



El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI

Ronald Alfaro Redondo

Universidad de Costa Rica
Escuela de Historia
Asociación Ciudadanía Activa

Cuadernos para la Ciudadanía 8

El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI

Ronald Alfaro Redondo

Asistente de investigación:
Alonso Ramírez Cover



Acerca de los libros digitales

- Las opciones de visualización y funcionalidades de un libro digital dependen de las capacidades de la aplicación que se utiliza para la lectura de libros digitales.
- La aplicación utilizada para lectura de libros electrónicos en formato ePub puede alterar la integridad física de poemas.
- La Editorial UCR ha hecho lo posible por asegurar que los URLs de sitios externos a los que se hace referencia en este libro son correctos y están activos en el momento de su publicación. Sin embargo, no es responsable de estos sitios web, por lo que no puede garantizar que seguirán estando activos o manteniendo contenido apropiado.
- Consulte las respuestas a preguntas frecuentes sobre libros digitales en [nuestro sitio web](#).

CC.SIBDI.UCR - CIP/4336

Nombres: Alfaro Redondo, Ronald, autor. |
Ramírez Cover, Alonso, colaborador.

Título: El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI /
Ronald Alfaro Redondo ; asistente de investigación Alonso Ramírez Cover.

Descripción: Primera edición digital. |
San José, Costa Rica : Editorial UCR, 2025. |
Cuadernos para la ciudadanía ; 8. |

A la cabeza de la portada:
Universidad de Costa Rica. Escuela de Historia.
Asociación Ciudadanía Activa.

Identificadores: **ISBN 978-9968-02-299-6** (PDF)

Materias: LEMB: Gobierno local – Costa Rica. |
Administración municipal – Costa Rica. | Municipios – Costa Rica. |
Participación política. | Consulta popular.
Clasificación: CDD 352.140.972.86--ed. 23

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Primera edición impresa: 2009.

Primera reimpresión: 2019.

Primera edición digital (PDF): 2025.

Editorial Universidad de Costa Rica,
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Apdo.: 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257

administracion.siedin@ucr.ac.cr
editorial.ucr.ac.cr

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de la obra o parte de ella,
bajo cualquier forma o medio, así como el almacenamiento en bases de datos,
sistemas de recuperación y repositorios, sin la autorización escrita del editor.

Hecho el depósito de ley.

Contenido

Introducción	vii
Principales antecedentes históricos.....	1
Aparición de los ayuntamientos en Costa Rica	3
Periodización y organización política del régimen municipal	15
¿Cómo se organiza políticamente una municipalidad en Costa Rica?	18
Conformación del gobierno municipal.....	21
Desfases en la integración del gobierno municipal	24
Primeras elecciones de alcaldes y otras autoridades municipales	29
Destitución del alcalde y cancelación del cargo en el nivel local.....	35
Participación política y mecanismos de consulta popular en el nivel municipal	37
Audiencias públicas	37
Cabildo.....	38
Plebiscito	38
Referendo.....	38
Capacidades administrativas de las municipalidades	41
Relaciones intermunicipales en Costa Rica	50
A modo de cierre	53
Bibliografía	57
Acerca del autor	61

Introducción

El régimen municipal costarricense posee un largo historial y una trayectoria política caracterizada por transformaciones y adaptaciones constantes a las nuevas condiciones políticas imperantes. En los primeros años tanto de vida independiente como de vida republicana y ante la ausencia de una figura estatal predominante, las municipalidades se adueñaron de un espacio político relevante y concentraban un conjunto significativo de servicios públicos que abarcaban temas como educación, seguridad y salud. No obstante, la emergencia de un grupo en el poder, impulsado por la integración de Costa Rica al mercado mundial mediante la comercialización del café, promovió la creación de un modelo estatal centralizado que asegurara la consecución de los intereses de la nueva clase política emergente y su modelo de desarrollo.

Esta iniciativa contrastaba radicalmente con el esquema institucional en el que la municipalidad poseía un rol protagónico. Por tal razón, la implantación de un Estado central, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, limitó paulatinamente la labor de las municipalidades en las comunidades y en el esquema institucional existente. Esta situación fue potenciada con la promulgación de la Constitución Política de 1949, que creó un entramado de instituciones autónomas, las que con el paso del tiempo asumieron la mayor parte de los servicios públicos, hasta entonces en manos municipales. Actualmente, el régimen local en Costa Rica atraviesa por una

etapa de redefinición, caracterizada por las débiles capacidades políticas, administrativas y financieras de la mayoría de los ayuntamientos, así como por una mayor insatisfacción ciudadana con la gestión de los gobiernos locales.

Este documento aporta elementos para el análisis de las condiciones del régimen municipal costarricense de inicios del siglo XXI. En la primera sección del documento se presenta un brevísimo repaso histórico del régimen local, fundamentado en los valiosos aportes de publicaciones de autores como Stone, Araya, Albarracín, Fernández y Brenes. Por su parte, en la segunda sección del documento se abordan temas como la periodización histórica del surgimiento de las municipalidades en el país, los desfases en la conformación del gobierno municipal y los resultados de las dos elecciones de alcaldes municipales.

El tercer y cuarto apartado se dedican a temas como los mecanismos de participación política existentes en el nivel municipal y un balance de las capacidades administrativas municipales actuales, incluyendo una corta referencia a las relaciones intermunicipales en el país.

Principales antecedentes históricos

El municipio costarricense tiene como principal antecedente histórico al ayuntamiento español. Este último a su vez, se define a partir del legado del municipio romano y su extensión en el territorio de lo que hoy constituye parte del continente europeo (IFAM y Ministerio de Educación Pública, 1985).

Desde el siglo II antes de Cristo, la influencia romana empezó su penetración en la Península Ibérica, lo que conllevó un proceso de asimilación de la institucionalidad por parte de los peninsulares. El municipio romano es una de las instituciones que puede incluirse dentro de este proceso (Brenes, 1970).

Como resultado de la integración de las variables germánicas (siglo V) y musulmanas (durante el periodo de dominación árabe de la península), la institución municipal en España experimentó en los siglos XII y XIII un proceso de fortalecimiento, producto de dos factores: por un lado, la promulgación de leyes denominadas “fueros municipales” que le otorgaron mayor autonomía, y por otro, la representación que obtienen los ayuntamientos en instancias estatales (IFAM y Ministerio de Educación Pública, 1985).

En la organización política del ayuntamiento español existían funcionarios con responsabilidades específicas, tales como los *duunviros* (que componían un órgano colegiado ejecutivo con funciones en materia de formación de leyes), *los ediles* (cuyas atribuciones estaban asociadas a la seguridad y la moralidad

pública) y el *defensor civitate* (fiscalizador de la inversión pública y protector de los abusos de los recaudadores de impuestos) (Araya y Albarracín, 1985).

La conquista española de Hispanoamérica supuso la transferencia y asimilación de las instituciones municipales occidentales, lo que trajo consigo a las nuevas colonias algún grado de organización política formal. Históricamente, en torno al municipio hispanoamericano de la Colonia coexistieron dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, las tendencias absolutistas-centralistas del Estado español en los inicios de la época colonial (siglo XVI) y, por el otro, una tendencia más moderada, denominada democrática-municipalista (Araya y Albarracín, 1985).

Durante la Colonia (1492-1821), el régimen municipal en Hispanoamérica atravesó por diferentes etapas, algunas de afianzamiento y otras, por el contrario de debilitamiento. La organización política española para sus colonias en América, sirvió, por buena parte del periodo, como ejemplo de la tendencia absolutista y elitista. En términos continentales, existía una burocracia de considerable tamaño que servía, primordialmente, para mantener un control político fuerte sobre el comercio entre las colonias y la metrópoli. En términos locales, la organización municipal se fundamentó en el cabildo, caracterizado por una débil autonomía frente a las élites (Brenes, 1970; Araya y Albarracín, 1985). Durante este periodo los Concejos Municipales, integrados por *alcaldes* y *regidores*, cohabitaban con los *corregidores*, responsables de velar por los intereses de la Corona española.

Las funciones de los municipios en esta época pueden agruparse en tres grandes áreas: formación de leyes; funciones administrativas en temas como seguridad, salud, educación y obras públicas; y, por último, fiscalización hacendaria (Araya y Albarracín, 1985).

Hacia el final de la época colonial, un factor afianzador del municipio fue la efímera Constitución de Cádiz de 1812, que como una de sus principales novedades estableció la elección popular de un conjunto de funcionarios municipales (González, 1987).

Por otra parte, los cabildos ostentaron un rol político importante, que incluso trasciende las luchas independentistas. En el caso de Costa Rica, después de la Independencia, los ayuntamientos ejercieron una extraordinaria influencia, especialmente en el campo político, pero a la vez, fomentaron un espíritu localista que minó los principios de integración nacional (IFAM y Ministerio de Educación Pública, 1985).

Aparición de los ayuntamientos en Costa Rica

La Costa Rica colonial tuvo dos centros de poder político: el cabildo y el gobernador español, quienes hacían uso de ese poder de manera conjunta. Este último, principalmente ejercía potestades de elección de los funcionarios con funciones fuera de la provincia (Brenes, 1970).

En la literatura especializada en la materia pareciera existir consenso en que la aparición del municipio en la Provincia de Costa Rica se da alrededor del año 1561 con la fundación de Garcimuñoz (hoy día Cartago). El único municipio que operó durante la colonia de manera continua fue el de Cartago, el cual, en ausencia de otras instancias de poder, ejerció su potestad en toda la provincia.

El municipio colonial costarricense se caracterizó por la inoperancia y la inexistencia de ingresos permanentes para su mantenimiento. Así, el funcionamiento del único municipio fue irregular, sus rentas eran reducidas y, por lo tanto, los cargos eran *ad honorem* y la subasta de los puestos públicos

fue necesaria, lo que limitó significativamente la autonomía municipal (Brenes, 1970). Asimismo, la participación popular era considerablemente reducida, lo que permitía el establecimiento de estructuras de poder simples. Por otra parte, los requisitos para la obtención de los cargos municipales eran solo alcanzables por la élite política. Además, al ser Costa Rica una provincia pobre y geográficamente marginal, estos factores propiciaban la reelección y el fortalecimiento de la oligarquía en el poder (Araya y Albarracín, 1986).

En la etapa final del periodo colonial, la Constitución de Cádiz de 1812 redefinió los requisitos para el establecimiento de autoridades municipales bajo un criterio territorial y poblacional. Un municipio podía fundarse siempre y cuando contara con **más de mil habitantes**, aunque lo permitió en otras ciudades siempre que estas cumplieran algunas condiciones. En el caso de la provincia de Costa Rica, dicha ampliación permitió la creación de instancias municipales en San José, Heredia y Alajuela, lo que redujo el poder de Cartago en la provincia. Asimismo, como resultado de esta norma se fundaron cabildos menores en Escazú, Bagaces, Tres Ríos, Curridabat, Aserri, Pacaca, Barva, Térraba, Boruca, Orosi y Atirro (Araya y Albarracín, 1986). Las condiciones territoriales para el establecimiento de municipios, señaladas en la Constitución de Cádiz, se mantuvieron constantes durante los primeros años de la independencia costarricense (Baker et al., 1970).

