

## República de Costa Rica



**Capital:** San José

**Habitantes:** 4.400.000 (2006)

**Área:** 51.100 km<sup>2</sup>



### 1. Introducción

Costa Rica tiene una extensión territorial de 51.100 kilómetros cuadrados. El territorio nacional está comprendido entre el mar Caribe, el Océano Pacífico y las Repúblicas de Nicaragua y Panamá. El país tiene aproximadamente 4.4 millones de habitantes, con una densidad promedio de 74 habitantes por kilómetro cuadrado. Según la Constitución Política de 1949<sup>1</sup>, Costa Rica es una República democrática, libre e independiente. La soberanía reside exclusivamente en la Nación. El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

Costa Rica es un Estado unitario, salvo la transitoria experiencia de la República Federal de Centroamérica (1824- 1838).

<sup>1</sup> Entre 1949 y el año 2002, la constitución fue objeto de 52 reformas parciales.

Su gobierno está dividido en la clásica triada de los Poderes Ejecutivo, Legislativo (que es unicameral) y Judicial. Existen dos órganos de rango constitucional: El Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.

En cuanto al origen y las etapas principales del desarrollo del gobierno local, se destaca que desde la independencia en 1821 y hasta 1838 los municipios constituían las instituciones alrededor de las cuales giraba la vida política de Costa Rica, desempeñando un conjunto de competencias para el pueblo en la educación, la salud, la construcción y el mantenimiento de obras públicas, y la conservación del orden ciudadano. En los ayuntamientos de las cuatro principales ciudades del valle central se afincaban los poderes regionales: San José, Alajuela, Heredia y Cartago. Con el régimen dictatorial de Braulio Carrillo, a partir de 1838, hay un cambio radical: se suprimen las municipalidades y a cambio se nombra un jefe político por parte del poder ejecutivo, quien pasó a ser la primera autoridad del municipio. Desde esa época se produjo un proceso continuo de centralización del Estado; el proceso de centralización, y el consecuente debilitamiento de las municipalidades fue irreversible durante el siglo diecinueve y todo el siglo veinte, llegando así hasta la



primera década del siglo veintiuno, en el cual persisten intentos por recuperar el papel de la municipalidad como gobierno local. El denominador común fue “la creciente subordinación de las municipalidades al poder central”, a tal grado que como coinciden muchos autores al respecto, “las municipalidades no han podido desempeñar el papel de efectivos gobiernos locales”

Las nociones más usadas son las de municipalidad y las de Cantón, para referirse a lo que en los otros países es el municipio.

## 2. Organización territorial

Para los efectos de la Administración Pública el territorio de Costa Rica se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

El país tiene un ámbito de Gobierno nacional en el que se concentran poder de decisión, competencias y recursos. Y un nivel de gobierno municipal, bastante débil.

La administración del Gobierno nacional es bastante desconcentrada territorialmente, por medio de las instituciones autónomas, las cuales tienen, por lo general, una jurisdicción nacional, y realizan sus competencias directamente en las comunidades de los distritos, sin coordinar su labor con las municipalidades.

Actualmente el país cuenta con siete provincias, 81 Cantones (municipios) y 463 distritos.

La referencia a las provincias es mínima en la Constitución<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el

En cuanto al Cantón (o municipio), éste “promueve y administra sus propios intereses por medio del gobierno municipal”. La representación de los distritos ante la Municipalidad recae en los Concejos Municipales de Distrito. Costa Rica cuenta con 81 cantones, por lo tanto, existen 81 municipalidades. Los Cantones están subdivididos en 463 distritos.

ARTÍCULO 1.- El Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.

ARTÍCULO 2.- La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

ARTÍCULO 3.- La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.

El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.

La palabra autonomía sólo aparece una vez en el corto articulado referido a las corporaciones municipales. “Las corporaciones municipales son autónomas», dice el artículo 70 de la Constitución. Esto, a diferencia de otro apartado de la constitución que tiene un título específico sobre las instituciones autónomas (descentralizadas) identificando con precisión sus características.

proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración. Artículo 168 de la Constitución.



La Noción de Gobierno Local está expuesta en la Constitución Política de la manera siguiente: El artículo 169 establece 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 » (Artículo 169 de la Constitución). Asimismo establece que « Los regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente (Artículo 171). Desde el año 1962 los regidores municipales son electos por cuatro años<sup>3</sup>. A partir de la reforma constitucional del año 1971 se estableció que las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente<sup>4</sup>.

