

COSTA RICA



"HAGAMOS LAS CUENTAS:
*Conocimiento presupuestario, apropiación
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*



**Proceso presupuestario municipal
y participación ciudadana en
Costa Rica**

Dra. Violeta Pallavicini
Consultora

2004

194

000 006 73

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
F981i Proceso presupuestario municipal y participación
ciudadana en Costa Rica / Fundación Arias para la Paz y el
Progreso Humano - -1a. ed.- - San José, Costa Rica:
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004.
53 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 6).

ISBN: 9977-17-136-1 (Vol. 6)
ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL - COSTA RICA.
2. MUNICIPALIDADES - PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
I. Serie. II. Título.

#673 Fundación Arias
CENTRO DE DOCUMENTACION



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO
Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,
Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica
Sitio web: www.arias.or.cr / Correo electrónico info@arias.or.cr

CREDITOS:

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación
general: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Impreso en Costa Rica por:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664
larase@racsa.co.cr

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de
IBIS-Dinamarca para Centroamérica

Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del

ciclo presupuestario y los alcances de esto para construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: "*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*", buscó atender las necesidades de información identificadas, a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados de la investigación, se presentan en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	7
2. Marco institucional de las municipalidades en Costa Rica.....	8
2.1 Organización territorial costarricense.....	8
2.2 Marco normativo de los gobiernos municipales.....	11
2.3 Competencias de los gobiernos locales.....	11
2.3.1 Competencias funcionales.....	11
2.3.2 Competencias fiscales.....	13
2.3.3 Competencias políticas.....	14
2.4 Organización del Gobierno Municipal.....	14
2.4.1 Concejo Municipal.....	14
2.4.2 Alcalde.....	15
2.4.3 Concejos de Distrito.....	16
2.5 Método de elección de autoridades locales.....	17
2.6 Descentralización sub-municipal.....	18
2.7 Tipos de controles sobre el gobierno municipal.....	18
3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal.....	21
4. Número de organizaciones de sociedad civil en el nivel municipal.....	29
5. Relaciones legales entre el Gobierno Nacional y las municipalidades.....	29
5.1 Mecanismo de transferencias financieras.....	29
5.2 Relaciones de control.....	32
6. Proceso presupuestario municipal.....	33
6.1 Marco jurídico del Presupuesto Municipal.....	34
6.2 El ciclo presupuestario municipal.....	35
6.3 Desafíos del proceso presupuestario municipal.....	39

7.	Estructura del financiamiento municipal.....	40
7.1	Estructura del gasto municipal.....	40
7.2	Financiación municipal	43
8.	Conclusiones	45

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1.	Costa Rica: cantones, distritos, área geográfica y población por provincia.....	10
Cuadro 2.	Régimen Municipal de Costa Rica: clasificación de los municipios según población	10
Cuadro 3.	Costa Rica: número de regidores según población.....	14
Cuadro 4.	Características del modelo municipal costarricense	21
Cuadro 5.	Plebiscitos celebrados en Costa Rica. 1999-2002.....	23
Cuadro 6.	Áreas de relaciones municipalidad-sociedad civil.....	27
Cuadro 7.	Otras Instancias y Espacios de Participación Ciudadana	28
Cuadro 8.	Costa Rica: gasto de los gobiernos locales y del Gobierno Central, 1950-2000	40
Cuadro 9.	Costa Rica: estructura del gasto municipal, 1950-2000	42
Cuadro 10.	Costa Rica: estructura de los ingresos municipales, 1950-2000	44
Cuadro 11.	Ingresos y gastos de la Municipalidad de San José y resto de municipalidades, 1997-2001	45

Índice de anexos

Anexo 1.	División territorial de Costa Rica	47
Anexo 2.	Gobiernos locales: porcentaje que representa el resultado de la liquidación presupuestaria del total de ingresos, período 2001.....	50

1. Introducción

En este informe se describe el modelo de organización municipal vigente en Costa Rica, después de las reformas desarrolladas en la década de los noventa. La principal diferencia del modelo vigente con respecto al anterior, es que crea nuevas oportunidades para el fortalecimiento de la dimensión política de los municipios, por cuanto en el mismo se permite la elección directa de las autoridades locales y se crean instancias de participación ciudadana.

Posteriormente, se identifican las instancias de participación ciudadana creadas y el uso de dichas instancias por parte de los ciudadanos. También se hace un recuento del número de organizaciones de sociedad civil que podrían tener alguna incidencia en el espacio municipal.

En tercer lugar, el documento presenta un análisis de las relaciones legales que se dan entre el gobierno nacional y las municipalidades; así como el efecto que dichas relaciones tienen en la gestión local.

Finalmente, se describe el proceso presupuestario municipal y la estructura del financiamiento municipal. Esta última descripción se realiza con base en indicadores usualmente utilizados como el grado de descentralización del gasto local, autonomía financiera de los gobiernos locales y porcentaje del gasto municipal destinado a la inversión.

Con la información que se presenta en el documento y con el proyecto Hagamos las Cuentas, se pretende diseñar herramientas que permitan a los ciudadanos atreverse a participar en la formulación de la política local por medio de su involucramiento en la formulación y evaluación del presupuesto municipal.

Es importante señalar que el presente documento incorpora, además, las observaciones realizadas por los participantes del taller regional *"Hagamos las cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas"*, realizado en la Ciudad de Guatemala, los días 28 y 29 de junio de 2004.

2. Marco institucional de las municipalidades en Costa Rica

El 30 de abril de 1998 se aprobó un nuevo Código Municipal en Costa Rica. Con el nuevo Código se modificaron algunas características del modelo de municipalidades costarricense, en especial, se abrieron nuevas oportunidades para el fortalecimiento de la dimensión política de los municipios.

Con el propósito de facilitar al lector la comprensión sobre la organización y funcionamiento de los municipios costarricenses, su descripción se hará en función de seis variables: (1) organización territorial costarricense, (2) marco normativo de los gobiernos locales, (3) competencia de los municipios, (4) organización del gobierno municipal, (5) método de elección de autoridades locales, (6) descentralización sub-municipal, y (7) tipo de control sobre el gobierno municipal. A continuación se describen cada una de estas variables.

2.1 Organización territorial costarricense

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución Política, el Estado costarricense "se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos".

Provincias. Mediante Ley No. 4366 sobre División Territorial Administrativa, se definieron 7 provincias: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas, y Limón. La creación de nuevas provincias es competencia de la Asamblea Legislativa, la cual deberá ordenar la celebración de un plebiscito en la provincia o provincias que demanden la creación de una nueva división. A las provincias se les reconoce la elección de diputados, los que "tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por la provincias" (artículo 106, Constitución Política).

Cantones. El artículo 1 del Código Municipal vigente (1998) establece que el cantón "promueve y administra sus propios intereses por medio del gobierno municipal", del cual es su cabecera. En otras palabras, los cantones son la sede del gobierno municipal. Costa Rica cuenta con 81 cantones, por lo tanto, existen 81 municipalidades. La creación de un nuevo cantón es potestad de la Asamblea Legislativa.

En el anexo 1 se presenta el mapa de provincias y la división territorial administrativa de Costa Rica elaborada por el Instituto Geográfico Nacional.

Distritos. Los cantones se subdividen territorialmente en distritos. La representación de los distritos ante la Municipalidad recae en los Concejos Municipales de Distrito, los cuales son definidos en el artículo 173 del Código Municipal como "entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica plena para realizar actos y contratos de toda clase, que les permita cumplir sus objetivos según las atribuciones y obligaciones expuestas en este título y en el respectivo acuerdo municipal de creación. El acuerdo de creación de un concejo municipal de distrito deberá ser aprobado, al menos, por dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón."

En el cuadro 1 se sintetiza la división territorial de Costa Rica y su distribución demográfica.

La estratificación municipal se presenta a continuación. De la información presentada en el cuadro 2 se puede deducir que el 30.86% de las municipalidades del país tienen una población menor a los 20.000 habitantes. En contraste, San José y Alajuela tienen una población superior a los 200.000 habitantes.

Cuadro 1
Costa Rica: cantones, distritos, área geográfica y población por provincia

Provincia	Cantones	Distrito	Área geográfica Km2	Población a agosto 2001	Densidad de población hab/km2
San José	20	118	4,965.9	1.345.750	271
Alajuela	15	108	9,757.53	716.286	73,4
Cartago	8	48	3,124.67	432.395	138,38
Heredia	10	46	2,656.98	354.732	133,5
Guanacaste	11	59	10,140.71	264.238	26,05
Puntarenas	11	57	11,265.69	857.483	76,11
Limón	6	27	9,188.52	339.295	37
Costa Rica (Total)	81	463	51,100.00	3.810.179	74,56

Fuente: Instituto Geográfico Nacional e Instituto Nacional de Estadística y Censos

Cuadro 2
Régimen Municipal de Costa Rica:
clasificación de los municipios según población, 2001

Población	Número de municipalidades
Más de 200.000	2
De 100.001 a 200.000	8
De 40.001 a 100.000	21
De 20.001 a 40.000	25
Menos de 20.000	25
TOTAL	81

Fuente: IFAM (2003). República de Costa Rica. Cifras del Régimen Municipal. Período 1997-2001.

2.2 Marco normativo de los gobiernos municipales

En el caso costarricense, la Constitución Política fija las bases jurídicas generales del régimen municipal y deja la regulación de aspectos específicos en esta materia a las leyes. En los aspectos generales, la Constitución Política en su Título XII, artículos 168-175, define la división territorial de Costa Rica y establece que cada cantón contará con un gobierno local, el cual tendrá a su cargo la administración de los servicios locales.

