



# EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN COSTA RICA

**Prof. Dra. Violeta Pallavicini Campos**

Escuela de Administración Pública y del Doctorado en Gobierno y  
Políticas Públicas

**Costa Rica**

## **Resumen:**

El presente artículo analiza el proceso que se ha seguido en Costa Rica para fortalecer sus municipalidades, reconociéndoles autonomía política, administrativa y financiera por medio de una serie de reformas en el período 1994-2023. Como punto de partida se presentan las características general del régimen municipal en Costa Rica. Posteriormente, se examina cómo se desarrolló el proceso de democracia local a partir de la aprobación en 1998 de la Ley No. 7794, de un nuevo Código Municipal, que introduce cambios políticos fundamentales como la elección directa de las autoridades municipales y la creación de espacios de participación ciudadana; así como cambios en normas electorales a nivel nacional y local mediante Ley No. 8765 del 2016. También, se





explicará las garantías de la autonomía local, las competencias municipales, las características de asociacionismo intermunicipal, las fuentes de financiación local y acciones de innovación en la gestión local.

**Palabras clave:**

Municipalidades-Costa Rica, Autonomía Local-Costa Rica, Financiación municipal, Asociativismo intermunicipal, Financiación municipal, Innovación en la gestión local.

**Abstract:**

This article analyzes the process that Costa Rica has followed to strengthen its municipalities, granting them political, administrative and financial autonomy through a series of reforms in the period 1994-2023. As a starting point, the general characteristics of the municipal regime in Costa Rica are presented. Then, it examines how the process of local democracy developed as a result of the approval in 1998 of Law No. 7794, of a new Municipal Code, which introduces fundamental political changes such as the direct election of municipal authorities and the creation of several instruments of local democracy. Other aspects analyzed are the guarantee of local autonomy, municipal powers, the characteristics of intermunicipal associations, sources of local financing, and innovation in local management.

**Key words:**

Municipalities-Costa Rica, Local autonomy-Costa Rica, Municipal funding, Intermunicipal associations, Innovation in local management.



**Sumario:**

I. Generalidades de las municipalidades costarricenses II. Democracia Local en Costa Rica II.1. Código Municipal de 1998. II.2 Reformas electorales II.3 Relaciones entre los órganos deliberantes y el ejecutivo a nivel local. III. Garantías de la autonomía municipal IV. Competencias LOCALES V. Asociacionismo intermunicipal V.1. Asociacionismo para lograr articulación política V.2. Federaciones Municipales VI. Financiación local VII. Innovación en la gestión local VIII. Conclusión IX. Bibliografía



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen I.

## I. GENERALIDADES DE LAS MUNICIPALIDADES COSTARRICENSES

De acuerdo con Alvarado (1987 citado en Aguilar y Pallavicini, 2019) en la primera década del siglo XIX, las municipalidades costarricenses tenían un amplio grado de acción gracias a que la Costa Rica de esa época se caracterizaba por ser una sociedad agrícola organizada en pequeñas propiedades, inadecuados sistemas de transporte y de comunicaciones, de intensos localismos, que facilitaba la vinculación directa de los ciudadanos con el gobierno municipal.

Mediante Decreto XXIX de diciembre de 1824, se promulgó la primera ley municipal, que en su artículo 1 establecía que: En todos los Pueblos del Estado cualquiera que sea su población, habrá municipalidad” (Zúñiga, 2016, parr.2). Sin embargo, en dicho decreto no se establecía quienes serían las autoridades municipales y otros elementos fundamentales de la organización municipal. En 1825, cuando el Congreso Constituyente aprueba la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, dedica el Capítulo 12 de dicha ley para establecer las características mínimas que debía tener una municipalidad, las cuales eran las siguientes: a) en cada pueblo habría una municipalidad, b) las autoridades serían electas popularmente, c) las “municipalidades” se renovarían anualmente por mitad, a excepción de los Alcaldes que lo serán en su totalidad (artículo 11), y d) habrá en cada cabecera de departamento un Jefe subalterno del Político Superior y del Intendente.

Adicionalmente, en 1825 el Jefe de Estado emite una “orden” para que los municipios demarquen las tierras que le concede la ley, y mediante Decreto LXXII de ese mismo año, se establecen las normas para recolectar, administrar e invertir los fondos municipales. Dicha inversión debía ser “aprobada por el Intendente General en objetos de educación, policía, salubridad, comodidad y ornato de los pueblos” (Zúñiga, 2016, parr.4).

En el SXIX, se crearon 32 de las 84 municipalidades que existen en la actualidad en el país. Cabe destacar que desde sus inicios se estableció un cierto límite en las actuaciones de las municipalidades por parte del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con Aguilar y Pallavicini (2019), las Ordenanzas Municipales de 1865 y la Constitución Política de 1871, limitan aún más el funcionamiento de las municipalidades al crear la figura del gobernador como agente del Poder Ejecutivo, dejando en las municipalidades el desarrollo de actividades básicas como “la formación y custodia del

Registro Cívico y del censo de la población; y la administración e inversión de los fondos municipales, todo conforme a las Leyes respectivas” (Artículo 130 de la Constitución de 1871).

En 1871 se realiza una reforma constitucional, mediante la cual se crean municipios en los cantones de los pueblos, sentándose las bases del régimen municipal cantonal que existe en la actualidad.

En la Asamblea Constituyente de 1949, se aprueba una nueva Constitución Política que sigue vigente en la actualidad con algunas reformas. El artículo 170 de dicha constitución define la organización municipal como “una corporación autónoma con responsabilidad en el cumplimiento de un conjunto muy amplio de competencias, así como de mecanismos propios que la diferencian del resto de la organización pública del Estado Costarricense”.

El artículo 168 de la Constitución de 1949 establece que “[P]ara los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley establecerá distribuciones especiales”. Adicionalmente, el artículo 169 indica que “la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”. Nótese que en este artículo se limita la elección popular sólo a los regidores municipales que integran el Consejo Municipal, ya que las funciones de alcalde las ejercía el “Jefe Político” que era nombrado por el Presidente de la República, por lo que la autonomía establecida en el artículo 170 era sólo autonomía administrativa para la gestión de los asuntos locales.

En el período 1900-1969 se crearon 39 nuevas municipalidades, que representan el 46.42% del total de municipalidades existentes en la actualidad, consolidando el crecimiento del régimen municipal en el país. Sin embargo, Aguilar y Li (1977 citado en Aguilar y Pallavicini, 2019), indican que el crecimiento de municipalidades de la década de los 60 del SXX, estuvo condicionado en forma negativa por dos fenómenos: a) una mayor complejidad y aumento de la cobertura de los servicios municipales resultante del desarrollo urbano; y b) un debilitamiento de las finanzas municipales, las cuales dependían de las transferencias del gobierno central.

En 1970, se aprueba la Ley No. 4574 “Código Municipal” que empieza a regir en 1971. Con este Código se ordena en un solo cuerpo las distintas leyes que regulaban la actuación municipal, se define las funciones y la organización mínima de las municipalidades y es eliminada la figura del Gobernador y del jefe político para sustituirla por la figura de “Ejecutivo Municipal” que era electo por el Concejo Municipal por un período de 4 años. De esta forma intentaba reducir la influencia política del gobierno central. Tal y como lo señala el jurista Mauro Morillo (1988 citado en Aguilar y Pallavicini, 2019), el sistema que se adoptó de Concejo Municipal-Ejecutivo Municipal, es una relación similar a la de Junta Directiva-Gerente, que se utilizaba en Estados Unidos, en donde el Concejo es encargado de dictar las políticas generales del gobierno local, aprobar la programación general para la ejecución de tales políticas y luego ejercer un control estricto sobre la eficiente marcha de las obras y servicios públicos (p. 38), mientras que el Ejecutivo Municipal es responsable de la administración de la municipalidad. En el período 1970-1997 se crean 8 nuevas municipalidades.

