionando, con la ayuda de socios estratégicos, por lo que el régimen municipal debe tener un rol activo que le permita liderar esta necesaria transformación y modernización

2.1 Sistema informático integrado municipal: Se brindará a todas las municipalidades un software con tecnología de punta, que integre los procesos con la rigurosidad de la alta gerencia, permitiendo la correcta y oportuna toma de decisiones, sustentada en información fidedigna. El costo aproximado es de cinco millones de dólares, iniciando con un proyecto piloto en ocho municipalidades, durante el segundo semestre de 2008. Este sistema permitirá:

- Sustitución del Sistema Información Municipal, SIM 2.0, instalado en sesenta y cuatro municipalidades, en toda aquella municipalidad que lo solicite.
- Mantener la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información sensible de cada uno de los miembros del régimen municipal.
- Estandarización del lenguaje de programación, que permita su interacción con diferentes bases de datos relacionales y diferentes plataformas.
- Estandarización de un sistema de información para el régimen municipal.
- Agilización y simplificación de procedimientos y trámites para brindar una mejor atención a la ciudadanía.

2.2 Red Municipal de Conectividad: Creación de una red que permitirá interconectar a las ochenta y una municipalidades, los ocho concejos municipales de distrito, las federaciones, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y al IFAM. Será un instrumento para la capacitación a distancia, la instalación de un portal municipal y la comunicación en tiempo real

de todo el sector, lo cual disminuirá significativamente los costos de transporte, llamadas telefónicas, con el consiguiente mejor aprovechamiento del tiempo. Este proyecto se adjudicó recientemente, con un costo de un millón de euros e inició en enero del 2008.

2.2.1 Infraestructura tecnológica municipal: Para obtener los productos del gobierno digital, urge reconstruir la red de comunicación de cada municipalidad, lo que se hará mediante recursos del préstamo BID-Catastro, por medio de licitación pública, en el cuarto trimestre de 2008, con un costo de \$1 millón.

1.1 Portal Municipal en la WEB: Se creará un portal municipal en la WEB y la integración de una plataforma unificada para el pago de los tributos, patentes e impuestos municipales por medio de la Internet, para aprovechar la infraestructura tecnológica del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) del Banco Central de Costa Rica. El IFAM cuenta con la plataforma tecnológica para esta integración.

Este portal permitirá aglutinar tanto la información concerniente al sector municipal como la oferta de servicios por vía electrónica a los funcionarios municipales y a la ciudadanía en general, que podrá utilizar este formato digital para tener una alternativa ágil de comunicación e interacción con los gobiernos locales. El Portal estará estrechamente ligado a la página de Gobierno Fácil, como componente municipal de la estrategia de Gobierno Digital.

1.2 Dotación de equipo: Donación de equipo de cómputo con sus respectivas baterías de respaldos y licencias de programas originales, lo mismo que equipos de impresión para cada municipalidad, concejo de distrito y federaciones para fortalecer la gestión administrativa, la planificación urbana, el catastro y la recaudación. Este equipo fue donado por PRUGAM a las treinta y una municipalidades de la Gran Área Metropolitana, específicamente a las oficinas que se ocupan de la planificación urbana. Por parte del Proyecto FOMUDE también habrá donación de equipo similar para las ochenta y una municipalidades, federaciones, oficinas de la mujer, entre otras instancias relacionadas con el régimen municipal.

Por medio del Componente III del Programa de Regularización y Catastro y el aporte de FOMUDE, se mejorará la infraestructura eléctrica municipal como paso previo a la instalación de equipos.

3. Autonomía Financiera

“Cumplimiento de forma efectiva y oportuna con las obligaciones de transferencia de recursos hacia el Régimen que la legislación vigente ordena al Poder Ejecutivo y facilitar los procedimientos de acceso de parte de los gobiernos locales a esos recursos, además de proveerles de nuevas fuentes de recursos”.

El logro del codiciado desarrollo local y la forzosa prosperidad de las comunidades son función directa de la recuperación del poder político y económico que lleguen a alcanzar los gobiernos locales costarricenses, para lo cual, indudablemente precisa la reciprocidad del gobierno nacional.

En este sentido, el compromiso del gobierno nacional consiste en brindar soluciones viables para incrementar en forma sostenida, las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y asegurar, que estas sean transferidas en su totalidad y en forma oportuna para la debida ejecución de los programas y proyectos de inversión local en obras y servicios, en aras de favorecer el equilibrio en el desarrollo de las comunidades y fortalecer la autonomía municipal y los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en nuestro país.

1.1 Girar los recursos definidos por la legislación existente: Inclusión en los presupuestos de la República, los recursos de la Ley de Partidas Específicas, de la Ley de Impuestos a los Hidrocarburos y de otras leyes, que definen ingresos a favor de las municipalidades, como por ejemplo:

- El impuesto a las exportaciones de banano.
- El impuesto al cemento.
- El impuesto al ruedo.
- El impuesto de licores.
- El impuesto por multas de tránsito, etc.

Esto conlleva el compromiso de agilizar los mecanismos y procedimientos en el giro de los recursos financieros provenientes del presupuesto nacional, destinados a partidas específicas y al mejoramiento de la red vial cantonal, a fin de transferir estos recursos en el momento oportuno para su administración y aplicación por parte de los gobiernos locales.

- 1.2 *Trasladar recursos para red vial:*** Sin dilación, se girarán a los gobiernos locales la suma de veintinueve mil millones de colones del presupuesto nacional de 2008, para invertir en infraestructura de la red vial cantonal y se continuará presupuestando y trasladando la totalidad de estos fondos, de conformidad con los ingresos reales según lo estipula la Ley N° 8114.
- 1.3 *Asignación presupuestaria en 2008:*** Destinar una asignación en el presupuesto nacional de 2008 de dos mil quinientos millones de colones, para los programas de cooperación al desarrollo local del IFAM, con un incremento anual no inferior a la tasa de inflación, en presupuestos nacionales subsiguientes.
- 1.4 *Fondo solidario de apoyo a los Gobiernos Locales:*** Gracias al compromiso y el apoyo del gobierno de la República, el Ministerio de Hacienda presupuestó para el año 2008, veintiséis mil millones de colones, los cuales serán transferidos a las Municipalidades, para que los destinen a proyectos prioritarios, distritales y cantonales, de acuerdo a los planes de desarrollo local.
- 1.5 *Impuesto solidario y plataforma de valores:*** El plan fiscal contempla un tributo a las residencias de lujo, cuyo importe servirá para erradicar los tugurios. Este plan será coordinado con los gobiernos locales; los que, a su vez, recibirán el próximo año la actualización de las plataformas de valores de las propiedades inmobiliarias en todo el país.
- 1.6 *Mayores potestades tributarias a los gobiernos locales:*** El Poder Ejecutivo apoya el proyecto de Ley N° 14 038 que reforma el régimen tributario municipal, incorporando la potestad de los gobiernos locales de establecer sus propios tributos. Por un lado, reducirá las presas de proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa y, por otro, permitirá mantener actualizadas las tarifas por servicios municipales.
- 1.7 *Financiamiento a través de IFAM:*** El IFAM dispondrá de recursos propios para apoyar la inversión de proyectos municipales³¹, en las condiciones más favorables posibles del mercado (los plazos hasta de quince años con períodos de gracia y con tasas fijas), por seis