En cuanto a las leyes específicas la más importante es la Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 del Código Municipal. En el Código se define la autonomía de los gobiernos locales en tres grandes áreas: **autonomía política**, de tal manera que los habitantes de cada cantón pueden elegir a sus propias autoridades locales (art. 4, art. 14, y art. 21); **autonomía administrativa**, para que las municipalidades puedan operar sin interferencia de otras instituciones en las áreas que son de su competencia (arts. 2 y 3); y **autonomía financiera**, que permite a los gobiernos locales fijar las tasas y precios de los servicios municipales (art. 68). En materia de impuestos, las municipalidades pueden definir nuevos impuestos pero la Asamblea Legislativa debe aprobar los mismos.

Es necesario hacer una distinción entre el marco legal y la realidad de la autonomía municipal. En Costa Rica, permanece un esquema institucional altamente centralizado, por lo que la relación entre los gobiernos locales y el gobierno central son más de subordinación que de igualdad como lo ha documentado el autor Roy Rivera (2001)¹. Adicionalmente, por ser nuestro país un Estado unitario, los gobiernos locales no cuentan con una función legislativa, sino que se limitan a emitir regulaciones en el marco de las leyes aprobadas a nivel nacional.

2.3 Competencias de los gobiernos locales

2.3.1 Competencias funcionales

Aunque el artículo 169 de la Constitución Política le otorga a los gobiernos municipales "la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón", sin poner ninguna restricción, la realidad es

¹ Rivera, Roy (2001). Cultura política, gobierno local y descentralización. San José, Costa Rica: FLACSO.

que las municipalidades costarricenses ofrecen un limitado número de servicios, tal y como se indican a continuación:

- **Servicios urbanos:** las municipalidades pueden cobrar tasas y precios para financiar la provisión de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley.
- **Servicios a propietarios omisos:** incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlos en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de "precios" de estos servicios con base en el "costo efectivo más un incremento de multa".
- **Servicios de infraestructura:** se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal, las cuales deberán ser canceladas mediante "contribuciones especiales" de los propietarios de los inmuebles beneficiados.
- **Servicios de regulación económica:** comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberá cobrar una "patente de explotación".

Adicionalmente, se ha permitido a las municipalidades proveer el servicio de policía municipal, el cual por una tradición de más de un siglo había sido de exclusividad del Gobierno Central. Sin embargo, se mantienen los tutelajes de ciertos entes nacionales como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), en la provisión de otros servicios como el servicio de vialidad y distribución de agua potable.

Cabe destacar que con esta especificación de servicios, el nuevo Código Municipal introduce un cambio en el modelo de municipalidades pues se pasa de una indefinición de competencias, a una situación de competencias claramente especificadas. Es importante también señalar que, a pesar de la ola creciente de fortalecimiento de gobiernos locales a nivel latinoamericano, en el caso costarricense las municipalidades no han tomado la iniciativa de aumentar sus competencias más allá de las establecidas en el Código Municipal.

En el año 2001, como parte del Programa de Reforma del Estado de la Administración Rodríguez (1998-2002), se presentó a la

Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Transferencias de Competencias del Gobierno Nacional a las municipalidades. En el año 2002, la Asamblea Legislativa lo aprobó en primer debate, pero ante la oposición de grupos sociales a que se hiciera efectiva la transferencia, el proyecto tuvo que ser retirado de la corriente legislativa.

2.3.2 Competencias fiscales

Debido a que Costa Rica es un Estado unitario descentralizado, donde las municipalidades cuentan con competencias definidas en un territorio, la estructura tributaria ha estado excesivamente centralizada en el gobierno nacional. Los gobiernos municipales han desempeñado un papel marginal y periférico en el desempeño de las funciones públicas y por ende cuentan con un poder limitado para levantar recursos propios a través de la tributación local.

Sin embargo, en la década de los noventa en el marco de la reforma del Estado costarricense, se aprobó el traslado de ciertas competencias fiscales a los municipios. En 1995, se aprobó la Ley No. 7509 sobre Bienes Inmuebles, mediante la cual se sustituyó el impuesto territorial de gestión del Ministerio de Hacienda por el impuesto inmobiliario que sería administrado directamente por las municipalidades.

Esta reforma ha dado origen a un nuevo modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas gestionadas directamente por los gobiernos municipales. Sin embargo, las municipalidades tropezaron con serios problemas para poner en marcha esta reforma tributaria.

Uno de dichos problemas es que las municipalidades contaban al momento de la reforma con registros de contribuyentes en el área de influencia de sus servicios, que eran muy limitados. Para solventar esta situación, un número importante de municipalidades ha recurrido a la declaración jurada de los propios contribuyentes sobre el valor de sus activos para conformar estos registros. Este método incorporó un problema implícito de sub-valoración de las propiedades sujetas al pago lo cual se ha reflejado en menores recaudaciones. Estas menores recaudaciones también se deben a una reforma a la Ley sobre Bienes Inmuebles la cual redujo las tasas impositivas de las propiedades.

Esa reforma fue complementada con los cambios que introdujo el Código Municipal aprobado en abril de 1998, mediante los cuales se le dio autonomía al régimen municipal para fijar las tasas por

servicios urbanos con independencia de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos y para administrar el régimen de licencias municipales para la explotación de actividades económicas y de remuneraciones extraordinarias para el financiamiento de proyectos de inversión local. De igual importancia fue la autorización del Código Municipal, para que las municipalidades pudieran colocar bonos de deuda municipal en la Bolsa de Valores.

Sin embargo, el impacto de estas reformas deberá esperar a que las alcaldías logren afincarse en el nivel político de los gobiernos locales y que el desarrollo municipal genere las capacidades requeridas para un cambio cualitativo de la gestión municipal.

2.3.3 Competencias políticas

El Código Municipal aprobado en 1998 amplió las competencias políticas de los municipios al permitir la elección directa de autoridades locales y crear instancias para promover la participación ciudadana en las decisiones municipales. Estos temas serán desarrollados en mayor detalle en secciones posteriores de este documento.

2.4 Organización del Gobierno Municipal

El gobierno municipal está compuesto por dos instancias: Concejo Municipal y el Alcalde.

2.4.1 Concejo Municipal

El Concejo es un órgano deliberativo integrado por regidores propietarios y suplentes de acuerdo con los criterios establecidos en el Artículo 21 del Código Municipal que se muestran en la siguiente tabla.

Cuadro 3
Costa Rica: número de regidores según población

Criterio	Número de Regidores
Cantones con menos del 1% de población total del país	5
Cantones con 1% pero menos del 2% de población total del país	7
Cantones con 2% pero menos del 4% de población total del país	9
Cantones con 4% pero menos del 8% de población total del país	11
Cantones con 8% o más de población total del país	13

Para aplicar los criterios antes señalados, seis meses antes de la respectiva convocatoria a elecciones el Tribunal Supremo de Elecciones, con base en la información suministrada por la Dirección General de Estadística y Censos, fija los porcentajes.

El Artículo 13 del Código Municipal establece, entre otras, las siguientes atribuciones del Concejo Municipal:

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo municipal, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.
- b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.
- c) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- d) Nombrar directamente, por mayoría simple, a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las Juntas de Educación.
- e) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones.
- f) Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Operativo Anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.
- g) Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes.
- h) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

El Artículo 49 del Código Municipal establece como mínimo la creación de siete Comisiones Permanentes, las cuales estarán integradas por los miembros del Concejo y nombradas por el Presidente del Concejo: de Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales, y Condición de la Mujer.

2.4.2 Alcalde

El Alcalde es el funcionario ejecutivo de más alto rango de la municipalidad. Existen dos alcaldes suplentes que sustituyen al Alcalde Municipal en sus ausencias temporales o definitivas.

El Artículo 17 del Código Municipal le asigna, 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.
- c) Presentar, al Concejo Municipal, antes de entrar en posesión de su cargo, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, y deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.
- d) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice.
- e) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.

2.4.3 Concejos de Distrito

Existe un segundo órgano deliberativo que son los Concejos de Distrito, los cuales son "órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades" (art. 54, Código Municipal). Estos Concejos están integrados por cinco miembros propietarios los cuales se eligen popularmente por cuatro años en forma simultánea con la elección de alcaldes municipales.

El artículo 57 establece, entre otras, las siguientes funciones a los Concejos de Distrito:

- a) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- b) Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.
- c) Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.
- d) Servir como órgano coordinador entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

2.5 Método de elección de autoridades locales

En este aspecto la reforma al Código Municipal realizada en 1998 vino a reforzar muy fuertemente la característica política de esta variable, ya que introdujo la elección directa de los alcaldes y síndicos municipales. Todavía se mantiene el sistema de que los regidores municipales son electos de una lista de partido y no directamente.

Sobre este tema en el Código Municipal, se estipula la manera o sistema de elección para los diversos actores municipales. Así tenemos:

- La Constitución Política, en el Título XII, capítulo único, se habla sobre la manera en que se eligen los regidores municipales. Así se estipula que "Los regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente.

La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán.

Sin embargo, las municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes. los regidores deben tomar posesión de su cargo el primero de mayo del año correspondiente. El sistema de elección de regidores es por cociente y subcociente, al igual que la elección de diputados a la Asamblea Legislativa.

