

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Área de Modernización del Estado.

Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias.

**IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y
RECURSOS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES A LA LUZ DE LAS
CONDICIONES PRESUPUESTARIAS Y JURÍDICAS ACTUALES.**

-ESTUDIO DE CARÁCTER EVALUATIVO-

Noviembre, 2019.



mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Área de Modernización del Estado.

Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias -STEPT-.

Elaborado por:

Bilvia Araya Porras, Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias
Elenny Hernández Cerdas, Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias.

Andrea Arias Gómez, Unidad de Estudios Especiales-UEE-.

Agustín Solano Cruz, Asesor legal, Área de Modernización del Estado.

Con la colaboración de:

Adriana Briceño López, Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.

Carlos von Marschall Murillo, Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN.

Eddy García Serrano, Unidad de Evaluación, MIDEPLAN.

Revisión, ajustes y aprobación final:

Luis Antonio Román Hernández.

Gerente.

Área de Modernización del Estado.

Noviembre, 2019.

Tel: (506) 2202-8400.

Web: www.mideplan.go.cr / stept@mideplan.go.cr

Dirección: De Automercado Los Yoses, 75 este y 200 norte, Barrio Dent, Edificio Adriático, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Apdo. 10127-1000 San José, Costa Rica.



“La descentralización no es un fin en sí mismo, es un medio que sirve a la democracia y por lo tanto requiere de una estrategia, de un diseño, de una orientación y posición políticas. No hay que descentralizar porque sí, necesitamos tener claro para qué descentralizar, por qué descentralizar. Si estas preguntas no están resueltas a partir de un proceso de concertación entre los diversos actores, muy posiblemente, podrá servir a cualquier fin, pero no necesariamente al del acercar a las personas al poder y a la toma de decisiones sobre el destino de los recursos locales.”

(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).



CONTENIDO

I.	Introducción.....	11
II.	Justificación.	13
III.	Enfoque metodológico y metodología para el desarrollo de la investigación evaluativa.....	16
IV.	Marco Teorico-Conceptual y antecedentes.....	22
4.1	Marco Teórico-Conceptual: Autonomía Municipal, descentralización, desconcentración, entre otros.	22
4.2	Antecedentes: Análisis de los principales hitos de la descentralización en Costa Rica. 31	
V.	Capítulo I: Análisis de las Implicaciones jurídicas y presupuestarias del proceso para la transferencia de competencias y Recursos.	40
5.1	Marco Normativo Aplicable.	41
5.1.1	Ley Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política (Ley 8106) de 3 de junio del 2001.	42
5.1.2	Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801) del 28 de abril de 2010 y el Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias (Decreto Ejecutivo 36004) del 5 de mayo de 2010. 43	
5.2	Análisis de la normativa vigente que regula el proceso y su implementación, a la luz de la jurisprudencia aplicable, así como, de la disponibilidad actual de recursos financieros por parte del Poder Ejecutivo.	46
5.2.1	Análisis jurídico del PROCESO: viabilidad en su etapa de implementación.	46
5.2.1.1	Alcance del proceso.	46
5.2.1.2	Sobre las competencias a transferir y los principios orientadores del proceso. .	48
5.2.1.3	Restricciones e implicaciones jurídico-presupuestarias para la ejecución del mandato constitucional.....	53
5.2.1.4	La inevitable reducción del aparato estatal y redefinición de las competencias descentralizadas.....	58
5.2.2	Análisis presupuestario del proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades: Viabilidad en su etapa de implementación.....	58
VI.	Capítulo II: Estado de situación de la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades: percepción de grado de cumplimiento de responsabilidades del pe asignadas por el ordenamiento jurídico.	74
6.1	Resultados Generales del Índice de percepción sobre el cumplimiento de la base jurídica.....	74
6.2	Análisis de los resultados obtenidos por dimensión e ítems.....	78



6.2.1	Dimensión de coordinación y articulación interinstitucional.....	78
6.2.2	Dimensión: propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos. 81	
6.2.3	Dimensión de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.....	85
VII.	Capítulo III: Conclusiones y propuestas de acciones para la toma de decisiones.....	91
7.1	Conclusiones.....	91
7.2	Propuesta de acciones para la toma de decisiones.....	95
	Anexos.....	96
	Bibliografía.....	111

ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadro 1: Presupuesto Ordinario de la República, ingresos, año 2019 (expresado en millones de colones)	60
Cuadro 2: Presupuesto Ordinario de la República, gastos año 2019 (expresado en millones de colones)	62
Cuadro 3: Detalle del ingreso ordinario y extraordinario de la ley de presupuesto ordinario, 9632, por Poderes de la República (expresado en millones de colones).	64
Cuadro 4: Determinación de la estimación del 10%, sobre la base de cálculo de la totalidad del ingreso ordinario versus el ingreso ordinario del Poder Ejecutivo (ministerios), según Ley 9632.	66
Cuadro 5: Detalle de los presupuestos de ingresos de las Instituciones del Poder Ejecutivo, por fuente de financiamiento, año 2019 (expresado en millones de colones).	68

ÍNDICE DE FIGURAS.

Figura 1: Composición del Índice por dimensiones e ítems.	17
Figura 2: Cronología de los principales hitos de la descentralización en Costa Rica.	39
Figura 3: Situación actual versus Situación deseada del proceso de transferencias de competencias y recursos.	40
Figura 4: Normativa que regula el proceso para la transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades.	42
Figura 5: Resumen de las principales disposiciones normativas y presupuestarias para la implementación del 170 constitucional.	45
Figura 6: Asignación porcentual de los recursos, año 2019.	65

INDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1: Composición porcentual del presupuesto de ingresos, año 2019.	61
Gráfico 2: Composición porcentual del presupuesto de gastos. Año 2019.	62
Gráfico 3: Comportamiento del gasto, por destino específico y composición porcentual anual (2014-2019).	63
Gráfico 4: Resultados generales del índice.	77
Gráfico 5: Cumplimiento relativo de los ítems que conforman la dimensión de coordinación y articulación interinstitucional.	78
Gráfico 6: Cumplimiento relativo de los ítems que conforman la dimensión propuestas para transferir a las municipalidades, competencias y recursos.	82
Gráfico 7: Cumplimiento relativo de los ítems que conforman la dimensión: mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.	86
Gráfico 8: Comparación de dimensiones, Índice global y escenario deseable.	88
Gráfico 9: Cumplimiento relativo del índice. Por dimensiones e ítems.	89



ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1: Pesos estandarizados por dimensión e ítem.	18
Tabla 2: Parámetros tipo semáforo para la identificación del cumplimiento.....	21
Tabla 3: Principales disposiciones para el cumplimiento de la transferencia de competencias. Según Ley 8801 y el DE 36004-PLAN.	43
Tabla 4: Competencias susceptibles de ser transferidas por parte de los ministerios de Educación Pública y Salud a las municipalidades, por programa presupuestario, año 2019.	71
Tabla 5: Resultados del índice. Por dimensión e ítem de análisis.....	76

ANEXOS.

Anexo 1: Tabla resumen, Caracterización metodológica del estudio.....	96
Anexo 2: Detalle metodológico: Etapas propuestas para la evaluación ex post de regulaciones. Departamento de Evaluación de Ley, Cámara de Diputados de Chile	99
Anexo 3: Dimensiones e ítems considerados para analizar las acciones realizadas por el PE en cumplimiento a la base jurídica.....	100
Anexo 4: Instrumento de consulta 1.....	104
Anexo 5: Instrumento de consulta 2.....	104
Anexo 6: Forma de cálculo del Índice.	106
Anexo 7: Ministerio de Educación Pública. Tamizaje de funciones susceptibles de ser transferidas a las municipalidades. Por programas presupuestarios contemplados en la Ley 9632. Año 2019.....	106
Anexo 8: Ministerio de Salud. Tamizaje de funciones susceptibles de ser transferidas a las municipalidades. Por programas presupuestarios contemplados en la Ley 9632. Año 2019.	109
Anexo 9: Circular emitida por la Tesorería Nacional para el giro de los recursos de la Ley 9329.....	110



SIGLAS Y ACRÓNIMOS.

AL	Asamblea Legislativa.
AME	Área de Modernización del Estado.
ANAI	Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias.
CCSS	Caja Costarricense del Servicio Social.
CAPROBA	Federación de Municipalidades productoras de banano.
CGR	Contraloría General de la República.
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior.
CORIM	Comisión de Reforma Integral del Régimen Municipal.
CDChile	Cámara de Diputados de Chile.
CP	Constitución Política de la República de Costa Rica.
DF	Defensoría de los Habitantes.
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
FOMUDE	Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización.
INDICE	Índice de percepción sobre el cumplimiento de la base jurídica.
ICU	Impuesto Único a los Combustibles.
IFCMyDL	Instituto de Capacitación y Desarrollo Local, de la UNED.
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud.
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía.
MH	Ministerio de Hacienda.
MICIT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.



MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía.
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
MJP	Ministerio de Justicia y Paz.
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
MP	Ministerio de la Presidencia.
MS	Ministerio de Salud.
MSP	Ministerio de Seguridad Pública.
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PANI	Patronato Nacional de la Infancia.
PE	Poder Ejecutivo.
PL	Poder Legislativo.
PJ	Poder Judicial.
PN	Presupuesto Nacional.
PROCESO	Proceso de transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades.
PGR	Procuraduría General de la República.
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
STEPT	Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias.
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones.
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales.



CORRESPONDENCIAS JURÍDICAS.

Ley 7794	Código Municipal.
Ley 8106	Ley Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política.
Ley 8131	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
Ley 8801	Ley General para la Transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.
Ley 8809	Ley Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral.
Ley 9329	Ley especial para la transferencia de competencias y recursos: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.
Ley 9514	Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018.
Ley 9524	Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central.
Ley 9632	Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2019.
Decreto 36004-PLAN	Reglamento a la Ley General para la Transferencia de competencias y del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.



I. INTRODUCCIÓN.

En aras de fortalecer la descentralización en Costa Rica mediante la adopción del modelo de transferencias de competencias y recursos del Poder Ejecutivo (PE) a las municipalidades, la Asamblea Legislativa aprobó en el año 2010, la Ley General para la Transferencias de Competencias y Recursos del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801, con el objetivo de establecer *“los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”*. (Asamblea Legislativa, 2010)

A fin de cumplir con este objetivo, la ley designa al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como la autoridad responsable del Poder Ejecutivo, ante las municipalidades, de la coordinación y la concertación del proceso.