En 1998 se formula un nuevo Código Municipal mediante Ley No. 7794, en el cual se consolida la autonomía política de las municipalidades al establecer que todas las autoridades municipales son electas popularmente por los ciudadanos de cada cantón. En este nuevo Código se establece que las competencias legislativas recaen en el Concejo Municipal, y las competencias administrativas en un Alcalde y dos Vicealcaldía, todos electos popularmente.

A finales de la primera década e inicios de la segunda década del siglo XXI se crean las últimas municipalidades en Costa Rica para llegar a un total de 84 municipalidades para una población de.... En marzo del 2017 se aprueba la Ley No. 9440, mediante la cual se crea el cantón XVI de la Provincia de Alajuela con el nombre de Río Cuarto, resultante de la segregación del distrito de Río Cuarto, que era el distrito sexto del cantón de Grecia, naciendo así la nueva Municipalidad de Río Cuarto. Las autoridades de esta nueva municipalidad asumieron sus funciones el 1 de mayo de 2020. En agosto del 2021, mediante Decreto Legislativo No. 10.019 se crea el Cantón Monteverde como cantón XII de la Provincia de Puntarenas. En el 2003, mediante Ley No. 8173 Monteverde había sido creado como Consejo Municipal de Distrito de Monteverde, adscrito al Municipio de Puntarenas. De igual manera, Puerto Jiménez que era el Distrito 3 de la Provincia de Puntarenas, buscó convertirse en Cantón, lo cual se concretó mediante la aprobación de la Ley No. 10195 de marzo del 2002, que crea el cantón 13 de la Provincia de Puntarenas

que llevará el nombre de Puerto Jiménez. Las autoridades municipales de los nuevos cantones serán electas en las elecciones municipales a realizarse el primer domingo de febrero del 2024.

En la Tabla No. 1 se presenta la división territorial de Costa Rica, constituida por provincias, cantones y distritos. Cabe destacar que la población total de Costa Rica es de 5.213.374 al 30 de junio del 2022.

Tabla 1: División Territorial de Costa Rica: provincias, cantones, distritos y área, 2023

| PROVINCIA    | CANTONES  | DISTRITOS  | ÁREA (Km <sup>2</sup> ) |
|--------------|-----------|------------|-------------------------|
| San José     | 20        | 121        | 4.965,90                |
| Alajuela     | 16        | 111        | 9.757,53                |
| Cartago      | 8         | 51         | 3.124,67                |
| Heredia      | 10        | 47         | 2.656,98                |
| Puntarenas   | 11        | 57         | 11.265,69               |
| Guanacaste   | 13        | 59         | 10.140,71               |
| Limón        | 6         | 28         | 9.188,52                |
| <b>TOTAL</b> | <b>84</b> | <b>474</b> | <b>51.100</b>           |

Fuente: <https://guiascostarica.com/atlas-cantonal-costa-rica/>

Como se puede observar en la tabla anterior, la mayor cantidad de cantones se ubica en la Provincia de San José, donde también se ubica la capital del país, San José, y la habitan el 32.6% de la población total del país. La Gran Área Metropolitana (GAM) incluye las conurbanizaciones de San José, Alajuela, Cartago y Heredia, que se subdividen en 31 de sus 54 cantones y aglutina alrededor del 53% de la población proyectada del país para el 2020 (Guillen-Montero *et.al.*, 2018).

Tal y como se ha indicado anteriormente, los cantones se dividen en distritos, los cuales cuentan con Concejos de Distrito, que son órganos encargados de vigilar la actividad municipal y proponer al Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio en su distrito, bonos de vivienda y alimentación, y otras ayudas estatales en materia social. También, recomienda el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, y proponer proyectos de mejora en el mismo. También, sirven como órganos coordinadores para el desarrollo de actividades distritales que se ejecuten entre instituciones del gobierno central, las municipalidades y las respectivas comunidades. Los Concejos distritales están integrados por cinco miembros propietarios y cinco suplentes que son electos en las elecciones municipales de medio período, por cuatro años.

También, para distritos que quedan alejados del Cantón al cual pertenecen, se tiene la figura de Concejos Municipales de Distrito, cuyo funcionamiento es regulado por la Ley No. 8173 “Ley General de Concejos Municipales de Distrito” de diciembre del 2001. Para su funcionamiento suscriben convenios con la municipalidad de la cual forman parte, en los cuales se determina las materias y controles que se ejercerán para la administración y el gobierno de los intereses distritales (Art. 1, Ley No. 8173).

Los Concejos están integrados por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, electos popularmente. Tienen los mismos deberes y atribuciones que los regidores municipales que conforman el Concejo Municipal. Uno de sus miembros es el síndico propietario del distrito, y presidirá el Concejo. El órgano ejecutivo de estos Concejos es la Intendencia, cuyo titular también es electo popularmente, y goza de los mismos deberes y responsabilidades que el Alcalde Municipal (Art. 7 de la Ley No. 8173).

Mediante Ley No. 8173 del 2001 se crearon 8 Concejos Municipales de Distritos, de los cuales sólo quedan 7, ya que como se indicó anteriormente, el Consejo de Distrito de Monteverde adscrito al Cantón Central de Puntarenas, en el 2021 se convirtió en Cantón. A continuación se muestran los Consejos de Distrito y las Municipalidades a las que están adscritos.

Tabla 2. Concejos Municipales de Costa Rica según Municipio al cual corresponden

| Provincia  | Municipio                   | Concejo Municipal de Distrito   |
|------------|-----------------------------|---|
| Puntarenas | Municipalidad de Puntarenas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concejo Municipal de Distrito de Cóbano</li> <li>• Concejo Municipal de Distrito de Lepanto</li> <li>• Concejo Municipal de Distrito de Paquera</li> </ul> |
| Cartago    | Municipalidad de Alvarado   | Concejo Municipal de Distrito de Cervantes  |
|            | Municipalidad de Jiménez    | Concejo Municipal de Tucurrique   |

|            |                            |  |
|------------|----------------------------|--|
| Alajuela   | Municipalidad de San Ramón | Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas |
| Guanacaste | Municipalidad de Abangares | Concejo Municipal de Distrito de Colorado.     |

De las características de los municipios costarricense cabe destacar la heterogeneidad de las municipalidades, ya que 31 de los 54 municipios de las provincias de San José, Alajuela, Cartago y Heredia, que forman la Gran Área Metropolitana, gobiernan sobre aproximadamente el 53% de la población proyectada para el 2020. Adicionalmente, las Provincias del GAM aglutinan el 64.3% de los cantones del país, mientras que las Provincias costeras (Puntarenas, Guanacaste y Limón) el restante 35.7%. De ahí que se considera que las políticas públicas a nivel nacional tienden a tener una visión de solución de problemas del GAM más que de las zonas costeras.

## II. DEMOCRACIA LOCAL EN COSTA RICA

El fortalecimiento de la democracia local costarricense se da en la década de los noventa, en el marco de las discusiones de reforma del Estado costarricense. Entre las discusiones que se tuvieron en la Comisión de Reforma del Estado (COREC)<sup>1</sup>, se reconoció que, a partir de 1948 la preocupación por impulsar el desarrollo económico nacional, “llevó a concentrar los recursos disponibles en centros específicos para la realización de obras que demandaban una gran inversión y cuyos beneficios se distribuían a través de toda la sociedad... estimulando el proceso centralizador y produciendo, consecuentemente un debilitamiento de los gobiernos locales” (COREC citado en Aguilar y Pallavicini, 2019:44).