El nuevo código municipal que entró en vigencia en 1998 establece la elección popular del ejecutivo municipal, denominado alcalde. El Artículo 17 del Código Municipal le asigna al Alcalde, entre otras, las siguientes funciones:

a) Ejercer las *funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales*. b) *Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.*

La democracia local en Costa Rica, resulta ser la más débil de la región. Los regidores no son electos en listados específicos, no hay elección de alcalde sino de ejecutivo municipal, los procesos se realizan en calendarios diferentes y las municipalidades funcionan con recursos muy limitados.

Según Rivera Costa Rica adolece de una democracia local de baja intensidad, a pesar de que la democracia costarricense ha sido ampliamente reconocida. (Rivera, Roy, 2001:137).

b) Indicadores financieros

i) El gasto público local por habitante se mantiene alrededor de 32 dólares de los Estados Unidos;

ii) El gasto público total por habitante se mantiene en alrededor de un mil ochenta y un dólares (\$1,081.00), estimaciones al año 2005, el más alto de la región.

iii) El gasto público municipal representa el 1.5% del PIB<sup>5</sup>.

iv) La proporción del gasto público local sobre el gasto público total, como se dijo ronda entre el 3% y el 5%.

v) Proporción de gasto público local en inversiones / gasto público total en inversiones civiles. Es de un 3.1%, esto es debido, en gran parte, a que los gobiernos municipales no cuentan con transferencias fiscales para realizar inversiones, como en otros países.

c) La capital no tiene un régimen específico, más que en materia de planificación, Según la Ley de planificación urbana, número 4240

d) No existen áreas metropolitanas con estatutos específicos de Gobierno.

e) Quizás por lo pequeño del territorio, no se ha planteado en ningún momento una reforma territorial.

<sup>3</sup> (Reforma Constitucional 2741 de 12 de mayo de 1961),

<sup>4</sup> (Reforma Constitucional 2741 de 12 de mayo de 1971)

<sup>5</sup> Estimaciones generales realizadas a partir del Estudio de Trejos, ya mencionado.



### 3. Democracia local

#### 3.1 – Sistema político local

a) Hay una gran influencia de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales. En las dos últimas elecciones (2002 y 2006), han surgido partidos locales que han logrado una importante representación en las respectivas Municipalidades, lo que ha obligado a que los partidos nacionales a ponerle mayor atención a la escogencia de sus candidatos para no verse desplazados por las fuerzas emergentes (Hernández, 2006).

b) Las elecciones de los regidores son muy poco pluralistas. Las elecciones de los ejecutivos municipales, tienden a ampliar el pluralismo y la inclusión de las iniciativas locales.

c) En Costa Rica el alcalde electo sólo está investido de funciones ejecutivas, sin posibilidad de gobernar. Con la promulgación del nuevo Código Municipal en 1998, se introdujo la institución del plebiscito revocatorio del mandato de los ejecutivos municipales (denominados Alcaldes).

d) Las elecciones son por mayoría relativa para alcaldes y por representación proporcional de minorías para la elección de los regidores. El sistema electoral empleado es del cociente, subcociente y mayor residuo (variante del sistema proporcional), con el fin de hacer posible el principio constitucional de darle representación a las minorías (art. 95 inciso 6 de la Constitución).

e) Existen indicadores sobre las actitudes de los ciudadanos, que aunque incipientes, son interesantes; obtenidos mediante un

estudio de campo de la FLACSO<sup>6</sup>El Estudio muestra que los concejos municipales y los alcaldes son los que presentan mejor promedio de honestidad. En sus representaciones los ciudadanos tienen ubicados en una peor posición a las otras figuras de la política nacional, como Ministros y Diputados (Ibid. P. 169/70).Igualmente sorprendente, dice el estudio, es el hecho de que en el plano de la confianza los costarricenses ubican a la municipalidad con el mejor promedio, después de las instituciones que por su naturaleza son asociadas a los intereses ciudadanos, como el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes.