De cara a esta trascendental responsabilidad y con el fin de que el Poder Ejecutivo y las Municipalidades, conozcan -para la toma de decisiones- el estado de situación del proceso de transferencias y recursos y la viabilidad de una cabal implementación, se aborda en la presente investigación evaluativa, un análisis jurídico presupuestario del proceso de transferencia de competencias, en implementación, así como, una evaluación del grado cumplimiento de las responsabilidades asignadas al Poder Ejecutivo por la Ley 8801 y su reglamento, basado en la percepción de representantes del sector municipal, como destinatario de la ley.

En razón de ello, se diseñó de la siguiente forma la estructura del documento:

- De manera introductoria se desarrolla el marco teórico-conceptual y los antecedentes. Con este apartado se pretende exponer brevemente, algunos modelos teóricos, conceptos y argumentos que diferentes autores han desarrollado en relación con la transferencia de competencias y recursos hacia las municipalidades. Adicionalmente muestra una cronología de las principales acciones que en nuestro país se han desarrollado, en consecución al tema que nos ocupa, identificándose con esto, los principales hitos históricos de la descentralización en Costa Rica.
- El primer capítulo es referente al análisis de las Implicaciones jurídicas-presupuestarias actuales del proceso de transferencia, a la luz de la normativa aplicable, jurisprudencia y del presupuesto ordinario de la República correspondiente al año 2019; pretende en atención al primer objetivo específico, mostrar la posibilidad de continuar con el mandato



constitucional, de transferir competencias y recursos- en los términos planteados por el numeral 170 supra citado.

- El segundo capítulo muestra el análisis de los resultados de la percepción de algunos representantes del sector municipal, sobre el estado de cumplimiento de las acciones realizadas por el PE desde el año 2010 a la fecha 2019), en acatamiento a las responsabilidades que la Ley 8801 y el DE 36004-PLAN le atribuyen, constituye pues, el elemento evaluativo del presente documento.
- Tercer Capítulo plantea una serie de conclusiones, así como las acciones a realizar bajo la coordinación del MIDEPLAN.

Cabe señalar, la importancia que reviste la presente investigación evaluativa para definir por parte de las autoridades gubernamentales, la orientación futura del proceso de transferencias en Costa Rica y potenciar su viabilidad y cabal implementación y así, poder dar cumplimiento a la meta constitucional.



II. JUSTIFICACIÓN.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que:

“Una vez que se promulga y aplica una ley o norma, sus disposiciones son vinculantes para la sociedad, a menos y hasta que se derogue o enmiende. No obstante, a menudo es sólo después de la aplicación cuando se pueden evaluar plenamente los efectos e implicaciones de una ley, incluidos su costo, carga regulatoria, efectos directos e indirectos y, sobre todo, cualquier consecuencia no deseada. Además, las leyes pueden volverse obsoletas conforme cambian las circunstancias, y se necesita una revisión periódica para prever esta posibilidad.” (OCDE, 2012).

El proceso de transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, es un proceso altamente jurídico y político, ya que emana del artículo 170 de la Constitución Política del país y se enmarca en los principios y disposiciones descritas por la Ley 8801, promulgado precisamente para dar cumplimiento al artículo constitucional.

Transcurridos nueve años desde la aprobación de la citada ley y pese a que, derivado de esta norma, en el año 2015 se promulgó la primera ley especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, ley 9329, lo cierto es que, a la fecha, no se han gestionado las restantes leyes especiales mediante las cuales, se haga efectiva la transferencia de recursos equivalente al 10% del presupuesto ordinario de la República.

Aunado a esto, muchas son las razones que el equipo de trabajo considera como parte de la justificación, para dar la importancia debida al presente estudio:

- ▶ La situación financiera-presupuestaria del país, la cual es visible en el aumento inter anual, que se ha contemplado en el pago de interés de la deuda del gobierno. Concretamente para el bienio 2018-2019, la razón de deuda en relación al PIB aumentó a casi 55% en junio de 2019 (al mes de julio del 2018 se había registrado en 50,7%) (División Económica, Banco Central de Costa Rica, Julio, 2019),
- ▶ Limitados presupuestos ministeriales que en su mayoría son usados para el pago del recurso humano y no para la ejecución propia de obra, (Legislativa, Asamblea, 2018),
- ▶ La falta de información referente a los costos del ejercicio de las competencias susceptibles a ser trasladadas del PE a las municipalidades,
- ▶ La necesaria mejora de la capacidad de gestión de las municipalidades para ejecutar de manera efectiva los recursos que poseen y que se les trasladan



con cargo al presupuesto nacional (Contraloría General de la República, 2019.), y por ende las asimetrías territoriales para ejercer de manera óptima las nuevas competencias,

- ▶ La aún, no identificada gama competencial que a razón del 1,5% del presupuesto nacional, pueda ser cedida del PE a las municipalidades (Ambroggio, 2014),
- ▶ La no visible inclusión del tema de la descentralización en los últimos tres planes nacionales de desarrollo, y por ende, la inexistencia de una política pública de descentralización, que aborde la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, las competencias sujetas a ser transferidas y que regule las relaciones entre sus dos niveles de gobierno, entre otros.

Ante este panorama, resulta imperativo, investigar, analizar y determinar los factores que han influido en no alcanzar una efectiva implementación del proceso, así como, de conocer el estado de avance de las acciones desarrolladas por el PE, para lo cual, se plantearán dos grandes interrogantes:

- *¿Cuáles son las principales implicaciones jurídicas y presupuestarias que ponen en riesgo la viabilidad de continuar con el proceso de transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades?*
- *¿Cuál es el grado de cumplimiento de las responsabilidades establecidas para el PE por la Ley 8801 y su reglamento? ¿Cuál es la percepción de los representantes del sector municipal al respecto?*

Tales interrogantes, constituyen la línea orientadora que determinará el contenido del presente estudio evaluativo y sus resultados.

La presente investigación evaluativa plantea un objetivo general y cuatro objetivos específicos, que servirán de marco para el desarrollo del estudio y generar el resultado esperado.

Objetivo General.

Analizar la implementación del proceso de transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, a la luz del marco normativo y jurisprudencial vigente y de las condiciones jurídicas y presupuestarias actuales, a efectos de garantizar su viabilidad.



Objetivos Específicos.

1. Analizar las condiciones del contexto nacional, que inciden en el proceso de transferencias de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, mediante el estudio de una serie de variables con el fin de determinar la viabilidad jurídico-presupuestaria de este.
2. Evaluar el grado de cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de las disposiciones que le señalan la Ley 8801 y su reglamento, mediante la construcción de un índice que permita reflejar la percepción de representantes del sector municipal, a fin de determinar el estado de situación del proceso de transferencia de competencias y recursos.
3. Establecer posibles escenarios de las acciones a implementar, a partir del análisis integral del estudio, para la toma de decisiones por parte de la Jerarquía del MIDEPLAN.

III. ENFOQUE METODOLÓGICO Y METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA.

El presente estudio aborda un enfoque metodológico mixto (investigación y evaluación) y el método de investigación utilizado combinó tanto el método inductivo como deductivo.

Las técnicas e instrumentos de recolección de datos utilizados fueron: revisión bibliográfica, dentro de la que se consultaron leyes, regulaciones, pronunciamientos, informes, información presupuestaria, entre otros; consulta a expertos y dos entrevistas estructuradas en línea mediante la aplicación de una matriz y la definición de actores clave. De igual forma para el procesamiento y análisis de la información se realizaron abordajes tanto cualitativos como cuantitativos (véase anexo 1).

Se brindó al estudio un enfoque investigativo mediante el análisis jurídico y presupuestario de las competencias a transferir y de la disponibilidad de recursos por parte del PE, y evaluativo, mediante una evaluación ex post, del cumplimiento de la normativa relativa a la gestión del PE en la implementación del proceso; se pretende no sólo ampliar conocimiento científico o académico del objeto del estudio (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017), sino, determinar de forma pormenorizada, cómo afectan al objetivo planteado para el proceso de transferencia de competencias y recursos, las condiciones jurídico-presupuestarias actuales del contexto y el grado de cumplimiento por parte del PE en su implementación, este último, a partir de la percepción de representantes del sector municipal; todo lo anterior con la finalidad de generar información que permita la toma de decisiones, esto es, mediante el establecimiento de recomendaciones.

Los aspectos incluidos en este estudio concerniente al análisis de la Ley 8801 y la percepción acerca de su implementación y de las condiciones del contexto, tomaron en cuenta los avances en los planteamientos metodológicos realizados por el Congreso de Chile, quienes en el año 2010 crearon el Departamento de Evaluación de la Ley¹.

Es importante señalar, además, que la evaluación ex post de las leyes, es un concepto incipiente en el país, ya que el Poder Legislativo no ha incorporado en

¹ El MIDEPLAN ha logrado relevantes avances en materia de evaluación de intervenciones públicas: proyectos, programas, planes y políticas públicas. Lo anterior se refleja en la construcción de la Política Nacional de Evaluación y su Plan de Acción, la Agenda Nacional de Evaluación (ANE), y la segunda agenda de evaluaciones de intervenciones públicas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP), vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo se encuentra impulsando iniciativas que rescaten la importancia de la evaluación en el ámbito legislativo. Ver: <https://www.mideplan.go.cr/foro-analizo-la-evaluacion-en-el-ambito-legislativo>.

el proceso de construcción de las leyes metodologías propias de evaluación ex post².

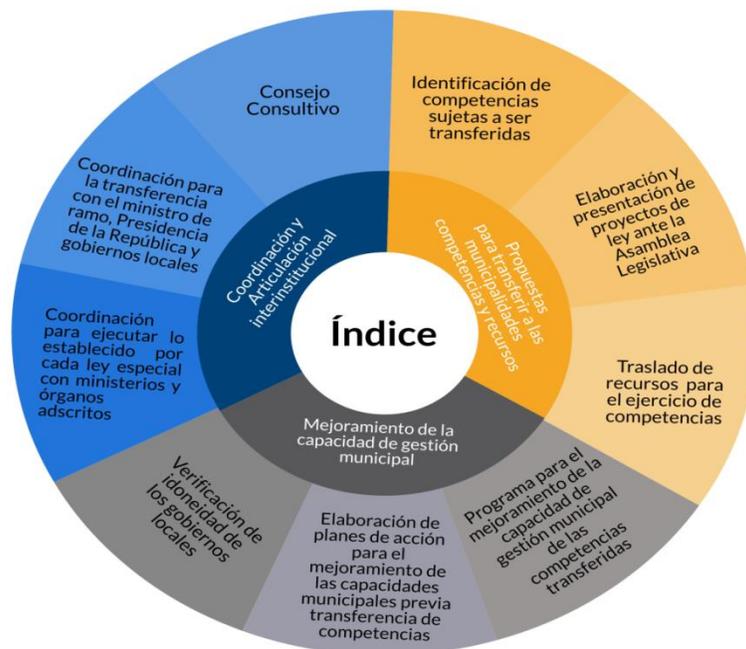
Todo lo anterior puede visualizarse en forma más detallada en el anexo 2, referente a las etapas propuestas para la evaluación ex post de regulaciones.