En este contexto, la COREC recomienda el fortalecimiento del régimen municipal como una expresión del desarrollo de la democracia participativa, para lo cual proponen una serie de medidas de reformas<sup>2</sup>. Adicionalmente, en agosto de 1993, como resultado del VII Congreso Nacional de Municipalidades, se crea una comisión bipartidista<sup>3</sup> con el fin

<sup>1</sup> La COREC fue constituida en junio de 1989 por el Ministro de Planificación de la Administración Arias Sánchez (1986-1990)

<sup>2</sup> Para profundizar sobre este punto se puede consultar Aguilar y Pallavicini, 2019.

<sup>3</sup> En esa época los partidos mayoritarios en Costa Rica eran el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana.

de desarrollar una propuesta de reformas constitucionales orientadas al fortalecimiento del régimen municipal, en particular su autonomía política, administrativa y financiera.

En 1994, en la administración del Presidente, José María Figueres Olsen, la comisión se denominó Comisión Integral Municipal (CORIM), la cual presentó seis propuestas relacionadas con reformas a los siguientes artículos de la Constitución Política costarricense:

- a. Reforma al artículo 121, inciso 13, y el artículo 174 constitucional para establecer normas de derecho financiero municipal y la autonomía financiera.
- b. Reforma al artículo 170 para que se reconozca la autonomía municipal en lo político, funcional y financiero, y para fortalecer la autonomía financiera, que se le asigne a las municipalidades una suma no menor al 5% del Presupuesto Ordinario de la República.
- c. Reformar el artículo 171 para desarrollar las elecciones municipales en fechas diferentes a la elección nacional de presidente y diputados, con el fin de promover un mayor espacio de discusión y hacer más relevantes los temas municipales.
- d. Reforma al artículo 172, para sustituir la figura del Ejecutivo Municipal por la figura de un Alcalde de elección popular.
- e. Reforma al artículo 173, para sustituir el régimen de representación de los distritos mediante síndicos, en una asamblea distrital la cual designará un representante ante el Consejo Municipal con voz pero sin voto.
- f. Reforma al artículo 175 para que la Asamblea Legislativa tenga la obligación de consultar a las municipalidades en todos aquellos proyectos de ley que tengan relación con alguna competencia municipal.

Estas propuestas dieron origen a las siguientes reformas legales: a) Aprobación de un nuevo Código Municipal mediante Ley No. 7794 publicada en La Gaceta No. 94 de 18 de mayo de 1998, y b) reforma impulsada por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a las normas electorales del país, las cuales fueron aprobadas mediante Ley No.8765 de setiembre del 2009, que incluyó la elección de medio período de las autoridades municipales.

## **II.1. Código Municipal de 1998**

En este nuevo Código se fortalece la democracia local de dos maneras importantes. En primer lugar, mediante el reconocimiento de la

por medio de la creación de nuevos espacios de participación ciudadana, los cuales son: a) Cabildo, b) Referendo, y c) Plebiscito, los cuales se celebrarán de conformidad con el reglamento que se elabore con la asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), quien a su vez supervisará su realización (artículo 13, inciso j, Código Municipal 1998).

### ***II.1.1. Cabildo***

De acuerdo con el punto 2.1.4 del Código Municipal, el cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal, con los habitantes del cantón, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El objetivo de dichos cabildos es informar a los habitantes del cantón sobre decisiones que deba tomar el Consejo Municipal, y escucharlos para que las autoridades municipales cuenten con mejores elementos de juicio para sustentar su toma de decisiones.

Para la convocatoria de estos cabildos basta que el Consejo Municipal apruebe por mayoría de sus miembros la celebración de los mismos (artículo 46 del Código Municipal). Sin embargo, el Presidente del Consejo Municipal es el encargado de dirigir el cabildo (inciso 5.6 Manual de consultas populares del TSE).

También se pueden convocar cabildos a nivel distrital previa aprobación del Concejo Municipal, pero en este caso son los Concejos Distritales los que convocan a los habitantes de su jurisdicción territorial (inciso 6.1 Manual de consultas populares del TSE).

### ***II.1.2. Referendo***

La aplicación de este tipo de mecanismo de democracia directa está regulado por la Ley No. 8492 “Ley sobre la Regulación del Referéndum” del 4 de abril del 2006 y por el Manual de consultas populares del TSE. Este tipo de mecanismo tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de

carácter normativo, para lo cual todos los habitantes que aparezcan en el padrón electoral del respectivo cantón, según el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria por parte del Concejo Municipal, están convocados a ejercer su derecho al voto. La supervisión de la implementación de este tipo de mecanismo está bajo la supervisión del Tribunal Supremo de Elecciones. La convocatoria formal a referendo debe ser publicada en un mínimo de dos diarios de circulación nacional, indicando el asunto que se someterá a consulta, y la formulación de la consulta a ser contestada por los ciudadanos del cantón. Los resultados de dicho referendo son de acatamiento obligatorio para el Consejo Municipal (Punto 3 del Manual de consultas populares del TSE).

### ***II.1.3. Plebiscito***

Al igual que el Referendo, el Plebiscito ya implica el ejercicio del derecho al voto de los habitantes de un determinado cantón, sobre una consulta que se les hace sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiesten sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal (inciso 2.1.2 Manual de consultas populares del TSE). De lo anterior se desprende que existen dos tipos de Plebiscito: a) Plebiscito de Revocatoria de Mandato y b) Plebiscitos de asuntos de trascendencia cantonal.

### ***II.1.4. Plebiscito de revocatoria de mandato***

De acuerdo con el artículo 19 del Código Municipal, los únicos funcionarios electos a los cuales se puede aplicar esta figura son los alcaldes o alcadesas; y los y las intendentes de los Consejos Municipales de Distrito. Sin embargo, de acuerdo con el Manual del TSE, también se puede hacer uso de este tipo de plebiscito para los alcaldes suplentes, para lo cual se requerirá el acuerdo de  $\frac{3}{4}$  partes de los regidores que forman el Concejo Municipal. En este caso, la pregunta sobre la destitución de los suplentes debe ser independiente de las autoridades propietarias (Manual TSE, artículo 4.2).

Por la naturaleza de este tipo de plebiscito, el mismo no puede celebrarse dentro de los 8 meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o de los 3 meses anteriores a las elecciones municipales (Manual TSE, artículo 2.7.2). Adicionalmente, para que sus resultados sean válidos, se requiere la participación de al menos el 10% del total de los electores inscritos en el padrón electoral del cantón (artículo 19 del Código Municipal),

y para la destitución es necesario el voto favorable de 2/3 del total de votos emitidos en el plebiscito (Manual TSE, artículo 4.3).

Si el alcalde(sa) resulta destituido, el TSE cancelará sus credenciales y procederá a designar al alcalde sustituto, que será uno de los dos vicealcaldes según el orden de su designación, a menos que ambos hayan también sido destituidos o renunciado, en cuyo caso se convocará a nuevas elecciones en un plazo máximo de 6 meses, y mientras tanto la persona que ocupa la Presidencia del Concejo Municipal asumirá como recargo la alcaldía (Manual de TSE, artículo 4.5 y Código Municipal artículo 19).

En el período 2002-2020, sólo se ha utilizado el plebiscito de revocatoria de mandato de alcalde en dos ocasiones, en el 2011 y en el 2018, y sólo en el 2011 el resultado del plebiscito llevó a la revocatoria de mandato (Aguilar y Pallavicini, 2019).