31. El IFAM ha venido desarrollando proyectos de inversión en áreas como: desechos sólidos, recursos hídricos, infraestructura, maquinaria y equipos, y en las áreas operativa-administrativa; como también puede emprestar en cualquier otra área de necesidades locales, dando cobertura a un 20% de las municipalidades, con una tendencia proyectada de un 25% a 30% por año.

mil quinientos millones de colones para los próximos dos años, y con una perspectiva estimada similar para el periodo 2009 – 2010. La idea de apoyar a estos proyectos es generar un enlace de lo local a lo regional para que se produzcan las economías de escala que favorezcan a los usuarios finales. Asimismo, se pretende darle contenido económico a los megaproyectos cantonales que son imposibles de financiar con el presupuesto de un año, pero que las municipalidades sí tienen la capacidad de atender el principal y su amortización de estos créditos para el desarrollo.

4. Co-participación (coordinación gobierno central-gobierno local)

“Establecimiento de mecanismos por medio de los cuales se logre una efectiva comunicación, coordinación y colaboración entre las instituciones públicas del Poder Ejecutivo y los gobiernos locales, con el fin de optimizar el uso de los recursos destinados a obras y políticas públicas con impacto directo en las diferentes comunidades del país”.

La ausencia de una coordinación interinstitucional es una de las causas de ingobernabilidad en el aparato institucional público de los países latinoamericanos, y Costa Rica no escapa a esta realidad funcional administrativa. Proyectos de importancia estratégica prioritaria para el país, se encuentran paralizados o avanzan muy lentamente, generando costos adicionales a la sociedad costarricense. Frente a esta situación, se ha hecho necesaria la existencia de una nueva figura institucionalizada con legitimidad y peso político en el gobierno; que logre apalancar políticamente e impulsar y echar a andar, el engranaje en políticas públicas prioritarias para el país.

Es así como este gobierno decide contar en el gabinete con una persona que cumpla con el rol de facilitador de los procesos de coordinación interinstitucional que se requieren para el cumplimiento de los compromisos asumidos, verificando la realización efectiva de las políticas públicas. En el ámbito municipal, se trata de impulsar acciones concretas encaminadas a mejorar las relaciones entre los gobiernos locales y las diversas instancias del Poder Ejecutivo, principalmente con el objetivo de alcanzar un beneficio directo para las municipalidades, traducido en términos de una mejor coordinación de orden funcional. Lo que se pretende entonces, es facilitar la comunicación y la coordinación entre instituciones de gobierno y las municipalidades con el fin, de facilitar la ejecución

efectiva de políticas públicas que benefician a las comunidades. Sin coordinación no se logra la eficiencia que las nuevas realidades demandan, pero si se trabaja en conjunto se logrará una gestión más eficaz y transparente, que nos permitirá satisfacer una mayor cantidad de necesidades en nuestras comunidades.

En esta Política de Fortalecimiento Municipal, la coordinación interinstitucional parte de que el gobierno local es el ente autónomo que debe liderar el destino de los recursos y programas provenientes del gobierno central para su respectivo cantón.

1.1 Encuentros entre autoridades nacionales y locales: Realización de encuentros periódicos entre autoridades del gobierno local y nacional, para presentar los proyectos y recursos disponibles en cada ministerio e institución autónoma, susceptibles de ser coordinados con los gobiernos locales y para que las autoridades municipales escojan o propongan, modificaciones a los mismos para adaptarlos a los planes de desarrollo cantonales. Dos encuentros se han desarrollado en el año 2007 y el tercero se llevó a cabo en el mes de enero del 2008. De aquí surgirá el diseño consensuado de una propuesta de coordinación del gobierno central con los gobiernos locales.

1.2 Directrices de apoyo político a los gobiernos locales: Emisión de un decreto que defina y precise los alcances y les otorgue un rango político-jurídico de mayor trascendencia y certeza a la prioridad establecida por el gobierno al trabajo conjunto con los gobiernos locales. Esta determinación se plasmará en el mes de junio del 2008.

Como parte de dicha directriz, cada jerarca deberá nombrar en el ministerio e institución autónoma a uno o más funcionarios de alto rango para que atiendan las inquietudes, solicitudes y visitas de los Alcaldes y Alcaldesas ante las instituciones respectivas.

1.3 Foro o congreso gobernabilidad nacional y local: Una vez al año y previo a los Encuentros entre autoridades nacionales y locales, se reunirán el Presidente de la República, sus ministros y ministras, presidentes y presidentas ejecutivas, diputados y diputadas, alcaldes y alcaldesas y regidores y regidoras, para

señalar sus compromisos durante el siguiente año con los gobiernos locales y la descentralización. Del mismo modo, los representantes locales informarán de los avances del sector en su modernización institucional y avance en la nueva cultura política de gobernabilidad con participación ciudadana. El observatorio de la descentralización y la certificación de los gobiernos locales, brindarán también sus informes a propósito de avances y retos en esta materia.

1.4 Consejos cantonales de coordinación interinstitucional: Emisión de un decreto para la conformación de un consejo de coordinación interinstitucional a nivel cantonal, conformado por un representante de cada entidad pública, en que con el liderazgo de los alcaldes y alcaldesas, las municipalidades se constituyan en el centro de coordinación eficaz de toda la actividad y gestión pública. Esta metodología de complementación de acciones y recursos nacionales y locales, se regulará por decreto que emitirá el Presidente de la República en el cuarto trimestre del próximo año.

1.5 Gestión de Riesgo y Atención de Emergencias: Este tema cada día cobra más importancia en muchas comunidades del país, pues los eventos son cada vez más frecuentes y cada vez más costosos de abordar. La coordinación con la Comisión de Emergencias es sustancial, para que a través de los Comités Locales y Regionales de Emergencias se diseñen las políticas y acciones de prevención, así como el direccionamiento de los recursos que el gobierno central destinará a cada cantón.

1.6 Directorio de Recursos Financieros: Realización de un inventario de los recursos que desde el gobierno central se traslada a las municipalidades, a efecto de disponer de la información sobre todas las fuentes de recursos disponibles para los gobiernos locales.

B. Compromiso Político

5. Legislación para la Descentralización

Junto a los diputados y diputadas que integran la Comisión de Asuntos Municipales, los valiosos aportes de los funcionarios de la Municipalidad de San José y de FOMUDE bajo la coordinación de IFAM, se ha identificado y redactado un conjunto de reformas constitucionales y legales que juntas incidirán favorablemente en los cambios que se requieren para cimentar el poder local.