Durante el proceso de independencia, los cabildos costarricenses adquirieron una significativa trascendencia. Al considerar el vacío de poder político con la caída de la autoridad general en Guatemala, las pugnas y los conflictos por el control político de la provincia, se trasladaron a los cabildos más importantes: los ayuntamientos liberales (San José y Alajuela) que se enfrentaron a los cabildos conservadores (Cartago-Heredia). De tal forma que los municipios fueron actores protagónicos de los acontecimientos independentistas, cuyo curso de acción

definió a la ciudad de San José como capital. No obstante, el conflicto entre los principales municipios por el control político del país perduró y fue causante de otro enfrentamiento civil en 1835.

Según Araya y Albarracín (1986), el *Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica*, conocido como *Pacto de Concordia* y considerado como la primera Constitución Política, poseía un fuerte carácter e influencia municipalista. Asimismo, la *Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica*, promulgada en enero de 1825 y basada en la *Constitución Federal de Centroamérica* de 1824, incluyó a los ayuntamientos como parte de los aspectos regulados, otorgándoles autonomía en materia de gobierno y administración. Dicha norma permitió la existencia de municipalidades en todos los pueblos, sin importar su tamaño.

Durante el periodo en el que Costa Rica permaneció en la Federación Centroamericana (1823-1838), las municipalidades se mantuvieron como los entes hegemónicos de poder frente a un Estado central considerablemente limitado, producto de la conformación de un Ejecutivo débil y un Congreso bicameral.

En esta época las funciones municipales eran amplias, pues, de acuerdo con la Ley 161 de junio de 1828, abarcaban aspectos como: “promoción y fomento de la agricultura, la industria y el comercio, salubridad, registros demográficos, control de enfermedades, administración de hospitales, reparación y mantenimiento de caminos, y prestación de servicios educativos” (Araya y Albarracín, 1986). Las principales fuentes de ingresos municipales eran el pago por la utilización de tierras comunales por los particulares, la producción agrícola y la comercialización de artículos. La administración e inversión de los fondos municipales estaba sometida al Tribunal de Cuentas.

Con la llegada de Braulio Carrillo al poder en 1835, se inicia el proceso de centralización política y estructuración del Estado

Nacional y se opta por reducir la cantidad de municipios existentes (Araya y Albarracín, 1986). De esta manera, la emergencia de un poder central en Costa Rica tuvo como antecedente principal la consolidación del régimen municipal.

Las medidas implementadas en las dos administraciones de Carrillo (1835-1837 y 1838-1842) supusieron una desestructuración de la autonomía municipal costarricense. *La Ley de Bases y Garantías* de 1841, estableció en primera instancia la abolición del régimen municipal, cuyas funciones fueron reemplazadas por las jefaturas políticas departamentales. Un conjunto de disposiciones posteriores sirvieron para entregar a los jefes políticos el control y la administración de los fondos municipales en los cinco departamentos: Cartago, San José, Alajuela, Heredia y Guanacaste, que sobrevivieron a la reducción mencionada de los ayuntamientos.

El **jefe político**, figura establecida en la estructura municipal desde el inicio de la vida independiente, reemplazó al alcalde y al Concejo Municipal en las funciones municipales, con el fin de otorgarle un mayor control político al Poder Ejecutivo sobre el territorio nacional.

El golpe de Estado que despojó del poder a Carrillo en 1842, encabezado por Francisco Morazán, originó un retorno a la estructura jurídica municipalista de 1825. Producto de este cambio, la Constitución de 1844 estableció un conjunto de medidas para restituir la autonomía municipal frente al Estado Central, eliminando la figura de los jefes políticos departamentales. Por otra parte, la norma constitucional mediante la cual fue proclamada en 1848 la República de Costa Rica, trajo consigo también la división administrativa territorial del país en provincias, cantones y distritos, estableciendo municipalidades en cada cantón, transformando así la definición territorial de los ayuntamientos (Baker et al., 1970).

Sin embargo, el asunto de la definición territorial fue utilizado como una herramienta para el ejercicio de un poder central

renovado, que propiciaría una reducción de la autonomía municipal en el país. En 1857, mediante decreto, Juan Rafael Mora Porras redujo nuevamente la existencia de municipalidades a las cabeceras de provincia, con lo cual concentró su participación, de manera que las estructuras centrales costarricenses pudieran crecer. No obstante, la existencia de municipalidades en los cantones se reestableció en 1859, con algunas variaciones; por ejemplo, se designaba al **jefe político** como Presidente Municipal y se creó la figura del **jefe de Hacienda**, que era un funcionario electo por el Ejecutivo, encargado de supervisar el ejercicio de las funciones financieras municipales, especialmente la venta y arrendamiento de bienes inmuebles.

En este contexto, la integración de la economía costarricense en el mercado mundial a mediados del siglo XIX, a través de la producción del café, produjo dos fenómenos políticos importantes. Por un lado, la constitución de una clase burguesa potenciada por las ganancias de la comercialización del café en el exterior y, por el otro, la formación de un Estado centralista costarricense, que diera unidad al Estado y catapultara el proyecto político y económico de los grupos en el poder, en detrimento de las municipalidades y su protagonismo en la vida nacional (Alfaro y Zeledón, 2006).

Las Ordenanzas Municipales de 1862 continúan la línea anterior al ser una pieza de legislación que restringía la autonomía de los municipios. En primera instancia, las Ordenanzas señalaban que los encargados de la ejecución de las leyes en representación del Ejecutivo en las provincias y cantones serían los **gobernadores** y los **jefes políticos**. Además, fijó una división territorial basada en cinco provincias y una comarca (Puntarenas). Estas, se gobernarían a partir de un Concejo Municipal Provincial, dirigido por el gobernador de provincia.

Por su parte, las Ordenanzas de 1867 promulgadas por José María Castro Madriz continúan la tendencia apuntada,

definiendo la existencia de estructuras municipales por cantón, pero supeditadas a la actuación del Concejo Municipal Provincial. Asimismo, esta norma señaló que por cantón, la autoridad de mayor poder sería el **jefe político** y, además, estableció el derecho al veto de las decisiones municipales por parte del **gobernador provincial**. Esta legislación llegó al punto de reducir la cantidad de regidores necesarios para la conformación del Concejo Municipal Provincial, lo que afectó seriamente el peso de las municipalidades en la definición de la política provincial. Otro hecho de considerable importancia definido en esta norma fue la eliminación de la obligación provincial de crear fuerzas para el mantenimiento de la seguridad en la provincia; lo que suprimió cualquier posibilidad de establecer cuerpos de policía distintos a los que respondían a las autoridades centrales.

La dictadura de Tomás Guardia (1870-1882) y la promulgación de la Constitución de 1871 fueron dos hechos que consolidaron el proceso de integración de Costa Rica en el sistema internacional, a la vez que permitió la consolidación del café como producto de inserción y dio paso a la clase político económica emergente como principal grupo de poder.

La Constitución de 1871 supuso una continuidad de las *Ordenanzas Municipales* de 1867, incluyendo los aspectos fuertemente arraigados de control político central. Esta norma permitió la permanencia de municipios únicamente en las cabeceras de provincia, con la existencia de elecciones en los cantones menores para escoger representantes frente al Concejo Municipal Provincial. Sin embargo, un decreto de 1876 estableció nuevamente la creación de estructuras municipales en los cantones menores, los cuales para ese momento contaban con mayor cantidad de pobladores. Ya para 1882, se fijó mediante decreto ejecutivo, la existencia de estructuras municipales en todos los cantones creados por ley.

En las primeras décadas del siglo XX, se empiezan a registrar en el país las primeras movilizaciones políticas de presión para la apertura de espacios de participación política democrática. Este proceso involucraría la aparición de gobiernos reformistas y de movimientos políticos de oposición en términos de clase (Partido Comunista), lo cual supuso esfuerzos para realizar una apertura de la institución municipal, con la pretensión de eliminar la dependencia municipal a las élites.

Otros dos factores tuvieron un efecto considerable sobre el régimen municipal. Por un lado, la *Ley de Hacienda Municipal* de 1923 es importante, en el sentido en que estableció controles del Ejecutivo a través del gobernador y el jefe político en la definición de los presupuestos municipales, lo que restó autonomía financiera a estas entidades. Y por otra parte, en 1939 se establecieron los Concejos de Distrito, como entes distritales y comunales, fuertemente influenciados por el Ejecutivo, dado que su elección era de índole directa y central, así como el nombramiento del intendente que fungía como el jefe político distrital.

Al promulgarse la *Constitución* de 1949, el Estado costarricense experimentó una profunda transformación política. Con la puesta en marcha de un modelo de estado benefactor, el Estado central asume un rol más protagónico y ejecuta políticas con el propósito de conducir el desarrollo económico nacional. Lo anterior es posible mediante un proceso de descentralización funcional de las políticas de promoción económica (electricidad, servicios financieros) y de ayuda social (seguridad social, seguros) a través de la creación de una variedad considerable de entidades públicas descentralizadas e instituciones autónomas (Instituto Costarricense de Electricidad, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, etc.). Aunque la Comisión que discutía sobre las reformas del Estado costarricense consideró que la situación de deterioro de las

municipalidades se debía en parte a la reducida autonomía con que contaban, la Asamblea Constituyente nunca aprobó alguna propuesta para variarla.

Este proceso adquirió, en 1969, un impulso centralista aún mayor producto de la aprobación de una disposición para que los nombramientos de los cargos directivos en dichas instituciones autónomas, estuvieran en manos del Poder Ejecutivo y del principal partido de la oposición. De este modo, la descentralización de funciones mediante la creación de entidades autónomas se afianzó con la centralización política de la toma de decisiones. Las grandes perdedoras de este proceso fueron sin lugar a dudas las municipalidades, cuyas funciones y servicios pasaron a ser residuales. Asimismo, la injerencia del jefe político y el gobernador de provincia en las decisiones municipales se mantuvo presente hasta la promulgación del primer código municipal.

La aprobación del Código Municipal de 1970 sirvió para atenuar los controles políticos externos al ayuntamiento, al establecer una nueva organización municipal conformada por un Concejo Municipal y un Ejecutivo Municipal (nombrado y removido por el Concejo). Sin embargo, la restitución de la autonomía política a las municipalidades no fue acompañada de autonomía financiera. La administración de gran parte de las municipalidades dependía de las partidas específicas fijadas por las autoridades a cargo del presupuesto nacional. Este mecanismo se convirtió para el Estado central en el nuevo medio de regulación y control sobre el régimen municipal.

Aunado a lo anterior, la *Ley de Desarrollo Comunal* de 1967 permitió el financiamiento estatal de grupos políticos externos a la institucionalidad municipal (asociaciones de desarrollo) para que realizaran actividades de índole municipal, a costas del aparato institucional local que quedaba excluido en razón de su representatividad partidaria. Así, las asociaciones de

desarrollo se convirtieron en un medio más de control político en la esfera local (Rivera, 1997).

El control financiero municipal supuso una afectación negativa del municipio, pues, la aprobación y renovación de las tarifas e impuestos municipales quedó reducida a entes externos al gobierno local: la Asamblea Legislativa en lo referente a los impuestos y la Contraloría General de la República en lo relacionado a los presupuestos, las tarifas y montos de patentes, entre otros. El resultado fue un empobrecimiento sistemático del municipio, que lo tornó cada vez más dependiente del gobierno central.

El contexto actual de la municipalidad en Costa Rica se dibuja desde la crisis económica de finales de las décadas de los años setenta e inicios de la de los años ochenta; pues como resultado de ella toma fuerza la idea de que el sector público es naturalmente ineficiente, lo que lleva a la privatización de un conjunto de actividades económicas estatales y al replanteamiento del papel del Estado. En esta coyuntura, el ámbito municipal también es objeto de propuestas de reforma. Inclusive durante la primera administración Arias (1986-1990) se promueve una reforma constitucional para trasladar recursos a las municipalidades provenientes del presupuesto de la República, que no logró ser aprobada en dicho periodo.