Particularmente, por las implicaciones cuantitativas que conllevó la elaboración del apartado III, se procederá a realizar una descripción metodológica más detallada, a partir del desarrollo de las epata propuestas por la Cámara de Diputados de Chile:

1. Identificación de acciones realizadas por el PE en acatamiento a las responsabilidades establecidas por la Ley 8801 y su reglamento.

Como resultado del análisis de la base normativa (etapa a) del anexo 2) se extrajeron los artículos que le encomiendan competencias al PE, exceptuando aquellos cuyo cumplimiento depende directamente de las municipalidades; se definieron las “*variables de medición*” del Índice, las cuales, para efectos de este trabajo, se agruparon en las tres dimensiones temáticas y nueve ítems (tres por dimensión), que se señalan en el anexo 3. A modo de resumen, la composición del Índice por dimensiones e ítems de análisis consignados en dicho anexo, se presenta en la siguiente figura:

Figura 1: Composición del Índice por dimensiones e ítems.



Fuente: Elaboración STEPT/MIDEPLAN con apoyo la Lic. Adriana Briceño funcionaria de la Unidad de Análisis Nacional, Área de Análisis del Desarrollo/MIDEPLAN.

² La ausencia de una evaluación ex ante dificulta aún más su desarrollo.

2. Elaboración de herramientas de consulta.

Una vez definidas nuestras variables de medición, se procedió de conformidad con la etapa b del anexo 2, a elaborar los siguientes instrumentos de consulta, mismos que fueron remitidos vía correo electrónico, utilizando las fichas suministradas en los anexos 4 y 5.

► Instrumento 1: **Consulta perceptiva: grado de importancia de las dimensiones e ítems en el análisis del estado de cumplimiento.**

Tal instrumento fue aplicado a los representantes de las instituciones que conforman el Consejo Consultivo establecido en el artículo seis de la ley 8801 (integrado por Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Asociación Nacional de Alcaldías e Intendentes (ANAI), Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), MIDEPLAN, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, Red de Mujeres Municipalidades de Costa Rica (RECOMM), y el representante del conjunto de la Federaciones de Municipalidades, cuya representación la tiene actualmente la Dirección Ejecutiva de la Federación de Municipalidades productoras de banano (CAPROBA), personal experto en el tema³, con la finalidad de determinar porcentualmente el grado de importancia que, desde su perspectiva, poseen las dimensiones e ítems definidos dentro del Proceso. Como resultado de la aplicación del instrumento 1, se estandarizaron y establecieron las siguientes ponderaciones:

Tabla 1: Pesos estandarizados por dimensión e ítem.

Dimensión	Peso estandarizado	Ítems	Peso estandarizado
Coordinación y articulación interinstitucional	30,4%	Coordinación del Proceso por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo.	34%
		Coordinación del proceso de transferencias y recurso por parte del MIDEPLAN con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos locales.	33%
		Coordinación entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos para ejecutar lo establecido por cada ley	33%

³ Sres. Jorge Wild Ambroggio, en condición de asesor en temas municipales, Luis Antonio Román, Gerente del AME, quien a su vez tiene a cargo la Jefatura a.i. de la STEPT, Sras. Florita Azofoifa, en su condición de ex directora del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), y María José Zamora, en su condición de Jefe de la Asesoría Jurídica del MIDEPLAN.

Dimensión	Peso estandarizado	Ítems	Peso estandarizado
		especial aprobada.	
Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos	32,3%	Identificación de competencias sujetas a ser trasladadas a las municipalidades	36%
		Elaboración y presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa	37%
		Trasferencia de recursos según las disposiciones jurídicas	27%
Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal		Verificación de la idoneidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias	31%
		Elaboración de planes de acción para el mejoramiento de las capacidades municipales previa transferencia de competencias	37%
		Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas	32%

Fuente: Elaboración STEPT/MIDEPLAN

Como puede inferirse de la tabla anterior, de las tres dimensiones consideradas como variables de análisis del índice, se observa que para el conjunto de las instancias consultadas, la dimensión "Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal" tiene mayor grado de importancia en vista que los entrevistados le confirieron un porcentaje de 37,3% comparado al 32,3% que obtuvo "Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos" y el 30,4% de "Coordinación y articulación interinstitucional"; pudiendo ser esta valoración un insumo de gran relevancia a efectos de planificar las acciones que deben establecer las diferentes instancias involucradas, con el propósito de guiar el proceso de transferencia de recursos a las municipalidades en concordancia con la realidad imperante, así como las necesidades y acciones establecidas por ley.

Por su parte, los ítems correspondientes a la dimensión "Coordinación y articulación interinstitucional", prácticamente obtuvieron una paridad de peso, por cuanto "Coordinación del proceso de transferencias y recurso por parte del MIDEPLAN con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos

locales" y "Coordinación entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos para ejecutar lo establecido por cada ley especial aprobada" obtuvieron un 33% de grado de importancia, siendo que "Coordinación del Proceso por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo", obtuvo un resultado de 34%.

El ítem correspondiente a "Elaboración y presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa" contenida en la dimensión "Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos"; se le confirió un 37% de importancia respecto a "Identificación de competencias sujetas a ser trasladadas" (36%) y el que alcanzó un menor porcentaje fue "Transferencia de recursos según disposiciones jurídicas" con un 27%.

Finalmente, entre los ítems de la dimensión "Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal", destaca con un mayor peso la "Elaboración de planes de acción para el mejoramiento de las capacidades municipales previa transferencia de competencias" (37%); contrariamente el menor peso alcanzado fue para la "Verificación de la Idoneidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias" con un 31% y de forma similar consiguiendo un 32% el correspondiente al "Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas".

En términos generales, tal como se observa, existe una valoración por parte de los expertos de que tanto los planes de acción para el mejoramiento de las capacidades municipales como la presentación de proyectos de ley, son las acciones consideradas de mayor importancia en el proceso de transferencia de competencias a las municipalidades.

▶ Instrumento 2: **Consulta perceptiva sobre el grado cumplimiento de las dimensiones e ítems.**

Dirigido únicamente a organizaciones de representación municipal quienes, para efectos de la evaluación de cumplimiento, se consideran los representantes del conjunto de municipalidades, instancias beneficiarias/receptoras del proceso: UNGL, ANAI y; al representante del conjunto de las Federaciones Municipales representadas a través de CAPROBA. Dicho instrumento se aplicó con el objetivo de conocer la valoración de cumplimiento percibida por los representantes de las organizaciones municipales cuyo resultado se presentara en el capítulo II del presente estudio.

3. Resultado obtenido.

Habiéndose acotado las fases anteriores, se construyó una herramienta estadística (índice compuesto) llamado Índice de Percepción sobre el Cumplimiento de la Base Jurídica (en adelante Índice).

La construcción de este Índice, consistió en una medida ponderada de los ítems para cada dimensión con pesos diferenciados, expresando el valor más alto un mejor grado de cumplimiento. De esta forma, el Índice, estará expresado a través de la siguiente ecuación:

$$\text{Ecuación 1. Índice} = \sum(a_j * l_j)$$

Donde las letras *l* se refieren a cada dimensión y *a* su ponderador respectivo. Las mismas dimensiones pesos se describen a continuación:

- ▶ Coordinación y articulación interinstitucional (*a* = 30,4%).
- ▶ Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos (*a* = 32,3%).
- ▶ Mejoramiento de la capacidad de gestión (*a* =37,3%).

Aplicando este método, se obtiene como resultado una sumatoria (resultado de promedio ponderado) que obtiene como máximo valor de 100, lo que equivale a que, mientras más alto es el puntaje, se asume como mejor cumplimiento de cada ítem dentro de cada dimensión, tal y como se muestra en el anexo 6.

Una vez determinado del puntaje del Índice, se establecieron los siguientes parámetros de semaforización para identificar si el cumplimiento del Índice, dimensión e ítem fue el esperado:

Tabla 2: Parámetros tipo semáforo para la identificación del cumplimiento.

Categoría	Grado de cumplimiento	Descripción
3	Óptimo (80-100)	Cuando se evidencia la realización de acciones dirigidas al cumplimiento de la norma.
2	Incipiente (50-79)	Cuando se evidencia la realización de acciones dirigidas al cumplimiento de la norma reflejando avances pero con limitación en la ejecución para garantizar un cumplimiento óptimo.
1	Rezagado (< 50)	Cuando no existen evidencias de la realización de una acción concreta o las acciones realizadas son insuficientes para el cumplimiento de lo establecido por la norma

Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Finalmente para el análisis de los datos resultantes, se aplicó una triangulación para contrastar la información con la revisión documental. Para esto, se tomó en cuenta el constructo, de las justificaciones de respuestas suministradas por los actores participantes en la construcción del Índice y la revisión bibliográfica y documental que ampliara, confirmara o negara lo considerado, dándole mayor validez y rigurosidad a la información generada y al análisis aportado.



IV. MARCO TEORICO-CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES.

4.1 Marco Teórico-Conceptual: Autonomía Municipal, descentralización, desconcentración, entre otros.

El régimen municipal costarricense se ampara en la Constitución Política (CP) y se regula por el Código Municipal, que le establecen su naturaleza jurídica, organización y demás características que lo rigen y delimitan.

Por disposición constitucional se establece la organización territorial de la República, dividiéndose el país en siete provincias subdivididas en cantones y estos a la vez en distritos (artículo 168 CP). Sobre esta organización territorial, se instituye en el título XII de la CP, el Régimen Municipal como una forma de gobierno a nivel cantonal, encargada de administrar los intereses y servicios locales, cuya esfera de acción y límites son fijados por el ordenamiento estatal.