Con la instauración de las nuevas autoridades legislativas, el 1 de mayo de 2006, surge la iniciativa de constituir en el seno de la Asamblea Legislativa una Comisión Especial de Asuntos Municipales. Aunque existió el suficiente consenso político multipartidista para la conformación de dicha Comisión, la cual fue formalmente instaurada en su momento con representantes de las fracciones mayoritarias, de su constitución surgió un nuevo reto a saber: cuáles proyectos de ley iban a ser analizados y cuáles debían ser presentados o propuestos.

Bajo este contexto, surgió la iniciativa de encargar al IFAM la responsabilidad de coordinar un equipo de representantes de los diversos sectores involucrados, con el propósito de identificar aquella legislación necesaria para la modernización del régimen.

Después de muchas consultas y reuniones entre los principales actores (municipalidades, partidos políticos representados en el Congreso, Poder Ejecutivo, UNGL, IFAM), surge de manera consensuada un acuerdo respecto de la necesidad de proponer e impulsar un conjunto de proyectos de ley, algunos de naturaleza constitucional y otros de legislación ordinaria.

Esto incluye la reforma a la legislación relacionada con las finanzas municipales, mediante proyectos tales como: Proyecto N° 14 038 (aprobación municipal de tributos), Proyecto 15 298 (reforma 8 114), Proyecto de Ley de Licores, reformas a los artículos 69, 74, 75 y adiciona otros (Código Municipal), Proyecto de Ley de Bienes Inmuebles³² (sube el impuesto del 0.25% al 0.40%). Todos estos proyectos incidirán en la hacienda municipal.

Finalmente, como eje central de la descentralización, este gobierno se compromete a impulsar una ley marco que haga efectiva la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución.

5.1 Iniciativas:

- Propuesta de ley marco de transferencia de competencias y

32. Los proyectos a los cuales no se les identifica con el número de ley, es porque se asume que no se les dado la formalidad del caso.

recursos. Está en proceso de elaboración y se espera tener un texto consensuado en el corto plazo.

- Reformas Constitucionales
 - Proyecto de ley Reforma del Artículo 96 constitucional. Financiamiento estatal a campañas locales.
 - Proyecto de Ley. Expediente legislativo N.º 14.038. Art. 174 y 175.

- Reformas Hacendarias.

-Proyecto de Reforma a la Ley de Bienes Inmuebles (N.º 7509). Modifica la Ley de *Bienes Inmuebles* y otras relacionadas.

- Reformas Jurídico-Políticas.
 - Proyecto de Ley. Expediente N.º 16535: Reformas al Código Municipal y al Código Electoral para unificar las elecciones de las autoridades municipales y realizarlas en medio período.

- Otras reformas

-Proyecto de Ley Expediente N.º 16 373: Reforma artículos 13, 51 y 52 del Código Municipal.

-Proyecto de Ley de autorizaciones: Reforma del Artículo 62 del Código Municipal.

-Proyecto de Ley. Expediente N.º 16 224: Reforma al artículo 55 del Código Municipal.

-Proyecto de Ley. Expediente N.º 16 255. Presupuestos participativos: Modificación al capítulo IV, del título IV, del Código Municipal que se denominará presupuestos participativos municipales.

-Proyecto de Ley. Expediente N.º 16 385: Creación de empresas municipales de economía mixta.

-Proyecto de Ley. Expediente N.º 15 298: Reforma del artículo 5 de la *Ley de Simplificación y Eficiencia tributarias* N.º 8114, y modificación del artículo 7 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, N.º 7798.

- Proyecto de Ley de expendio de bebidas alcohólicas: Reforma la Ley de licores N.º 10 de Licores 7 de octubre de 1936.

- Reformas a los artículos 69, 74 y 75 y adición de otros, al Código Municipal: Reforma al Código Municipal.

C. Acuerdo.

En el marco de los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario

contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el IFAM organizará una discusión alrededor de temas de interés para el régimen municipal con distintos actores sociales vinculados al quehacer local, de manera que se propicie la generación de acuerdos sobre las reformas que en materia de descentralización y fortalecimiento municipal se requieren a futuro.

VII. MECANISMOS DE INFORMACIÓN Y MONITOREO.

“Impulso al proceso de descentralización y fortalecimiento de las capacidades municipales mediante la generación de instrumentos de información respecto al desarrollo local, seguimiento de políticas de descentralización y avances de los gobiernos locales en sus procesos de modernización institucional”.

Actualmente y en el proceso de descentralización y globalización en el que está inmerso el país, se requiere de información válida e ilustrativa de la situación operacional y de organización de los gobiernos locales respecto al municipio que representan. Esto es indispensable para avanzar hacia un mayor control de las competencias actuales así como de las futuras que se trasladen hacia los gobiernos locales. De ahí la necesidad de contar con un instrumento que provea de información sobre las acciones que en materia de descentralización lleva adelante el Estado, así como sobre las características del desarrollo local presentes en el país, articulando en esta iniciativa los diversos esfuerzos de información que actualmente existen.

Complementariamente al esfuerzo que realice el Estado en materia de descentralización, es preciso contribuir a que las municipalidades logren mejoras sustantivas en su gestión interna y externa, de manera que se fortalezca el proceso descentralizador con gobiernos locales fuertes y eficientes. Con ese objetivo, el PND señala dentro de sus acciones prioritarias en el campo municipal la instalación de un sistema de certificación en competencias municipales. Además de orientar el apoyo que el IFAM y otras entidades del Poder Ejecutivo brinden a las municipalidades, el sistema debe contribuir al suministro de información útil sobre las áreas de fortalezas y debilidades de los ayuntamientos en su gestión.

1.1 Observatorio de la descentralización y el desarrollo local: Instalación y puesta en ejecución de un observatorio nacional para

la descentralización y el desarrollo humano local, que provea de información sobre las acciones que en materia de descentralización lleva adelante el Estado y las características del desarrollo local presentes en el país, articulando en esta iniciativa, los diversos esfuerzos de información que actualmente existen.

El observatorio brindará cada año un informe del estado del fortalecimiento institucional y el proceso de descentralización, especialmente desde las instancias que correspondan en los poderes ejecutivo y legislativo, respecto al impulso u obstaculización de estos procesos. Además, éste permitirá la consecución de los siguientes productos:

- Instalación y puesta en ejecución de un observatorio nacional para la descentralización y el desarrollo humano local.
- Mejoramiento de las capacidades de las autoridades locales para la gestión de la información y su desagregación, incluyendo aspectos de género y de sostenibilidad ambiental.
- Información rigurosa y confiable para el diseño de políticas y procesos de toma de decisiones en el nivel local.
- Mecanismos de información a la ciudadanía sobre indicadores del desarrollo (página web y otros mecanismos de información) que favorezca una participación informada en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública.
- Atender la demanda ciudadana por información sobre el desarrollo humano local.