- El artículo 14 del Código Municipal establece que el Alcalde Municipal y sus dos suplentes serán electos popularmente, mediante elecciones generales que se realizarán el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de Presidente, diputados y regidores. Tomarán posesión de sus cargos el primer lunes del mes de febrero siguiente a su elección. Podrán ser reelegidos y sus cargos serán renunciabiles.
- El artículo 55 del Código Municipal establece que los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales, y por el mismo procedimiento de elección de los diputados y regidores municipales establecido en el Código Electoral.

2.6 Descentralización sub-municipal

La expresión más concreta de este tipo de organización administrativa municipal son los Concejos Municipales de Distrito los cuales se describen a continuación.

El Artículo 173 del Código Municipal establece que las municipalidades podrán constituir concejos municipales de distrito, "como entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica plena para realizar actos y contratos de toda clase, que les permitan cumplir sus objetivos....El acuerdo de creación de un concejo municipal de distrito deberá ser aprobado por las dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón"

Cada Concejo Municipal está integrado por un número impar de miembros, mínimo de tres y máximo de siete propietarios. Estos miembros deben ser nombrados dentro de los tres meses siguientes a la instalación de los concejos municipales de cantón y tomarán posesión de su cargo el primer día hábil posterior a la firmeza del acta. Los miembros podrán ser reelegidos y desempeñarán sus funciones *ad-honórem*.

La selección de los miembros de los concejos municipales de distrito la hará el concejo municipal del cantón, de una nómina "*de quince candidatos que elaborará, con la debida anticipación, mediante consulta popular a los vecinos del distrito*" (Artículo 174 del Código Municipal).

Este Concejo se auto administra, maneja sus finanzas, formula su presupuesto, brinda los servicios que el distrito requiere y contrata el personal necesario. En la actualidad el país cuenta con 10 Concejos Municipales de Distrito.

2.7 Tipos de controles sobre el gobierno municipal

Las municipalidades costarricenses están sujetas a control financiero por órganos centrales, especialmente por la Contraloría General de la República. En el Código Municipal, en el capítulo referido al presupuesto municipal, se pueden destacar algunos artículos que poseen relación con este tema, entre ellos tenemos los siguientes:

Control Externo

En los artículos 97, 98 y 102 se estipula la participación de la Contraloría General de la República en la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como una serie de implicaciones para las municipalidades en caso de no presentar los mismos en el tiempo determinado o estipulado para hacerlo. Como parte de la fiscalización por parte de esta institución, se estipula la potestad para aprobar o improbar los presupuestos, en este último caso tomando en cuenta razones determinadas por este mismo Código.

El propósito fundamental de este tipo de auditoría es garantizar la legalidad de la generación de los ingresos y gastos municipales. Por lo tanto, el control se orienta a evaluar el desempeño municipal en términos de logro de metas financieras según las liquidaciones presupuestarias.

En este sentido se puede indicar que el control es más regulatorio que de apoyo para mejorar la gestión municipal en términos de incrementar su eficacia en la prestación de los servicios municipales. Los lineamientos para este tipo de auditoría se han establecido en manuales desarrollado para tal fin. Así tenemos:

- **El Manual para el Ejercicio de la Auditoría Interna en las Entidades y Órganos Sujetos a la Fiscalización de la Contraloría General de la República.** (Gaceta No. 225 del 26 de noviembre de 1984). Este documento constituye una guía para la transformación o implantación de unidades de auditoría interna en la Administración Pública incluidas las empresas públicas del Estado organizadas como sociedades mercantiles y sus subsidiarias. En él se desarrollan aspectos tales como los requisitos de la auditoría interna y de su organización, las disposiciones comunes al auditor, las diferentes etapas en la ejecución de una auditoría, incluida la comunicación de resultados, entre otros.
- **El Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización.** (Gaceta No. 104 del 31 de mayo de 1982). Constituye un conjunto de normas de carácter general, relacionadas con la planificación, organización, alcance y naturaleza de las auditorías, y con los requisitos sobre la personalidad, el trabajo que ejecuta y la información que presenta el auditor. Fue prepara-

do con base en las normas de auditoría aprobadas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, en las normas técnicas de auditoría a de algunos países miembros del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) y en la experiencia acumulada por la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones.

- **Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización** (Gaceta No. 107 del 5 de junio de 2002). Este viene a actualizar las normas de control interno presentes en el anterior Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización. (Gaceta No. 104 del 31 de mayo de 1982).

Control Interno

En los artículos 104 y 105 del Código Municipal, se habla sobre la responsabilidad del alcalde de presentar las nóminas de pago ante el contador o auditor municipal. También se habla sobre la presentación de la liquidación presupuestaria por parte del alcalde, al Concejo Municipal para su elevación hacia la Contraloría General de la República, esto último para su aprobación o improbación (artículo 105).

Para finalizar esta sección en el cuadro 4 que se presenta a continuación se resumen las principales características del modelo municipal costarricense.

Cuadro 4
Características del modelo municipal costarricense

Característica	Descripción
Marco Normativo	Constitución Política fija las bases generales para la organización y funcionamiento de las municipalidades y leyes regulan aspectos específicos como la Ley de Código Municipal.
Competencias	Funcionales, fiscales y políticas.
Organización del Gobierno Municipal	Concejo Municipal, alcaldes, concejos de distrito, y concejos municipales de distrito.
Método de Elección de Autoridades Locales	Alcalde: Elección directa y separada de las elecciones de autoridades nacionales. Miembros de Concejo Municipal (regidores). Método de cociente y subcociente, elección de una lista de partido conjuntamente con la elección de autoridades nacionales. Concejos de Distrito: elección directa y separada de elecciones de autoridades nacionales. Concejos Municipales de Distrito: designación del Concejo Municipal de lista consultada con vecinos del distrito.
Descentralización sub-municipal	Concejos Municipales de Distrito
Tipo de Control	Control financiero externo por parte de la Contraloría General de la República.

3. Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal

La participación ciudadana es un concepto que está directamente relacionado con la democracia directa, en el que se supone que, donde hay más participación de la sociedad hay más democracia, y por ende un mejor gobierno.

Para el caso costarricense, el principio de participación ciudadana se encuentra consignado en la Constitución Política y en el Código Municipal, donde no solamente se regula los diferentes mecanismos que permiten que los habitantes tengan acceso a una participación efectiva en la política local, sino que también se establece un compromiso de las municipalidades para fomentarla.

A continuación se describen los mecanismos de participación ciudadana que establece el Código Municipal y que ofrecen a la comunidad una oportunidad para que participen en el análisis y la solución de los problemas que afectan a las comunidades.

Cabildo

Los gobiernos locales pueden convocar al pueblo a consultas populares. El inciso j) del artículo 13 del Código Municipal, faculta al Concejo Municipal a realizar cabildos en su territorio.

El cabildo es un acto de audiencia y consulta al pueblo, a fin de contar con mejores elementos de juicio respecto a la toma de decisión en un asunto a decidir por la municipalidad. Para ello se convoca a los vecinos y se escuchan sus opiniones.

La naturaleza de este instrumento de democracia directa es consultiva, por lo que debe celebrarse previo a la decisión del Concejo. El resultado no es vinculante, por lo que el Concejo podría no acatar la decisión de los vecinos.

El resultado debe constar brevemente en un acta. Los cabildos son acordados por el Concejo Municipal, por simple mayoría de los miembros presentes, según el artículo 46 del Código. En ejecución de estos acuerdos son convocados por el Alcalde Municipal, que preside salvo alguna norma que establezca lo contrario en el reglamento municipal.

Además, al cabildo pueden ser convocados todos los vecinos del cantón o solamente los de un distrito, barrio o comunidad; siempre y cuando el acuerdo por tomar no afecte los intereses generales del cantón.

Es válida su celebración independientemente del número de personas que participen. La convocatoria es un acto exclusivo del Concejo Municipal y participar en él es un acto voluntario del vecino. Cualquier asunto es susceptible de ser sometido a un cabildo. La convocatoria a este deberá ser pública y realizada con suficiente anticipación.

Referéndum

El referéndum es una institución por medio de la cual se ratifica o desaprueba las decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos, tales como el Concejo Municipal.

Generalmente, se aplica a cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a formas de gobierno y su ejercicio. Puede ser realizado en todo el cantón o a nivel de distrito solamente. Queda a criterio expreso del Concejo, convocar o no a un referéndum.

Para participar se requiere de la capacidad necesaria en todos los procesos electorales locales: ser mayor de 18 años, vecino del cantón y emitir el sufragio directo. El referéndum puede revisarse siempre y cuando se celebre otro con idéntico procedimiento.

Plebiscito

Se acepta actualmente que el plebiscito, a pesar de ser un procedimiento muy similar al referéndum, reduce su finalidad a la adopción de una decisión política relevante. A diferencia del cabildo, el plebiscito tiene efectos vinculantes; es decir, obliga al Concejo a ejecutar la decisión soberana del pueblo.

La decisión es tomada con base en el resultado de la votación por mayoría simple de votos. El resultado de la votación del plebiscito puede ser revisado mediante convocatoria y ejecución de otro plebiscito. Al igual que el referéndum, el voto del ciudadano es recogido por escrito. El acuerdo de un plebiscito es tomado por el Concejo Municipal y convocado por el Alcalde Municipal.