Nuestra Carta Magna se rige por una serie de principios que guían y ordenan el accionar estatal, siendo el principio de unidad de mando uno de los que ejerce el Poder Ejecutivo (PE) mediante la figura del presidente de la República; cuya finalidad es mantener la armonía, coordinación y orden administrativo, debiendo por ende, velar por el cumplimiento de los fines y actuación de todos los entes públicos, incluso aquellos a los que eventualmente les transfiera competencias y recursos según la CP y la ley.

En este contexto, es que surge la descentralización administrativa como un proceso que permite agilizar y operativizar la administración pública, a efecto de que responda de mejor manera, ante la diversidad de intereses que debe atender el Estado, de donde emerge la necesidad de transferir algunas competencias del PE a diversos entes, con el propósito de solventar con celeridad y eficiencia el crisol de las necesidades ciudadanas.

La conceptualización original de descentralización se le atribuye a Alexis Tocqueville a partir del estudio de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2001), planteando en dicho análisis el ejercicio regular de la libertad política y de participación como condiciones que convierten a los ciudadanos en soberanos "(...) donde el habitante se considera como una especie de colono indiferente al destino del lugar que ocupa. En su país los mayores cambios sobreviven sin su concurso. (...) Más aún, la fortuna de su pueblo, la limpieza de su calle, la suerte de su iglesia y casa parroquial no le afectan en lo absoluto. Piensa que todas esas cosas no le atañen en manera alguna y que pertenecen a un extraño poderoso que se llama gobierno (...)" (Tocqueville, 1835); planteando al respecto como hecho positivo de Nueva Inglaterra, que las necesidades de las personas se resuelven en la comunidad más cercana cuyas decisiones eran ejecutadas por funcionarios electos.



Como se observa, Tocqueville aboga por el involucramiento ciudadano en todas sus expresiones democráticas, como una forma de acentuar el interés ciudadano en lo público, pero con un enfoque político-territorial; concepto que ha evolucionado y que además del enfoque democrático de participación ciudadana, incluye en la actualidad, la transferencia de competencias administrativas, financieras y políticas, entre otras.

Otros autores como Rondinelli señalan, que la descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”; incorporando a su vez algunas características y grados de descentralización que incluyen la redistribución del poder de decisión y administración, responsabilidades financieras, transferencia de funciones públicas, entre otras. Por su parte Dolores Rufián afirma que *“descentralización sería la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones, lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales.”* (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2001).

Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), indica que:

“Descentralizar es cambiar el equilibrio en la organización política redistribuyendo el poder entre el centro y la periferia. Partimos de que el centralismo y descentralización son conceptos totalmente interdependientes, ya que uno no puede ser concebido sin el otro. En términos prácticos esto significa que en toda situación habrá un cierto grado de centralismo junto a un cierto nivel de descentralización. No hay una situación de centralismo absoluto o de descentralización absoluta. El problema consiste en dónde ubicar el punto de equilibrio entre ambas tendencias y en cambiarlo cuando la situación ya no resulta conveniente a los fines de la sociedad.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

Bajo esta premisa, dicho documento numera las siguientes características sobre la descentralización:

“- La descentralización no es solo un proceso de transferencia de competencias del ente central a los gobiernos locales, sino que, a su vez, estos órganos de la administración deben crear los mecanismos para la incorporación de la ciudadanía en sus procesos de toma de decisiones y de fiscalización.

- La descentralización es eficiente si además de política es económica. La autonomía financiera de las municipalidades es un requisito indispensable para su



fortalecimiento, para la mejora de los servicios públicos y para la competitividad de los territorios. Debe existir un equilibrio entre las finanzas públicas y las condiciones macroeconómicas generales de un país.

- No existen “recetas” para la descentralización. A pesar de la existencia de obstáculos comunes y de la importancia del intercambio de buenas prácticas en otros países, cada proceso de descentralización estará matizado por el proceso social histórico y político de cada nación. El grado de descentralización, el cuándo y el cómo lo definen las condiciones, ideologías y políticas nacionales y movimientos locales.

- La descentralización no es un fin en sí misma, es un medio que sirve a la democracia y por lo tanto requiere de una estrategia, de un diseño, de una orientación y posición políticas. No hay que descentralizar porque sí, necesitamos tener claro para qué descentralizar, por qué descentralizar. Si estas preguntas no están resueltas a partir de un proceso de concertación entre los diversos actores, muy posiblemente, podrá servir a cualquier fin, pero no necesariamente al del acercar a las personas al poder y a la toma de decisiones sobre el destino de los recursos locales.

- La descentralización es un proceso que trae consigo, necesariamente, el fortalecimiento de los gobiernos locales que asumirán las nuevas competencias y administrarán mayores recursos. Este es un proceso simultáneo que debe ser acompañado por el gobierno central, no un requisito previo para la transferencia de potestades y mucho menos una justificación para centralizar el poder o despojar a las municipalidades de las funciones actuales. Debe ser un proceso continuo, gradual y que reconozca las asimetrías entre los territorios y entre los gobiernos locales.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, pág. 6)

Otros autores conciben la descentralización como la “existencia de entidades territoriales con capacidad para el autogobierno. Una tendencia natural en ese sentido es la de unir descentralización con autonomía local, es decir, el reconocer poderes de decisión a las comunidades territoriales que se constituyen en el primer eslabón de gobierno para los vecinos de un mismo municipio.” (Instituto de Formación y Capacitación municipal y Desarrollo Local, 2011).

Para Ernesto Jinesta la descentralización se conceptualiza de la siguiente forma: “Dinámicamente, significa la transferencia definitiva de la titularidad y el ejercicio de las competencias de la Administración Pública Central o Estado a la Administración Pública Descentralizada, sin que medie una relación de jerarquía administrativa sino, únicamente, de tutela administrativa, esto es, hay un relajamiento de los vínculos entre la Administración Pública Central y Descentralizada. (...).



Definiremos la descentralización administrativa como la transferencia intersubjetiva y definitiva de la titularidad y el ejercicio de competencias específicas y exclusivas" (Jinesta Lobo, 2001).

Manifestaciones que son replicadas de forma similar por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Sala Constitucional en gran cantidad de pronunciamientos jurídico - administrativos y constitucionales. Pudiéndose interpretar, por ende, la descentralización en Costa Rica, como la cesión de competencias específicas por parte del Estado (ente mayor) al ente menor⁴ de forma definitiva, para que este último goce de plena independencia en la adopción de sus decisiones.

La PGR define la descentralización como *"...la transferencia intersubjetiva y definitiva de la titularidad y ejercicio de competencias específicas y exclusivas"* (Procuraduría General de la República, 2009).

Al respecto ha señalado la Sala Constitucional que la descentralización posee una serie de características, tales como: personalidad jurídica, patrimonio propio (autonomía financiera) y atribución de una competencia exclusiva; características que entrañan dotar al ente menor de autonomía, pero sujeto a tutela administrativa.

"El hito fundamental en el reforzamiento del régimen municipal y la descentralización territorial, junto con los valores y principios constitucionales que encarna tales como una mayor democratización, participación política y administrativa directas y acercamiento de los aparatos administrativos a las necesidades de cada comunidad, lo representa la reforma parcial al numeral 170 de la Constitución producida por la Ley No. 8106 del 3 de junio del 2001. Esa modificación introducida por el Poder reformador tiene como aspiración única obtener una descentralización territorial efectiva y plena, mediante la transferencia y dotación de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos de la administración central a las corporaciones municipales, estableciéndose un egreso atado del Presupuesto Ordinario de la República, a favor de éstas. En esencia, la reforma parcial pretende un régimen municipal fuerte, sano y autónomo, que permita hacer efectivos los valores y principios constitucionales antes enunciados. El Poder reformador optó, entonces, por fortalecer a los entes territoriales y empoderarlos para que cumplan eficiente y eficazmente sus cometidos y fines, dejando atrás el lastre y las reminiscencias de un régimen fuertemente centralizado y claramente antidemocrático" (Sala Constitucional, 2013).

El maestro Eduardo Ortiz en este orden, señala:

⁴ Para efectos del presente documento se puede interpretar el ente menor como las municipalidades.



"Descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto. El sujeto activo que afecta el orden de las competencias es siempre el Estado, dado el carácter derivado de las mismas en el ordenamiento de la nueva competencia o de su transferencia desde el Estado, son los entes públicos menores. De este modo el elemento primero y esencial de toda descentralización es la personalidad jurídica del centro titular de la competencia descentralizada.

La descentralización implica una atribución de competencia, a título último, definitivo y exclusivo, en virtud de una regla del ordenamiento.

La atribución es a título último y definitivo en razón de la personalidad del centro descentralizado, que ya se apuntó es esencial; y es a título exclusivo en razón del carácter excluyente y privativo que la competencia descentralizada presenta frente al Estado... Puede decirse, en síntesis, que el núcleo fundamental de la descentralización, del que derivan la otras notas esenciales de la misma, es el conferimiento de personalidad con competencia exclusiva a un centro de acción distinto del (sujeto) Estado, en virtud de una regla del ordenamiento..." (Ortiz Ortiz, 1971).

Tal grado de independencia conlleva a que los entes descentralizados asuman sus propias decisiones sin ninguna clase de sometimiento jerárquico por parte del poder central, claro está, dichas decisiones deben enmarcarse en las competencias cedidas y en el marco legal que las regula; debiendo contemplar, además, la necesaria coordinación y articulación con las demás entidades en el desarrollo de los servicios que así lo demande, a efectos de lograr la eficiencia y eficacia de los servicios.

Coexistiendo, por ende, grados de independencia y niveles de tutela administrativa, dado que las municipalidades gozan de autonomía política, administrativa y financiera, según lo estipulado en el Código Municipal Ley 7794; tienen la potestad de autogobernarse (Jinesta, 2011), no obstante, atendiendo el principio de unidad de mando tienen la consecuente obligación de coordinación Inter institucional cuando se requiera, tal como lo señala la Sala Constitucional en el Voto No. 17113-06 al indicar:

"La obligación de coordinación entre las instituciones estatales y las Municipalidades, cuando de la administración de los intereses y servicios locales se trate.- Conforme ya se dijo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 constitucional las municipalidades (entes corporativos locales) gozan de autonomía administrativa, de conducción política y financiera en la administración de los intereses y servicios locales (artículo 169 de la CP). En consonancia con dicha autonomía, cuando las instituciones descentralizadas y el Poder Ejecutivo, lleven a cabo las funciones que le han sido encomendadas y se deban relacionar con el cantón, tienen la obligación de coordinar con los gobiernos locales...No puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o



protagonismo entre la materia que integra "los intereses y servicios locales" de "los intereses y servicios públicos nacionales o estatales", intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable. Definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y la mayoría de los demás órganos, nacional; de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente nacional (Unidad de Estado) y local. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos que define la ley" (Sala Constitucional, 2006).