1.2 *Certificación municipal:* Implementación y puesta en marcha de un sistema de certificación en competencias municipales, enfocado en mejorar de forma continua la buena gestión municipal, promoviendo una cultura de autoevaluación. Para tal efecto, el MIDEPLAN y el IFAM, diseñarán y pondrán en práctica un instrumento, que en un primer momento, evaluará cuatro grandes áreas definidas a partir del concepto de buena gestión municipal.

Este programa se acompañará de un paquete de incentivos para las municipalidades que resulten certificadas así como, de una oferta institucional de apoyo para que los gobiernos locales cumplan con los

requerimientos mínimos que exige la certificación. Este mecanismo incluye lo siguiente:

- ***Un esquema de certificación debidamente diseñado y en ejecución a partir del 2008.***
- ***Un paquete de incentivos para las municipalidades que logren certificarse:***
 - Oferta crediticia por parte del IFAM en condiciones más favorables.
 - Acceso a créditos y servicios del Banco de Costa Rica en condiciones más favorables.
 - Oferta de cooperación con organismos internacionales para municipalidades certificadas.
 - Constitución de un Fondo de Excelencia Municipal en el Presupuesto Nacional de la República.
 - Programas de gobierno con mayores ventajas para municipalidades certificadas.
- ***Un paquete de apoyo para las municipalidades que no alcancen la certificación.***
 - La oferta institucional del IFAM se dirigirá a atender las debilidades presentes en las municipalidades, detectadas durante el proceso de certificación.
 - Junto a las acciones planteadas en esta política, desde FOMUDE y otros proyectos de cooperación internacional se contará con un programa de apoyo para las municipalidades no certificadas, como una estrategia de fortalecimiento y desarrollo de habilidades necesarias.

1.3 Editorial Armando Arauz: La Junta Directiva del IFAM aprobó la creación de un servicio editorial, dedicado a la memoria del Licenciado Armando Arauz Aguilar, con el propósito de remozar y conjuntar ideas e investigaciones propias del Régimen. En el mes de mayo del 2008, se iniciarán las publicaciones de investigaciones, ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal.

VIII. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y ROL DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR

Esta Política de Descentralización debe servir para reafirmar la autonomía municipal y legitimar el papel de las organizaciones

representativas de su sector. Por lo tanto, en su ejecución y fiscalización, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, las federaciones municipales, los concejos de distrito, los concejos municipales de distrito, las asociaciones de desarrollo comunal, como organizaciones representativas, desempeñarán un papel protagónico junto a las instituciones públicas y poderes del Estado.

IX. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Las acciones de evaluación y seguimiento, estarán a cargo de una comisión interinstitucional bajo la coordinación de MIDEPLAN, que por medio del Área de Evaluación y Seguimiento suministrará los criterios técnicos metodológicos en materia. La comisión estará integrada por Un representante del IFAM; Un representante del Ministerio de la Presidencia de la República; Un representante de MIDEPLAN; Un representante de la UNGL y Un representante de las Federaciones Municipales.

Su creación estará sujeta a la elaboración de un decreto elaborado por el Poder Ejecutivo; donde se establezcan las responsabilidades de cada una de las partes involucradas; sus funciones, plazos de reunión, entre otros.

X. CRONOGRAMA DE ACCIONES

	ACCIONES	MONTO	PLAZO	RESPONSABLES
Modernización Municipal	Modernización Institucional	€300 millones	2008-2009 (20 municipalidades cada año)	IFAM-SERVICIO CIVIL
	Plataforma de Servicios	\$200 mil	2008 (20 municipalidades)	IFAM-Fundes
	Programa de Mejora en la Gestión Tributaria	€250 millones	2008-2009 (10 municipalidades por año)	IFAM
	Planes reguladores para el ordenamiento territorial y la protección de la biodiversidad	\$3 millones	2008-2009 (42 cantones con planes reguladores)	IFAM-PRUGAM-BID-Catastro
	Reestructuración y modernización del IFAM	€20 millones	2008	IFAM
	Capacitación y formación para el régimen municipal (Instituto de Capacitación Local)	€ 3,6 millones	2008-2009. Instituto de Capacitación en funcionamiento	IFAM-FOMUDE
Gobierno Digital Municipal	Sistema Informático Integrado Municipal	\$5 millones	2008-2009 2008 (Plan piloto en 8 municipalidades) 2009 y 2010 el resto de las municipales	IFAM-FOMUDE BID-CATASTRO
	Red Municipal de Conectividad	€ 760.400	2008	IFAM-MIDEPLAN-FOMUDE
	Portal Municipal en la WEB	(incluido en la red municipal de conectividad)	2008	IFAM-MIDEPLAN-FOMUDE
	Dotación de equipo	€ 431.000	2008	IFAM-FOMUDE-BID-Catastro.
Transferencia de recursos	Partidas Específicas	€3.000 millones	2008	Ministerio de Hacienda
	Recursos para Red Vial	€21.000 millones	2008	Ministerio de Hacienda
	Asignación presupuestaria 2008	€2.5000 millones para IFAM	2008	Ministerio de Hacienda
	Fondo solidario de apoyo a municipalidades	€26.000 millones	2008	Ministerio de Hacienda
	Financiamiento de IFAM	€6.500 millones	2008	IFAM

...sigue tabla

...continúa tabla

164

	ACCIONES	MONTO	PLAZO	RESPONSABLES
Co-participación	Encuentros autoridades naciones y locales	Recursos propios	2008-2010	IFAM-Ministerio de Coordinación
	Directriz de apoyo político	Recursos propios	2008	IFAM-Ministerio de Coordinación
	Congreso de Gobernabilidad	Recursos propios	2008-2009	IFAM-Ministerio de Coordinación
	Consejos Cantonales de Coordinación	Recursos propios	2008	IFAM-MIDEPLAN
	Directorio de Recursos Financieros	Recursos propios	2008	IFAM-Ministerio de Coordinación
Mecanismos de Información	Observatorio de Descentralización	€225.000	2008-2009	MIDEPLAN-IFAM-FOMUDE
	Certificación Municipal	Recursos propios	2008 Plan Piloto	MIDEPLAN-IFAM
Legislación	Reformas Constitucionales-Hacendarias-Políticas	Recursos propios	2008 Presentados a la Asamblea Legislativa proyectos de ley	Ministerio de la Presidencia-IFAM-MIDEPLAN
	Ley Marco para la Transferencia de Competencias	Recursos propios	2008. Presentado a la Asamblea Legislativa proyecto de ley	Ministerio de la Presidencia-IFAM
Ejes Transversales	Sostenibilidad ambiental	¢ 1.500 millones	En el periodo de la presente Administración	IFAM-GTZ-BID-FOMUDE
	Equidad de género	Recursos propios	2008-2009	IFAM-FOMUDE
	Participación Ciudadana (Planes de desarrollo local participativos)	Aproximado € 800.000 (recursos de la Unión Europea)	15 cantones fronterizos GTZ alemana 40 del resto del país cooperación de unión europea	GTZ Prodelo. IFAM-FOMUDE

Anexo 4

PROYECTO DE LEY GENERAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objetivo: La presente ley tiene como objetivo ejecutar la disposición establecida en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los Gobiernos Locales; y contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado Costarricense.