### ***II.1.5. Plebiscitos de asuntos de trascendencia cantonal***

En este apartado, existen plebiscitos para la creación de Concejos Municipales de Distrito, los cuales están regulados por la Ley No. 8173 de “Creación de Concejos Municipales de Distrito” del 7 de diciembre del 2001, la cual establece que para la creación de un Concejo Municipal de Distrito, al menos 250 vecinos del respectivo distrito, el cual debe estar distante de la cabecera del cantón, deben solicitar al Consejo Municipal del cantón la creación del mismo. Dicha solicitud debe ser aprobada por al menos 2/3 partes de los integrantes del Concejo Municipal para ser sometida a consulta popular (artículo 2 de la Ley No. 8173). Para que los resultados de la votación sean vinculantes, se debe contar con la aprobación de al menos el 15% de los votantes inscritos en el cantón (artículo 2, Ley No. 8173). De 1998 al 2022 sólo se han realizado dos plebiscitos, uno en el 2008 y otro en el 2018, pero en ninguno de los dos casos se obtuvieron los votos necesarios para crear un nuevo Concejo Municipal de Distrito (Aguilar y Pallavicini, 2019).

En cuanto a plebiscitos de otros asuntos de trascendencia cantonal, en el período 1999-2018 se han efectuado 5 plebiscitos sobre tema ambientales en su mayoría.<sup>4</sup>

## **II.2 Reformas electorales**

---

<sup>4</sup> Para más detalles ver Aguilar y Pallavicini, 2019.

En primer lugar, el artículo 14 del Código Municipal de 1998 estableció la elección de medio período (primer domingo de febrero dos años después de las elecciones nacionales) para todas las autoridades municipales, las cuales incluyen el alcalde y dos vicealcaldes, regidores, síndicos, intendente que es el funcionario ejecutivo de los concejos municipales de distrito, quien tiene las mismas facultades que el alcalde municipal, y concejales municipales. Estas autoridades toman posesión de sus cargos el 1º de mayo del mismo año de su elección, por un período de cuatro años y podían ser reelegidos de una manera continua. Sin embargo, mediante Ley No. 10183 de abril del 2022, se reformó dicho artículo para limitar la reelección indefinida, estableciéndose que las autoridades municipales podrán ser reelectas de forma continua por una única vez, y no podrán volver a re-elegirse hasta tanto no hayan transcurrido dos períodos desde que finalizó su segundo período consecutivo<sup>5</sup> (Ley No. 10183).

Posteriormente, el artículo 150 de la Ley No. 8765 “Código Electoral” de setiembre del 2009, se reafirma que la elección de las autoridades municipales se realizará dos años después de las elecciones nacionales, y la renovación de todos estos cargos se hará cada cuatro años. Adicionalmente, se genera un cambio importante para fortalecer la democracia local, al reconocer por vez primera la garantía del financiamiento público a los partidos políticos que participen en los procesos electorales municipales y que alcancen al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcaldes o de regidores, o elijan por lo menos un regidor o regidora (artículo 99, Código Electoral).

Las primera elecciones municipales bajo esta nueva normativa se realizaron en el año 2002. De acuerdo con el TSE (2022a) en el período 2002-2022, el promedio del abstencionismo en las elecciones municipales es de 70.76% muy superior al nivel de abstencionismo en las elecciones nacionales que, en el mismo período ha sido de 33,83% (con base en TSE, 2022b). Una posible explicación podría ser las limitadas competencias

---

<sup>5</sup> Cabe destacar que el artículo 14 del Código Municipal de 1998 no estableció ninguna restricción para la re-elección indefinida de las autoridades municipales. Contrario a lo que sucede con las autoridades nacionales (presidente, vicepresidentes y diputados), quienes no se pueden re-elegir de manera inmediata.

que tienen las municipalidades en relación con las competencias del gobierno central y sus instituciones descentralizadas funcionalmente, como veremos más adelante.

Con respecto a cambios para promover una mayor participación de las mujeres en la política local, en el Código Electoral del 2009 se introdujeron cambios orientados a promover la paridad en materia política. Por lo tanto, en su artículo 2 se establece lo siguiente:

*La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*

*Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no pueden estar en forma consecutiva en la nómina.*

Adicionalmente, en el artículo 148 de dicho Código, se establece que “[T]odas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político”. A pesar de lo anterior, a nivel de candidaturas de alcaldías electas por sexo, en el período 2010-2020 en promedio es de un 87.72% hombre y un 12.28% mujeres (con base en TSE, 2022a). Sin embargo, por efecto del artículo 148 del Código Electoral, la relación cambia en el puesto de vicealcaldía primera, ya que en el mismo período el promedio de participación de mujeres es de un 87.14 y el de hombres de un 12.86%.

### **II.3 Relaciones entre los órganos deliberantes y el ejecutivo a nivel local**

En las municipalidades, el órgano deliberante es el Concejo Municipal, el cual está constituido por los regidores electos, quienes eligen de entre sus miembros al presidente del Concejo. Por su parte, el Alcalde es el funcionario ejecutivo de la municipal, el cual, de acuerdo con el artículo 169 de la Constitución Política.

A partir de 1998, el país presentó un punto de ruptura en su sistema de partidos, que había sido predominantemente bipartidista, y se transforma en un sistema de multipartidismo moderado, donde al menos tres fuerzas políticas concentran la mayoría de los votos. Este multipartidismo se visualiza en el aumento de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa (en promedio 7 partidos en el período 2006-2022) y en los Concejos Municipales los cuales pasaron de una concentración de regidores de los partidos mayoritarios (Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana) de un promedio de 90,25% en el período 1986-1998, “a una situación donde en el período 2006-2016 tres partidos nacionales concentran el 75% de los escaños en los 81 cantones. Dichos partidos son Liberación Nacional (41%), Unidad Social Cristiana (14%) y el Partido Acción Ciudadana (20%). Adicionalmente, se incrementa la participación de los partidos cantonales en los concejos municipales, la cual pasa del 4.58% en el 2006 al 8.71% en el 2016” (Aguilar y Pallavicini, 2029: 151-152).

Como resultado de lo anterior, algunas municipalidades han venido enfrentando una situación de gobierno dividido, donde la persona que ejerce la presidencia del Concejo Municipal no es del partido de quien gana la Alcaldía. Adicionalmente, en el 2006 tan sólo el 33.33% de los Concejos Municipales un partido político tenía la mayoría de votos de dicho Concejo. Para las elecciones del 2016, la cifra bajó a un 14.81% (Aguilar y Pallavicini, 2019: 152-153).

Producto de lo anterior, la relación entre los órganos deliberantes y el alcalde se ha vuelto cada vez más compleja, requiriendo de parte del Alcalde una mayor capacidad de negociación.

### **III. GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**

La garantía de la autonomía municipal se consagra en primer lugar mediante la aprobación del Código Municipal de 1998, el cual establece en su artículo 4 que la municipalidad posee autonomía política, administrativa y financiera.

La autonomía política se garantiza por medio de la elección directa<sup>6</sup> de los habitantes de cada cantón de las autoridades de sus municipalidades (artículo 14 del código municipal), así como por el reconocimiento de que la municipalidad tiene la potestad de dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, acordar sus presupuestos, convocar a consultas populares, e impulsar políticas públicas locales para la promoción del desarrollo local participativo, promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género (artículo 4 del Código Municipal).

La autonomía administrativa se establece mediante el reconocimiento de que la municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines (artículo 2 del Código Municipal).

La autonomía financiera se consolida por el reconocimiento de las siguientes atribuciones en esta materia: aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales; y percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales (artículo 4 del Código Municipal).

Previo a la aprobación del Código Municipal de 1998, mediante Ley No. 7509 de agosto de 1995 “Ley sobre Bienes Inmuebles”, trasladó la recolección y administración del impuesto inmobiliario a las municipalidades. Posteriormente, mediante Ley No. 7229 “Reforma a la Ley de Impuestos sobre Inmuebles” de diciembre de 1997, se pasó a las municipalidades la competencia de “realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios, los tributos que genera la ley (artículo 3 de Ley No. 7729).