Resulta inherente, por tanto, clarificar las implicaciones normativas que conlleva la autonomía señalada; para lo cual se debe acotar que dicha condición es otorgada a las municipalidades por la CP y referida como ya se indicó tanto en el Código Municipal como en el voto de la Sala Constitucional 5445-99.

La autonomía representa básicamente una relación organizativa entre los órganos del Estado y el ente descentralizado, estableciendo para ello, las potestades que mantiene el Estado frente al ente menor. Constitucionalmente se han determinado distintos tipos de autonomías: organizativa, política o de gobierno y administrativa. La organizativa refiere a las universidades públicas y está normado bajo el artículo 84 de la Constitución Política. Por su parte la autonomía de gobierno y la administrativa pueden ser otorgadas por ley o por constitución y la gozan las universidades y las municipalidades. La autonomía de gobierno tiene como característica otorgar la posibilidad de definir fines, objetivos, metas y líneas de acción, cuyo límite es la ley. (Murillo Arias, 1988).

*"(...) Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como **la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad** (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que **abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa**, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera:*

a) autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra CP en su artículo 169;

b) autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio);

c) autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13) de la Constitución Política cuando así corresponda; y

d) autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la auto normación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de decisiones fundamentales para el ente.

(lo sombreado en negrita, no corresponde al original).

Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la CPRCR (artículo 170), y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y alcalde) que se elige cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política.(...)" (Sala Constitucional Voto N.5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999).

Según criterios de la PGR el carácter de autonomía implica, necesariamente, el grado mayor de descentralización administrativa (Procuraduría General de la República, 2016). Paralelamente dicho órgano establece una relación inversamente proporcional entre la autonomía y la tutela administrativa, indicando que a mayor autonomía, menor tutela ejerce el ente público o Estado, (Procuraduría General de la República, 2015).

Por lo tanto, la autonomía que gozan las municipalidades se manifiesta en la potestad que tienen de autogobernarse en lo político y en lo administrativo, además de determinar sus propias metas y decisiones con libertad frente a los entes estatales, así como definir los tributos locales, entre otras potestades; no obstante, deben someterse a la tutela administrativa en algunos aspectos.

Al respecto, se desprende de las discusiones de los constituyentes, su deseo de desligar las acciones y decisiones municipales de las estatales, en vista de que previo a la promulgación de la CP de 1949, dependía de la Asamblea Legislativa para crear impuestos y sus acuerdos debían ser revisados por un funcionario nombrado por el Ejecutivo y se pretendía a partir de dicha normativa, establecer gobiernos locales independientes y con vida propia (Asamblea Nacional Constituyente, 1949); empero, sometiéndolas a cierto tutelaje del Estado, dado que el ejercicio de la competencia ejercido ha sido transferido a las municipalidades, asumiendo estas la responsabilidad correspondiente de ejecutar la tarea encomendada por el ente mayor, al respecto señalaba el diputado Baudrit González:

“Pero no es cierto que a las municipalidades se les esté dando libertad absoluta para disponer del manejo de los fondos comunales. Al contrario, hay una moción presentada para que los presupuestos municipales sean aprobados y fiscalizados por la Contraloría General de la República. Además, se aprobó ya que la Asamblea Legislativa es la llamada a autorizar los impuestos municipales. Agregó que lo que se pretendía era alejar a las municipalidades lo más posible de la influencia decisiva del Ejecutivo” (Asamblea Nacional Constituyente, 1949).

La tutela administrativa es un concepto jurídico que contribuye a plasmar el principio de unidad de mando, señalado con anterioridad, y se refiere a la necesidad del Estado de intervenir, de forma concreta, los entes a fin de velar por el efectivo cumplimiento de sus competencias. Debe entenderse que el Estado de origen es el dueño de todas las competencias que ejecutan los distintos entes, mismas que son cedidas a efectos de una mejor ejecución y efectividad de las mismas, evitando así el colapso del Estado (Procuraduría General de la República, 2015). Por ello, requiere tutelar que el ejercicio de las funciones que ha delegado, se ejecuten de la mejor forma.

Sin embargo, dicha tutela para el ámbito municipal se circunscribe a la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR), específicamente sujeta al control fiscal, financiero, contable y de legalidad. Aunado a ello, debe considerarse la inevitable concurrencia de acciones e intereses entre los gobiernos locales y los demás entes públicos; razón que conlleva, como ya se señaló, a la coordinación, así señalado por la Sala Constitucional:

“Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado



formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la "tutela administrativa" del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector)" (Sala Constitucional, 1999).

En este marco conceptual, en ocasiones tienden a confundirse algunos términos como desconcentración y descentralización, debiéndose aclarar, por ende, que los gobiernos locales no gozan de desconcentración, puesto que esto se refiere a descongestionar atribuciones de un ente mayor para trasladarlas a un centro de acción inferior (órgano), el cual continúa perteneciendo al mismo ente, de tal suerte que se mantiene la correspondiente relación de jerarquía del ente hacia el órgano concerniente. Al respecto la PGR aclara las diferencias entre ambos conceptos de la siguiente forma

"Desconcentración y descentralización implican titularidad de competencias, pero se diferencian en orden a la organización respecto de la cual se traslada la competencia. Puesto que la desconcentración no conduce a la creación de una persona jurídica, lo que importa es sobre todo la competencia que se traslada y el grado de independencia con que dicha competencia puede ser ejercida. Un órgano desconcentrado requiere, al menos, independencia funcional, sea la potestad de ejercer la competencia material que le ha sido transferida sin sujeción a un poder de mando o, en su caso, una potestad revisora, etc. que pretenda enmarcar el ejercicio de la competencia". (Procuraduría General de la República, 2005).

Al respecto se puede indicar que entre las diferencias que destacan entre ambos términos, es que parte de los objetivos de la descentralización se dirigen a acercar el accionar público a la ciudadanía a efectos de que responda de forma más eficiente y eficaz a las necesidades locales. Por su parte la desconcentración, consiste en transferir algunas funciones pero con sujeción de decisión a nivel central, no implica además, la creación de un ente nuevo e independiente (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2000).

Como corolario puede decirse que el Régimen Municipal costarricense goza de descentralización, así como de autonomía política, financiera y administrativa; está sujeto a la coordinación con los entes del Estado y dadas todas estas condiciones, no posee desconcentración dado que es un ente diferenciado del Estado y no está sujeto a jerarquía en relación con éste.



4.2 ANTECEDENTES: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COSTA RICA.

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

(Alfaro, 2009).

La organización y la forma en que está operando actualmente el Régimen Municipal, ha sido a lo largo del tiempo, objeto de múltiples modificaciones y ajustes que lo configuran como entes locales autónomos a nivel político, administrativo y financiero.

Tal y como desprende del ensayo *“El Sinuoso Camino a la Descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local”* elaborado por el Sr. Jorge Mora Alfaro, los primeros pasos hacia la descentralización y autonomía municipal en Costa Rica, se remiten hasta antes de 1844, donde ya existían las municipalidades y se les otorgaba algunas funciones en materia de educación, vivienda, y otras; sin embargo, no es sino, hasta la promulgación de la Constitución Política de 1844 (véase el Título VIII correspondiente a el Gobierno Interior de los Pueblos), que se declara la autonomía municipal, surgiendo la figura del ejecutivo municipal (hoy denominado Alcalde).

Asimismo, en el año 1848 se establece la actual división político-administrativa en provincias, cantones y distritos, correspondiendo un municipio por cantón; y se proclama a Costa Rica como República, en donde las municipalidades poseen un papel importante en la construcción de esta nueva forma de gobierno, misma que es reconocida mediante el Decreto 7284-E del 19 de julio de 1977, que declara el 31 de agosto como el “Día del Régimen Municipal Costarricense”. Entre 1920 y 1940, se crean instituciones que vienen a realizar labores paralelas a las



municipalidades, minimizando y restando autonomía al régimen municipal, con el fin de ir consolidando un Estado nacional centralista y capaz de impulsar las reformas sociales que los grupos hegemónicos planteaban: la seguridad social, legislación laboral y creación de la educación superior.

Para el año 1949, se establece su base normativa en el Título XII de la CP y según se desprende de las discusiones de los constituyentes de ese año, uno de los principales objetivos de este título, era otorgarles autonomía, lo cual se evidencia en las justificaciones emanadas al respecto por diversos diputados y así expresado por el diputado Leiva Quirós:

“Lo que se pretende es que las Municipalidades vuelvan a ser lo que eran antes y no simples apéndices del Poder Ejecutivo. Las Municipalidades en Costa Rica no han sido autónomas. Sus acuerdos pueden ser renovados () por el Ministerio de Gobernación. Agregó que la Asamblea se había pronunciado prácticamente por esta autonomía, al aprobar, entre una de las facultades del Poder Legislativo, la autorización de los presupuestos municipales, quitando esa facultad al Ministerio de Gobernación, que la ejerce por medio de la Inspección General de Municipalidades” (Asamblea Nacional Constituyente, 1949).*

Si bien es cierto el espíritu del constituyente de 1949, se dirigía a fortalecer el régimen municipal y descentralizar las competencias concentradas en el PE, dicho proceso se ha ido generado paulatinamente, no obstante, a la fecha no se ha logrado concretar; situación que se evidencia en el desarrollo de la normativa que ha amparado a los gobiernos locales y en la concreción efectiva de funciones que desempeñan en la actualidad.

Es así como se observa que tras 20 años de promulgada la CP, se emite el primer Código Municipal en 1970 (Ley 4574 del 4 de mayo de 1970), mismo que fue reformado en 1998 mediante la Ley 7794, como resultado de los acuerdos de la Comisión de Reforma Integral del Régimen Municipal (CORIM):

“En 1970 con el primer Código Municipal (Ley No. 4574 del 5 de mayo de 1970), que, por cierto, se adelanta a cualquier codificación en materia de Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico costarricense, las municipalidades recobran un papel relevante en la administración de los intereses y servicios públicos locales, aunque no el verdaderamente querido por el movimiento municipalista costarricense que desde la década de los años cincuenta del siglo pasado, a través de diversos congresos, apostó por una descentralización territorial fuerte y consolidada.