Artículo 2. Propósitos. Este proceso busca contribuir a la Modernización del Estado de Costa Rica, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos a través de una gestión eficiente, eficaz y transparente, mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.

Artículo 3. Principios del proceso de transferencias. Son principios orientadores del proceso de transferencia de fondos públicos y de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a los entes locales, los siguientes:

- a) **Subsidiariedad:** Las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria por la Administración Pública central o descentralizada cuando de manera excepcional lo amerite la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.
- b) **Complementariedad:** La transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a los entes locales, permitirá el ejercicio concurrente de competencias cuando sea necesario para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la administración pública nacional y la administración pública municipal.
- c) **Equidad:** La distribución de los recursos del Estado hacia las municipalidades, será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades locales, así como al ámbito, alcances y cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.

- d) **Gradualidad:** El proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los gobiernos locales, una clara asignación de competencias a las municipalidades y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.
- e) **Asimetría:** El proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada Municipalidad respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los gobiernos locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa, progresiva.
- f) **Permanencia:** La descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central y descentralizada.
- g) **Democratización:** La descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y organización de los gobiernos locales y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.
- h) **Integración regional:** El proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.
- i) **Financiación:** Cada ley especial especificará cuáles son las competencias que se transfieren, reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla. Las municipalidades no estarán obligadas a asumir nuevas competencias si no han sido transferidos los recursos requeridos para garantizar su ejercicio eficaz y eficiente.

Artículo 4. Ejercicio asociado de las competencias municipales.

1. Una vez que la titularidad de la competencia sea asumida por el gobierno local podrá ser ejercida con los otros gobiernos locales o con otras instituciones públicas para cumplir fines locales, supra cantonales, regionales, provinciales o nacionales.

2. El ejercicio colectivo de las competencias municipales no causa su renuncia ni su transferencia.
3. Las municipalidades podrán ejercer sus competencias e invertir sus fondos por intermedio de entes de naturaleza local o regional, creados con ese propósito, como las federaciones municipales. Los entes municipales supra cantonales gozarán de plena personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines y de la inversión de los fondos municipales.
4. Las competencias municipales serán ejercidas de manera que se cumpla el plan de desarrollo municipal; y en lo aplicable, con respeto del principio de Autonomía Municipal, el Plan Nacional de Desarrollo
5. El territorio del cantón no será el límite al ejercicio de las competencias ni para la inversión de fondos públicos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines.

CAPÍTULO II.

De la coordinación y concertación del proceso de transferencias de recursos y competencias.

Artículo 5. De la autoridad responsable en el Poder Ejecutivo. Para los efectos de ésta ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, será la autoridad responsable del Poder Ejecutivo ante las municipalidades de la coordinación y concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito. El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, propondrá las competencias que serán transferidas a aquellos los locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas; concertará el proceso de transferencia de competencias y elaborará los anteproyectos de Ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa.

Dentro de este proceso, el Poder Ejecutivo podrá utilizar instrumentos técnicos como la certificación, como mecanismo de apoyo permanente al mejoramiento de la gestión municipal, sin perjuicio de la autonomía municipal y en concordancia con los alcances del artículo 170 constitucional.

Artículo 6. Órgano consultivo. Para sus funciones de coordinación y concertación, la autoridad responsable contará con la asistencia de un Consejo de carácter consultivo, presidido por ella misma, en el que estarán representados el Ministro de Hacienda, un representante del IFAM, un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, un representante de la Asociación Nacional de Alcaldes, una representante de la Red de Mujeres Municipalistas, un representante de CONADECO, un representante de la empresa privada a elegir por la UCCAEP, un representante del sector sindical, y dos representantes de las Federaciones de Municipios designados por ellas.

Artículo 7. Coordinación. Los Ministerios y sus órganos adscritos deberán coordinar con el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica sus acciones específicas para desarrollar con eficiencia y eficacia el proceso de transferencia de competencia y recursos, la elaboración de los planes correspondientes y verificar que sean ejecutados de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y esta ley.

Artículo 8. Obligaciones de los Ministerios, órganos adscritos y entes locales. Los ministerios y sus órganos adscritos incorporarán en el Plan Operativo Institucional la obligación de ejecutar las políticas y programas aprobados por cada ley especial para cumplir el proceso de transferencia; de igual manera lo deberán hacer los entes locales receptores de recursos y competencias.

Artículo 9. Informe presidencial anual. El Presidente de la República incluirá en el mensaje anual que presenta a la Asamblea Legislativa, un informe del estado de situación del proceso de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales.

Artículo 10: Normas para la transferencia de recursos y competencias: Las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales a que se refiere el Transitorio de la reforma del artículo 170 constitucional;

- a) Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del Presupuesto Nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho Poder en la Constitución Política;
- b) El ejercicio de las competencias a transferir deberá representar para el Poder Ejecutivo un costo total equivalente al monto de los fondos a trasladar;
- c) La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la República en cada ley

- especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento;
- d) Dispuesta la transferencia, las competencias son asumidas por los entes locales como propias y a su entera responsabilidad;
 - e) Los aspectos de carácter laboral se regularán por los que al efecto dispone el Estatuto del Servicio Civil, el Código Municipal y el Código de Trabajo según corresponda.
 - f) El traslado de las competencias entrará en vigencia a partir del primero de enero del año en que se contemple el traslado de los recursos; y
 - g) La transferencia de competencias es incondicionada y solo podrá coordinarse su definición y traslado efectivo con el Ministro de Planificación y Política Económica.

Artículo 11.- Solución de conflictos de competencia

Los conflictos de competencia que se generen entre el gobierno de la República y los gobiernos locales y entre estos últimos, se resolverán ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de acuerdo a la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

CAPÍTULO III

Criterios para la atribución de fondos y de competencias a los entes locales

Artículo 12. Distribución de los fondos: Cada Ley específica definirá los criterios de distribución; sin embargo, ante la eventualidad que el legislador no lograra consensuar un criterio suficiente para definirlos, el monto se distribuirá en consideración a las siguientes reglas:

- 1) Un 10% correspondiente a la densidad poblacional.
- 2) Un 65% correspondiente al Índice de Desarrollo Social.
- 3) Un 25% por concepto de asignación igualitaria.

Una vez identificado el monto correspondiente a cada Municipalidad los Concejos Municipales de Distrito percibirán directamente el monto respectivo y la competencia, en consideración a los mismos criterios de distribución aplicados por Distrito en el Cantón al que pertenezcan.