Debido a que este instrumento es de reciente creación, hasta la fecha ha sido poco utilizado por los ciudadanos. En el período 1999-2002 se efectuaron cuatro plebiscitos tal y como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5
Plebiscitos celebrados en Costa Rica. 1999-2002

Año	Municipio	Tema	No. Electores Total	Votos	% Participación
1999	Puntarenas	Límites cantonales	9.694	3.458	36
2000	Sarapiquí	Recurso hídrico/ambiental	17.432	2.254	13
2001	Guácimo	Recurso hídrico/ambiental	17.288	4.643	27
2002	San Ramón	Límites cantonales	144	121	84

Fuente: Proyecto Estado de la Nación (2001).

Entre las razones anotadas para explicar la baja participación ciudadana, el Proyecto Estado de la Nación (2001) menciona "la necesidad de que los concejos municipales aprueben un reglamento para la realización de este tipo de consulta, de acuerdo con los requerimientos del TSE; a mayo del 2002 solamente el 21% de los municipios tenía normativa aprobada en esta materia. Por otra parte, el costo de la organización de plebiscitos se erige como un obstáculo para que estos se efectúen" (Proyecto Estado de la Nación, 2001:288).

Audiencias públicas

Este mecanismo de participación popular permite a los vecinos opinar respecto a determinados reglamentos que elabora la municipalidad, para regular las diversas actividades que se pretenden desarrollar en el cantón.

Como dispone el artículo 43 del Código Municipal, el Concejo deberá publicar el proyecto en La Gaceta, sometiéndole a consulta pública no vinculante por un plazo mínimo de diez días hábiles contados a partir de su publicación, luego de los cuales el Concejo podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto. La segunda publicación se realizará después de finalizado el período de la consulta pública. 20

Si se presentan objeciones al reglamento, en el plazo de la consulta, el Concejo deberá pronunciarse sobre ellas y hacerlo constar en las actas. Una vez realizado lo anterior el Alcalde Municipal mandará publicar el texto definitivo para efectos de su aplicación, en algunos casos haciendo constar si hubo o no oposición a tal documento.

Las observaciones que realizan los vecinos pueden ser legales, técnicas o de cualquier otra índole, y deben realizarse por escrito; no son de acatamiento obligatorio para el Concejo, sino simples recomendaciones que la municipalidad sí está en obligación de considerar.

Comisiones de trabajo

El objetivo de estas comisiones de trabajo es agilizar y apoyar el trabajo del Concejo por medio del estudio, análisis y posterior dictamen de los asuntos observados.

Su informe final sirve de base y discusión para aprobar los asuntos municipales en estos campos. Si bien es cierto las comisiones

representan otra vía de participación directa de los ciudadanos del cantón, tienen el inconveniente de que su conformación es facultad exclusiva del Presidente del Concejo.

El artículo 41 del Código Municipal faculta a los particulares en general a participar en las sesiones del Concejo Municipal, sin importar si es vecino o no del cantón.

Al igual que lo dispuesto en la Asamblea Legislativa, las sesiones del Concejo son públicas, esto con el objetivo que los vecinos de los respectivos cantones puedan conocer los asuntos que se ventilan en su gobierno local, así como la problemática que rodea el medio en que habita.

No obstante, no todas las sesiones son exclusivamente públicas, existen también las secretas, para las que se requiere un acuerdo expreso del Concejo. Entre ellas se puede citar la discusión del proyecto del presupuesto ordinario.

Debe entenderse que las sesiones secretas son aquellas en la que los particulares no tienen permiso de asistir ni de participar; sin embargo, los acuerdos deben estar registrados en las actas de votación y discusión respectivas.

Lo positivo de la participación de los particulares en las sesiones del concejo es que pueden hacer uso de la palabra para expresar su punto de vista respecto a un tema determinado, y así defender sus intereses de cara a un posible acuerdo tomado por el concejo que lo pueda perjudicar. Además, permite enriquecer las discusiones que se realicen en el seno del concejo, sobre todo si estas versan sobre algún tema técnico del cual el particular es especialista.

En el año 2001 de 43 municipalidades estudiadas por el Proyecto Estado de la Nación, sólo en el 18.8% de ellas funcionaban las siete comisiones previstas en el Código Municipal, mientras que en el 64% restante funcionaban cuatro o más. La Comisión que "más existe es la de Hacienda y Presupuesto (93% de los 43 casos), seguida por la de Obras Públicas (67%), Asuntos Ambientales (60%) y Asuntos Culturales (56%)... De las 186 comisiones que funcionaban en los 43 municipios (4.3 comisiones en promedio por municipalidad) sólo en 59 participaban representantes de la sociedad civil (31.7%)" (Proyecto Estado de la Nación, 2001:287).

Concejos de Distrito

Los Concejos de Distrito son considerados pequeñas municipalidades de distrito, y se crean en los casos en que estos estuvieran alejados de la cabecera del cantón, siempre y cuando tengan algún grado de desarrollo y prosperidad.

Su tarea primordial es la de actuar como órgano de enlace y colaboración entre la municipalidad y el distrito. Están integrados por cinco miembros, de los cuales el síndico propietario del distrito lo presidirá, los restantes miembros son nombrados por el concejo, y su nombramiento se realizará tres meses después de la instalación de los concejos municipales. Los miembros del Concejo de Distrito serán nombrados por un período de dos años y podrán ser reelectos. Los cargos serán desempeñados ad honorem.

Las funciones que establece el Código para estos Concejos, son la vía por la cual los vecinos del Distrito pueden participar y colaborar activamente en los programas y proyectos que desarrolla la municipalidad, con el fin de satisfacer las necesidades y demandas del distrito.

Así, por ejemplo, el Concejo de Distrito podrá llevar a cabo un papel preponderante en la fiscalización del uso de los recursos sean estos humanos y materiales, en la realización de las obras de infraestructura en el distrito, y en la prestación de servicios que hace la municipalidad de la comunidad, como lo son: recolección de basura, aseo y ornato de las calles, limpieza de ríos y acequias, etc. Esta fiscalización, se podrá llevar a cabo mediante una comunicación fluida y constante con el Alcalde Municipal, encargado de ejecutar los acuerdos del Concejo.

Para finalizar esta sección, en el cuadro que se presenta a continuación se muestran algunas de las áreas en las cuales se han establecido relaciones entre las municipalidades y las organizaciones de la sociedad civil.

En el cuadro 6 se muestran otras instancias de participación ciudadana derivadas de leyes específicas.

Cuadro 6
Áreas de relaciones municipalidad-sociedad civil

AREA	TIPO DE RELACION
Vivienda	- Participar en comités cantonales de vivienda. - Apoyo a los proyectos de vivienda. - Donaciones.
Deportes	- Financia y nombra comités cantonales de deportes.
Cultura	- Bandas municipales. - Bibliotecas. - Apoyo casas de la cultura.
Seguridad Vial	- Comités cantonales de seguridad vial.
Medio ambiente	- Proyectos sobre desechos sólidos y rellenos sanitarios. - Rescate de ríos y cuencas.
Caminos vecinales	- Juntas viales cantonales.
Feria del agricultor	- Administración. - Apoyo a comités cantones.
Planes urbanos	- Participación de comunidades en la elaboración y discusión.
Planes cantonales	- Participación de grupos organizados en la elaboración.
Género	- Oficinas municipales de la mujer.
Reforestación	- Financiamiento municipal.
Seguridad ciudadana	- Policía Comunitaria.

Fuente: IFAM (2002).

Cuadro 7**Otras Instancias y Espacios de Participación Ciudadana**

Ley Orgánica del Ambiente	- Establece que el Estado y las municipalidades deben fomentar la participación de los habitantes para la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.
Ley de Biodiversidad	- Establece como uno de sus objetivos la promoción de la participación activa de todos los sectores sociales en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.
Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINAES)	- Uno de los objetivos que busca el SINAES es generar mecanismos adecuados de participación de la ciudadanía y de grupos organizados en procesos de decisiones políticas y en la protección y el control de los recursos públicos y el bien común.
Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).	- Para promover la participación ciudadana el SINAES se apoyará en el CONADES.
Ley de aguas.	- La participación se establece a través de las sociedades de usuarios, las que se pueden formar para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas. - Serán formadas por un número no menor de cinco socios.
Reglamento de Policía Municipal.	- Establece la obligación de colaborar con las organizaciones comunales en programas tendientes a mejorar la seguridad de los ciudadanos y prevenir el delito.
Ley de Conservación de Vida Silvestre.	- El establecimiento y desarrollo de refugios nacionales de vida silvestre deben realizarse con la participación de sus habitantes.
Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor. Juntas de Salud	- Establece la posibilidad de formar grupos y organizaciones de consumidores, y que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que los afecte. - Son entes auxiliares de los hospitales y las clínicas para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero y promover la participación ciudadana.
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria	- Establece la Junta Vial Cantonal, órgano público no estatal, de consulta en la planificación y evaluación en materia de obra pública vial cantonal, nombrada por el Concejo Municipal, ante quien responde por su gestión.

Fuente: IFAM.

4. Número de organizaciones de sociedad civil en el nivel municipal

De acuerdo con la información suministrada por DINADECO, a enero del 2004 se tenían registradas 2,522 Asociaciones de Desarrollo Comunal. El mayor número de asociaciones se concentran en Alajuela (26.84%), seguida por San José (25.18%), Guanacaste (11.7%), Cartago (10.23%), Puntarenas (10.62%), Limón (8.84%) y Heredia (6.6%).