En 1998 se dicta el segundo Código Municipal, Ley 7794 del 30 de abril de 1998, con la pretensión de fortalecer la autonomía municipal y de separar de manera más precisa el gobierno y la administración local de la nacional. Sin embargo, el balance general sobre las regulaciones contenidas en este segundo Código

Municipal han sido muy conservadoras en la consolidación del régimen municipal. Básicamente, lo que se echa de menos es la atribución de competencias exclusivas y excluyentes de los municipios, con lo que, en la mayoría de los casos, se produce una concurrencia o trasposición de competencias y potestades con la Administración central o estrictamente estatal y algunas instituciones autónomas que forman parte de la Administración descentralizada por servicios o funcionalmente (v. gr. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, etc.)” (Jinesta Lobo, 2014).

Asimismo, se gestaron una serie de acciones con el propósito de fortalecer los gobiernos locales y adaptar las realidades imperantes a las necesidades de la población. Razón por la cual, se organiza el IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales en agosto de 1976; simposio a través del cual se generaron alrededor de 43 acuerdos que pretendían el fortalecimiento del régimen, dentro de los cuales destacan los siguientes:

- *“Que se descentralicen las funciones ministeriales y de organismos autónomos relacionados con el desarrollo regional y local”.*
- *“Que se legisle para definir claramente las funciones específicas de las instituciones descentralizadas y los Gobiernos Locales fortaleciendo estos últimos”.*
- *“Que las partidas específicas se asignen para obras determinadas acorde al programa municipal y que se entreguen completas y no en denarios”.* (Ministerio de la Presidencia, 1976).

Producto de dicho encuentro se conformó mediante el Decreto 6417-G de 1976; una “Comisión redactora de los anteproyectos de ley para la reforma municipal” integrada por representantes del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de la Liga de Municipalidades del Área Metropolitana, de los Gobiernos Locales y el Ministro de Planificación (Comisión redactora de los anteproyectos de ley para la reforma municipal, 1977)⁵.

Como resultado de dicho congreso y según lo planteado en la Comisión redactora de los anteproyectos de ley para la reforma municipal, se presenta la primera iniciativa de reforma al artículo 170 de la Constitución Política en el año 1978, por el entonces diputado Oscar Arias Sánchez bajo el expediente No. 8234, cuya redacción era la siguiente:

⁵ Los miembros que integraron la Comisión fueron Jorge Arturo Castro Herrera, Gastón Guardia Yglesias, Oscar Padilla Sellen, Fernando Díaz Villalobos, Rodrigo Mora Güell, Fernando Peña Herrera, Oscar Arias Sánchez, Jorge A. Rabetta Navarro.

“Artículo 170.- Las municipalidades son instituciones con autonomía administrativa y de gobierno, sin perjuicio de su participación en el proceso de planificación nacional.

Se establece como subvención fija para las corporaciones municipales el quince por ciento del Presupuesto Ordinario de la República. Aquella se distribuirá conforme a la ley.

(...)

Transitorio: La subvención se hará efectiva a partir de 1980. En el presupuesto de ese año se incluirá solamente el 5% de la misma. Esta se aumentará cada 2 años en razón de 1% del Presupuesto Nacional hasta completar el 15% en diez años.” (Asamblea Legislativa, 1978).

Como se denota, la propuesta pretendía el traslado del 15% del presupuesto a las municipalidades, motivados ante la aparente necesidad de mayores recursos que permitieran satisfacer las demandas comunales y disminuir la dependencia respecto al PE, además del imperioso aumento del poder perdido a través del tiempo. A pesar de haber recibido dictamen afirmativo de mayoría por parte de la comisión que lo examinó, el proyecto finalmente fue archivado.

Asimismo con el expediente legislativo 10.413⁶ presentado en el año 1987; se aspiraba la reforma del artículo 170 de la Constitución Política, proyecto posteriormente archivado, planteando en esta oportunidad idéntica redacción a la del proyecto 8.234, con la única variante de trasladar el 10% del presupuesto de la República a las municipalidades y no el 15% propuesto originario.

La exposición de motivos versaba respecto a la insuficiencia de recursos municipales y la necesidad de dotarles de sustento económico, reforzarlas en lo administrativo y lo político; así como, transformar el accionar de estas dado que se les percibía como grupos de presión ante la imposibilidad de resolver sus necesidades; textualmente los legisladores señalaban: *“La inyección de recursos financieros al sistema municipal aunado a un programa efectivo de capacitación y asistencia técnica debe marcar el inicio de un largo camino hacia la participación, la eficiencia y la mayor racionalidad del gasto público”* (Asamblea Legislativa, 1987).

Esta iniciativa no prosperó luego de diversas discusiones, algunas de corte meramente político y otras relacionadas a solicitar el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda (MH) para que se manifestara sobre la pertinencia de efectuar la mencionada transferencia de recursos, solicitud que no se gestó. Se desprende de los legajos, que la intención inicial no aspiraba el traslado de competencias del PE a las municipalidades, no obstante, en el avance de las discusiones, conllevó a algunas manifestaciones referentes al inherente deber de

⁶Fue presentado en sesiones extraordinarias por parte del Gobierno de Oscar Arias Sánchez.

los gobiernos locales de asumir algunas competencias que otrora realizaban y que por la supuesta falta de contenido económico dejaron de cumplir y fueron asumidas por el Gobierno Central.

Se hace mención a estos proyectos de ley, en el tanto, resultan ser los textos base de discusión en torno a la reforma constitucional y que permiten analizar el sentido original de la reforma, dilucidándose según los expedientes, la necesidad de transferir recursos a las municipalidades de forma que fortaleciera su gestión.

Se interpreta, por ende, que la discusión respecto a la descentralización territorial y la transferencia de competencias a los gobiernos locales se lleva a cabo desde hace más de 40 años, siendo la reforma constitucional al artículo 170⁷, Ley 8106 aprobada en el 2001; el hito que pretende transformar el Estado, e iniciar un proceso mediante el cual las municipalidades deben asumir funciones ejercidas por el PE.

Tal cual se indica en el presente documento, a lo largo de este tiempo se han presentado diversidad de discusiones y proyectos de ley relacionados al traslado de competencias a las municipalidades, paralelamente la Sala Constitucional ha clarificado la imposibilidad de transferir ciertas competencias a los gobiernos locales, pronunciamientos que han sido determinantes en las decisiones y proyectos que versan sobre el tema.

Con el propósito de iniciar un proceso de transformación y reforma del Estado, en la década que data el año 1980, se generan diversas discusiones y valoraciones con el propósito de ofrecer a la ciudadanía instrumentos que propicien una mayor cercanía y acceso a los servicios, discutiéndose en la Comisión para la Reforma del Estado⁸ una serie de principios entorno a ello: *"(...) generar un estilo de gestión pública más ágil, flexible, eficiente y honesto, apoyada en la introducción de nuevas tecnologías; segundo, debe contemplar un apropiado balance entre las reformas políticas económicas y administrativas para garantizar un desarrollo institucional armonioso entre el nivel centralizado y el descentralizado de los gobiernos locales; y, finalmente, una redistribución de competencias que incorpore las correspondientes autorizaciones fiscales y tarifarias, para que el nivel descentralizado pueda hacerles frente a los nuevos requerimientos que impone este proceso"* (Contraloría General de la República, 2005) (Comisión de reforma del Estado Costarricense (COREC), Octubre 1990).

Destacan además de las iniciativas ya señaladas, el proyecto de ley 13.375 presentado en 1998; mismo que antecede a la Ley 8106 cuya consulta preceptiva de constitucionalidad establecida en el voto 9257-2000; señala un aparente desequilibrio en el sistema al "alterar el equilibrio constitucional de los Supremos

⁷ Expediente legislativo No. 13.735 denominado "Reforma al artículo 170 de la Constitución Política" presentado en 1999.

⁸ En la década de 1990 se constituyó una comisión bi partidaria para analizar la situación del Estado.



Poderes del Estado”, según lo formulado en la propuesta de ley. Dicho expediente legislativo se archivó en mayo del 2003 (Sala Constitucional, 2000).

En sesiones extraordinarias del año 2001, el PE presenta el proyecto de ley 14.310 denominado “Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, finalmente archivado en el 2005. A partir de una consulta facultativa de constitucionalidad de dicho proyecto, se emite el voto 03493-2002 que declara la inconstitucionalidad parcial del proyecto, indicándose una serie de aspectos y funciones que son procedentes realizar por parte de los gobiernos locales y otros que por potestades constitucionales no son posibles asignar a los entes locales; estableciendo la imposibilidad de instituir algún grado de subordinación a las municipalidades por parte del PE por ser contrario al principio de autonomía municipal.

Este antecedente, denota una serie de esfuerzos e iniciativas que pretendían fortalecer la autonomía municipal y trasladar funciones del gobierno central para que fueran desempeñados en el ámbito local; no obstante, resultaron infructuosos a partir de los pronunciamientos de la Sala Constitucional que advertían sobre posibles vicios de constitucionalidad, repercutiendo estos en la base de los posteriores proyectos que generaron las leyes respectivas.

Debe destacarse que para el legislador Guillermo Constenla Umaña, el sentido de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política; expediente legislativo 13.735 refiere a lo siguiente *“Potenciar la región como entidad con suficiente autonomía para la toma de decisiones, ampliando la base de una participación comunal más directa en las mismas, es una de las pautas a seguir para la descentralización del poder y consecuentemente para la distribución geográfica de ese poder. Esto hará más inmediato al ciudadano el acceso a los beneficios del crecimiento económico y facilitará una distribución más equilibrada de la riqueza y del desarrollo social y cultural de los pueblos”* (Asamblea Legislativa, 1999).

Según la disertación de Otto Guevara respecto a la intencionalidad de la mencionada reforma señala *“(...) lo que se está transfiriendo son competencias con sus respectivos recursos o partidas presupuestarias para ser ejecutadas en el nivel local, no estamos aumentando el presupuesto en un monto de hasta el 10% para transferirle libre de ataduras a las municipalidades y estas hagan lo que quieran.*

(...) trasladar competencias con recursos para que luego las municipalidades determinen la forma o qué caminos van a arreglar con esa maquinaria, la forma en que van a administrar una escuela, la forma en que van a administrar un centro de salud, la forma en que van a realizar o ejecutar muchos de sus gastos” (Asamblea Legislativa, 2001).