En materia de régimen municipal, la década de los años noventa se caracterizó por la predominancia del discurso de la descentralización en las agendas políticas como medio para dinamizar a las instituciones públicas y optimizar la gestión de lo público. El fundamento de este discurso era que en las localidades es posible conformar una institucionalidad pública más eficiente y eficaz que en un esquema estatal fuertemente centralizado. De este modo, las municipalidades deben ser democratizadas y las funciones gubernamentales deben ser transferidas nuevamente a estas.

En ese afán se empieza a otorgar más potestades a los municipios por medio de una serie de reformas que alcanzan un punto importante en 1998 con la aprobación de una reforma integral al *Código Municipal* (Ley 7794). Una de las principales novedades de las reformas municipales de finales de la década de los años noventa, asociada a la descentralización política, es el establecimiento de la elección directa de alcaldes y alcaldesas municipales. Lo anterior constituye un avance democrático, pues define que las autoridades municipales responden a las demandas populares y se traslada poder de decisión a la ciudadanía y a las comunidades. Asimismo, la creación de mecanismos de participación directa tales como el plebiscito y el cabildo, a través de la promulgación del mencionado *Código Municipal* de 1998, le otorgan a la municipalidad mecanismos de democracia directa. Por su parte, la promulgación de otras leyes, como la de *Concejos Municipales de Distrito* (2002) y la de *Función de los Concejos de Distrito en la Eficiencia Pública* (2005) buscan otorgar mayor importancia y representatividad a estos dos entes de menor importancia en la organización municipal.

En términos de la reforma al financiamiento municipal, cuatro piezas de legislación han sido trascendentales en la actualidad. Primero, la reforma a la *Ley del Impuesto a Bienes Inmuebles*, dispuso la transferencia de los ingresos provenientes de este rubro a las municipalidades. Segundo, la promulgación de la *Ley de Control de las Partidas Específicas* en 1998, supuso un grado mayor de control en la repartición de este beneficio. Tercero, la *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria* (2001) otorga la responsabilidad del mantenimiento de la red vial cantonal a las municipalidades, así como un porcentaje importante de lo recaudado por el Estado del impuesto a los combustibles. Finalmente, una reforma constitucional realizada en el 2001 señala la obligación estatal de transferir un diez por ciento de sus ingresos ordinarios a los municipios, lo cual depende aún de la aprobación de una ley de transferencia de competencias.

En otro sentido, el ámbito de acción municipal ha aumentado, principalmente en materias como la promoción de políticas relacionadas con cultura, género (Oficinas Municipales de la Mujer), personas de la tercera edad, niñez y adolescencia (Comités Cantonales de la Persona Joven) y en menor medida, con temas como vivienda (Comités Cantonales de Vivienda) y seguridad pública (policía municipal) y vial (Juntas viales cantonales). Otros municipios han hecho uso de la potestad para agruparse y resolver asuntos comunes, como en el caso de algunos cantones de la provincia de Heredia, que cuentan con una empresa (Empresa de Servicios Públicos de Heredia) que administra un conjunto de servicios públicos importantes (alumbrado público, suministro de energía y agua potable).

No obstante, la promoción de nuevas fuentes de ingresos municipales y competencias no han experimentado cambios importantes y no rompe con los niveles de dependencia que el municipio tiene con el Estado Central, pues una buena parte de las nuevas potestades municipales requieren de financiamiento del Poder Ejecutivo (como es el caso de las Oficinas Municipales de la Mujer, Comités Cantonales de Vivienda, Juntas Viales Cantonales y Comités Cantonales de la Persona Joven).

Igualmente, el papel del municipio en la promoción del desarrollo (establecido en el artículo 13 del Código Municipal) durante los últimos veinte años ha sido insuficiente; como muestra de ello, los principales programas para el fomento del desarrollo regional (Programa de Desarrollo de la Zona Atlántica, Zona Económica Exclusiva, PIMA y Zona Sur), así como las iniciativas institucionales creadas para tal propósito (JAPDEVA y JUDESUR) no consideran una participación importante de las municipalidades en el planeamiento, operación o toma de decisiones.

Por último, vale la pena mencionar que las autoridades políticas no han sido capaces de formular y ejecutar un Plan Nacional

para la descentralización y el fortalecimiento municipal. Como resultado de lo anterior, el discurso oficial de la descentralización que ha estado presente en el “proceso de modernización del Estado”, desde los años noventa, ha supuesto una mejora de la autonomía política municipal, pero no una verdadera ampliación de sus potestades. Por el contrario, la pretensión descentralizadora ha encontrado una férrea oposición de los sectores magisteriales y sindicales, así como de las burocracias descentralizadas que se oponen al otorgamiento de mayores potestades y recursos a las municipalidades. Asimismo, dicha oposición se ve acompañada de un evidente desinterés de las élites económicas y políticas, y de los partidos con representación en el Poder Legislativo.

Periodización y organización política del régimen municipal

Un primer elemento que distingue al régimen local costarricense es su antigüedad. En Costa Rica el periodo fundacional de las corporaciones municipales abarca fundamentalmente desde 1824 hasta finales de la década de 1950. Durante este lapso, se crean 65 de las 81 municipalidades existentes. Por su parte, en el periodo 1880-1919 se funda el 35 por ciento de los ayuntamientos; le siguen en momentos creacionistas la fase de 1960-1989 con 16 y 13 en 1848. Por su parte, los últimos 16 años se caracterizan por ser los de menor aparición de entidades locales, pues únicamente emergen los concejos municipales de distrito en ocho localidades¹. Vale la pena mencionar que desde 1982 no se funda ningún municipio en el país.

Desde una perspectiva política, el periodo gubernamental de Castro Madriz (1847-1853) se caracteriza por ser el de mayor creación de ayuntamientos, producto del surgimiento durante dicha administración de trece municipalidades. En un segundo plano se encuentran las administraciones González Flores (1914-1917), dos de los periodos Figueres Ferrer (1948-1949, 1970-1974), con ocho municipalidades cada una. Durante la administración Figueres Olsen (1994-1998) se formalizó jurídicamente la existencia de los concejos municipales de distrito en ocho localidades.

¹ A pesar de que la creación de los concejos municipales de distrito era una atribución del Poder Ejecutivo -tal y como lo demuestra el Decreto Ejecutivo 22 de 1968 que crea dicha entidad en Cervantes de Oreamuno en Cartago- la ley 8173 de 2002 les dio un estatus jurídico permanente.

Cuadro I
Periodo de creación de municipalidades

Periodo	Cantidad	%
Antes de 1850	13	14,6
1850-1879	11	12,4
1880-1919	31	34,8
1920-1959	10	11,2
1960-1989	16	18,0
1990-2006	8	9,0
Total	89	100,0

Nota: El total incluye a las 81 municipalidades y a los ocho concejos municipales de distrito. Fuente: elaboración propia.

Durante los dos periodos gubernamentales de Cleto González Víquez (1906-1910 y 1928-1932) y Ricardo Jiménez Oreamuno (1910-1914 y 1924-1928) surgieron siete municipalidades. Mientras que a lo largo de las administraciones Jiménez Zamora (1868-1869 y 1869-1870) y Trejos Fernández (1966-1970) se crearon seis municipalidades.

Un segundo aspecto que caracteriza al régimen municipal costarricense es su diversidad. Este aspecto dificulta la tarea de clasificar a las municipalidades siguiendo criterios homogéneos. El régimen local está conformado por cantones con una amplia extensión territorial (Talamanca) y a su vez, localidades de escasos kilómetros cuadrados (San Pablo). Del mismo modo, sobresalen las comunidades altamente pobladas (Desamparados) y aquellas de escasa cantidad de habitantes (Turubares). También existen gobiernos locales con sólidas fuentes de ingresos (Belén) y algunos en los que dichas fuentes sencillamente escasean (Alajuelita).

Desde el punto de vista administrativo, las diferencias también están presentes, pues existen municipalidades con modelos administrativos de buenos rendimientos y otros de pobre gestión municipal.

En un intento por agrupar a los gobiernos locales, en el *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*

(2003) se utilizaron los datos de la población del cantón y el ingreso municipal per cápita (que resulta al dividir el monto global de ingresos municipales por la cantidad de habitantes del cantón), para crear una clasificación de las municipalidades por rangos de población y de ingreso. Como resultado del uso de estos criterios, es posible afirmar con información presupuestaria disponible para el año 2002, que la mayoría de las municipalidades tuvo un ingreso per cápita inferior a 30.000 colones anuales y en muchos casos menor a 20.000 colones anuales. Por su parte, en cinco de los nueve cantones que tienen más de 100.000 habitantes el ingreso municipal per cápita es inferior a 10.000 colones por año (*Estado de la Nación*, 2003).

Por lo tanto, cuando se hace referencia al régimen municipal en Costa Rica no hay que perder de vista que este está compuesto por un conjunto diverso de entidades municipales con características heterogéneas. A su vez, es necesario considerar que estos municipios están habitados por pobladores con realidades económicas, sociales, políticas y culturales particulares.

Cuadro 2
Distribución de las municipalidades por rangos de población del cantón, según rangos de ingreso municipal per cápita. 2002 ^{a/}

	Población del municipio							
	Menos de 20.000 habitantes		De 20.001 a 100.000 habitantes		Más de 100.000 habitantes		Total general	
Ingreso municipal per cápita	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Abs.	Rel.	
Menos de ₡ 10.000	3	12,0	9	19,1	5	17	21,0	
De ₡ 10.001 a ₡ 20.000	13	52,0	30	63,8	2	45	55,6	
De ₡ 20.001 a ₡ 30.000	6	24,0	7	14,9	1	14	17,3	
₡ 30.001 o más	3	12,0	1	2,1	1	5	6,2	
Total general	25	100,0	47	100,0	9	81	100,0	

a/ No incluye los Concejos Municipales de Distrito.

Fuente: *Estado de la Nación*, 2003.

Un tercer y último aspecto que determina el carácter del régimen local está asociado al hecho de que Costa Rica posee un sistema político fuertemente centralizado (Vargas y Rose-ro, 2005), inclusive, a inicios del siglo XXI el país es considerado como la nación más centralista de toda la región latinoamericana. Esto significa que el desempeño de los gobiernos locales está directamente relacionado con la labor del gobierno central y sus instituciones. Por lo tanto, los márgenes de maniobra de las autoridades municipales, particularmente de los alcaldes y los concejos municipales, son reducidos y dependen de las potestades, el financiamiento y la voluntad política de instancias centralizadas cuyos niveles de respaldo popular son altos.

¿Cómo se organiza políticamente una municipalidad en Costa Rica?

Las municipalidades en Costa Rica son entidades estatales que poseen autonomía política, administrativa y financiera. Es decir, los ayuntamientos forman parte del entramado institucional que agrupa a las instituciones y entidades públicas. Los gobiernos locales pertenecen a la esfera de lo que comúnmente se conoce como sector público, que reúne a los ministerios, poderes de la República e instituciones autónomas.

Desde el punto de vista político, las autoridades políticas municipales (alcalde, regidores, síndicos, etc.) son nombradas mediante procesos electorales en los que participa la ciudadanía a través de los partidos políticos. El mandato de los representantes locales no está sujeto a autoridades de nivel central o regional. En lo que respecta a la autonomía administrativa, los gobiernos locales tienen la posibilidad de definir sus propias disposiciones para regular su organización y funcionamiento interno.