5. Relaciones legales entre el Gobierno Nacional y las municipalidades

En este apartado se brinda información sobre las relaciones que existen entre los ministerios e instituciones autónomas y las municipalidades en términos de transferencias que están obligadas a dar las primeras a las municipalidades, coordinación para la prestación de algún tipo de servicio, y relaciones de control de organismos nacionales sobre municipalidades.

5.1 Mecanismo de transferencias financieras

Las transferencias financieras que apoyan la gestión municipal se conocen como “partidas específicas” y constituyen autorizaciones presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa para transferir recursos a los gobiernos municipales del país. Su principal característica la constituye la naturaleza específica para que los recursos transferidos sean utilizados en el financiamiento de obras y proyectos de inversión local.

Producto de las reformas de la década de los noventa orientadas al fortalecimiento del régimen municipal, el 16 de febrero de 1999, la Asamblea Legislativa aprobó la ley No. 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional”, con el propósito de regular la asignación y uso de las partidas específicas de las municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y otras instancias de interés social que perciben este tipo de recursos del presupuesto nacional.

La nueva ley definió las “partidas específicas” como transferencias de recursos para uso específico que se aplican en el financiamien-

to de programas o proyectos de inversión local/comunitario. Los siguientes elementos condicionan el monto de las transferencias que recibirán las municipalidades a través de los procedimientos de esta ley:

- El monto global del fondo de partidas específicas será determinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica utilizando criterios de población (25%), extensión territorial (25%), y la condición de pobreza de los municipios del país (50%). Este último criterio se determina con base al índice de pobreza a nivel de distrito elaborado por MIDEPLAN.
- El Poder Ejecutivo tiene la iniciativa de presentar cada año, ante la Asamblea Legislativa, el monto propuesto de partidas específicas a través de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República.
- El Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN publicarán en la Gaceta del mes de enero de cada año, el porcentaje de los presupuestos públicos, como cifra indicativa de las partidas específicas que serán otorgadas en el año inmediato siguiente.
- Una "Comisión Mixta Gobierno-Municipalidades", definirá anualmente la distribución de estos recursos entre las municipalidades del país para lo cual las instituciones beneficiarias deberán canalizar sus propuestas por medio de las municipalidades donde se ejecuten las obras o los servicios objeto del financiamiento presupuestario.
- La Comisión será auxiliada por el trabajo de los "Concejos de Distrito".
- La Contraloría General de la República, creará una unidad administrativa especializada para ejercer el control del proceso presupuestario propio de las partidas específicas.
- Las municipalidades deberán satisfacer las siguientes condiciones para el uso de estas transferencias: aportar recursos de contrapartida, garantizar una gestión financiera independiente de los recursos recibidos por las transferencias, y mostrar niveles adecuados de eficiencia tributaria y tarifaria en la gestión de sus tributos y tarifas locales.

De acuerdo con esta ley, se constituyó el Fondo de Partidas Específicas en un monto de 4.100 millones de colones para 1999, el primer año de ejecución de la ley. Sin embargo, para el mes de agosto de ese mismo año, el Ministerio de Hacienda todavía no había iniciado la transferencia de esos recursos. Lo engorroso de los procedimientos de solicitud y trámite de los recursos parecen ser la causa principal de la subejecución de estos recursos, ya que las municipalidades únicamente recibieron el 54% de los recursos autorizados por la Asamblea Legislativa para financiar proyectos de inversión municipal para fines del año.

Es importante señalar que hasta 1999 las transferencias del gobierno central hacia las municipalidades se daban en una base ad-hoc, y se distribuían entre las municipalidades sobre la base del clientelismo político. Sin embargo, a partir de 1999 con la aprobación de la Ley de Partidas Específicas, se introdujeron nuevos criterios para asignación de transferencias, las cuales están orientadas al financiamiento de programas o proyectos de inversión local/comunitario con lo cual pareciera establecerse los primeros pasos para un viraje hacia un criterio más económico que político en el uso de las transferencias. Sin embargo, el proceso burocrático que se ha generado en torno a esta materia ha limitado la transferencia de partidas específicas a las municipalidades.

Un segundo mecanismo de transferencia se genera con base a la Ley No. 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria aprobada en el 2001. Mediante esta Ley, se creó el Impuesto Único sobre los Combustibles. Del total de la recolección de dicho impuesto un 30% debe ser transferido al Consejo Nacional de Vialidad, del cual un 25% debe ser transferido a las municipalidades del país para la inversión y reparación de calles y caminos de la Red Vial Cantonal.

Sin embargo, desde su creación ha sido difícil que dicha transferencia se realice en los montos establecidos por ley. Ante tal situación, en el presente año las municipalidades del país, por sí mismas y por medio de la Unión de Gobiernos Locales, han interpuesto recursos de amparo en contra del Ministro de Hacienda, con el propósito de que el Gobierno Central les gire los ₡ 11.300.000.000,00 correspondientes al 25% del 30% de lo recaudado a junio del 2004 del Impuesto sobre los Combustibles.

Debido a que el mal estado de las vías cantonales genera una fuerte presión ciudadana hacia las municipalidades, la transferencia del monto correspondiente de este impuesto se está constituyendo en una fuente constante de fricciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.

5.2 Relaciones de control

Como se estableció en la sección correspondiente a la descripción del modelo municipal de Costa Rica, la Contraloría General de la República ejerce un control externo sobre las municipalidades, con el propósito fundamental de garantizar la legalidad de la generación de los ingresos y gastos municipales. Por lo tanto, el control se orienta a evaluar el desempeño municipal en términos de logro de metas financieras según las liquidaciones presupuestarias

Como conclusión a esta sección se puede indicar que el Estado costarricense presenta una estructura centralizada y unitaria basada en un gobierno central, el cual responde a los principios definidos en la Constitución Política de 1949. El mismo se fundamenta en un gobierno nacional basado en cuatro poderes: ejecutivo, legislativo, judicial y de elecciones; y una administración del Gobierno Central basado en una gestión ministerial y un sector de instituciones autónomas bajo control del Poder Ejecutivo, donde ambas instancias de gobierno operan con cobertura nacional.

A pesar de que la Constitución le otorgó a los gobiernos municipales el rango de gobierno autónomo en materia de gobierno y administración, no le concedió competencias definidas ni mecanismos propios de financiamiento, por lo cual ha funcionado bajo un esquema de tutelajes en el ejercicio de sus competencias y de transferencias intergubernamentales.

Las reformas descentralizadoras de 1995 y 1998 no tuvieron la fuerza de cambiar el modelo político de Estado centralizado y de corte presidencialista, en el cual la definición de competencias en materia de servicios públicos opera para el Gobierno Nacional y por exclusión define las competencias locales.

Las municipalidades costarricenses funcionan como gobiernos dependientes del gobierno nacional y en el marco de tutelajes ejercidos por ministerios e instituciones centralizadas, con un mínimo de

servicios y de poco impacto en el bienestar de los ciudadanos que viven en sus jurisdicciones locales. En ese contexto, las reformas recientes que impulsan un proceso descentralizador han enfrentado dificultades extremas para conciliar la visión centralista de Estado, con las limitantes que impone la normativa y organización del nivel nacional.

En este modelo se explica porque, la Asamblea Legislativa ha enfrentado tantas dificultades para concretar un proyecto de ley para ceder competencias nacionales en materia de servicios a las municipalidades².

6. Proceso presupuestario municipal

La provisión de servicios públicos locales, como función sustantiva de los gobiernos municipales, requiere para su implementación de dos procesos complementarios bajo responsabilidad de la administración municipal, como son la programación de dichos servicios y su ejecución a través de la presupuestación. El primero corresponde a un proceso de diagnóstico de necesidades y de diseño de programas (subprogramas, proyectos y actividades) que permitirá relacionar esas necesidades de la población local con la oferta institucional. El segundo se enmarca en el proceso administrativo y se define en relación con las siguientes fases: formulación, discusión y aprobación política, ejecución y contabilidad, control y evaluación³.

La planificación es un componente del proceso administrativo que tiene su expresión en la programación de acciones institucionales para la ejecución de los objetivos de mediano y largo plazo que se propone el gobierno local. La programación permite integrar a los diferentes programas en una visión temporal de mediano y largo plazo y que fundamenta el presupuesto para su ejecución real.

El "Plan Anual Operativo" (PAO) constituye el marco referencial de la presupuestación y representa el instrumento que orienta el

² En el año 1998 se presentó para la discusión de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley "Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales". En la actualidad el proyecto se encuentra fuera de la corriente legislativa dada su baja prioridad política.

³ Bravo, Rosalía. "Presupuesto Público: Caso de Costa Rica". Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Cooperativa de Libros. Junio, 1992.

proceso administrativo para el logro de su misión (objetivos y metas), por medio de la formulación de los programas y subprogramas requeridos para lograr su misión institucional. En este contexto, el “presupuesto por programas” es la contrapartida del Plan Institucional, en el sentido de que cada programa y subprograma tendrá su equivalente en términos de gastos y su correspondiente financiamiento.

El plan anual operativo y su presupuesto por programas aprobados por la Contraloría General de la República establecen la legitimidad del gobierno municipal para asignar sus recursos en cumplimiento de las necesidades previstas de su comunidad, en campos muy diversos de los servicios públicos. Reflejan el proceso técnico económico, administrativo y político que permite la operacionalización de los planes y programas del gobierno local y articula la utilización de recursos materiales y financieros en un período dado para el logro de los objetivos y metas de cada uno de esos programas. La programación permite generar los planes institucionales que tienen su expresión en presupuestos que instrumentan los programas de dichos planes.