#### 3.2 – Participación ciudadana

a) Las tasas de participación en las elecciones locales son similares a las elecciones generales pues en ellas se elige a los regidores. Sólo a partir del 2002 se separaron las elecciones para Alcalde Municipal de las nacionales. En la única experiencia vivida hasta el momento, el abstencionismo subió considerablemente, de una media del 31% para las elecciones nacionales de 1998 y del 2002, hasta alcanzar un 48% en algunos cantones.

b) La constitución y el código municipal reconocen procedimientos de democracia directa, como los cabildos, el referéndum y el plebiscito, pero han tenido poca aplicación práctica, en general.

c) Según el *Artículo 172 de la Constitución en el nivel inferior al municipio: el distrito* estará representado ante la Municipalidad por un Síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto. Y para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos

<sup>6</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El libro de Roy Rivera (2001) documenta estas actitudes y conductas.



calificados, las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades.

d) En Costa Rica existen muchas y pequeñas instituciones indígenas dispersas en todo el territorio del Estado, pero no tienen una relación orgánica e institucional con las municipalidades.

#### 4. Relaciones entre nivel central y local

##### 4.1 – Cuestiones generales

a) Principales conceptos legales utilizados en el sistema jurídico para referirse al gobierno local. Ya los hemos mencionado en otra parte: Concejo municipal (regidores) de elección popular; también municipalidad y gobiernos municipales.

b) Las instituciones del Gobierno que se encargan de los asuntos del gobierno municipal, son la Contraloría General de la República (a la cual los gobiernos municipales están subordinados), el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM-, y en algunos casos, el Ministerio de la Presidencia, sobre todo cuando se trata de resolución de conflictos.

Las garantías constitucionales para la autonomía de los gobiernos locales, existen y se aplican por parte de la Sala Constitucional del Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia. En general son garantías débiles porque los gobiernos locales son instituciones subordinadas dentro del Estado costarricense. No existiendo en este país una tradición municipalista y de defensa de la autonomía municipal.

c) Autoridad facultada para legislar sobre el gobierno local. La Contraloría General de la República tiene un peso enorme sobre las municipalidades, a tal punto que puede incidir directamente en la destitución de los alcaldes. A la Asamblea Legislativa le corresponden las facultades legislativas nacionales sobre las municipalidades.

##### 4.2 – Supervisión de los gobiernos locales

a) En el aspecto financiero la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y el IFAM ejercen una supervisión amparada legalmente que vulnera la autonomía de los gobiernos municipales. Diversos ministerios y entidades autónomas descentralizadas ejercen supervisión sobre las municipalidades en diversas áreas del desarrollo local: vivienda, ambiente, carreteras y caminos, etc.

b) Condiciones y práctica de la destitución, la revocación y la disolución

El poco asidero institucional y político de la autonomía, permite que sean prácticas comunes, amparadas legalmente, la destitución de alcaldes y la revocatoria del mandato. Es menos frecuente en el caso de los concejales.

c) En Costa Rica esta es la gran particularidad: la existencia de muchísimas instituciones sectoriales especializadas (hay una sobreabundancia), amparadas en el mandato que la constitución le otorga a las instituciones autónomas, las cuales llegan directamente a las comunidades locales, desempeñando competencias que inhiben a los gobiernos locales, con gran poder financiero y burocrático, y que a la vez fomentan el clientelismo.

##### 4.3 – Garantía a la autonomía de derechos e intereses de los gobiernos locales

a) Los derechos autonómicos de los gobiernos locales son mínimos en el Estado



costarricense. Por lo tanto son escasas las soluciones jurídicas de las que disponen. Pueden acudir a la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

b) La institución de defensa de los intereses de las municipalidades es la Unión Nacional de Gobiernos Locales. La UNGL nació el 28 de agosto de 1977 y progresivamente ha adquirido fuerza y legitimidad para defender tales intereses ante el gobierno central, pero todavía su peso político es débil. Existe el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, pero esta institución, aunque ha promovido iniciativas a favor de las municipalidades, también defiende los intereses del organismo ejecutivo y no cuenta con elección democrática de alcaldes para la integración de su junta directiva.

c) Asociaciones de autonomías locales, asociación de concejales y otras asociaciones.