La Sala Constitucional en un voto del año 1999 (voto número 5445) al referirse a la autonomía municipal, argumenta que:

“Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad.

Puede decirse, en síntesis que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas...”

Para el desempeño de sus funciones tales como la prestación de servicios públicos a las comunidades (recolección de desechos, aseo de vías, reparación y mantenimiento de vías), las municipalidades cuentan con recursos financieros y humanos propios. La jurisdicción territorial de los gobiernos locales es el *cantón*. El cantón (también conocido como municipio) es el territorio geográfico en el que los ayuntamientos ejercen su rol de administradores de los bienes y servicios comunales y gobierno local.

La división político administrativa del país establece la existencia de *provincias*, *cantones* y *distritos*. Los *distritos* pertenecen a los *cantones* y estos últimos a su vez, forman parte de las *provincias*.

Las *provincias* y los *cantones* son creados por la Asamblea Legislativa mediante la promulgación de una ley. Mientras que la potestad de creación de los *distritos* reside en el Poder Ejecutivo, a través de la publicación de un decreto que modifica la división territorial administrativa. Para el año 2006, existen en Costa Rica siete provincias, 81 cantones y 470 distritos. Las leyes costarricenses establecen que debe existir una municipalidad en cada uno de los cantones creados por ley, mientras que en el caso del distrito, las normas determinan la obligatoriedad de contar con un *concejo de distrito*.

Producto de la fundación de nuevos cantones y particularmente de la creación de distritos, la división administrativa costarricense ha sido objeto de importantes modificaciones. Para el año 1953 el país estaba dividido en 65 cantones. En 1962 los cantones sumaban 66, en 1970 eran 78 y en 1982 se llega a la cantidad de 81, cifra que permanece invariable desde entonces.

Cuadro 3
Número de cantones y distritos, según año. 1953-2006

Elección	Cantones	Distritos
1953	65	324
1958	65	302
1962	66	325
1966	66	333
1970	78	395
1974	79	409
1978	80	410
1982	81	414
1986	81	420
1990	81	426
1994	81	428
1998	81	448
2002	81	465
2006	81	470

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

Por su parte, los principales aumentos en el número de distritos administrativos se han dado entre los años de 1966 y 1970, y más recientemente, entre 1998 y el 2002. El primer periodo

de incremento mencionado se debió al efecto de la creación de doce nuevos cantones y sus respectivos distritos, mientras que el segundo (1998-2002), está relacionado exclusivamente con un mayor número de distritos, pues como se mencionó anteriormente, el número de cantones no ha sufrido variaciones desde el año 1982, año en el que se crea el municipio de Garabito.

Conformación del gobierno municipal

La municipalidad cumple en los cantones una función de gobierno local. El Código Municipal de 1998 (Ley número 7794) establece que el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales están a cargo del gobierno municipal. Este gobierno está conformado por un conjunto de autoridades políticas, todas ellas de elección popular. La autoridad ejecutiva en los municipios la ejerce el Alcalde o Alcaldesa. Su función es esencialmente administrativa (Cuadro 5), aunque también puede participar de la deliberación en el Concejo Municipal, pero sin derecho a voto (IFAM, 2002). También existen dos *alcaldes suplentes*, cuya responsabilidad es sustituir de manera temporal o definitiva al alcalde o alcaldesa propietaria.

La elección de *Alcaldes* y *alcaldes suplentes* (dos en cada municipio) se efectúa el primer domingo de diciembre cada cuatro años. Esta elección no es concurrente con las de los regidores municipales que se realiza en febrero. El mandato es de cuatro años y podrá ser reelecto en periodos sucesivos de manera indefinida. El Alcalde y los dos alcaldes suplentes son electos en una misma papeleta y por mayoría simple de votos. El cargo es renunciable, puede ser objeto de cancelación de credencial y revocatoria de mandato.

El órgano deliberativo y de aprobación de las políticas municipales es el *Concejo Municipal*. Este Concejo está integrado por un número de regidores y regidoras municipales que varía entre cinco concejales como mínimo y trece como máximo,

según la cantidad de población cantonal (Cuadro 4). Como se mencionó líneas atrás, el alcalde también forma parte del concejo municipal. Junto con los regidores municipales propietarios, son electos los regidores suplentes, con la finalidad de que puedan suplir a los primeros en ausencias definitivas u ocasionales. Los regidores municipales tienen voz y voto en las sesiones del Concejo municipal, se designan por cuatro años y pueden ser reelectos por periodos sucesivos. Internamente los concejos municipales designan a un *presidente* y un *vicepresidente* municipal por un periodo de dos años, con posibilidad de reelección.

Cuadro 4
Criterio poblacional para la asignación del número de regidores municipales por cantón

Criterio poblacional	Número de regidores	Cantidad de cantones que cumplen el criterio	Porcentaje
Menos del 1% de la población total del país	5	48	59,3
Más del 1% pero menos del 2%	7	21	25,9
Más del 2% pero menos del 4%	9	9	11,1
Más del 4% pero menos del 8%	11	2	2,5
Más del 8% de la población total del país	13	1	1,2
Total		81	100,0

Fuente: *Código Municipal*.

El presidente municipal tiene entre sus potestades, la de nombrar a los miembros de las *comisiones ordinarias y especiales del municipio*, integrando en ellas, a los concejales representantes de los partidos políticos que integran el Concejo. En cada municipalidad se integran como mínimo siete comisiones permanentes para atender los siguientes temas: *hacienda y presupuestos, obras públicas, asuntos sociales, gobierno y administración, asuntos jurídicos, asuntos ambientales, asuntos culturales y*

condición de la mujer. Los funcionarios municipales así como los ciudadanos y ciudadanas pueden participar de las sesiones de estas comisiones en calidad de asesores.

Cuadro 5
Atribuciones y facultades del alcalde
y los concejos municipales

Alcalde	Concejo Municipal
Administrador general y jefe de las dependencias municipales.	Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio.
Autorizar los egresos de la municipalidad y rendir semestralmente un informe.	Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios de los servicios municipales.
Sancionar y promulgar los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal.	Organizar la prestación de los servicios municipales y dictar los reglamentos internos.
Presentar los proyectos de presupuesto de la municipalidad.	Nombrar y remover al auditor o contador y al Secretario del Concejo.
Nombrar y remover al personal de la municipalidad.	Nombrar a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros de enseñanza y las Juntas de Educación.
Vigilar el logro de los fines y la correcta ejecución de los presupuestos municipales.	Proponer a la Asamblea Legislativa proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal.
Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias.	Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos.
Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal.	Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual elaborados por el Alcalde Municipal.
Ejercer el veto a los acuerdos municipales.	Crear las comisiones municipales especiales y permanentes.
Presentar un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón.	Dictar las medidas de ordenamiento urbano.
Rendir cuentas a los vecinos del cantón mediante un informe de labores.	

Fuente: *Código Municipal.*

Los concejos municipales se reúnen periódicamente en las localidades de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias son semanales y las extraordinarias son convocadas para conocer asuntos especiales.

Los candidatos y candidatas a la alcaldía municipal y a los concejos municipales únicamente pueden ser postulados por los partidos políticos en la escala nacional, provincial y cantonal, debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Entre los requisitos que deben cumplir quienes optan por estos cargos están: ser ciudadano costarricense, no formar parte de algún clero religioso (pertenecer al estado secolar) y estar inscrito electoralmente en la localidad a la que aspiran representar, al menos dos años antes de la elección respectiva. Por su parte, quienes mediante sentencia judicial hayan sido inhabilitados para ocupar cargos públicos o estén ejerciendo un cargo de representación, no podrán postularse al Gobierno Municipal.

Desfases en la integración del gobierno municipal

Una de las particularidades del régimen municipal costarricense de inicios del siglo XXI, es el desfase temporal de la integración del gobierno municipal, con las dificultades e implicaciones que esta situación genera en materia de gobernabilidad local.

El proceso electoral en el que se designan los *regidores* y los *alcaldes* no se efectúa en la misma fecha, según se establece en el Código Municipal de 1998. Los regidores municipales se nombran cada cuatro años en el mes de febrero (toman posesión de su cargo en mayo) y los alcaldes se eligen ese mismo año, pero en diciembre (toman posesión en febrero del año siguiente).

Por lo tanto, a pesar de que el periodo para el cual son nombrados ambos funcionarios es de cuatro años, de mantenerse estas circunstancias, siempre existirá un desfase temporal en-

tre la elección de los regidores que asumen su cargo primero y el alcalde, pues este último toma posesión diez meses después de instalado el Concejo Municipal respectivo.

Además del alcalde y los regidores, existen representantes políticos de los distritos administrativos. Se les denomina **síndicos y síndicas** municipales a aquellos ciudadanos electos popularmente, cuya misión es representar en las municipalidades los intereses de los vecindarios y los barrios que conforman los distritos.

Los *síndicos* (propietarios y suplentes), al igual que el resto de integrantes del gobierno municipal son nombrados para un periodo de cuatro años. En el concejo municipal los síndicos únicamente cuentan con voz, pero no pueden votar en los asuntos sometidos a consideración del concejo. A partir de la elección de diciembre de 2002 se estableció la elección directa de los síndicos, ya que anteriormente eran designados considerando los resultados de la elección de regidores y pertenecían al partido que ganaba dicha elección en el distrito. Los síndicos (uno por cada distrito administrativo) son electos el mismo día que se eligen los alcaldes (diciembre) y los escaños de síndicos municipales se asignan siguiendo el principio de representación mayoritaria.

A su vez, los síndicos municipales forman parte de los **Concejos de distrito** (CD) y los presiden. Los CD constituyen la instancia de gobierno más cercana a las comunidades y sus antecedentes históricos se remontan a 1970, solo que su nombramiento pasó de manos del Concejo Municipal a la elección directa.

En cada distrito administrativo existe un concejo de distrito. Cumplen la función de enlace entre el distrito y el gobierno municipal. Están integrados por cinco miembros propietarios (uno de ellos es el síndico propietario) y cinco suplentes (de los cuales uno será el síndico suplente). La asignación de los

escaños se efectúa aplicando los mismos procedimientos que en la asignación de diputados y regidores municipales, establecido en el Código Electoral (principio de representación proporcional mediante cociente, subcociente y cifra residual).

Los síndicos y los miembros restantes de los CD son electos popularmente para un periodo de cuatro años. Su principal responsabilidad es vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Recientemente, se le otorgó a los concejos de distrito la obligación de promover la eficiencia de la actividad del sector público y su fiscalización (Ley número 8499 de noviembre del 2005); (Cuadro 6).

Cuadro 6

Atribuciones y facultades de los concejos de distrito

Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de ayudas estatales (becas, bonos, etc).

Recomendar el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito.

Proponer la forma de utilizar otros recursos públicos destinados.

Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales.

Fomentar la participación de los vecinos en las decisiones de sus distritos.

Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales.

Informar semestralmente sobre el destino de los recursos asignados al distrito.

Recibir toda queja o denuncia, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación de las personas funcionarias públicas.

Fuente: *Código Municipal*.

Otro de los órganos municipales de reciente elección popular lo constituyen los Concejos municipales de distrito (CMD), que son instancias de gobierno local establecidas en comuni-

dades que, por su lejanía con el distrito cabecera del cantón (en el que se ubica la municipalidad), han desarrollado una administración local con grados importantes de autonomía financiera, política y administrativa. Los concejales municipales de distrito, propietarios municipales de distrito tienen los mismos deberes y atribuciones que los regidores municipales. Uno de sus miembros es el síndico propietario del distrito, quien presidirá y será sustituido por el síndico suplente.