El presupuesto es a su vez, formulado, promulgado y administrado sobre un ciclo regularizado de eventos, los cuales constituyen las fases del proceso presupuestal.

6.1 Marco jurídico del Presupuesto Municipal

En el caso de los gobiernos municipales costarricenses, el presupuesto es formulado atendiendo una normativa de carácter nacional y específica, tal y como se describe a continuación:

A. Normativa de Carácter Nacional

- 1) Constitución Política: establece de manera general las directrices en materia presupuestaria, como por ejemplo, el período del ciclo presupuestario y las competencias de los principales actores del proceso presupuestario.
- 2) Ley No. 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 16 de octubre del 2001. En esta ley se especifican las técnicas de formulación presupuestaria, el contenido presupuestario, y los sistemas de evaluación, control y de imputación de responsabilidades. También define lineamientos de política presupuestaria y caracteriza el sistema de administración financiera.

- 3) Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 30058-H-MP-PLAN, de abril del 2002. El reglamento desarrolla los contenidos mas generales de la Ley que regula.
- 4) Ley No. 7428 de la Contraloría General de la República, del 25 de setiembre de 1995. Además de establecer en términos generales la organización y funciones de la Contraloría, define las competencias de ésta en materia presupuestaria.
- 5) Ley No. 6955 de Equilibrio Financiero del Sector Público, de febrero de 1984. El propósito de esta ley era ordenar las finanzas públicas. Además reitera que le corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de las municipalidades, instituciones autónomas y demás instituciones descentralizadas.
- 6) Ley No.7755 de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional, de mayo de 1998. Como se indicó en secciones anteriores, esta ley regula la adjudicación, distribución y buen uso de las partidas específicas, con cargos a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- 7) Normas de ejecución presupuestaria de la Contraloría General de la República. Estas normas se emiten anualmente y establecen los lineamientos para ejecutar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria del período correspondiente.

B. Normativa Municipal

- 1) Ley No. 7794 Código Municipal, de mayo de 1998. El Título IV del Código Municipal, Hacienda Pública, establece todo lo relativo a las finanzas municipales. En especial, el capítulo sexto especifica claramente todo lo relativo al ciclo presupuestario, los actores involucrados y sus competencias.

6.2 El ciclo presupuestario municipal

El capítulo sexto del Código Municipal establece los siguientes principios de acatamiento obligatorio en el proceso presupuestario por parte de las municipalidades:

- El presupuesto ordinario rige del 10 de enero al 31 de diciembre de cada año (art.91)
- El presupuesto debe responder a la técnica presupuestaria y contable aprobada por la Contraloría General de la República (art. 91).
- Debe satisfacer el plan operativo anual de la institución municipal y cumplir con el principio de equilibrio entre los ingresos y gastos probables, así como atender criterios de eficiencia razonable y consecuente (art. 92).
- Establece un límite presupuestario de un 40% máximo de sus ingresos ordinarios para atender los gastos generales de administración (art. 93).
- Los presupuestos ordinarios y extraordinarios deben ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse a dicho órgano a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios quince días después de haber sido aprobados.
- Los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad.

Formulación del presupuesto municipal

En la primera semana de julio, los concejos de distrito deberán presentar sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el plan de desarrollo municipal. Además, especificarán los gastos correspondientes en el presupuesto municipal.

El Alcalde deberá presentar al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto ordinario de acuerdo con los lineamientos de la Contraloría General de la República, a más tardar el 30 de agosto de cada año.

Discusión y aprobación del presupuesto

El Concejo Municipal debe analizar y aprobar el presupuesto ordinario municipal en el mes de setiembre de cada año "en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin" (artículo 96, Código Municipal).

Una vez aprobado por el Concejo, se debe remitir a la Contraloría General de la República a más tardar el 30 de setiembre de cada año. El presupuesto debe ir acompañado por la copia de las actas de las sesiones en que fue aprobado. En dichas actas, debe estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, las actas deben ser

firmadas por el secretario del Concejo y refrendadas por el alcalde. Además, deberá incluirse el plan operativo anual, el plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente (artículo 97, Código Municipal).

Si el presupuesto no es reportado a tiempo a la Contraloría, regirá el presupuesto del año anterior para el próximo período, "excepto los egresos que, por su carácter, solo tengan eficacia en el año referido". Para solventar esta situación el Concejo deberá conocer y aprobar los presupuestos extraordinarios procedentes" (artículo 98, Código Municipal).

Una vez aprobado el presupuesto por la Contraloría, el original es enviado a la Secretaría Municipal donde queda en custodia, y las copias del mismo se envían al alcalde municipal, al contador o auditor interno, a cada uno de los regidores propietarios y demás despachos que acuerde el Concejo Municipal.

Ejecución presupuestaria

La ejecución del presupuesto se inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre. Comprende las decisiones y operaciones financieras necesarias para la ejecución de los programas y actividades previstas en el presupuesto. La ejecución presupuestaria está determinada por procedimientos generales creados por entes nacionales como la Contraloría General de la República y la propia municipalidad, los cuales están orientados a asegurar la legalidad y la eficiencia en la gestión municipal.

El artículo 49 del Reglamento de la Ley de Administración Financiera establece que "la ejecución presupuestaria se realizará con sujeción a los objetivos, metas y prioridades que previamente se hayan establecido en la programación presupuestaria física y financiera, así como en estricta concordancia con las asignaciones presupuestarias aprobadas en la ley de presupuesto y sus modificaciones".

Otros elementos de la ejecución presupuestaria son:

- "Las municipalidades no podrán efectuar nombramientos ni adquirir compromisos económicos, si no existiera la subpartida presupuestaria que ampare el egreso o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resulte insuficiente"(artículo 103, Código Municipal).

- Los excedentes (superávit) generados en el presupuesto serán empleados por la Administración para atender obligaciones de carácter ordinario o inversiones. El superávit específico de presupuestos extraordinarios se empleará en los fines específicos correspondientes. Además, el superávit de partidas correspondientes a programas inconclusos de mediano y largo plazo podrán presupuestarse para mantener el sustento económico de dichos programas.

Las modificaciones al presupuesto ordinario están regidas por las siguientes normas:

- Modificaciones de partidas en un mismo programa presupuestario requiere de la aprobación del Concejo Municipal con una votación de dos terceras partes de sus miembros (art. 100, Código Municipal).
- Modificaciones al presupuesto ordinario no pueden incluir aumentos de sueldos, ni la creación de plazas nuevas.
- Se pueden incorporar reajustes salariales por la aplicación de Decretos de salarios mínimos o como resultado de acuerdos por convenciones o convenios colectivos de trabajo.

Control y evaluación del presupuesto

El control de la ejecución presupuestaria tiene como objetivo verificar la legalidad de los actos; así como el cumplimiento de los objetivos del Plan Operativo y de Desarrollo Municipal.

Internamente, el control es ejercido por el contador o auditor (para municipalidades con ingresos superiores a cien millones de colones). Adicionalmente, el Alcalde debe presentar al Concejo Municipal cada semestre un informe de los egresos que autorice. También el Alcalde es responsable de presentar al Concejo el Informe de Ejecución del Presupuesto Ordinario y Extraordinario al 31 de diciembre de cada año y la respectiva liquidación presupuestaria. Una vez que estos informes son aprobados por el Concejo, se envían a la Contraloría General de la República para su aprobación antes del 15 de febrero de cada año. La Contraloría deberá aprobar o improbar las liquidaciones y enviarlas a las respectivas municipalidades a más tardar el 31 de marzo.

6.3 Desafíos del proceso presupuestario municipal

De acuerdo con el más reciente informe del Área de Servicios Municipales de la Contraloría General de la República, el proceso de planificación y presupuesto municipal sigue presentando algunas deficiencias que limitan la gestión de los gobiernos locales. Entre las deficiencias destacan las siguientes:

- a. La planificación de largo plazo (plan de desarrollo cantonal) y de corto plazo (plan anual operativo) "se formula como un mero formalismo para cumplir con un requisito. Aproximadamente un 50% de las municipalidades no hacen mediciones permanentes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos (Contraloría General de la República [CGR], 2002:4)⁴. Esta situación puede ser explicada, en parte, por el hecho de que los planes anuales operativos "...no reflejan las demandas de las comunidades para la atención de sus necesidades; la formulación de objetivo y metas se hacen en función de la estructura organizacional de la municipalidad y no de la estructura programática del presupuesto; no contienen un cronograma de ejecución física y financiera de las actividades planeadas y son omisos en el señalamiento de indicadores de gestión" (CGR, 2002:5).
- b. No existe vinculación entre el plan anual operativo y el presupuesto. Debido a las deficiencias señaladas en el punto anterior, en especial el hecho de que el plan anual operativo no refleja "los proyectos, obras y transferencias en especie que se financian en el presupuesto" (Ibid:5), el presupuesto no permite determinar si se han logrado los objetivos del plan.
- c. Limitada capacidad para la ejecución de los presupuestos. De acuerdo con el informe antes citado, en el período 2001 las municipalidades no giraron o aplicaron un monto de ₡13.231.944.921,74. El mismo informe establece que 35 de las 81 municipalidades han mantenido saldos sin ejecutar por más de un período, y 59 municipalidades cerraron con superávit libre por un total de ₡2.607.354.940,42, resaltando el caso de las municipalidades de San José, Cartago, Santa Ana, y Belén (ver anexo 2).