Adicionalmente, mediante Ley No. 8106 de junio del 2001 se reforma del artículo 170 constitucional, mediante el cual se indica que: “[L]as corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente”.

---

<sup>6</sup> En el Código Municipal de 1998 se había establecido que las autoridades municipales podrían reelegirse sin ningún tipo de restricción. Sin embargo, mediante Ley No. 10183

Sin embargo, para concretar lo establecido en dicho artículo se tuvo que esperar 9 años para que mediante Ley No. 8801 de “Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades” de mayo del 2010, se establecieran los principios a partir de los cuales se fundamentaría dichas transferencias, así como el ente responsable de coordinar el proceso de transferencia, lo cual recayó en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Pero la concreción de la primera transferencia de competencias se da en el 2015, mediante la aprobación de la Ley No. 9329 “Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”, la cual empezó a aplicarse en enero del 2016.

#### IV. COMPETENCIAS LOCALES

Las municipalidades costarricenses se ajustan al modelo administrativo de NICKSON (2011), ya que cuentan con un limitado número de competencias propias, las cuales están definidas en el Código Municipal de 1970 y 1998; y muchas funciones en las que comparte competencias con instituciones del gobierno central.

A continuación se indican cuáles son las competencias específicas y cuáles son algunas de las competencias más relevantes que comparte con instituciones del gobierno central.

##### a. Competencias propias de las municipalidades

- Prestación de servicios públicos municipales: Esto incluye brindar el servicio de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basura, mantenimiento de parques y zonas verdes comunales).
- Infraestructura: se refiere a la construcción municipal de obras públicas en la jurisdicción del cantón.
- Establecer una política integral de planeamiento urbano para promover un desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos. Para ello, deben elabora Planes Reguladores.
- Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales
- Competencias de regulación económica: comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos del cantón puedan ejercer negocios y

actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las cuales deberán cobrar una “patente de explotación” (Aguilar y Pallavicini, 2019: 170).

- Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género (Art. 4, Código Municipal, 1998).

b. Competencias compartidas con instituciones del gobierno central

- Policía municipal: Mediante Ley No. 9542 “Fortalecimiento de la Policía Municipal” de mayo del 2018, se adiciona el capítulo IX al Código Municipal en el cual se indica que “la policía municipal tendrá competencia dentro del territorio del cantón correspondiente, estará bajo el mando del respectivo alcalde y funcionará como auxiliar de la Fuerza Pública” (art. 61). Las funciones que debe realizar son de vigilancia y de control de los servicios y bienes comunales, velar por el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de quienes ejercen la actividad comercial en diversas formas, y auxiliar a la Fuerza Pública cuando medie el requerimiento expreso de esta.

Sin embargo, no todas las municipalidades cuenta con policía municipal ya que este cuerpo debe ser financiado por cada municipalidad, a pesar de que puede existir colaboración entre el Ministerio de Seguridad Pública y cada municipalidad para compartir información, bienes, equipos y demás insumos que faciliten la mejora de la seguridad de cada cantón (artículo 69 del Código Municipal adicionado por Ley No. 9542).

- Competencias en materia ambiental: incluye el atender el cuidado y conservación de la zona marítimo-terrestre y sus recursos naturales cuando corresponda, así como mantener bajo su custodia y administración las áreas de la zona marítima terrestre no reducidas a dominio privado

mediante título legítimo. También, en materia ambiental las municipalidades deben incorporar el tema de los desechos sólidos en sus planes reguladores.

- Competencias en materia de agua potable y saneamiento: En 29 de los 84 municipios, tienen a su cargo la prestación del servicio de agua potable. En el resto de los cantones, el servicio es prestado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Competencias en materia de educación: las municipalidades apoyan las mejoras en la infraestructura de las escuelas públicas del cantón, y construyen y administran bibliotecas públicas. Adicionalmente, deben financiar becas a estudiantes de su localidad y brindar subvenciones a instituciones educativas del cantón.
- Competencias en materia de cultura y recreación: Como parte de la inversión social de las municipalidades, en todas las municipalidades deben existir un comité cantonal de deportes y recreación, el cual cuenta con personería jurídica instrumental para desarrollar sus planes, proyectos y programas deportivos, pero está adscrito a la municipalidad respectiva. También hay comités comunales de deportes y recreación, adscritos al respectivo comité cantonal (artículo 173 del Código Municipal). Adicionalmente, las municipalidades promueven y financian bandas musicales y escuelas de música, rondallas y grupos folklóricos, organizan festejos cívicos patronales y organizan festivales navideños y culturales.

## V. ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL

En Costa Rica no existe una ley específica en materia de asociacionismo municipal. Sin embargo, las autoridades municipales han mostrado interés en asociarse desde 1940, cuando en el marco de la realización del Primer Congreso Nacional de Municipalidades, se aprueba de forma unánime por parte de los representantes municipales, la creación de la Liga Costarricense de Municipalidades. Con la celebración del II Congreso de Municipalidades, se crearon otras ligas municipales regionales y provinciales, “con el propósito de alcanzar oportunidades y gestionar diversos planes dirigidos a potenciar los gobiernos locales y buscar el bien común de las comunidades a las que sirven” (Fomude, 2006, como se cita en González, 2019: 1).



En 1970 se aprueba el primer Código Municipal (Ley No. 4574), en el cual se incluye el Título II sobre Coparticipación Municipal, el cual abre la posibilidad para el trabajo intermunicipal por medio de la suscripción de convenios cooperativos entre municipalidades, ligas o uniones municipales para atender asuntos específicos de interés común entre sus miembros (Aguilar y Pallavicini, 2019). En 1972 se suscribe el Convenio Cooperativo Intermunicipal (COCIM) integrador por 10 municipalidades de la provincia de San José<sup>7</sup> con el fin de brindar una solución conjunta al tratamiento de los desechos sólidos de dichas municipalidades. En el 2001, dicho convenio dejó de operar debido a que la labor realizada fue asumida por la Federación de Desarrollo Municipal de la Región Este, FEDEMUR (ICMA, 2006).

El artículo 69 del Código Municipal de 1998, introdujo una nueva área de colaboración interinstitucional, al indicar que “se podrán establecer convenios de colaboración entre cada municipalidad y el Ministerio de Seguridad Pública o entre municipalidades, con el fin de compartir información, bienes, equipos y demás insumos que faciliten la mejora de la seguridad local de cada cantón”. Esto ha sentado las bases para que se desarrolle y fortalezca el cuerpo de policía municipal en algunas municipalidades del Gran Área Metropolitana.

Las prácticas asociativas pueden darse por diversas razones, una de ellas es para lograr articulación política de los municipios, para así tener más fuerza para defender los intereses municipales ante otros actores políticos. Otra de las razones es para promover de manera conjunta el desarrollo local, o para ejecutar acciones o funciones municipales que sobrepasan las capacidades técnicas, o económicas de las municipalidades de manera individual. A continuación se describe las fórmulas asociativas que se han desarrollado en Costa Rica para alcanzar estos propósitos.