Estas instancias son una especie de gobierno local “en pequeña escala” que ejercen su jurisdicción territorial en el distrito. En términos de gobierno municipal, los CMD cuentan con una figura ejecutiva llamada Intendente y con un **concejo de distrito**.

El intendente cumple funciones de alcalde, pero en la escala distrital y el concejo de distrito efectúa las labores de órgano de deliberación local a esa misma escala. Estos representantes políticos mencionados son nombrados popularmente en la misma elección de alcaldes y síndicos municipales del mes de diciembre. Actualmente, existen en el país un total de *ocho concejos municipales de distrito* en las localidades de Cervantes, Tucurrique, Monteverde, Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado y Peñas Blancas.

Diagrama I



Fuente: elaboración propia.

Primeras elecciones de alcaldes y otras autoridades municipales

En la Costa Rica de inicios del siglo XX las elecciones municipales se realizaban anualmente; no obstante, la reforma electoral de 1913 modificó la concurrencia, pasando a ser cada dos años junto con las elecciones legislativas, situación que se prolongó hasta 1946. La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953, optaron por concentrar la designación de todas las autoridades políticas en un mismo día en el mes de febrero (presidente, diputados y regidores). Este aspecto se altera con la promulgación del Código Municipal de 1998 que separa las elecciones de un conjunto de autoridades municipales, para celebrarlas el primer domingo de diciembre cada cuatro años.

Las elecciones de alcaldes municipales se han efectuado en dos oportunidades (2002 y 2006). Para los comicios de 2006 se disputaron un total de 4.941 cargos, distribuidos en 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 938 síndicos municipales propietarios y suplentes, 3.752 concejales de distrito propietarios y suplentes, y ocho intendentes. Esta cifra representa la mayor cantidad de cargos de representación en nuestra historia electoral reciente (Cuadro 7).

Cuadro 7
Cifras relevantes de las elecciones municipales
2002 y 2006

Aspecto	2002	2006	Comportamiento
Padrón Electoral	2.331.459	2.603.770	Aumentó
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	Disminuyó
Partidos políticos participantes	34	45	Aumentó
Cargos por elegir	4.900	4.941	Aumentó
Candidaturas inscritas	16.243	15.917	Disminuyó
Alcaldes	81	81	Igual
Alcaldes suplentes	162	162	Igual

continúa...

Aspecto	2002	2006	Comportamiento
Síndicos (propietarios y suplentes)	928	938	Aumentó
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3.648	3.688	Aumentó
Intendentes	8	8	Igual
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	Igual

Fuente: elaboración propia.

Vistas desde la perspectiva de fortalecimiento de la democracia, las elecciones de alcaldes municipales y otras autoridades locales pueden ser consideradas como un avance democrático. Sin embargo, la presencia de cuando menos tres factores estructurales determinan los alcances de estos procesos democráticos. En primer lugar, el carácter centralista del Estado costarricense ha relegado a las municipalidades a un rol menos protagónico en la vida nacional. Actualmente, la mayor parte de los servicios y de los fondos públicos continúan administrados por entidades de gobierno central o instituciones autónomas, sin perder de vista que algunos ayuntamientos prestan servicios estratégicos en las comunidades en temas como recolección y disposición de desechos sólidos, suministro de agua potable y aprobación de permisos de construcción.

Por otra parte, al tratarse de una elección desprovista por completo de financiamiento estatal, tanto los partidos como sus candidatos y candidatas, se ven en la obligación de hacerle frente a la campaña con sus propios fondos o en el peor de los escenarios, ser objeto de ofrecimientos de dinero “interesado” en la política.

Finalmente, un tercer aspecto relacionado con este tema es el debilitamiento que afrontan los partidos políticos actuales. En ese sentido, a diferencia de una elección nacional, el triunfo en los comicios locales es posible si se cuenta con una maquinaria electoral organizada en cada una de las comunidades. Sin

embargo, la militancia partidaria es en la actualidad una especie política en extinción y los partidos carecen de sus principales capacidades para afrontar una contienda de carácter territorial y en la que los medios de comunicación no tienen un papel protagónico.

Desde una perspectiva comparada, en los países latinoamericanos, los gobiernos locales están compuestos por un órgano ejecutivo (alcalde) y un órgano deliberativo (concejo municipal) en el que se toman las decisiones. El periodo para el que son electas las autoridades municipales en estos países varía entre 3 y 5 años. En Costa Rica esa duración es de cuatro años, semejante a lo que sucede en Ecuador, Colombia, Chile, Guatemala y Honduras. Por su parte, la cantidad de concejales por ayuntamiento en nuestro país (mínimo 5 y máximo 13) es similar al número de representantes municipales en Bolivia, pero menor a la cifra de concejales en los municipios colombianos. De igual forma, los alcaldes y regidores municipales costarricenses pueden postularse a la reelección en sus cargos de manera indefinida tal y como sucede en El Salvador, Ecuador y Chile. Asimismo, en la papeleta de alcalde se incluyen dos aspirantes al cargo de alcalde suplente, una figura inexistente en el resto de países con excepción del vicealcalde hondureño.

A pesar de que los gobiernos locales costarricenses comparten características con sus homólogos en la región latinoamericana, existen dos elementos diferenciadores importantes. Por un lado, un número considerable de naciones cuenta con autoridades políticas de nivel intermedio con atribuciones en las regiones, provincias o departamentos. Estas autoridades (gobernadores o prefectos) sirven de enlace entre el gobierno central y los ayuntamientos. Por el contrario, en Costa Rica no existen cargos en dicho nivel desde la eliminación de la figura de gobernador de provincia (que no era de elección popular), pues sus responsabilidades reñían con las de los alcaldes. No

obstante, los ciudadanos y ciudadanas en nuestro país eligen representantes políticos a una escala aún menor que el municipio; es decir, nombran autoridades en el nivel distrital, las cuales, poseen similitudes con las juntas parroquiales que se designan en Ecuador. Esta particularidad costarricense torna compleja una elección popular en la que es necesario elaborar 469 papeletas distritales diferentes y en la que se nombran concejales de distrito, cuya labor es poco reconocida por la ciudadanía y de escaso protagonismo en las comunidades.

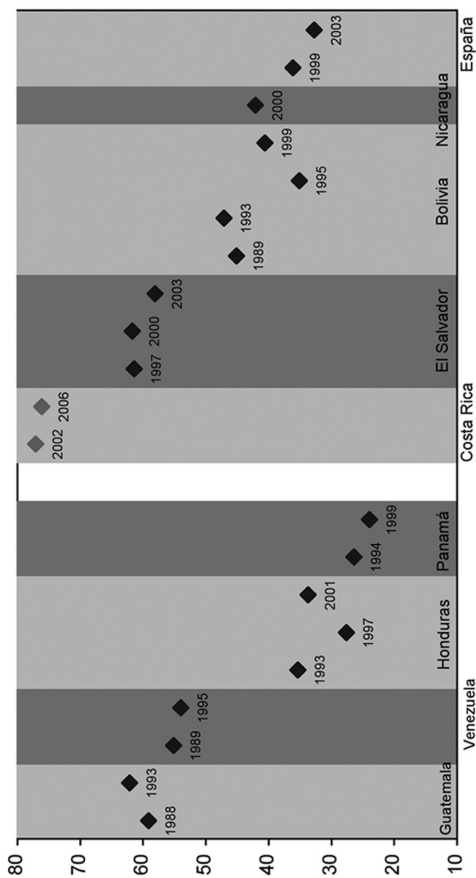
En segunda instancia, no existe ningún país en la región en el que se designen autoridades municipales con desfases temporales como en Costa Rica. Actualmente, los regidores municipales son electos en febrero y los alcaldes en diciembre. En la práctica, esto origina que el alcalde municipal tome posesión de su cargo diez meses después de instalado el concejo municipal en gobiernos locales con representación de varios partidos políticos y sin mayorías. Por lo tanto, en la integración de los gobiernos locales se presentan desfases electorales, políticos, presupuestarios y administrativos, lo que dificulta las tareas de negociación y construcción de consensos.

Un repaso de dos aspectos del comportamiento de los electores en los comicios de alcaldes y otras autoridades municipales de diciembre de 2002 y de 2006 permite identificar un patrón diferente al que se presenta en las elecciones de autoridades nacionales.

Un primer comportamiento electoral diferenciador está asociado con los niveles y la distribución geográfica del abstencionismo. En primera instancia, el porcentaje de participación política en las elecciones de alcaldes municipales es considerablemente menor a lo registrado en las elecciones nacionales. A pesar de que la realidad latinoamericana indica que la participación política en la elección municipal es menor en comparación con la elección nacional, el 77 por ciento de abstencionismo

registrado en diciembre de 2002 y el 76 por ciento de 2006, superan en más del doble el porcentaje de electores que se abstuvieron en febrero de esos mismos años.

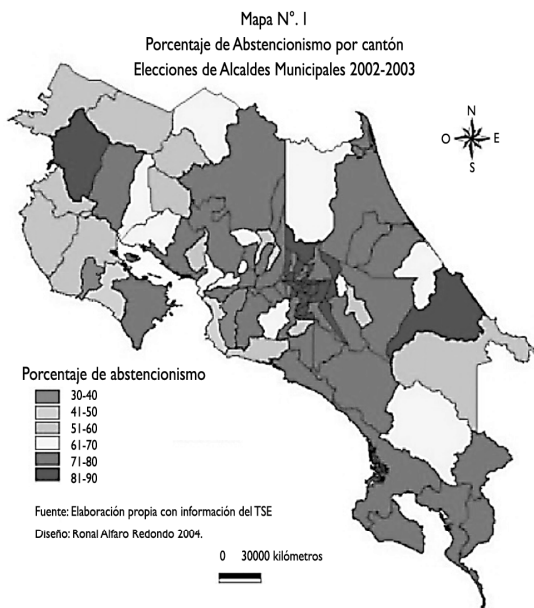
Gráfico I
Porcentaje de abstencionismo en las elecciones municipales en diferentes países



Fuente: elaboración propia con base en *Estado de la Nación*, 2003.

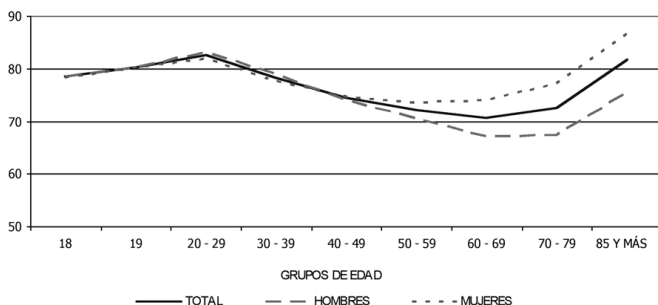
De igual forma, los pobladores de las localidades urbanas son los que menos participan de las elecciones municipales, particularmente en cantones como Heredia, Goicoechea, Desamparados, Alajuelita, Tibás, Moravia y Montes de Oca. Por su parte, en cantones como Tarrazú, Turrubares, León Cortés, Nandayure, Los Chiles, Talamanca, se registran los mayores niveles de participación en elecciones de alcaldes.

Un elemento explicativo de este patrón de comportamiento es que las municipalidades y, por ende, la designación de sus autoridades en dichas comunidades son más relevantes y parecieran ser más determinantes en aquellos cantones periféricos con menor presencia de instituciones estatales. Lo anterior quiere decir que las elecciones de alcaldes municipales son más importantes para los electores en los cantones rurales que en las zonas urbanas (véase mapa).