⁴ Contraloría General de la República (2002). *Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales* (DFOE-SM-233/2002). San José, Costa Rica: Autor.

Cuadro 9
Costa Rica: estructura del gasto municipal, 1950-2000
 (Millones de colones corrientes)

	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Gastos Totales	14.9	46.0	79.9	449.4	1777.7	4373.9	12299.9	40189.9
Gastos Corrientes	9.1	32.4	58.3	262.6	1126.6	3473.5	9770.0	27961.7
De consumo	8.2	30.2	48.9	220.7	986.1	3050.0	8677.7	23580.5
Intereses	0.2	0.3	0.8	7.6	16.6	67.1	240.8	1014.7
Transferencias	0.7	2.0	8.6	34.3	123.9	356.4	851.5	3366.5
Gastos de Capital	5.8	13.6	21.6	186.8	651.1	900.4	2529.9	12228.2
Inversión real	1.5	6.2	12.9	141.4	519.7	672.4	1977.1	8639.5
Inversión financiera	1.5	2.6	3.8	26.8	82.8	201.8	503.7	1972.4
Transferencias de capital	0.0	0.0	0.9	18.6	48.6	26.2	49.1	337.8
Otros gastos capital	2.8	4.7	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1278.6
Gastos Corrientes como % Gasto Total	61.07%	70.43%	73%	58.43%	63.37%	79.41%	79.43%	69.57%
Gastos de Consumo como % Gastos corrientes	90.10%	93.20%	83.87%	58.43%	87.52%	87.80%	88.8%	84.33%
Inversión como % de Gasto Total	10.07%	13.48%	16.14%	31.46%	29.23%	15.37%	16.07%	21.5%

Fuente: Memorias de la Contraloría General de la República

De la información presentada en el cuadro anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El gasto correspondiente es el principal componente en la estructura del gasto total de los gobiernos locales, ubicándose en un promedio de 73% del gasto total. Dentro de este gasto, el gasto de consumo es el que absorbe el mayor porcentaje representando en las últimas dos décadas un promedio de 87%. El gasto de consumo está formado por el gasto en sueldos y salarios y la compra de bienes y servicios.
- Los gastos de inversión han venido aumentando su importancia en el gasto total a partir de la década de los ochenta. Sin embargo, su comportamiento muestra una tendencia fluctuante. A partir de la década de los noventa, el gasto de inversión ha representado un 16.7% en promedio del gasto total municipal.

Como conclusión de este apartado, se puede indicar que la concepción de Estado de la Constitución Política de 1949 derivó en una dinámica de rápido crecimiento del Gobierno Central en lo relativo a sus competencias y nivel de gasto, en especial durante las décadas de los años sesentas y setentas.

En este modelo de Estado, el gobierno central actuó como el instrumento de desarrollo. En contraste, la municipalidad fue concebida como un nivel de gobierno subordinado, cuya labor fue de tipo periférico y marginal en la prestación de servicios públicos. Para fines de los noventas, el Gobierno Central experimentó una profunda crisis como resultado del estancamiento de la carga tributaria y el aumento sostenido de la deuda pública interna; situación que restringió el crecimiento del gasto y generó un deterioro generalizado de los servicios públicos bajo responsabilidad de este nivel de gobierno. Ante la crisis fiscal, se introdujeron reformas tendientes a fortalecer el nivel municipal, por lo que el gasto municipal experimentó un ligero repunte a partir de las reformas de 1995 y 1998, en razón de que el nuevo Código Municipal brinda mayor autonomía tributaria y tarifaria a los gobiernos locales, aún cuando la misma requiere de un desarrollo institucional de los gobiernos locales para emplearla en toda su extensión.

7.2 Financiación municipal

Las principales fuentes de financiamiento de las actividades municipales son: impuestos, tasas o precios por servicios, rentas, créditos y transferencias del sector público. En el año 2001, las principales fuentes de financiamiento fueron los impuestos de patentes (25%), tasas por servicios de recolección de desechos sólidos y aseo de vías públicas (19%), e impuestos sobre bienes inmuebles (15%)⁵.

El cuadro 10 muestra la estructura de la financiación del gasto municipal durante el período 1950-2000. La evolución de los ingresos a lo largo del período muestra dos tendencias. En primer lugar, una etapa de poca importancia de los impuestos sobre los ingresos corrientes de los gobiernos locales que va de 1950 hasta finales de la década de los 60's y una segunda etapa marcada por el inicio de la década de los setentas, donde los impuestos aumentan su importancia. De 1950 a 1970 los impuestos pasaron de representar un 25% de los ingresos municipales a un 46%. Esta tendencia se ha mantenido en las últimas décadas.

Las transferencias del Gobierno Central constituyeron el principal instrumento de financiación del gasto municipal hasta que el gobierno cedió a las municipalidades la recaudación del impuesto territorial en sustitución de los ingresos percibidos por impuestos compartidos.

⁵ IFAM. Sección de Investigación y Desarrollo (2002). El Régimen Municipal en Costa Rica. San José, Costa Rica: IFAM.

El rubro más importante de las transferencias gubernamentales lo constituían las partidas específicas, las cuales tenían como particularidad introducir condiciones al uso de los recursos cedidos a las municipalidades, además de permitir el clientelismo político.

En cuanto al endeudamiento, éste empezó a cobrar importancia a partir de la década de los setenta. En 1971 se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el cual inicia un amplio programa de asistencia financiera a las municipalidades por medio del crédito, lo cual permite que el endeudamiento cobre importancia en la estructura de financiación municipal.

Cuadro 10
Costa Rica: estructura de los ingresos municipales, 1950-2000
(Millones de colones corrientes)

	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Ingresos Totales	18.1	55.6	89.1	592.2	2449.8	5427.3	15485.7	46751.7
Ingresos Corrientes	12.3	42.0	67.5	324.5	1403.5	3962.3	11747.7	34523.5
Tributarios	4.6	7.3	41.0	178.5	653.1	2461.1	6158.1	18612.8
No Tributarios	5.7	14.8	19.4	105.7	328.7	1277.4	4988.7	14238.3
Transferencias	2.0	19.9	7.1	40.3	91.1	223.8	573.9	1672.4
Ingresos Capital	5.8	13.6	21.6	267.7	1046.3	1465.0	3738.0	12228.2
Super/déficit	3.2	9.6	9.2	0.0	0.0	0.0	0.0	6561.9
Venta activos totales	1.0	0.8	0.5	11.3	7.8	14.4	89.8	227.2
Recuperac. totales	0.0	0.0	0.0	4.2	6.2	14.3	3.1	13.0
Endeudamiento	1.6	1.9	0.4	46.4	102.3	159.9	389.1	1279.8
Transfer. de capital	0.0	1.3	11.5	78.1	365.7	402.5	643.8	4146.5
Recur vigen anter	0.0	0.0	0.0	127.7	564.3	873.9	2612.2	0.0

Fuente: Memorias Contraloría General de la República. Ingresos y Gastos reportados por la Municipalidades.

Para finalizar esta sección, es importante destacar la importancia de la Municipalidad de San José en cuanto a los ingresos y gastos del régimen municipal costarricense. Tal y como se aprecia en el cuadro que se muestra a continuación, en el período 1997-2001, la Municipalidad de San José representó en promedio un 23.2% de los ingresos municipales y un 32.82% de los gastos municipales.

Cuadro 11
Ingresos y gastos de la Municipalidad de San José
y resto de municipalidades, 1997-2001
(En porcentajes)

Criterio	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos Totales	100%	100%	100%	100%	100%
San José	21.88	24.22	25.81	22.45	21.26
Resto Municipalidades	78.12	75.78	74.19	77.55	78.74
Egresos Totales	100%	100%	100%	100%	100%
San José	43.92	45.8	26.59	24.46	23.17
Resto Municipalidades	56.08	54.2	73.41	75.54	76.83

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, 1997-2001.

8. Conclusiones

A manera de conclusión general, se puede indicar que la consolidación del desarrollo de la democracia local enfrenta varios retos, entre ellos la tradición centralista del régimen político costarricense, la limitada capacidad funcional (de gestión) de los municipios para responder a las demandas de su comunidad, y en especial la falta de entusiasmo de la sociedad costarricense para involucrarse en la formulación de la política local.

Como se ha mostrado en el documento, las debilidades de gestión se evidencian por la no ejecución de recursos de algunas municipalidades; así como la falta de vinculación entre el proceso de planificación y de presupuesto. Adicionalmente, en encuesta realizada por la Contraloría General de la República en el 2001, el 75% de los alcaldes consultados manifestaron que no rinden cuentas anuales a sus Concejos Municipales.

Por otro lado, los ciudadanos no hemos hecho mucho uso de los espacios de participación que se nos ha abierto a nivel municipal, tales como el referéndum, el cabildo, entre otros.

Los resultados presentados nos debería motivar a desarrollar mayor capacitación tanto en los niveles políticos como en el nivel de la sociedad civil, para facilitar el uso de técnicas e instrumentos que

nos ayuden a concretar un sistema participativo de planificación y presupuestación, el cual a su vez redundará en el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas, y en un uso más eficaz de los recursos municipales para la satisfacción de las necesidades comunales.