## **V.1. Asociacionismo para lograr articulación política**

### ***V.1.1. Unión Nacional de Gobiernos Locales***

En esta categoría se ubica en primer lugar, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), la cual fue creada mediante Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972, con

---

<sup>7</sup> Las municipalidades que lo integraron fueron las siguientes: Alajuelita, La Unión, Vásquez de Coronado, Montes de Oca, Desamparados, Moravia, Escazú, San José, Goicoechea y Tibas.

personería jurídica propia, es una entidad representativa, de carácter nacional, con patrimonio propio y libre administración de sus bienes e integrada por todas las Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones Municipales de Costa Rica<sup>8</sup>. El financiamiento de esta organización se obtiene en función de los aportes que brindan sus miembros. Entre sus objetivos, destacan los siguientes (artículo 2, Estatutos UNGL):

- a. Representar los intereses del régimen municipal y promover la efectiva realización de la autonomía política, financiera, jurídica y administrativa de los gobiernos locales, promoviendo los principios democráticos y participativos en cada uno de ellos.
- b. Promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación Municipal en conjunto con las instituciones públicas, organismos internacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales.
- c. Representar al régimen municipal ante el Poder Ejecutivo, y el Poder Legislativo, que mediante legislación ordinaria y decreto ejecutivo se establezca la participación municipal. Así como canalizar los esfuerzos e inquietudes de las Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones Municipales ante estos poderes de la República.
- d. Gestionar ante organismos internacionales y países amigos, mecanismos de cooperación externa con las municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Federaciones Municipales.
- e. Articular y dirigir desde la UNGL redes de trabajo compuestas por funcionarios municipales y autoridades locales para abordar las distintas temáticas que beneficien el régimen municipal.

En relación con este último objetivo, a la fecha la UNGL cuenta con las siguientes redes municipales: gestores ambientales, planificación, recursos humanos, comunicadores municipales, tecnologías de la información, Red Nacional Policías Municipales, Cultura Intermunicipal (RECIM) y la Red de Oficinas Municipales de la Mujer. Esta Red se crea

---

<sup>8</sup> Como se señala en ICMA (2006), a pesar de que las Federaciones pueden adherirse voluntariamente a las Unión Nacional de Gobiernos Locales, éstas han participado poco de la UNGL “ya que consideran que se trata de una estructura política que no aglutina la totalidad de los intereses municipales y federativos y no contempla una debida atención a las mancomunidades en su planificación “p. 7).

en 1996, con el fin de promover acciones afirmativas e impulsar a nivel local acciones que forman parte de la Política Nacional para Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres, la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género y demás instrumentos nacionales e internacionales en esta materia (página web UNGL, sección Red de Oficinas Municipales de la Mujer).

En cuanto a la representación del régimen municipal ante el Poder Ejecutivo, en el 2023 la UNGL tiene un representante ante la Junta Directiva de las siguientes instituciones del Poder Ejecutivo: Consejo de Transporte Público, Consejo Nacional de Vialidad, Consejo de Seguridad Vial, Programa Integral del Mercado Agropecuario, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Comisión para la Promoción de la Salud, Plataforma Consultiva de Residuos Sólidos, Consejo Consultivo Proceso de Transferencia de Competencias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

### ***V.1.2. Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI)***

Esta asociación nace en el 2002, con el fin de “promover, asesorar y acompañar a las alcaldías e intendencias en la gestión y coordinación de políticas públicas que promuevan el desarrollo en todos los cantones del país” (<https://anai.cr>, sección Identidad).

Entre los temas que trabaja esta Asociación está la promoción de la seguridad humana mediante el enfoque de urbanismo social en la gestión municipal, teniendo como ejes de trabajo la recuperación de espacios públicos, reactivación económica, cultura y elementos diferenciadores cantonales y acciones para promover la actividad física, deporte y recreación.

## **V.2. Federaciones Municipales**

Las Federaciones Municipales son figuras asociativas que tienen por objetivo maximizar los recursos y capacidades institucionales de las municipalidades que la integran, para brindar servicios específicos a los habitantes de sus cantones. Hasta el año 1972, las mismas se creaban por medio de una ley específica. Sin embargo, con la aprobación del Código Municipal de 1998, se eliminó la necesidad de que fueran aprobadas por ley, ya que el artículo 10 de dicho Código estableció que “las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que

aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas”.

A continuación, se presenta un cuadro que resume los objetivos de las 12 federaciones municipales de Costa Rica.

**Tabla 3: Objetivos de las Federaciones Municipales de Costa Rica**

| Nombre de la Federación   | Objetivos de la Federación   |
|---|--|
| <p><b>1. Federación de Municipalidades de Guanacaste</b><br/>(Creada mediante Ley No. 4176 del 5 de agosto de 1968)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender y consolidar el pago del impuesto al cemento a todas las municipalidades de la región.</li> <li>• Conformar una unidad técnica para la administración integral y conjunta de la Zona Marítima Terrestre de la región.</li> <li>• Promover rellenos sanitarios regionales</li> <li>• Consolidar la gestión tributaria unificada para todas las municipalidades de la región.</li> </ul> |
| <p><b>2. Federación de Municipalidades de Cartago</b><br/>(Creada por Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972.).</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la capacidad financiera y operacional de las municipalidades que conforman la federación.</li> <li>• Cogestionar obras públicas y compartir maquinaria.</li> </ul>   |
| <p><b>3. Federación de Municipalidades de Heredia</b><br/>(Creada en septiembre de 1978)</p>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener el mayor provecho de los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de las personas de la comunidad, mediante una acción mancomunada en la recolección de desechos sólidos, la protección del recurso hídrico y el mantenimiento de la infraestructura vial municipal.</li> </ul>   |
| <p><b>4. Federación de Municipalidades Productoras de Banano (CAPROBA),</b><br/>creada en julio de 1981</p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender y consolidar el traslado oportuno del impuesto al banano que perciben los municipios</li> <li>• Promover la recaudación de impuestos municipales a la producción agrícola</li> <li>• Promover el bienestar de los y las ciudadnos(as) del cantón, así como el desarrollo integral y sostenido del territorio.</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>5. Federación de Gobiernos Locales Costarricenses fronterizos con Nicaragua</b><br/>(Creada en 1999)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar el diseño e implementación de iniciativas orientadas a promover el desarrollo sostenible y la participación ciudadana en los municipios representados en la Federación.</li> </ul>  |
| <p><b>6. Federación de Desarrollo Municipal de la Región Este, FEDEMUR</b><br/>(Creada en el 2001)</p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar el tratamiento de los desechos y realizar el cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul</li> <li>• Crear la infraestructura necesaria para la operación adecuada del relleno y cumplir con las condiciones ambientales óptimas.</li> </ul>  |
| <p><b>7. Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica</b><br/>(Creada en el año 2004)</p>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidarse como una estructura fuerte que logre la equiparación (en todos sus aspectos) de los Concejos Municipales de Distrito como una municipalidad distrital con una municipalidad cantonal.</li> <li>• Realizar las reformas legales necesarias para el reconocimiento de los Concejos Municipales de Distrito como gobiernos locales y trasladarles los beneficios que les corresponden<sup>9</sup>.</li> </ul> |
| <p><b>8. Federación de Municipalidades de Occidente, FEDOMA</b><br/>(Creada en el año 2005)</p>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer y garantizar el progreso de la Región Central de Occidente en los ámbitos social, territorial, y económico, para una mejor gestión y gobernabilidad.</li> <li>• Mejorar las condiciones técnicas, administrativas y financieras de las municipalidades integrantes.</li> </ul>  |
| <p><b>9. Federación Metropolitana de Municipalidades de San José, FEMETRON</b><br/>(Creada en el 2005)</p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la gestión municipal metropolitana</li> <li>• Fomentar la definición y ejecución conjunta de proyectos, políticas y estrategias de desarrollo comunal</li> </ul>   |

<sup>9</sup> Esta preocupación por administrar sus propios recursos económicos ha llevado que en los últimos años, 1 Concejo de Distrito haya logrado convertirse en Municipalidad, y dos distritos se convirtieran en cantones para poder tener su gobierno local, como se explicó en la sección 1 de este artículo.