El segundo patrón considerado, es la participación de los electores en los comicios municipales diferenciada por sexo. En diciembre de 2002 las mujeres votaron menos que los hombres (271.320 frente a 260.339), a pesar de que desde la elección nacional de febrero de 1994 las mujeres tienden a abstenerse menos en comparación con el comportamiento de los hombres² (véase Gráfico 2).

Gráfico 2
Abstencionismo por sexo según grupos de edad
en las elecciones de alcaldes municipales del 2002



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Destitución del alcalde y cancelación del cargo en el nivel local

La normativa costarricense contempla dos mecanismos por medio de los cuales los alcaldes, regidores o síndicos pueden verse imposibilitados de concluir el periodo para el que fueron designados. El primero de ellos es la cancelación de la credencial y el retiro respectivo del cargo. Este recurso se presenta cuando median situaciones como la renuncia, la ausencia

² A la fecha de elaboración de este documento no se disponía de datos de participación en las elecciones municipales del 2006 desagregada por edad y por sexo.

injustificada a sus labores, una enfermedad o el incumplimiento de deberes por parte de los representantes políticos electos. La cancelación de credencial es una potestad del Tribunal Supremo de Elecciones y participa también la Contraloría General de la República.

En el segundo de los mecanismos mencionados, la ciudadanía ejerce un papel importante. Se trata de la realización de un plebiscito en el que se decide la destitución o la continuidad del alcalde en su cargo. Para la ejecución del plebiscito, se requiere que la mayoría de los regidores municipales presente una moción ante el concejo y que dicha iniciativa sea aprobada. En el plebiscito revocatorio es necesario que los votos a favor de la destitución sean cuando menos dos tercios de los sufragios emitidos y que, a su vez, dicha cantidad sea mayor al diez por ciento del total de electores del cantón.

En caso de que la ciudadanía avale la destitución del alcalde o alcaldesa, el Tribunal Supremo de Elecciones designa al alcalde suplente como nuevo alcalde para el periodo que resta en el cargo. No obstante, sobre este aspecto, el *XII Informe Estado de la Nación* señala que los plebiscitos de revocatoria de mandato de alcaldes municipales, pese a que han existido acuerdos de los concejos municipales para su realización en cantones como Orotina, Oreamuno, La Unión y Tibás, por diferentes razones no han podido ser ejecutados (*Estado de la Nación*, 2006).

Participación política y mecanismos de consulta popular en el nivel municipal

Como incentivos para la participación, el gobierno municipal cuenta con un conjunto de mecanismos de democracia directa, para someter a consulta de los diferentes grupos interesados en el nivel local (las organizaciones comunales y la ciudadanía en general), temas particulares de relevancia comunal o municipal.

Las consultas populares en las comunidades son mecanismos mediante los cuales el gobierno local somete a consideración de los ciudadanos y ciudadanas un determinado asunto, a fin de conocer su opinión. Para poner en práctica estos instrumentos, es necesario que las municipalidades cuenten con un reglamento que indique en qué casos procede la consulta popular, los tipos de consulta aplicables y el procedimiento para llevarlas a cabo (IFAM, 2002).

La participación ciudadana en el nivel local comprende la participación activa e informada en actividades públicas tales como: sesiones municipales, audiencias municipales y sesiones de los concejos municipales de distrito. Las principales características de estos mecanismos son las siguientes:

Audiencias públicas

Son consultas obligatorias a los vecinos y vecinas sobre asuntos de interés comunal. Las audiencias se realizan previo a

emitir actos municipales. A modo de ejemplo, el plan regulador cantonal debe ser sometido a audiencia pública previo a su aprobación.

Cabildo

Consiste en un acto de consulta a la comunidad con el fin de contar con mejores elementos de juicio para decidir sobre un determinado asunto. El concejo municipal convoca a cabildo abierto y escucha las opiniones de los vecinos; de ahí su naturaleza estrictamente consultiva (no es de carácter vinculante).

Plebiscito

A diferencia del cabildo, no se trata de una simple consulta, sino de la decisión misma tomada por el municipio. El plebiscito es acordado por el concejo y convocado por el alcalde municipal. Los pobladores de un cantón deciden en un proceso electoral sobre algún asunto de interés comunal. Para tales efectos se formula una pregunta clara y concisa, de manera que pueda votarse por un Sí o por un No.

El uso del mecanismo del plebiscito en el país ha operado principalmente cuando se trata de la definición de límites territoriales entre dos o más localidades y para dirimir asuntos de índole ambiental.

Referendo

En el referendo, el acuerdo municipal sobre alguna materia es aprobado por el concejo municipal, pero sometido a ratificación de los vecinos. Los ciudadanos del cantón aprueban o rechazan una decisión de sus representantes municipales. El referendo permite la aprobación, modificación o derogación de una disposición municipal (Arias, 2006).

En un estudio del año 2004, la participación ciudadana en asuntos locales se abordó en dos ámbitos distintos: el involucramiento

en actividades convocadas por la municipalidad y la petición a las autoridades municipales. En ambos casos, aunque por medios distintos, las y los ciudadanos recurren a funcionarios y autoridades municipales. Según los resultados de la investigación, solo siete de cada 100 personas han asistido a una reunión convocada por el alcalde durante los últimos 12 meses (7,2% del total). Estos resultados corroboran la escasa participación que había sido detectada cuatro años atrás, en 1999, cuando ante la pregunta: ¿Ha asistido a alguna reunión convocada por el alcalde durante los últimos doce meses?, solo alrededor del cinco por ciento de las personas contestaron que habían asistido a reuniones municipales. Cuando se compara esta situación con otros países, la conclusión es que –junto con Nicaragua– los costarricenses muestran la más baja participación en asuntos municipales (Vargas y Rosero, 2005).

La segunda dimensión de esta participación estudiada es la petición que los ciudadanos puedan realizar ante una oficina, funcionario, concejal o síndico municipal. De acuerdo con los investigadores, esta es otra manera de involucrarse en la gestión de asuntos públicos. En este aspecto, hay una mayor actividad ciudadana: en Costa Rica, casi una de cada cinco personas han ejercitado el derecho de petición ante su municipalidad durante el último año (20%) (Vargas y Rosero, 2005).

Como se desprende de los resultados del estudio mencionado, a pesar de la existencia de normas que posibilitan y garantizan el ejercicio de la ciudadanía activa en el nivel local, lo definido en la norma y la realidad se muestran muy diferentes. La tónica es el poco uso de mecanismos de participación. Así, las autoridades políticas no están acostumbradas a canalizar el apoyo ciudadano a través de la consulta popular, al mismo tiempo, los ciudadanos se interesan cada vez menos por asuntos de índole colectiva y han optado por resguardarse en el plano individual.

Lo anterior demuestra una gran brecha entre la normativa vigente y la vivencia democrática. De este modo, no se trata únicamente de un asunto de inexistencia de mecanismos legales para poner en práctica la consulta popular en el nivel local, los cuales seguramente requerirán perfeccionarse, sino —ante todo— de cómo ejercitarla y convertirla en una actividad sostenible en el tiempo y que trascienda una determinada coyuntura (Alfaro y Zeledón, 2006).

Capacidades administrativas de las municipalidades

Como se señaló anteriormente, según el Código Municipal “el gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal”. De este modo, las municipalidades son responsables de prestar un conjunto limitado de servicios públicos a las comunidades. El cobro por los servicios públicos, los permisos para la comercialización de productos en las comunidades mediante la aprobación de patentes, los impuestos territoriales y los permisos de construcción en el municipio son algunos ejemplos de fuentes de financiamiento de las municipalidades.

De acuerdo con la normativa municipal vigente, la municipalidad define sus presupuestos, propone sus tributos a la Asamblea Legislativa y fija tanto las tasas como los precios de los servicios municipales. Cada municipalidad cobra tasas y precios por los servicios prestados, los cuales se establecen tomando en consideración el costo del servicio más un diez por ciento (10%) de utilidad. Los usuarios están en la obligación de pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas y recolección de basura. Además, el ayuntamiento cobra tasas por los servicios de mantenimiento de parques y zonas verdes. Sumado a lo anterior, todas aquellas personas que ejercen una actividad lucrativa en el cantón, deben contar con una licencia municipal que los autorice para tales fines. Dicha licencia se obtiene mediante el pago de un tributo.

Los montos que recaudan las municipalidades por los servicios o licencias forman parte de sus ingresos. Con este dinero los ayuntamientos cubren sus gastos de operación e invierten en obras de infraestructura en las comunidades. Al dinero que las municipalidades reciben de los contribuyentes y que destinan para cumplir con sus funciones se le denomina presupuesto municipal. En el presupuesto también se incluyen montos provenientes de otras fuentes de financiamiento tales como: transferencias gubernamentales, donaciones y préstamos.

El proceso de formulación de un presupuesto municipal es complejo y requiere de un trabajo conjunto entre el gobierno local y la comunidad. Del uso que le den las autoridades a los ingresos municipales dependen los proyectos, programas y actividades (metas y objetivos) de los ayuntamientos que procuran dar respuesta a las comunidades mediante el otorgamiento de bienes y servicios (Alfaro y Zeledón, 2006). El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables.

La elaboración del presupuesto de la municipalidad inicia en el mes de julio de cada año, periodo en el que los *concejos de distrito* presentan ante el concejo municipal los requerimientos de financiamiento y prioridades. Posteriormente, el alcalde municipal presenta al concejo, a más tardar el 30 de agosto, el proyecto de presupuesto. Dicho presupuesto debe ser aprobado por el Concejo en el mes de setiembre en sesiones extraordinarias y públicas.

Una vez aprobado el presupuesto en la municipalidad, se envía a la Contraloría General de la República a más tardar el 30 de setiembre para su respectiva aprobación por el ente contralor. El órgano contralor deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto que reciba. En términos más sencillos, el presupuesto municipal es un plan de gastos.

Con el fin del año presupuestario municipal (que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año) el alcalde o

alcaldesa presenta ante el concejo la liquidación presupuestaria para su discusión y aprobación a más tardar el 15 de febrero. En la liquidación se incluyen los ingresos que efectivamente fueron recibidos y los egresos que finalmente fueron autorizados. Por esta razón, el presupuesto y la liquidación de este, por lo general, muestran diferencias. La fiscalización de estos fondos es una responsabilidad de la Contraloría General de la República.

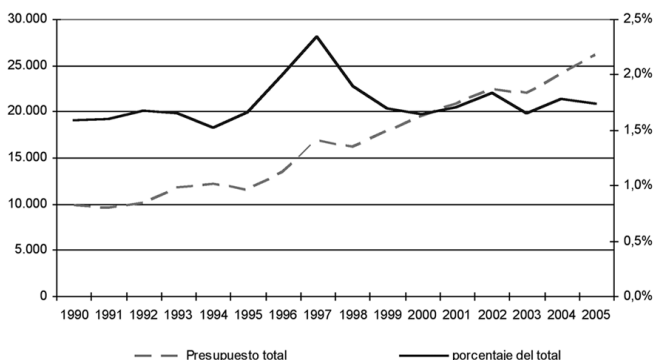
El punto de partida del proceso de planificación presupuestaria es la determinación de las necesidades organizativas de la municipalidad, en contraste con la detección de las necesidades comunales. Los instrumentos básicos para esta planificación presupuestaria son: el Plan de Desarrollo Cantonal, el Programa de Gobierno, el Plan Operativo Anual, los Proyectos Institucionales y comunales específicos y las iniciativas políticas de los miembros del concejo municipal (Alfaro y Zedón, 2006).