ANEXO 1

División territorial de Costa Rica



ANEXO 1*División territorial administrativa****1. PROVINCIA DE SAN JOSÉ (CANTONES)**

01-San José	11-Vázquez de Coronado
02-Escazú	12-Acosta
03-Desamparados	13-Tibás
04-Puriscal	14-Moravia
05-Tarrazú	15-Montes de Oca
06-Aserrí	16-Turrubares
07-Mora	17-Dota
08-Goicoechea	18-Curridabat
09-Santa Ana	19-Pérez Zeledón
10-Alajuelita	20-Leon Cortés Castro

2. PROVINCIA DE ALAJUELA (CANTONES)

01-Alajuela	09-Orotina
02-San Ramón	10-San Carlos
03-Grecia	11-Alfaro Ruiz
04-San Mateo	12-Valverde Ruiz
05-Atenas	13-Upala
06-Naranjo	14-Los Chiles
07-Palmare	15-Guatuso
08-Poás	

3. PROVINCIA DE CARTAGO (CANTONES)

01-Cartago	05-Turrialba
02-Paraíso	06-Alvarado
03-La Unión	07-Oreamuno
04-Jiménez	08-El Guarco

4. PROVINCIA DE HEREDIA (CANTONES)

01-Heredia	06-San Isidro
02-Barva	07-Belén
03-Santo Domingo	08-Flores
04-Santa Bárbara	09-San Pablo
05-San Rafael	10-Sarapiquí

5. PROVINCIA DE GUANACASTE (CANTONES)

01-Liberia	07-Abangares
02-Nicoya	08-Tilarán
03-Santa Cruz	09-Nandayure
04-Bagaces	10-La Cruz
05-Carrillo	11-Hojancha
06-Cañas	

6. PROVINCIA DE PUNTARENAS (CANTONES)

01-Puntarenas	07-Golfito
02-Esparza	08-Coto Brus
03-Buenos Aires	09-Parrita
04-Montes de Oro	10-Corredores
05-Osa	11-Garabito
06-Aguirre	

7. PROVINCIA DE LIMÓN (CANTONES)

01-Limón	04-Talamanca
02-Pococí	05-Matina
03-Siquirres	06-Guácimo

* Preparado por el Instituto Geográfico Nacional con base en la División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica, según Decreto Ejecutivo 15772-G de octubre de 1984. José, Costa Rica. 1991.

ANEXO N° 2

GOBIERNOS LOCALES
PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL RESULTADO DE LA
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL TOTAL
DE INGRESOS PERIODO 2001
- En colones -

	Resultado liquidación presupuestaria	Total Ingresos	Resultado liquidación como % ingresos	
1	Coto Brus	63,987.11	380,660,134.16	0.02%
2	Esparza	399,387.82	565,801,920.32	0.07%
3	Los Chiles	310,976.37	290,832,119.80	0.11%
4	Acosta	295,375.10	152,880,131.64	0.19%
5	Goicoechea	4,223,816.49	1,698,906,106.82	0.25%
6	Upala	1,434,845.99	327,877,022.45	0.44%
7	Corredores	3,575,473.97	576,333,516.81	0.62%
8	Pérez Zeledón	5,147,604.11	706,260,502.74	0.73%
9	Tucurrique	442,831.82	49,515,645.69	0.89%
10	San Isidro	1,707,445.83	168,616,983.37	1.01%
11	Naranjo	4,599,642.50	448,809,630.03	1.02%
12	Osa	7,716,787.33	529,023,655.22	1.46%
13	Buenos Aires	6,592,561.64	433,395,192.75	1.52%
14	Sarapiquí	8,956,867.00	581,671,504.61	1.54%
15	Montes de Oro	2,648,455.61	161,562,647.01	1.64%
16	La Cruz	11,698,858.14	561,502,206.04	2.08%
17	San Carlos	28,504,353.24	1,251,740,002.95	2.28%
18	San Ramón	18,890,492.09	797,505,762.37	2.37%
19	Jiménez	3,342,409.11	140,751,573.98	2.37%
20	Alvarado	3,338,119.01	137,366,197.37	2.43%
21	Liberia	17,374,132.48	685,626,076.82	2.53%
22	Heredia	39,093,654.19	1,517,956,123.19	2.58%
23	Atenas	6,219,587.16	225,409,269.13	2.76%

24	Turrubares	4,200,353.67	140,704,047.94	2.99%
25	Golfito	22,393,658.25	714,249,433.54	3.14%
26	Oreamuno	12,798,966.47	393,746,529.32	3.25%
27	La Unión	24,916,273.80	716,529,778.76	3.48%
28	Paraíso	21,868,896.25	605,403,685.80	3.61%
29	Hojancha	5,776,006.52	154,753,459.60	3.73%
30	Santa Cruz	21,927,066.50	559,968,032.34	3.92%
31	Puriscal	12,144,779.59	292,300,531.27	4.15%
32	San José	563,300,749.07	12,688,059,144.35	4.44%
33	Garabito	25,216,166.92	541,728,924.75	4.65%
34	Bagaces	13,425,036.66	272,035,384.80	4.94%
35	Nicoya	25,777,480.53	502,495,828.94	5.13%
36	Escazú	87,487,171.54	1,624,467,900.04	5.39%
37	León Cortés	8,952,474.79	165,432,249.43	5.41%
38	Flores	15,417,938.70	241,726,798.29	6.38%
39	Cañas	21,735,017.75	337,349,754.26	6.44%
40	Abangares	22,847,085.76	348,441,287.95	6.56%
41	Nandayure	14,884,019.61	226,336,479.67	6.58%
42	Barva	26,232,359.37	361,339,725.73	7.26%
43	San Rafael	29,901,317.90	384,390,299.35	7.78%
44	Cóbano	7,733,366.12	92,719,217.80	8.34%
45	Coronado	70,479,026.36	844,139,041.14	8.35%
46	El Guarco	35,836,091.00	401,267,856.84	8.93%
47	Curridabat	122,761,619.93	1,242,612,744.15	9.88%
48	Tibás	105,172,376.82	1,056,136,518.53	9.96%
49	Carrillo	59,532,214.75	581,643,780.37	10.24%
50	Cartago	317,771,856.02	3,060,079,280.29	10.38%
51	Poás	35,967,331.96	332,242,005.48	10.83%
52	Belén	149,483,938.49	1,373,121,224.34	10.89%
53	Valverde Vega	24,428,594.15	206,185,932.01	11.85%
54	Tilarán	37,684,117.95	312,502,294.87	12.06%
55	Alfaro Ruiz	18,869,869.88	144,604,836.05	13.05%
56	Colorado	20,690,073.33	156,714,618.57	13.20%
57	Santo Domingo	87,587,532.04	613,883,842.22	14.27%

58	Mora	35,478,898.67	246,860,225.00	14.37%
59	Orotina	48,252,604.01	309,570,203.66	15.59%
60	Palmares	70,640,903.01	340,396,873.10	20.75%
61	Santa Ana	203,916,484.89	922,807,129.54	22.10%
62	Puntarenas	-3,729,189.82	1,293,052,930.67	-0.29%
63	San Pablo	-655,630.39	208,891,649.19	-0.31%
64	Moravia	-2,946,783.00	628,668,778.63	-0.47%
65	Siquirres	-6,896,248.56	751,424,339.16	-0.92%
66	Cervantes	-1,079,252.76	60,999,948.13	-1.77%
67	Montes de Oca	-19,696,268.86	882,922,667.61	-2.23%
68	Aguirre	-14,718,148.04	437,562,641.06	-3.36%
69	Santa Bárbara	-8,430,178.27	237,118,244.73	-3.56%
70	Pococí	-41,310,210.79	996,684,030.31	-4.14%
71	Grecia	-38,717,001.34	750,640,134.00	-5.16%
72	Tarrazú	-10,671,690.19	192,319,839.64	-5.55%
73	Dota	-10,376,500.53	153,145,788.55	-6.78%
74	Parrita	-23,972,343.35	258,266,331.22	-9.28%
75	Desamparados	-117,258,745.40	1,216,969,556.69	-9.64%
76	Lepanto	-3,002,031.91	27,383,557.71	-10.96%
77	Turrialba	-94,762,012.33	618,229,319.07	-15.33%
78	Alajuela	-314,367,088.15	2,037,748,302.03	-15.43%
79	Guatuso	-23,198,661.99	120,560,982.91	-19.24%
80	Guácimo	-75,690,242.47	386,071,388.70	-19.61%
81	Aserrí	-82,583,551.79	332,105,655.28	-24.87%
82	Talamanca		310,483,154.61	0.00%
83	San Mateo		48,155,982.53	0.00%
84	Matina		592,906,698.52	0.00%
85	Limón		836,816,955.66	0.00%
86	Alajuelita		333,848,104.73	0.00%
87	Peñas Blancas			

Fuente: Liquidaciones presupuestarias presentadas por las municipalidades a la Contraloría General de la República.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha venido impulsando el proyecto *"Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas"*, el cual busca crear las condiciones propicias para mejorar la gobernabilidad democrática, a partir de la creación de espacios de diálogo y negociación entre actores políticos y sociales en la toma de decisiones públicas en el espacio local.

Los ejercicios de planificación y presupuestación participativa son herramientas fundamentales para promover el *oficio de la ciudadanía* y estrechar los vínculos entre las comunidades y sus gobiernos locales. Para lograr que estas iniciativas sean reales y efectivas se requiere por un lado la voluntad política de las autoridades, así como que la ciudadanía conozca y se apropie del conocimiento en materia de descentralización, espacios de participación y el ciclo presupuestario.

El material contenido en este folleto pretende contribuir en la difusión de información y la apropiación del conocimiento de todas aquellas personas que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y especialmente en la promoción de la ciudadanía activa en el espacio local.