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la participación popular en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta la población metropolitana.</li> </ul>   |
| <b>10. Federación de Municipalidades de Los Santos, FEMUSAN</b><br>(Creada en el año 2005)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo integral y sostenible del territorio.</li> <li>• Mejorar las capacidades técnicas, administrativa y financiera de las municipalidades integrantes.</li> </ul>   |
| <b>11. Federación de Municipalidades de la región Sur de la Provincia de Puntarenas<sup>10</sup>, FEDEMSUR</b><br>(Creada en el 2015) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar y promover la ejecución de proyectos en la región Brunca, que permitan el desarrollo sostenible con equidad, la participación ciudadana y mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.</li> <li>• Promover el fortalecimiento institucional y la capacidad técnica de las municipalidades que integran la Federación, en especial la capacidad de planeamiento, la evaluación de impacto, el mejoramiento de la recaudación, la protección del ambiente, la transparencia y la mejora continua en los servicios.</li> </ul> |
| <b>12. Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distritos del Pacífico Central, FEMUPAC</b><br>(Creada en 2017)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer metas comunes que permitan planificar, coordinar, financiar y ejecutar aquellas obras y acciones que por su costo y magnitud supera las posibilidades particulares de cada gobierno</li> <li>• Promover la organización de convenios cooperativos, para lograr eficiencia en la prestación conjunta de servicios públicos y municipales.</li> </ul>   |

**Fuente: El autor con base en ICMA (2006) y estatutos de las Federaciones**

De lo expuesto se puede concluir que las primeras federaciones se forman para gestionar un impuesto específico que beneficiaba a sus localidades, o cogestionar la prestación de un determinado servicio, en especial la gestión de rellenos sanitarios, o cogestionar obra pública. Sin embargo, en este Siglo XXI, las nuevas federaciones se plantean objetivos

<sup>10</sup> La constituyen las municipalidades de Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus, Buenos Aires y Pérez Zeledón.

más amplios que buscan promover la capacidad técnica e institucional de las municipalidades que conforman la federación.

Existen muy pocos estudios sobre el funcionamiento de las federaciones, pero en el 2016 la Contraloría General de la República, ente que debe fiscalizar el funcionamiento de todos los entes descentralizados, especialmente en cuanto al manejo de sus recursos financieros, realizó un informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de las federaciones, el cual incluyó a 10 de las 12 municipalidades. Las principales conclusiones del estudio indican que las federaciones enfrentan retos financieros, ya que algunas municipalidades “realizan asignaciones presupuestarias para el pago de las cuotas hasta un 70% menor de lo acordado en los estatutos de las mismas” (CGR, 2016: 2). También presentan debilidades de gestión, en particular lo relacionado con la elaboración de sus planes operativos.

En cuanto a la percepción de los municipios afiliados a las federaciones sobre la gestión de las mismas, de las respuestas obtenidas<sup>11</sup> “un 75% concuerda en que la federación debe mejorar; un 32% considera que las actividades de capacitación que coordinan las federaciones benefician en poco o nada al accionar municipal; y un 45% indicó que son pocos o ninguno los proyectos realizados por la federación para el fortalecimiento de la región” (CGR, 2016, p. 3).

## VI. FINANCIACIÓN LOCAL

Como resultado de las reformas desarrolladas en la década de los 90's del SXX para fortalecer la autonomía municipal en Costa Rica, en la actualidad las municipalidades se financian principalmente con ingresos propios tributarios y no tributarios. De los ingresos tributarios, el más importante (cerca del 51% del total de ingresos) es el ingreso por el cobro de impuestos sobre bienes inmuebles<sup>12</sup> el cual mediante Ley No. 7509 de 1995, le fue otorgado a las municipalidades su recaudación y administración. En cuanto a los ingresos no tributarios, el más importante es la tasa que se cobra por el otorgamiento de Patentes municipales.

Adicionalmente, existen leyes que le otorgan a las municipalidades un porcentaje de los ingresos que se cobran por impuestos con destino específico. Los ingresos de estos impuestos ingresan a las cuentas del Poder Ejecutivo pero éste debe transferir parte de los

---

<sup>11</sup> Sólo respondió el 57% de la población de la investigación, que la formaban 83 municipalidades.

<sup>12</sup> Lo que en otros países se denomina el impuesto predial

mismos a las municipalidades. Esto se visualiza en el Presupuesto de la República como transferencias corrientes y de capital. La principal transferencia de capital proviene del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), quien producto de la Ley No. 8114 de 2001 que establece un impuesto único de combustible. Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación de este impuesto, el MOPT debe transferir al Consejo Nacional de Viabilidad un 30% de dichos ingresos, de los cuales el 75% será destinado para el mantenimiento y construcción de la red vial nacional y el 25% restante se debe transferir a las municipalidades para el mantenimiento, conservación, rehabilitación y construcción de la red vial cantonal. Sin embargo, el problema con estas transferencias es que no siempre “se gira la totalidad de los recursos a las municipalidades y en el momento oportuno para su utilización” ( Monge, 2009, p. 83).

La Ley No. 9829 “Impuesto producción e importación de cemento” del 2020 establece un impuesto del 5% sobre el precio neto de venta sobre el cemento importado y producido a nivel nacional, en bolsa o a granel, cuyo destino sea el consumo y la comercialización del producto a nivel nacional. Entre los beneficiarios de este impuesto está la Federación de Municipalidades de Cartago con un 1% del total recaudado, y 11 municipalidades de la Provincia de Cartago, Guanacaste y San José. En la ley se especifica el uso que las municipalidades deben dar a este impuesto.

También hay otro tipos de transferencias denominadas “libres” porque las municipalidades las pueden utilizar para los destinos que consideren necesario en sus municipalidades. Estas se sustentan en las leyes que se señalan a continuación, pero no benefician a todas las municipalidades.

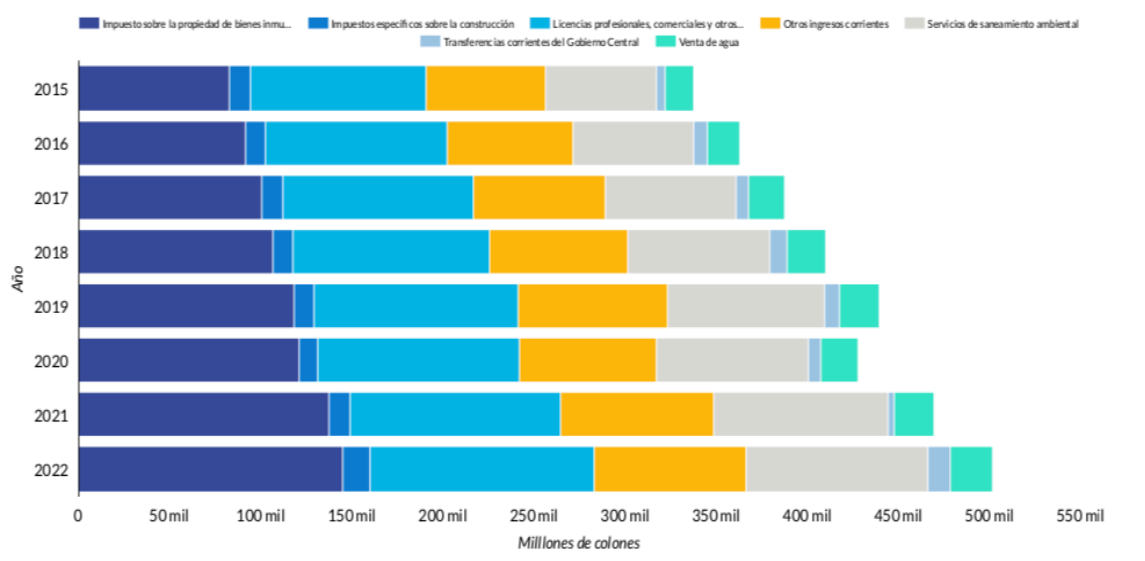
- Ley No. 7313 “Redistribución Impuesto Exportación Cajas o Envases de Banano” de 1993. Esta ley beneficia sólo a 10 municipalidades de los cantones productores de esta fruta, y establece que “Del impuesto creado para cada caja de banano exportada, mediante la Ley N° 5515 del 19 de abril de 1974, se destinarán ocho centavos de dólar, moneda de los Estados Unidos de Norte América (U.S. \$0.08), por caja, a las municipalidades de los cantones productores de esa fruta. La distribución de este monto ser estrictamente proporcional con su producción.
- Ley No. 9154 “Impuesto de salida por puestos fronterizos” ratificado por Cosa Rica en el 2013 que en su artículo 4, inciso b) establece que “ Un cincuenta por

ciento del total recaudado por este tributo se girará a las municipalidades de los cantones en cuya jurisdicción se ubiquen los pasos fronterizos terrestres, de forma proporcional a lo recaudado por el puesto fronterizo ubicado en la jurisdicción correspondiente a cada municipalidad”. Este beneficio lo obtienen 5 municipalidades.