Artículo 13. Giro de los fondos: El giro de los fondos deberá hacerse en tres tractos, en la primera quincena de enero, de abril y de julio de

cada año. La Contraloría General de la República tendrá la obligación de tramitar todo presupuesto extraordinario que para los efectos sean necesarios. El Tesorero Nacional será personalmente responsable del giro total y oportuno de los fondos

Artículo 14: No aplicación a los fondos transferidos de disposiciones especiales que afectan los ingresos ordinarios locales. No serán aplicables a los fondos transferidos conforme al artículo 170 de la Constitución Política, las disposiciones que establezcan remuneraciones, transferencias o destinos específicos según el monto de los ingresos ordinarios locales.

CAPÍTULO IV.

De la participación ciudadana en el proceso.

Artículo 15. Fiscalización Social. Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos. Además, permitirán la fiscalización del proceso regulado en ésta Ley.

Artículo 16. La participación de los munícipes en el proceso de transferencia de competencias y de recursos será reglamentado por cada municipalidad, lo cual podrán hacer de manera individual o a través de sus organizaciones sociales.

Artículo 17. Presupuestos y participación ciudadana. El alcalde, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al Concejo Municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos.

Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del Concejo Municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos.

El Concejo municipal podrá reglamentar otros medios de participación ciudadana distintos al aquí indicado, con observancia de los objetivos que se pretende sustanciar.

Artículo 18. Objetivos de la participación ciudadana. Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son:

- a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.
- b) Empoderar a los munícipes en la formulación y preparación del presupuesto municipal.
- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
- d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.
- e) Fiscalizar el cumplimiento del Plan de Gobierno Municipal, y del Plan Nacional de Desarrollo con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.
- f) Fiscalizar el correcto uso de los fondos públicos municipales.

CAPÍTULO V

De la contratación administrativa municipal

Artículo 19. Normativa aplicable. La adquisición de bienes y servicios que realicen las municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito estará sometida a las disposiciones especiales contenidas en esta Ley y en su Reglamento. La Ley de contratación administrativa, sus reformas y su Reglamento, se aplicarán de manera supletoria. Los gobiernos municipales deberán sujetarse al control exclusivamente de legalidad de la Contraloría General de la República, además de regirse por lo que reglamentariamente disponga el Poder Ejecutivo, reglamento que deberá respetar los principios constitucionales establecidos en materia de contratación pública.

Artículo 20. Capacidad de contratación. Las municipalidades tendrán plena capacidad para celebrar todo tipo de contrato público, incluso acudiendo al uso de figuras del derecho privado, cuando éstas resulten idóneas para la satisfacción del interés público.

Para el cumplimiento de sus fines, y en complemento a lo dispuesto en el Código Municipal, las municipalidades están facultadas para suscribir contratos de constitución de fideicomisos de cualquier índole, dentro y fuera del territorio nacional. Los fideicomisos se constituyen para servir como mecanismo de financiamiento, en los cuales, sus flujos futuros de fondos responden por emisiones de bonos, créditos bancarios u otras formas de financiamiento. Los fideicomisos constituidos en el país tendrán además la fiscalización y supervisión de la superintendencia financiera correspondiente, mientras que a los constituidos fuera del territorio nacional se les aplicarán en esta materia lo establecido por la legislación del país donde fueron constituidos, más los controles que la Contraloría General establezca en razón de sus competencias.

La actividad contractual de tales fideicomisos constituidos en el país, estará sujeta a los principios constitucionales de la contratación administrativa. Los presupuestos de ingresos y egresos de estos fideicomisos serán enviados a la Contraloría General de la República, para efectos informativos.

Artículo 21. Procedimientos ordinarios de concurso. Las municipalidades utilizarán los procedimientos ordinarios de licitación pública y de licitación abreviada de conformidad con lo establecido en este capítulo; asimismo podrán aplicar el régimen especial de contratación directa que se dispondrá. En el Reglamento de esta Ley se fijarán reglas especiales relativas a los requisitos previos, de estructura y desarrollo de los citados procedimientos ordinarios de concurso. Ese reglamento podrá incorporar el uso de medios electrónicos en el proceso de contratación.

Las municipalidades utilizarán el procedimiento de licitación pública para contrataciones cuya cuantía sea igual o superior a la suma derivada de multiplicar el presupuesto de adquisiciones de bienes y servicios no personales, por el factor que resulte de dividir la cuantía señalada para licitación pública en el inciso a) del artículo 27 de la Ley de contratación administrativa, entre el presupuesto de referencia aplicable a la municipalidad respectiva, dispuesto en el mismo numeral. Si de la aplicación del presente párrafo resultaren límites inferiores a los establecidos en el artículo 27 de la Ley de contratación administrativa, se utilizarán los indicados en dicha ley.

Se aplicará el procedimiento de licitación abreviada para contratos cuya cuantía se ubique entre el monto señalado para contratación directa en el inciso a) del artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa y la cuantía para la licitación pública, que resulta de la aplicación de la fórmula expresada en el párrafo anterior.

El presupuesto de referencia es el que debe aplicar cada municipalidad de conformidad con el artículo 27 de la Ley de contratación administrativa, con sus ajustes vigentes. Corresponderá al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal proponer a más tardar la segunda quincena de enero de cada año a la Contraloría General, las tablas con el contenido de los datos para cada municipalidad, según lo dispuesto en el presente artículo. El órgano contralor deberá resolver y comunicar, conforme lo señala el artículo 27 de la Ley de contratación administrativa, los límites que finalmente aplicarán a las municipalidades, mismos que deberán atender la especial condición de los gobiernos locales.

Si la Municipalidad tiene identificados en el mercado a los potenciales oferentes de un concurso de licitación pública o abreviada, y aunque no estén registrados como proveedores municipales, podrá cursar invitación de manera directa, y aplicar un tipo de procedimiento semejante al formalizado de escasa cuantía que regula el artículo 22 de la presente ley, inciso a), en caso de ser idóneo a la naturaleza del objeto contractual. En este caso la Contraloría General podrá ejercer control posterior para confirmar la legalidad del proceso.

Artículo 22. Excepciones al procedimiento de concurso abierto. De darse alguno de los siguientes supuestos, las municipalidades quedan facultadas para realizar procedimientos especiales de contratación directa:

a) En la actividad de contratación eximida de la aplicación de los procedimientos de concurso en virtud de su escasa cuantía, según la excepción dispuesta en la Ley de contratación administrativa. En estos casos la municipalidad deberá confeccionar una ficha técnica o un pliego de condiciones sencillo en donde se describa el objeto contractual, el plazo y modo de la entrega; así como también se debe fijar la hora y fecha para la recepción de las propuestas. En estos casos se adjudicará la oferta de mejor calidad y menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores relevantes.

La municipalidad dará un plazo máximo de cinco días hábiles para la presentación de las ofertas. Este plazo podrá prorrogarse por un plazo idéntico por una sola vez. En casos acreditados como urgentes se pueden solicitar las cotizaciones con, al menos, cuatro horas de anticipación a su recepción.