Dicha iniciativa de ley tiene como antecedente el I Congreso Nacional de descentralización y Poder Local en el marco de la celebración del Régimen Municipal el 26 de agosto de 1999, actividad de la cual emanó la propuesta que se convertiría finalmente en ley.

Posteriormente, durante la segunda administración del presidente Dr. Oscar Arias Sánchez, el 5 de febrero del año 2008, se emitió lo que se considera la primera política en favor de la descentralización territorial, denominada “Sí, a la descentralización y al fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense”; la cual constituyó los siguientes ejes rectores:

- Apoyo a la modernización del régimen municipal.
- Fortalecimiento económico y financiero.
- Fortalecimiento y modernización tecnológica.
- Mejora en los mecanismos de coordinación entre gobierno central y local
- Reformas legales que garanticen el cumplimiento de las funciones encomendadas y la transferencia de competencias.

Se pretendía con esta política, una mejora sustantiva en la misión municipal y avanzar en el proceso de descentralización, específicamente se planteó la necesidad de incentivar la mejora de la gestión, proveyéndolos de recursos económicos e instrumentos que promovieran su modernización; además de mejorar los mecanismos de coordinación con el gobierno nacional a efecto de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas y dotarlas de herramientas legales que contribuyan a la descentralización; entre otros objetivos planteados en dicha política (Gobierno de la República de Costa Rica: Administración Arias Sánchez, 2008).

En el año 2006 se crea la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Participación Ciudadana, misma que adquirió carácter de permanente a partir del 25 de febrero de 2008, mediante acuerdo No.6359-07-08 de la sesión legislativa No.144, por medio de la cual se analizan los asuntos relacionados con los gobiernos locales tanto en estructura, función como en competencias; entre otras temáticas que se deben discutir y analizar.

Posteriormente, como ya se indicó, se presentaron una serie de proyectos de ley relacionados propiamente a la transferencia de competencias, entre los cuales destaca el expediente legislativo 17.297⁹ el cual se convirtió en la Ley 8801 promulgada en el año 2010.

Previamente se presentaron los expedientes 14.310; 16.003 y 16.029 todos referidos a la transferencia de competencias a las municipalidades cuyas propuestas versaban en atribuir funciones como el desarrollo de proyectos habitacionales, la

⁹ El expediente 17.297 fue presentado por el PE e ingresó a corriente legislativa el 23 de febrero de 2009 y fue aprobado en segundo debate el 4 de marzo de 2010, según acta No.138.

protección del medio ambiente, el fomento de la cultura a nivel local, entre otras propuestas. Todas estas iniciativas fueron archivadas en vista que los dictámenes de las comisiones resultaron negativos e incluso los informes de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa señalaron en su oportunidad la posibilidad de inconstitucionalidades contenidas en los documentos, además de otro tipo de inconsistencias.

La exposición de motivos del proyecto de ley 17.297, señala que el objetivo de la iniciativa versa sobre la necesidad de reconfigurar el papel del Estado y disminuir la centralización de la gestión gubernamental, debiéndose armonizar las metas del gobierno central y los gobiernos locales para establecer un esfuerzo común en pro del desarrollo nacional, presentada como una política marco. Parte de las justificaciones que se plantean en la mencionada iniciativa indican “(...) debe considerarse que el artículo 170 de la Constitución contiene dos reglas diferentes, por una parte la obligación de transferir al menos el 10% de los ingresos ordinarios que forman parte del presupuesto nacional a las municipalidades y la obligación de transferir competencias. Pero la norma no obliga a valorar o cuantificar el gasto en un servicio o competencia del PE para transferir el correspondiente presupuesto como expresión contable de esa competencia” (Asamblea Legislativa, 2009).

Inicialmente, el proyecto no indicaba las competencias que se trasladarían, señalando expresamente, el deseo de otorgarle dicha potestad de definición al legislador durante las discusiones del legajo y considerando el entorno político. Lo que sí proponía, era una reforma al Código Municipal que habilitara el ejercicio extraterritorial de las competencias municipales y la posibilidad de gestionar diversos convenios que facultaran el uso de fondos mancomunadamente.

Posteriormente quedó instituida la Ley 8801 como la ley marco cuyo objeto es establecer los principios y disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en la Ley 8106, definiendo los propósitos, principios del proceso, coordinación y concertación del proceso, criterios para la atribución de fondos y de competencias a los entes locales, así como la necesidad de participación ciudadana.

Finalmente, bajo el expediente legislativo 18.001¹⁰ se tramitó la Ley 9329¹¹ denominada “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”; siendo esta la primer normativa que regula la transferencia específica de funciones del PE a los gobiernos locales, con la cual se procuró cumplir parte de las disposiciones establecidas en la reforma al artículo 170 constitucional.

¹⁰ El proyecto de ley 18001 fue convocado a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa en febrero de 2011.

¹¹ La Ley 9329 se publica el 15 de octubre de 2015.

Como parte de la exposición de motivos del proyecto de ley se plantea que el diseño, planificación, ejecución y mantenimiento de la red vial es una competencia compartida entre las municipalidades y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Como se observa en este acápite, la modernización del Estado a partir de la transferencia de competencias y el fortalecimiento de la descentralización, ha sido una labor continua que se inició a partir de la Constitución Política de 1949 y que a través de una serie de iniciativas a lo largo del tiempo, se ha procurado profundizar. No obstante, a pesar de diversos esfuerzos y de la existencia del mandato constitucional, así como la ley marco que regula la transferencia de competencias, su evolución ha sido lenta y aún en la actualidad, evidencia la inexistencia de regulaciones necesarias para la operación efectiva del artículo 170 constitucional.

A continuación, se muestra a modo de resumen la línea de tiempo de los principales hitos del proceso de descentralización suscitados a partir del año 1949:

Figura 2: Cronología de los principales hitos de la descentralización en Costa Rica.



Fuente: Elaboración UEE/AME, con apoyo de la Lic. Adriana Briceño funcionaria de la Unidad de Análisis Nacional, Área de Análisis del Desarrollo/MIDEPLAN.

Vale reiterar, que tal y como se contempla de la figura 2, en el lapso de tiempo comprendido entre 1949 al 2015, surgen las bases jurídicas que han regulado el proceso de descentralización en Costa Rica. Si bien es cierto, esto fue posible gracias a la reforma constitucional surgida en el año 2001, no es, hasta la promulgación de la Ley 8801, cuando se establecen las pautas para la ejecución de la reforma constitucional.

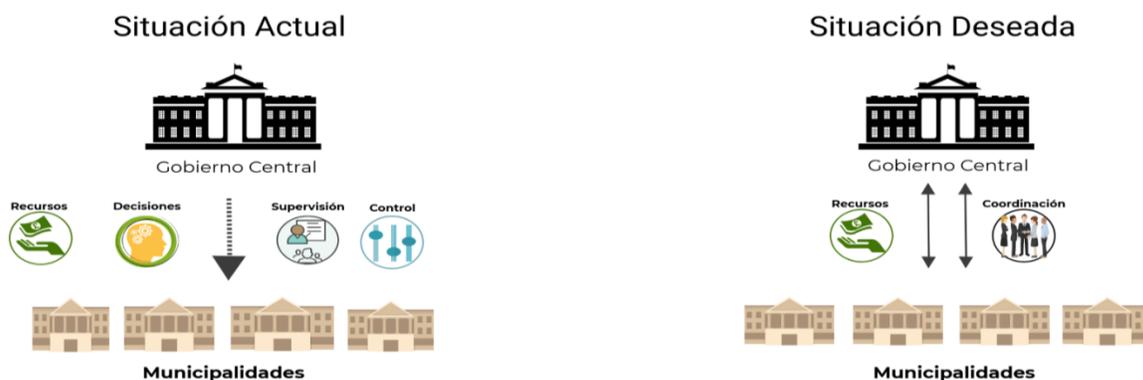
V. CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES JURÍDICAS Y PRESUPUESTARIAS DEL PROCESO PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS.

Tal y como señala el marco conceptual del presente informe, el modelo de descentralización costarricense es de orden legal, regulado en la Ley 8801 y corresponde a un modelo orientado a las transferencias de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades.

Bajo esta perspectiva, este presupone una reestructuración del poder, pues al transferirse a los gobiernos locales nuevos recursos económicos con cargo al presupuesto nacional para el ejercicio de nuevas tareas, se transfiere de igual manera, la autoridad de ejecución y decisión sobre estas, por lo que se hace necesaria la construcción de una institucionalidad pública municipal adecuada, que gestione -tal y como lo indica el ordenamiento jurídico- lo transferido de manera efectiva, eficiente y transparente.

El proceso de transferencia de competencias y recursos, parte de un estado de situación en que el PE centraliza la toma de decisiones, la forma en que se deben utilizar los recursos y los mecanismos de control y supervisión. Dicho proceso busca variar este estado, de manera que se potencie la gobernanza multinivel, incentivando los principios de la coordinación, colaboración y cooperación entre los dos niveles de gobierno, por ende, una efectiva utilización de los recursos disponibles, tal y como se muestra, a continuación:

Figura 3: Situación actual versus Situación deseada del proceso de transferencias de competencias y recursos.



Fuente: Elaboración STEPT/AME con apoyo la Lic. Adriana Briceño funcionaria de la Unidad de Análisis Nacional, Área de Análisis del Desarrollo/MIDEPLAN.

En ese sentido, un proceso mal concebido e implementado desde el punto de vista jurídico-presupuestario, podría ocasionar no sólo una fricción entre las relaciones de Estado a nivel horizontal y vertical, incidiendo inclusive en la estabilidad macro y micro económica del país. La transferencia de recursos



justificada mediante la cesión de competencias, no debe implicar un incremento de la demanda de recursos económicos, sino una reubicación desde el que transfiere la función al que la recibe, previniéndose con ello, el gasto intrépido y el endeudamiento innecesario de los gobiernos para el financiamiento de dicho proceso.

Por lo que, bajo esa consideración, se hace necesario contemplar la coyuntura presupuestaria del país y las posibilidades reales de trasladar competencias y asignar y transferir recursos a las municipalidades, en los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico vigente.