Tiene importancia la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), creada el 7 de abril de 1967. "Con el agotamiento y la crisis del modelo centralista de Estado, hoy día los esfuerzos de la Confederación están orientados hacia la búsqueda de la autonomía y la apertura de espacios en procesos de concertación para la descentralización y el desarrollo local".<sup>7</sup>

d) Descripción de procedimientos y prácticas de resolución de conflictos. Los conflictos se resuelven en sede jurisdiccional, por lo que los procedimientos utilizados son los propios de los respectivos procesos contencioso- administrativos o de amparo.

## 5. Responsabilidades locales (competencias)

a) Las municipalidades costarricenses tienen un limitado número de Competencias, siendo estas marginales dentro del conjunto de competencias del Estado. Estas son las siguientes: alumbrado público; limpieza de vías públicas, recolección de basuras; mantenimiento de parques y zonas verdes; policía municipal; construcción y reparación de aceras; remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir; construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal.

b) Las competencias que permiten ejercer poderes jurídicos y una mayor autonomía en la toma de decisión a las autoridades locales son las anteriormente mencionadas, por qué son de carácter exclusivo. También se pueden citar la aprobación del Plan Regulador Urbanístico en el Cantón.

c) Revisar las principales tendencias en la distribución de poderes dentro de los siguientes sectores.

Planificación. Es totalmente centralizada la planificación del desarrollo. No obstante, la elaboración y aprobación de los Planes Reguladores es competencia municipal.

Educación. Es marginal el papel de las municipalidades.

Servicios sociales. Es marginal del papel de las municipalidades.

Servicios de salud. Es marginal el papel de las municipalidades.

Abastecimiento de agua. Es cada vez más centralizada en la institución autónoma Acueductos y Alcantarillados. No obstante, algunas Municipalidades prestan este servicio público a través de empresas municipales.

<sup>7</sup> Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal, CONADECO: Brochure.



Suministro de energía eléctrica: al igual que en el caso anterior, algunas Municipalidades prestan este servicio por medio de instituciones especializadas en la materia.

Transporte público. Está totalmente centralizada la facultad de regular la prestación de los servicios de transporte público. El transporte público está en manos de particulares, que lo explotan por medio de concesiones otorgadas por el gobierno central.

Apoyo al desarrollo de empresas. Las municipalidades tienen facultades para organizar empresas.

d) Las tres tareas del gobierno local que en Costa Rica se consideran más bien descentralizadas son: la recolección de la basura, alumbrado público y ornato de las ciudades.

e) Las tres tareas del gobierno local que en Costa Rica se consideran más bien centralizadas son: el suministro de electricidad, de agua potable y el transporte público.

## 6. La financiación local y la administración de personal

### 6.1 – Los ingresos de los gobiernos locales

a) Las autoridades locales no tienen poder para fijar impuestos. Esta es una facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa. No obstante las municipalidades sí recaudan tributos que han sido aprobados por la Asamblea Legislativa y las propias tasas (o precios) por los servicios públicos de su competencia. En vista que las municipalidades no reciben transferencias financieras del Gobierno, la proporción de los ingresos que recaudan, sobre el total de sus ingresos, es muy alta (alrededor del 90 por ciento), aún cuando la masa global de ingresos recaudados es muy baja (menos

del 6% de los ingresos del Gobierno general).

b) Existe corresponsabilidad fiscal en algunos impuestos. En el caso del impuesto a los combustibles, el 30% de su recaudación corresponde a las Municipalidades y el 70% restante al gobierno central. No existen otros impuestos que se dividan entre el gobierno nacional y los entes municipales. En algunos cantones existen impuestos específicos por la extracción o explotación de una determinada actividad productiva, como el banano, la piña, etc.

c) Parte correspondiente a los ingresos externos. Se puede estimar en menos del 5 por ciento de todos los ingresos municipales.

d) Diferencia entre presupuestos generales y presupuestos especiales. La única distinción en esta materia, según la legislación costarricense, es entre presupuestos ordinarios y presupuestos extraordinarios. La diferencia estriba en que los primeros se deben financiar con los ingresos ordinarios de las Municipalidades, es decir, tributos municipales, transferencias específicas por leyes, como el impuesto a los combustibles. Los segundos, en cambio, son los que se financian exclusivamente con ingresos extraordinarios, es decir, aquellos provenientes del crédito público. Verbigracia, empréstitos, colocación de bonos en el mercado, etc.

e) Otras tasas y recursos en los presupuestos locales.