En un país fuertemente centralizado como Costa Rica, el gasto municipal tiene un peso marginal en el total del gasto del sector público. De hecho, durante los últimos quince años (1990-2005) los presupuestos de las 81 municipalidades y los ocho concejos municipales de distrito en conjunto representan menos del dos por ciento del presupuesto total del sector público costarricense (Gráfico 3).

En ese sentido, el peso presupuestario del régimen municipal es bajo si se compara con las entidades de gobierno central (ministerios) o las entidades financieras (bancos estatales). Los años 1996 y 1997 son los únicos dos momentos en los que el porcentaje de los presupuestos municipales con respecto al gasto público total fue superior al dos por ciento. No obstante, este incremento está asociado al traslado del cobro del impuesto de bienes inmuebles a las municipalidades. La ejecución presupuestaria municipal promedio en todo el periodo fue de un 1,7 por ciento del total del gasto público.

Si se consideran los egresos de los ayuntamientos del periodo 1990-2005 (manteniendo los precios constantes) es posible identificar incrementos considerables en esta materia en dicho periodo. El presupuesto ejecutado real municipal aumentó de 9.800 millones de colones en 1990 a 26.000 millones en el 2005 (véase Gráfico 3).

Gráfico 3
Presupuesto municipal ejecutado y porcentaje con respecto al presupuesto total del sector público (en miles de millones de colones)



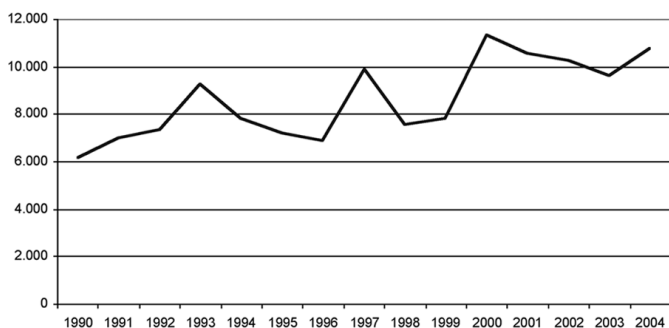
Fuente: actualizado a partir de UNICEF e *Informe Estado de la Nación*, 2006.

Al igual que en otros aspectos considerados, en materia presupuestaria, la tónica es la disparidad de los ayuntamientos. La mayor parte de los recursos se concentran en unos pocos municipios; al mismo tiempo que un grupo considerable de estos administra cifras mucho menores. Los presupuestos de la municipalidad de San José y de los ayuntamientos cabecera de provincia concentran la mayor parte del total del gasto municipal en el país.

En lo que respecta a recursos humanos, las municipalidades en Costa Rica registran, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos para el año 2004, aproximadamente 11.000 funcionarios municipales. En términos comparativos con otras instituciones públicas, el número de funcionarios de los gobiernos locales es similar al registrado por un solo ministerio como el de Seguridad Pública en el mismo año. Asimismo, el empleo municipal representa menos de un tercio de la planilla de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y dista mucho de los casi 60.000 funcionarios en el Ministerio de Educación Pública.

Según la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (INEC), durante los últimos quince años, las cifras de empleo municipal experimentaron una recuperación, a pesar de una fase de disminuciones entre 2000 y 2003. Sobre este mismo tema, la Contraloría General de la República informa para el 2005 un total de 9.377 funcionarios municipales incluyendo cargos fijos, servicios especiales y jornales. Lamentablemente, no se cuenta con un registro actualizado del empleo en este sector, razón por la cual, los datos difieren según la fuente y la información consultada.

Gráfico 4
Cantidad de funcionarios municipales. 1990-2004



Fuente: *Encuestas de Hogares*, Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1990-2004.

Semejante a lo que ocurre con el tema presupuestario, el empleo municipal muestra diferencias importantes dependiendo del municipio que se trate. Según datos de la Contraloría General de la República, la planilla del ayuntamiento de San José fue de 2.426 funcionarios en el 2005. Esa cifra abarca el 25,9 por ciento del empleo municipal total. La municipalidad que le sigue en número de funcionarios es la de Cartago con 420 (4,5%). Es decir, la cantidad de empleados municipales de Cartago es prácticamente seis veces menor que la de San José.

Los ayuntamientos de Alajuela, Goicoechea, Desamparados, Montes de Oca, Puntarenas, Heredia, Escazú y Limón, junto con los ya mencionados de San José y Cartago, conforman el grupo de los diez cantones con mayor cantidad de funcionarios municipales, pues juntos suman 4.799 funcionarios, equivalente al 51,2 por ciento del total del empleo municipal registrado.

En sentido contrario, las localidades de Hojancha, Alvarado, Acosta, Los Chiles, León Cortés, Jiménez, San Mateo, Gualtuso, Dota y Turrubares, constituyen las diez municipalidades con menor cantidad de funcionarios de todo el país. Estos diez ayuntamientos cuentan únicamente con 180 empleados municipales (un 1,9%). Sobresalen de este grupo, los casos de Dota y Turrubares, con diez y ocho funcionarios respectivamente. En ambos cantones se nombran más representantes políticos en una elección municipal que el número de funcionarios del ayuntamiento. En el caso de Turrubares, cinco de los ocho concejos municipales de distrito tienen más funcionarios que esta municipalidad (Cuadro 8).

Cuadro 8
Funcionarios municipales por ayuntamiento

Municipalidad	Funcionarios	%	Municipalidad	Funcionarios	%
San José	2.426	25,9	Abangares	46	0,5
Cartago	420	4,5	Osa	41	0,4
Alajuela	380	4,1	Bagaces	41	0,4
Goicoechea	284	3,0	Guácimo	40	0,4
Desamparados	237	2,5	Golfito	40	0,4
Montes de Oca	236	2,5	Upala	39	0,4
Puntarenas	209	2,2	Matina	39	0,4
Heredia	208	2,2	Valverde Vega	38	0,4
Escazú	208	2,2	Puriscal	38	0,4
Limón	191	2,0	San Isidro	37	0,4
Coronado	181	1,9	Atenas	37	0,4
Tibás	174	1,9	Flores	36	0,4
San Carlos	169	1,8	Coto Brus	32	0,3
Pérez Zeledón	156	1,7	Talamanca	31	0,3
Curridabat	148	1,6	Parrita	30	0,3
Moravia	147	1,6	Nandayure	29	0,3
La Unión	147	1,6	Mora	29	0,3
Liberia	128	1,4	Tarrazú	28	0,3
Grecia	113	1,2	Alfaro Ruiz	27	0,3
San Ramón	111	1,2	Montes de Oro	25	0,3
Belén	111	1,2	Hojancha	25	0,3
Turrialba	106	1,1	Alvarado	25	0,3
Nicoya	106	1,1	Acosta	25	0,3
Santo Domingo	103	1,1	Los Chiles	19	0,2
Paraíso	103	1,1	León Cortés	19	0,2
Santa Cruz	102	1,1	Jiménez	17	0,2
Santa Ana	98	1,0	Colorado	17	0,2
Aserri	98	1,0	San Mateo	16	0,2
Pococí	85	0,9	Guatuso	16	0,2
Naranjo	85	0,9	Peñas Blancas	10	0,1
Cañas	73	0,8	Dota	10	0,1
Oreamuno	67	0,7	Cóbano	10	0,1
Esparza	67	0,7	Tucurrique	9	0,1
Carrillo	65	0,7	Monteverde	9	0,1
Garabito	63	0,7	Turrubares	8	0,1
Alajuelita	59	0,6	Paquera	8	0,1
Aguirre	59	0,6	Cervantes	7	0,1
Siquirres	57	0,6	Lepanto	0	0,0
San Rafael	57	0,6	San Pablo	55	0,6
Corredores	55	0,6	Palmares	48	0,5
La Cruz	50	0,5	Barva	48	0,5
Sarapiquí	49	0,5	Santa Bárbara	47	0,5
Orotina	49	0,5	Tilarán	46	0,5
Poás	48	0,5	El Guarco	46	0,5
Buenos Aires	46	0,5			

Fuente: elaboración propia con base en información de la CGR.

La debilidad financiera de los ayuntamientos así como las escasas capacidades administrativas y humanas de estos son dos de los factores que limitan seriamente la gestión municipal. La Contraloría General de la República, como órgano fiscalizador de la labor de los gobiernos locales, ha cuestionado este aspecto. En su Memoria Anual de 2002, señala que “muchos municipios muestran una situación financiera crítica, que obviamente no les permite prestar servicios de calidad y de forma eficiente; presentan altos déficit presupuestarios; no se preocupan por recuperar las cuentas que le adeudan sus contribuyentes y en algunos casos no tienen la capacidad para hacerlo. Los costos de sus servicios son superiores a los ingresos que recaudan por su prestación” (Alfaro, 2003).

El pobre desempeño de las autoridades municipales y la mala gestión de los gobiernos locales en las comunidades, originan importantes niveles de descontento y desconfianza en la ciudadanía. En ese sentido, son frecuentes los señalamientos de órganos contralores y fiscalizadores (Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes y Sala Constitucional), medios de comunicación y de la ciudadanía, quienes catalogan la gestión municipal como ineficiente.

Los mayores desafíos de la administración municipal a inicios del siglo XXI están asociados a aspectos como:

- Altos niveles de morosidad, que ascienden al 39 por ciento y el pendiente de cobro a finales de 2005 fue de \$35.664,3 millones.
- El ritmo de crecimiento de los recursos que recuperan los gobiernos locales es inferior a lo que ponen al cobro.
- Aproximadamente el 55 por ciento de los municipios mantienen desactualizadas las tasas o no las han establecido para los servicios de recolección de basura, limpieza de vías, agua potable y mantenimiento de parques y zonas verdes.

- Subejecución de un rubro importante de recursos. Esto significa que las municipalidades no tienen la capacidad para gastar los recursos con los que cuentan.

Según el documento *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales* de la Contraloría General de la República, “los municipios ante la disminución en el ritmo de crecimiento de sus ingresos en relación con sus egresos, y los problemas en la ejecución presupuestaria, sea por problemas de gestión o por factores externos, como el no giro o giro inoportuno de recursos por parte del gobierno central y otras entidades públicas, sacrifican la realización de proyectos de inversión, cubriendo en primera instancia los gastos fijos como el pago de salarios, servicios públicos y pago de la deuda y los gastos mínimos de operación de los servicios básicos que brindan a la comunidad” (CGR, 2006).

En el mismo documento, la Contraloría elabora un *Índice de gestión financiero-presupuestaria* (IGFP) de las municipalidades del país. El IGFP es la suma del resultado de un total de 27 indicadores, el cual permite comparar la posición de un determinado ayuntamiento con respecto al resto. Los indicadores utilizados por la CGR corresponden a aquellos que miden la gestión de recaudación de ingresos, la ejecución de dichos recursos, la morosidad, la relación ingreso-gasto, los saldos de liquidación y un indicador compuesto que mide la gestión financiero-presupuestaria de los recursos provenientes de la *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria* (CGR, 2006).