A pesar de que la mayoría de las municipalidades pueden financiar sus gastos con ingresos propios, de acuerdo con la Contraloría General de la República (2021), hay 10 de las 84 municipalidades que tienen una dependencia promedio de un 52,34% de las transferencias de capital del Gobierno Central. Estas municipalidades están en lugares en provincias fuera del Gran Área Metropolitana.

Para finalizar esta sección, en el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de los principales ingresos corrientes de las municipalidades en el período 2015-2022-

Gráfico 1: Municipalidades: Evolución de principales ingresos corrientes, 2015-2022



Fuente: Contraloría General de la República, 2023.

## VII. INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

La principal área de innovación en la gestión local se ha dado a nivel de la implementación del gobierno digital, el cual se ha venido desarrollando desde la década de 1990. El esfuerzo en esta área se ha focalizado en la digitalización de tres trámites básicos: otorgamiento de licencias comerciales (patentes), otorgamiento de permisos de construcción y de permiso para uso de suelos. En el Informe sobre el Índice de Gestión

de Servicios Municipales de la Contraloría General de la República, se indica que para el 2021, de las 82 municipalidades existentes a esa fecha, 60 tienen digitalizado el permiso de construcción, 44 el uso de suelos, y 38 el de licencias comerciales, lo cual ha incidido en la mejora de la eficiencia de la gestión de estos trámites.

Adicionalmente, en el Censo realizado por el Programa Institucional Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC) de la Universidad de Costa Rica en el 2021, de las 48 municipalidades participantes, el 87.5% indicó que tienen digitalizado el pago del impuesto de bienes inmuebles, el 85.4% el pago de patentes, el 81.3% el pago de servicios municipales, y el 75% la consulta de estados de cuenta de los ciudadanos del cantón.

Otra área donde los municipios han hecho uso de la tecnología es en el área de seguridad, donde los municipios del Gran Área Metropolitana han instalado cámaras de vigilancia como un apoyo a su labor de seguridad. En el Censo antes indicado, se determinó que un 66% de los municipios encuestados, tiene cámaras de seguridad en el cantón, 48% cuenta con dispositivos handheld y 46% posee drones, los cuales son utilizados principalmente para levantar información que ayuden a confeccionar mapas de catastro con el fin de realizar avalúo de propiedades, georeferenciación de propiedades, levantamiento topográfico, entre otros (p. 264).

Otro elemento en el cual ha ayudado la aplicación del gobierno digital es para la promoción de la transparencia en los gobiernos locales. En esta área, en el Censo del 2021 de Prosic, las municipalidades participantes indicaron que el 93.8% tiene digitalizadas y a disposición de los ciudadanos en su página web las actas del concejo municipal, el 89.6% los Informes de labores de la Alcaldía, el 87.5% tiene información sobre la organización municipal en cuanto a quienes son los miembros del concejo municipal y el plan estratégico de la municipalidad. El 79.2% indicó tener en la página web información sobre las licitaciones, adjudicaciones y contrataciones que hace la municipalidad.

Sin embargo, en el mismo Censo se identificó que la conectividad a Internet es uno de los principales retos en cuanto a infraestructura en telecomunicaciones, por lo que se está en el proceso de migración hacia la conexión por fibra óptica, lo cual ha mejorado la velocidad de Internet. Mientras que en el Censo del 2016 el 0% de los municipios participantes decían tener una velocidad de 100Mbps, para el 2021 el 54.2% indicaron tener dicha velocidad.

A pesar de los avances, en el primer informe de Índice de Transformación Digital elaborado por la Contraloría General de la República en el año 2022, se considera que las municipalidades, junto con el Gobierno Central, todavía se encuentran en un nivel básico de transformación digital, ya que las prácticas más aplicadas son contar con ambientes virtuales de trabajo colaborativo (88%), y publicar datos (72%); y entre las prácticas menos aplicadas está disponer de procesos para la gestión de la innovación (38%) y garantizar la sostenibilidad financiera de la hoja de ruta (14%).

## VIII. CONCLUSIÓN

Los datos analizados en este artículo muestran que a partir de la década de los 90's del SXIX, Costa Rica inició una serie de reformas orientadas al fortalecimiento de la autonomía política, administrativa y financiera de las municipalidades, las cuales han generado un fortalecimiento de la democracia local, de las garantías de la autonomía municipal, y la creación de diversas figuras de asociacionismo municipal.

También se ha avanzado en la aplicación del gobierno digital, con el fin de facilitar a los ciudadanos el pago de los impuestos municipales, la realización de trámites ante las municipalidades, así como fortalecer la transparencia de los gobiernos locales.

Sin embargo, hay desigualdades entre las municipalidades del Gran Área Metropolitana y las municipalidades de las zonas costeras del país (Guanacaste, Puntarenas y Limón), que requieren de mayores esfuerzos para fortalecer su desarrollo.

Otro reto que es necesario afrontar es mejorar el funcionamiento de las distintas formas de asociacionismo intermunicipal con que cuenta el país, en particular, el funcionamiento de las Federaciones Municipales.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Acción Sinérgica Consultores [ASC] (Julio, 2006). Estudio actuarial de las Federaciones Municipales de Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica. San José, Costa Rica, Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización [Fomude].

Aguilar, J y Pallavicini, V (2019). El régimen municipal en Costa Rica. Un análisis económico y Político, San José Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica

Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados [ICMA] (Mayo, 2006). Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Costa Rica. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Buró para América Latina y El Caribe.

Contraloría General de la República [CGR] (31 de octubre, 2016). Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión de las federaciones para el fortalecimiento de las capacidades municipales y el impulso del desarrollo local. Informe No. DFOE-DL-IF-00006-2016. San José, Costa Rica: CGR.

Contraloría General de la República [CGR] (2021). Índice de Gestión de Servicios Municipales. San José, Costa Rica: CGR.

Contraloría General de la República [CGR] (2022). Índice de Transformación Digital. San José, Costa Rica: CGR.

Contraloría General de la República [CGR] (2022). Resultado del proceso de aprobación de la CGR para los presupuestos iniciales 2022 del Sector Municipal. San José, Costa Rica: CGR



Contraloría General de la República [CGR] (2023). Evolución de la ejecución presupuestaria de Gobiernos Locales, 2015-2022. DFOE-LOC-MTR-00002-2023. San José, Costa Rica: CGR.

González Barrantes, W. (2019). Capacidades institucionales de las Federaciones Municipales en Costa Rica: Los casos de la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia 2000-2018. [Tesis Doctoral inédita]. Universidad de Costa Rica.

Monge Alfaro, J. (2009). El Sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local. San José, Costa Rica: FLACSO.

Nickson, A. (2011). Where is Local Government Going in Latina America? A comparative Perspective. Working Paper No. 6. Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD)

Programa Institucional Sociedad de la Información y el Conocimiento [PROSIC] (2022). Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Informe 2022. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