Los ingresos de las municipalidades se dividen en cinco clases: Tributarios (impuestos aprobados por la Asamblea Legislativa y cobrados localmente); No tributarios, que son las tasas (o precios) por los servicios públicos locales; Las transferencias, principalmente del Gobierno



Central; Los recursos de Crédito, y otros ingresos. En el caso de Costa Rica, la mayor proporción la ocupan los ingresos tributarios (73.); las tasas por servicios públicos sólo representan el 15%; las transferencias apenas el 4%; los recursos de crédito el 1 por ciento; y otros ingresos el 7%.

Los impuestos locales (o arbitrios) los pueden definir las municipalidades, pero deben ser aprobados por el Congreso. Las tasas por servicios públicos municipales constituyen una facultad autónoma.

#### *6.1 – La administración del personal de los gobiernos locales*

##### a) Personal de los gobiernos locales.

No existen registros precisos sobre el número de empleados. Se supone que debe rondar por los diez a quince mil. Hay grandes diferencias entre las municipalidades de las grandes ciudades y las pequeñas. La calidad de los cuadros ejecutivos es alta en las grandes ciudades, no así en los municipios pequeños. El régimen de personal es descentralizado, con autonomía. Los empleados municipales se rigen por un régimen laboral estatutario, es decir, sujeto al Derecho Administrativo. Cada Municipalidad tiene su propio Estatuto, el cual debe ajustarse a los principios en la materia: acceso al cargo por idoneidad comprobada, estabilidad laboral, ejercicio de la actividad laboral sujeta a los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

##### b) Integridad de las autoridades electas y los funcionarios.

La corrupción a nivel de los gobiernos locales no difiere de la que se produce en el ámbito del gobierno nacional. Son casos esporádicos los que se denuncian, se investigan y si se encuentran culpables se les destituye y, si además los hechos configuran algún delito, se acusan ante el Ministerio Público.

La vigente Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito establece prohibiciones muy estrictas para todos los empleados públicos, incluidos los de los gobiernos municipales y establece penas muy severas para sus transgresores.

##### c) Administración de recursos humanos.

La cultura de gestión del servicio público está arraigada en los funcionarios y personal de las municipalidades. Las estrategias para optimizar la calidad y eficiencia en la provisión de servicios se comienzan a poner en práctica en las municipalidades de ciudades grandes. Todavía no se percibe un gran proceso de modernización sobre estos aspectos, en parte porque la demanda por la descentralización y la autonomía se encuentran en curso, y todavía en forma incipiente. La privatización de servicios en Costa Rica no es aceptada por la gran mayoría de la población.

### **7. RESUMEN: Evolución de los Gobiernos Locales en Costa Rica en los últimos cinco años**

2000 agosto: I Congreso primer nacional mixto entre gobiernos locales y sociedad civil, entre la Unión de Gobiernos Locales (UNGL) la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), con el tema central: "Descentralización y Poder Local". Los temas específicos abordados en el Congreso fueron: 1) Descentralización y poder local, 2) Participación ciudadana y reformas electorales, 3) Autonomía y competencias locales y 4) Desarrollo Económico Local.

2001 mayo: Reforma al artículo 170 de la Constitución. Transferencia del 10% del presupuesto a las municipalidades en un proceso de 5 años. No ha sido puesto en vigencia.



2002 (diciembre): Primeras elecciones separadas de Alcaldes Municipales y de Síndicos, representantes de Distritos.

2,005 es un año muy importante por la significación y las proyecciones del décimo Congreso de la Unión de Gobiernos Locales 2006 (octubre) Realización de la Sexta Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, en San José Costa Rica.

2006 (diciembre): Elecciones, por segunda vez, de alcaldes municipales y de síndicos, representantes de Consejos de distrito.

Ante la nueva coyuntura electoral para elegir presidente, vicepresidentes, diputados y regidores en febrero de 2006, de nuevo la Unión de Gobiernos Locales hizo un planteamiento serio, comprometiendo a los candidatos presidenciales en torno a una agenda nacional por la descentralización del Estado y el Desarrollo Local. Lamentablemente, el candidato ganador, Oscar Arias Sánchez del Partido Liberación Nacional de orientación socialdemócrata no suscribió dicho compromiso.

**Rokale Cardona Recinos**

Director Ejecutivo del Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica, IDELCA