De acuerdo con el IGFP, la Municipalidad de Belén logra ubicarse en el primer lugar, seguida por la de Santa Ana y la de San José. Por el contrario, la Municipalidad de Alajuelita se ubica en el último lugar, seguida por los gobiernos locales de Guácimo y Coto Brus. Algunos de las municipalidades que lograron una mejoría importante en los indicadores financieros-presupuestarios que conforman el IGFP son Alajuela, Parrita,

Oreamuno, Alfaro Ruiz, Valverde Vega, Puntarenas, Hojancha, Guatuso, Montes de Oro, Alvarado y Talamanca. Por el contrario, muestran una desmejora importante, los municipios de Tibás, Siquirres, La Cruz, Osa, Esparza, Turrubares, Curridabat, Golfito, Naranjo y Santa Cruz (CGR, 2006).

Relaciones intermunicipales en Costa Rica

El Código Municipal (artículos 9-11) faculta a las municipalidades para acordar convenios de cooperación, asociativismo y relación intermunicipal, para facilitar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Según dicha norma, las municipalidades podrán integrarse en *federaciones y confederaciones*, cuyas relaciones, mecanismos de organización, administración y funcionamiento, así como las cuotas financieras que deberán ser aportadas por las municipalidades respectivas, se establecen en los estatutos de la nueva entidad.

La concreción de los convenios de asociativismo municipal, en cualquiera de sus variantes, requiere de la autorización de los concejos municipales respectivos, mediante el voto de la mayoría calificada (dos tercios) de los regidores municipales.

Las asociaciones o federaciones de municipalidades pretenden generar procesos regionales o subregionales para atender problemas y necesidades comunes. Se trata de una modalidad particular de institucionalidad que agrupa a varias municipalidades y cuya afiliación es voluntaria. Los gobiernos locales que forman parte de este tipo de entidades asignan recursos financieros y humanos para apoyar la gestión administrativa de dichas instancias.

Actualmente en Costa Rica existen diez federaciones municipales y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (Cuadro 8). La mayor parte de estas entidades se crearon entre 1967 y 1987. Mientras tanto, tres federaciones surgieron entre 1999 y 2004. Estas entidades combinan ámbitos de acción regional,

subregional, provincial e incluso dos de ellas se integran con el objetivo de atender mancomunadamente la prestación de servicios públicos en temas como el de la administración, disposición y tratamiento de desechos sólidos.

Cuadro 9
Federaciones y asociaciones de municipalidades
en Costa Rica

Federación / entidad	Fecha de creación	Entidades municipales involucradas	Ámbito de inscripción
Unión Nacional de Gobiernos Locales	1977	66	Nacional
Municipalidades de la Provincia de Cartago	1972	9	Provincial
Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico Central	1982	12	Regional
Municipalidades de la Provincia de Guanacaste	1967	12	Provincial
Municipalidades de Cantones Productores de Banano	1981	11	Económico
Municipalidades de la Provincia de Heredia	1978	10	Provincial
Municipalidades de la Zona Norte	-----	7	Subregional
Municipal Regional del Este	2000	2	Servicios
Confederación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua	1999	8	Regional
Metropolitana de Municipalidades de San José	2004	10	Subregional
Federación de Municipalidades de Los Santos	1987	3	Económico
Federación de Municipios de la región Sur-sur	----	5	Subregional

Fuente: IFAM, 2006.

A modo de cierre

Actualmente, las municipalidades en Costa Rica ejercen un rol menos protagónico en la vida nacional en comparación con lo que sucedía en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Durante un largo periodo histórico, el ayuntamiento constituyó una pieza fundamental del andamiaje político, económico y social del país. El gobierno local era el centro de poder sobre el que gravitaban el resto de actividades políticas de la época. Una situación semejante acontecía con los servicios públicos, pues las municipalidades tenían bajo su responsabilidad tareas en temas tan diversos como la elaboración de censos de población y la enseñanza pública.

Sin embargo, la puesta en práctica de un modelo económico agroexportador requería de una institucionalidad gubernamental centralizada (no atomizada como los ayuntamientos) y al servicio de la clase política emergente. Por tal razón, las autoridades de gobierno apostaron por la creación de instituciones estatales centralizadas que, con el paso del tiempo, lograron concentrar competencias y recursos a costa de la pérdida de capacidades y potestades de los ayuntamientos.

Esta situación ha provocado un severo proceso de debilitamiento orgánico, funcional y financiero en el régimen municipal, del cual pareciera difícil recuperarse. El proceso de debilitamiento se ha visto agudizado por factores estructurales presentes en el contexto costarricense. La gestión municipal

en el país continúa fuertemente determinada por la influencia que el centralismo estatal ejerce sobre las instancias de poder local. Bajo estas circunstancias, resulta poco probable que las municipalidades y sus autoridades cobren un mayor protagonismo en la sociedad costarricense contemporánea.

Por ejemplo, las municipalidades poseen niveles importantes de autonomía política y administrativa, ampliamente reconocida incluso por instancias como la Sala Constitucional en sus pronunciamientos sobre esta materia. No obstante, los gobiernos locales carecen de los recursos financieros y humanos para responder de forma eficiente a las crecientes demandas ciudadanas y a las necesidades en las localidades.

Por tal razón, si la situación financiera de la mayor parte de los gobiernos locales, así como sus atribuciones en los cantones, no experimentan modificaciones significativas en el corto o mediano plazo; el país y la sociedad, continuarán postergando la debilidad del régimen municipal que requiere del fortalecimiento de sus potestades, de mayores recursos y del traslado de mayor poder de decisión a las comunidades. Desde esta perspectiva, la indefinición de las reformas sobre asuntos de índole local en el país, constituye un retraso estratégico en materia de modernización del Estado.

En cuanto a las elecciones de autoridades municipales, es necesario precisar que se trata de un evento electoral muy reciente; pues los comicios de diciembre de 2006 constituyen apenas el segundo evento electoral de este tipo en el país. Asimismo, los comicios mencionados permiten designar parte de las autoridades municipales, dado que los regidores continúan nombrándose en febrero. Por lo tanto, esta elección es un parámetro de la importancia de los asuntos locales en las comunidades y una oportunidad para promover el activismo ciudadano y partidario. Claro está que la participación electoral no resuelve los problemas de fondo que atraviesa el régimen

municipal costarricense y el sistema político, pero sí contribuye a fortalecer la institucionalidad política en el nivel local y las organizaciones sociales, incluidos los partidos políticos.

Otro de los aspectos de carácter municipal que requiere de pronta atención está relacionado con las dificultades que produce el desfase de la elección e integración de los órganos políticos municipales. La toma de posesión diferenciada temporalmente de los regidores municipales y de los alcaldes en los cantones, produce desfases políticos, administrativos y de gestión que perjudican los procesos de gobernabilidad en las localidades. Una forma de solucionar estas dificultades es la aprobación de la normativa que integre en una misma elección la designación de todas las autoridades municipales y no como sucede actualmente. Además, es necesario que las elecciones municipales se realicen en forma separada de las elecciones del Presidente de la República y los diputados y diputadas. Este aspecto le daría a los comicios locales una mayor relevancia y protagonismo.

Finalmente, es importante considerar que las autoridades municipales y la ciudadanía poseen en la escala local, un conjunto importante de mecanismos de consulta y participación popular que convierten el ámbito municipal en un espacio idóneo y con las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Bibliografía

- Araya, C; Albarracín, P. 1986. *Historia del régimen municipal en Costa Rica*. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, EUNED.
- _____. 2000. El régimen municipal en la óptica jurídico-constitucional, en *Revista de Historia*, 41. San José, Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.
- Arias, B. 2006. *Institutos de democracia participativa en Costa Rica*. Ponencia para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alfaro, R.; Zeledón, F. 2006. *Derechos ciudadanos y el gobierno local en Costa Rica*. San José, Escuela de Ciencias Políticas.
- Alfaro, R. 2003. *Gestión presupuestaria municipal*. Ponencia para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Baker, C.; Fernández, R.; Stone, S. 1970. *El gobierno municipal en Costa Rica: sus características y funciones*. San José, Associated Colleges of the Midwest Central American Field Program y Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

- Brenes, C. 1970. *Aspectos histórico-jurídicos del régimen municipal costarricense: la Colonia a 1870*. Tesis de Licenciatura. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2006. *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales*. San José, Contraloría General de la República.
- González, C. 1987. *Historia del régimen y legislación municipal en el siglo XIX*. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y Ministerio de Educación Pública. 1985. *El sistema municipal de Costa Rica*. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. 2002. *Código Municipal con comentarios e índice analítico*. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. 2006. *VIII Programa de Formación para las nuevas autoridades municipales 2006-2010*. Material informativo. San José, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuestas de Hogares*. Varios años.
- Programa Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2006. *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rivera, R. 1997. *La descentralización real en Costa Rica*. San José, FLACSO.

- _____. 2001. *La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica*. San José, FLACSO, Fundación Konrad Adenauer.
- Torrealba, A. 2004. *El financiamiento de la hacienda municipal en Costa Rica: reflexiones para una reforma*. San José, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Costa Rica.
- UNICEF; Programa Estado de la Nación, 2006. *Una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales*. San José, UNICEF y Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J.; Rosero, L. 2005. *La cultura política de la democracia en Costa Rica 2004*. San José, Centro Centroamericano de Población.

Acerca del autor

Ronald Alfaro Redondo nació en San Rafael de Heredia, es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica (UCR). Se desempeña como profesor de la Escuela de Ciencias Políticas en dicha universidad, labor que complementa como investigador del Programa Estado de la Nación, auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Defensoría de los Habitantes de la República.

Se especializa en temas sobre gobierno, comportamiento electoral, partidos políticos y democracia local. A lo largo de su trayectoria ha participado en varios proyectos de investigación y ha publicado sus resultados en revistas de circulación nacional e internacional.

Durante el año 2003 ganó una beca de investigación para académicos otorgada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, para analizar el comportamiento electoral de los primeros comicios de alcaldes y otras autoridades políticas municipales, celebradas en el año 2002.

Sus aportes de investigación han sido pioneros en la comprensión de los profundos cambios que experimenta el sistema político costarricense, sus instituciones y el régimen democrático.

Correo: ralfaro@estadonacion.or.cr

Diseño de portada: *Elisa Giacomín V.*
Realización del libro digital: *Hazel Aguilar B.*
Control de calidad de la versión digital: *Elisa Giacomín V.*

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEDUCA),
perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Edición digital de la Editorial Universidad de Costa Rica. Fecha de creación: noviembre, 2025.

La licencia de este libro
se ha otorgado a su
comprador legal.

Valoramos su opinión.
Por favor [comente esta obra](#).



Adquiera más de nuestros
libros digitales en la
[Librería UCR Virtual](#).

LIBRERÍA
UCR

VIRTUAL

El presente documento contribuye a caracterizar de una manera sucinta las principales características del régimen municipal costarricense de inicios del siglo XXI. En la primera sección del documento realiza un breve repaso histórico del régimen local, su origen, sus antecedentes, sus transformaciones a lo largo del tiempo y sus condiciones políticas y económicas más recientes.

En la segunda sección, el autor brinda información que permite contextualizar históricamente el surgimiento de cada una de las municipalidades del país y del régimen municipal en su conjunto. Además, se aporta material con el cual se comprende la manera en la que se conforma un gobierno municipal en el país. Se incluye una descripción detallada de las autoridades políticas que dirigen los destinos de los gobiernos locales, la forma en la que se eligen, los resultados de las elecciones municipales (2002 y 2006), así como los desfases en la conformación de estos gobiernos, producto de las reformas municipales de 1998.

Por último, el tercer y cuarto apartado se dedican a temas como los mecanismos de participación política existentes en los municipios y un balance de las capacidades administrativas municipales recientes.