La municipalidad invitará a no menos de tres potenciales oferentes de su registro de proveedores. En caso de que el número de proveedores inscritos sea menor a tres, o no exista ninguno inscrito, se podrá invitar a otros que no lo estén, acudiendo incluso a información de otros registros de proveedores. Asimismo la Municipalidad podrá contemplar en el cartel o ficha técnica, la posibilidad de estudiar todas las ofertas presentadas, incluyendo la de aquellos proveedores no invitados, los cuales deberán lograr su inscripción antes de que se dicte la adjudicación, en caso de que no se encuentren registrados.

Para la validez del procedimiento no será necesario contar efectivamente con las tres cotizaciones, pero sí que los invitados sean empresas dedicadas al giro propio del objeto contractual específico.

Las municipalidades quedan facultadas a suministrarse la información de sus respectivos registros de proveedores sin mayor trámite formal alguno; igualmente podrán acordar designar a una o varias municipalidades como las responsables de preparar y actualizar un único registro de proveedores a consultar por cualquiera de las entidades que decidan su uso. Este registro podrá ser electrónico.

Las ofertas podrán ser presentadas por fax, correo electrónico u otros medios que se determinen reglamentariamente.

El acto de adjudicación deberá dictarse en un plazo máximo de ocho días hábiles, prorrogable por un plazo igual en casos debidamente justificados. El acto de adjudicación será comunicado dentro de un plazo de 24 horas a los participantes, quienes podrán interponer únicamente recurso de revocatoria, dentro del plazo de dos días hábiles siguientes a su notificación. Si el recurso es admisible, se concederá audiencia al adjudicatario por el plazo de dos días hábiles, vencido el cual la municipalidad deberá resolver dentro de los tres días hábiles siguientes. En los casos declarados urgentes no habrá recurso alguno.

b) Cuando los bienes, obras, infraestructuras o servicios a contratar, puedan obtenerse de un número limitado o restringido de proveedores

o contratistas, en razón de lo cual por economía y eficiencia no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación. En estos casos la municipalidad deberá justificar la compra, y documentar su proceder en expediente administrativo; particularmente se dejará constancia de las actuaciones administrativas cuando hay un número limitado de posibles proveedores o contratistas. En este supuesto la municipalidad podrá alegar y documentar para la elección del contratista, razones de ubicación geográfica o de que existen pocos posibles interesados o idóneas contrapartes para sus necesidades de compra, particularmente cuando se trate la construcción de obra e infraestructura pública.

c) Cuando se trate de la compra o arrendamiento de bienes que en razón de su ubicación, naturaleza, condiciones y situación se configuren como el más apto y conveniente para la finalidad propuesta. En estos casos, el precio máximo será el que fije el personal especializado de la municipalidad adquirente o en su defecto, de alguna otra municipalidad a la que se acuda para confeccionar tal estudio. La administración podrá pactar el arrendamiento de inmuebles por construir o en proceso de construcción, cuando ello convenga a sus intereses institucionales o comerciales, según los términos que las partes convengan.

d) Cuando la municipalidad alegue que, en razón de la continuidad en la prestación de un servicio con calidad y prontitud, y por verse esto potencialmente comprometido, requiere de la contratación de bienes, obras o servicios indispensables. En este caso bastará con la conformación del expediente administrativo, y el desarrollo de un procedimiento semejante al indicado en el inciso a) anterior. Al ser un supuesto basado en lo más conveniente para el interés público, so pena de afectar a la comunidad y sus derechos constitucionales, el régimen recursivo será también semejante al del inciso citado. La unidad interna de la municipalidad será la responsable de aprobar el contrato administrativo.

Si se encontrase que hubo negligencia en la planificación municipal, hecho que conllevó a la situación fáctica de este supuesto, deberá la Municipalidad incoar los procedimientos sancionatorios de ley.

e) Cuando se trate de un proceso de contratación cuyo objeto es atender una necesidad declarada como emergencia cantonal. Ésta emergencia, que se justifica en razón de hechos de la naturaleza o desastres naturales, deberá ser declarada por mayoría calificada del Concejo; en la declaratoria se autorizará el uso de procedimientos de contratación directa, quedando

a la Contraloría General de la República un control posterior sobre tales eventos de contratación directa.

En la aplicación de los anteriores supuestos la Municipalidad mantendrá un registro actualizado de los procesos de contratación realizados; éste deberá comunicarse cada seis meses a la Auditoría Interna y a la Contraloría General en razón de sus competencias de control y fiscalización posterior y facultativo.

Artículo 23. Concesión de obra con o sin servicio público. La municipalidad podrá autorizar, según las competencias del Concejo Municipal, procedimientos de concesión de obra pública con o sin gestión de servicios públicos municipales. En estos casos desarrollará el procedimiento que de acuerdo con el monto sea exigido. Este procedimiento, en caso de celebrarse previamente un convenio marco entre municipalidades, podrá ser desarrollado por solo una de las corporaciones que se unen. Asimismo, cabe la iniciativa privada en la propuesta inicial de este tipo de objetos de contratación administrativa. El reglamento de la presente ley desarrollará los alcances del contenido de esta norma.

Artículo 24. Régimen recursivo. Contra los carteles de licitaciones públicas cabrá recurso de objeción al cartel para ante la Contraloría General de la República; ésta dispone de 10 días hábiles para resolver, en los demás casos, el recurso lo resolverá la propia municipalidad, misma que contará con 8 días hábiles para resolver.

Con los actos de adjudicación sólo cabrá recurso de apelación cuando se trate de licitación pública. En los demás casos aplicará recursos de revocatoria. Todo recurso de apelación deberá ser tramitado por la Contraloría General según las reglas previstas para la licitación abreviada en la Ley de contratación administrativa y sus reformas. Cuando por el procedimiento no proceda el recurso de apelación, podrá solicitarse la revocatoria del acto de adjudicación, dentro de los cinco días hábiles siguientes al día en que se notificó, ante el mismo órgano que dictó el acto.

Artículo 25. Convenios marco intermunicipales. Las municipalidades podrán celebrar entre ellas convenios para la contratación común de determinados bienes, obras, infraestructuras o servicios, por un plazo de hasta cinco años. Asimismo, para que una o varias municipalidades que se unen, acuerden desarrollar un procedimiento de concesión de obra pública

con o sin gestión de servicios públicos municipales. El reglamento de la presente ley detallará lo referido a la concesión de obra pública con o sin servicio público, según se ha dispuesto.

En caso de ser de cuantía inestimable, el convenio será tramitado mediante licitación pública, por una sola de las municipalidades y cubrirá tantas compras como necesidades específicas sean definidas por las municipalidades integrantes. Una vez acordada la adjudicación, por quien resulte competente, los participantes del acuerdo podrán hacer las órdenes de compra o pedido, sin necesidad de llevar a cabo procedimientos adicionales.

El adjudicatario está obligado a mantener las condiciones y calidad inicialmente ofrecidas durante todo el plazo del convenio, salvo reajuste o revisiones de precio. Los integrantes de un convenio municipal están obligados a consultarlo, antes de tramitar otro procedimiento para la adquisición de bienes y servicios cubiertos por el convenio y obligados a utilizarlo, salvo que demuestren mediante resolución motivada, poder obtener condiciones más beneficiosas con otro procedimiento, tales como, precio, condiciones de las garantías, plazo de entrega, calidad de los bienes y servicios, mejor relación costo beneficio del bien.

Artículo 26. Refrendo de los contratos. Dependiendo de los límites que establezca el Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la administración pública que emite la Contraloría General de la República, los contratos de licitaciones públicas que celebren las municipalidades requerirán, según el monto, la aprobación de la Contraloría General. Ésta deberá resolver lo que corresponda dentro de un plazo de veinte días hábiles, plazo que empezará a correr a partir de la fecha de presentación de la solicitud correspondiente. La falta de pronunciamiento dentro de este plazo dará lugar al silencio positivo, con la consecuente responsabilidad personal de los funcionarios encargados.

No requieren refrendo contralor, además de lo que dispone sobre el particular el Reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la administración pública, pero sí aprobación interna cuando por el monto proceda, los contratos provenientes de licitaciones pública o abreviada, no así los que se celebren con fundamento en las excepciones a los procedimientos de concursos dichos en el artículo 34 anterior, siempre que la cuantía no se asemeje a un tipo de procedimiento que sí ocupa de la aprobación interna.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal propondrá a la Contraloría General un modelo de exclusión del refrendo de los contratos ante el órgano contralor a partir de la evaluación de la gestión municipal con base en indicadores de legalidad, eficiente y eficacia. El órgano fiscalizador deberá pronunciarse dentro de plazo de 15 días hábiles sobre la propuesta; éste la admitirá o la denegará. En el segundo caso deberá proponer una metodología alterna, misma que deberá encaminarse a una labor flexible, oportuna y eficiente de los municipios.

Artículo 27. Refrendo previo. En conocimiento de un recurso de objeción al cartel o de apelación por parte de la Contraloría General de la República, la municipalidad respectiva podrá solicitar que se dé refrendo de previo en caso de que se presente la propuesta borrador de posible contrato. En caso del trámite de una objeción, la propuesta borrador deberá estar inserta en el texto del cartel, a modo de anexo o presentarse cuando se contesta la audiencia especial; en el caso del trámite de una apelación, la propuesta podrá estar en un anexo del cartel, o ser presentada por la municipalidad al contestar la audiencia inicial o al menos 15 días hábiles antes a que venza el plazo para que se resuelva el recurso. La Contraloría General evacuará la gestión al resolver el recurso.

CAPÍTULO VI

Modificaciones de otras leyes.

Artículo 28. Se reforma el art. 1° de la Ley de Contratación Administrativa; Ley 7494 que ahora dirá así:

“Artículo 1.- Cobertura

Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

Las municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito se regirán por lo que disponga la Ley especial que al respecto se emita, quedando la aplicación de las disposiciones de la presente ley de manera supletoria.

Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley.

Cuando en esta Ley se utilice el término “Administración”, se

entenderá que se refiere a cualquiera de los sujetos destinatarios de sus regulaciones”.

Artículo 29. Se reforma el art. 3 del Código Municipal; Ley 7794, que ahora dirá así:

“Artículo 3.

1. La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón.
2. La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos fuera del límite territorial del cantón, mediante convenios acordados con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública, para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común.
3. La cabecera del cantón es la sede del gobierno municipal.
4. El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.

Artículo 30. Se reforma el artículo 7 del Código Municipal que ahora dirá así:

“**Artículo 7.-**

Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial.”

Artículo 31.- Se reforma el artículo 9 del Código Municipal que ahora dirá así:

“**Artículo 9.-**

Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones; así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.”

Artículo 32. Se reforma el artículo 10 del Código Municipal que ahora dirá así:

“**Artículo 10.-**

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, adminis-

tración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en “La Gaceta” un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

Las federaciones o confederaciones tendrán plena personalidad jurídica y podrán actuar en todo el territorio de las municipalidades que las constituyen.”

Artículo 33. Se reforma los incisos a) y e) del artículo 13 del Código Municipal que ahora dirán así:

“**Artículo 13.** Son atribuciones del Concejo:

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.

- e) Celebrar convenios.

Artículo 34. Se reforma el inciso h) del artículo 17 del Código Municipal que ahora dirán así:

“**Artículo 17.** Corresponden al alcalde municipal las siguientes atribuciones y obligaciones:

- h) Autorizar los egresos de la municipalidad.

Artículo 35. Se reforma el artículo 62 del Código Municipal que dispondrá:

“**Artículo 62.** La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este código, la legislación de contratación administrativa especialmente promulgada para las municipalidades y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías en favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice expresamente una ley especial. Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados,

siempre que exista el convenio o el contrato que respalde los intereses municipales.

Como excepción de lo dispuesto en el párrafo anterior, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos del cantón que enfrenten situaciones debidamente comprobadas de desgracia o infortunio. También podrán subvencionar a centros de educación pública, beneficencia o servicio social y asociaciones de desarrollo comunal, que presten servicios y desarrollen obras en el respectivo cantón; además, podrán otorgar becas para estudios a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior”.

Artículo 36. Se reforma el artículo 92 del Código Municipal que ahora dispondrá:

“**Artículo 92.** El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente, contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los planes municipales estratégicos plurianuales que se aprueben.

Artículo 37. Se reforma el párrafo primero del artículo 100 del Código Municipal que ahora dispondrá:

“**Artículo 100:**

Dentro de un mismo programa presupuestario, de un programa a otro, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán cuando lo apruebe el Concejo.

Artículo 38. Se reforma el artículo 107 del Código Municipal que ahora dispondrá:

Los compromisos efectivamente adquiridos que quedaren pendientes del período que termina, pueden liquidarse o reconocerse dentro de un término de seis meses, sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente.

Artículo 39. Derogatoria. Se derogan los incisos 1), 6) y 7) del artículo 202 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley Número 8508

y se restituye la vigencia de los textos de los artículos 150, 161 y 162 de la Ley 7794, Código Municipal.

CAPITULO VII

Disposiciones finales

Artículo 40. De los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional: Créanse los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local. Los Consejos serán presididos por el Alcalde de cada municipalidad.

Artículo 41. Reglamento. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los cuatro meses siguientes a su publicación.

TRANSITORIO

Reglamento de rendición de cuentas y participación ciudadana. Las municipalidades, en un plazo no mayor a los 6 meses a la publicación de la presente ley, y en caso de que éste no exista, aprobarán el reglamento que implemente la rendición de cuentas.

Rige a partir de su publicación.