Para tal fin, el presente capítulo pretende a partir de las premisas básicas establecidas en el marco normativo vigente, analizar la viabilidad jurídica y presupuestaria de continuar con la transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades en los términos concebidos por el legislador. En razón de ello, tal y como se indica en el marco metodológico, se efectuó un análisis exhaustivo de diagnósticos, estudios, pronunciamientos jurídicos y presupuestarios, lo que permitió estructurar el presente capítulo de la siguiente manera:

5.1 Marco Normativo Aplicable: hace un breve recuento de los tres principales cuerpos normativos que regulan la forma en que debe implementarse la transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades.

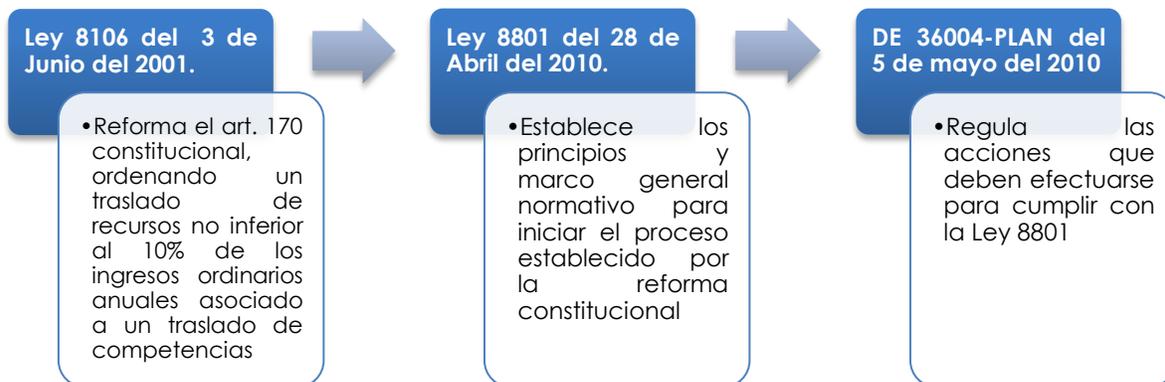
5.2 Análisis tanto de la normativa vigente que regula el proceso y su implementación, a la luz de la jurisprudencia aplicable, así como, de la disponibilidad actual de recursos financieros por parte del Poder Ejecutivo, para financiar el Proceso en los términos concebidos por el legislador.

5.1 MARCO NORMATIVO APLICABLE.

Como se infiere de los antecedentes, uno de los primeros hitos del proceso de la transferencia de competencias y recursos, fue la promulgación del respectivo marco legal, que establece la base jurídica para determinar su implementación.

En ese sentido, tal y como se desprende de la línea temporal señalada mediante la figura 4, los cuerpos normativos más importantes, que establecen las premisas jurídicas y presupuestarias fundamentales para ejecutar el mandato constitucional, por ende, analizar la viabilidad de continuar con dicho proceso, son:

Figura 4: Normativa que regula el proceso para la transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

5.1.1 Ley Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política (Ley 8106) de 3 de junio del 2001.

Constituye la figura normativa mediante la cual se aprueba la reforma al artículo 170 constitucional, que abre la posibilidad para las municipalidades de recibir -de manera programada- de parte del PE nuevas competencias y recursos en el marco de la descentralización del Estado. Al efecto estipula la referida norma:

“ARTÍCULO 170.-Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

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

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades, los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.” (Asamblea Nacional Constituyente de 1949).

5.1.2 Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801) del 28 de abril de 2010 y el Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias (Decreto Ejecutivo 36004) del 5 de mayo de 2010.

Ambos cuerpos normativos instituyen los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la CP, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias del PE, a los gobiernos locales y así contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense. A continuación se enlistan las principales regulaciones establecidas por estas:

Tabla 3: Principales disposiciones para el cumplimiento de la transferencia de competencias. Según Ley 8801 y el DE 36004-PLAN.

Ley 8801.	DE 36004-PLAN.
<p>Artículo 9- Normas para la transferencia de recursos y competencias-</p> <p>a) “Las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales.</p> <p>b) Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho Poder en la Constitución Política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles.</p> <p>c) La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento (10%).</p> <p>d) Dispuesta la transferencia, las competencias son asumidas por los entes locales como propias y a su entera responsabilidad.</p> <p>e) Los aspectos de carácter laboral se regularán por lo que al efecto dispone el Estatuto de Servicio Civil, el Código Municipal y el Código de Trabajo, según corresponda.</p> <p>f) El traslado de las competencias</p>	<p>Artículo 3 -Competencias transferibles-</p> <p>“Son transferibles cualesquiera competencias ejercidas por el Poder Ejecutivo o por sus órganos adscritos financiadas en el Presupuesto de la República, que no les hayan sido atribuidas en forma exclusiva por la Constitución. No cabrá transferencia de programas de educación formal, lo cual no impedirá que los entes locales apoyen las labores del Poder Ejecutivo en esta materia. Igual apoyo podrá darse en el campo de la salud, en el que no podrán transferirse competencias sustantivas de ese Poder. Las competencias serán transferibles en su totalidad o bajo régimen de concurrencia, cuando la competencia sea ejercible simultáneamente local y nacionalmente. Igualmente podrán ser trasladadas parcialmente, respecto de las etapas de su ejercicio”.</p>



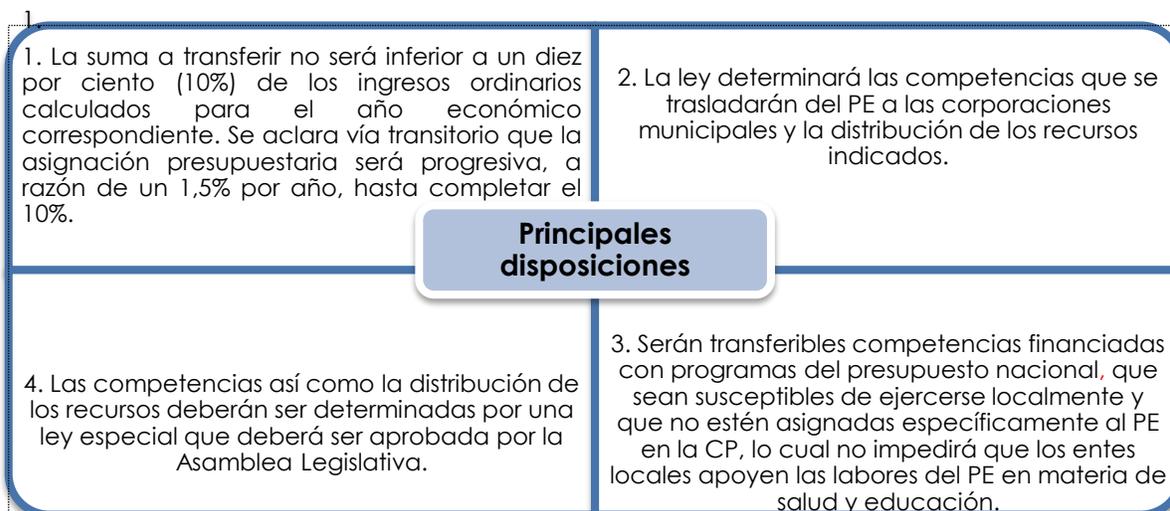
Ley 8801.	DE 36004-PLAN.
<p>entrará en vigencia a partir del primero de enero del año en que se contemple el traslado de los recursos.</p> <p>g) La transferencia de competencias es incondicionada y solo podrá coordinarse su definición y traslado efectivo con el ministro de Planificación y Política Económica".</p>	
<p>Artículo 12- No aplicación a los fondos transferidos de disposiciones especiales que afectan los ingresos ordinarios locales.- No serán aplicables a los fondos transferidos, conforme el artículo 170 de la Constitución Política, las disposiciones que establezcan remuneraciones, transferencias o destinos específicos según el monto de los ingresos ordinarios locales</p>	<p>Artículo 9 - Monto de la transferencia de fondos.- "La suma total a transferir cada año a los entes locales se determinará según el porcentaje correspondiente y en referencia al total de los ingresos ordinarios estimados en el Presupuesto de la República que contemple las transferencias".</p>

Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a (Asamblea Legislativa, 2010), (Asamblea Legislativa, 2010).

De conformidad con la base jurídica plasmada en la tabla 3, el análisis de la viabilidad jurídico y presupuestaria que se desarrollará a la luz de la jurisprudencia atinente al tema, como de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019 (Ley 9632), debe considerar las siguientes dos premisas de orden jurídico, referentes al diseño e implementación del proceso que nos ocupa.

La primera premisa es que la Ley 8801 y el DE 36004-PLAN, establecen cuatro requerimientos jurídicos y presupuestarios de cumplimiento obligatorio para la ejecución de la norma constitucional, a saber:

Figura 5: Resumen de las principales disposiciones normativas y presupuestarias para la implementación del 170 constitucional.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

La segunda premisa, plantea en complemento al marco conceptual citado, la necesidad de tener presente que:

▶ “La competencia es el resultado de la división interna de la capacidad (suma de potestades) del Estado, en compartimientos de atribuciones y en la asignación de cada uno de esos compartimientos a diferentes órganos del mismo, a fin de que cada uno ejercite sus facultades. La competencia, entonces, presupone la existencia de unas funciones estatales y de unos órganos encargados de realizarlas. La competencia está limitada por la idoneidad o aptitud de los órganos, en cuánto a la posibilidad de resolver asuntos o realizar actividades fuera de sus potestades. Ya en el campo municipal, la competencia podemos diferenciarlas desde dos perspectivas, distintas pero complementarias: Desde la perspectiva del ente municipal; es la división interna de la que éstos quedan legitimadas para actuar por cuenta del gobierno local, vinculándola, dentro del grupo de potestades conferidas por el Estado y cuyo resultado es la competencia (verbigracia: Concejo deliberantes y dirección ejecutiva). Desde el punto de vista de sus órganos; es el conjunto de poderes que la organización tiene asignados a casa uno de sus componentes o departamentos, que sumados con el otro órgano, dan el total de potestades atribuidas al gobierno local” (Marín., 2001)

▶ El concepto de “Ingresos Ordinarios”, a considerar, para la estimación de los montos transferibles previstos en el mandato constitucional, está referido a la totalidad de los ingresos corrientes esperados por el Estado, para el ejercicio económico de enero a diciembre de cada año.



- ▶ Las transferencias del Presupuesto Nacional que se giran actualmente a las municipalidades, no pueden ser contabilizadas dentro del 10% establecido por la norma constitucional.
- ▶ Los órganos que integran el PE, en sentido restringido, son de conformidad con el artículo 130 de la CP, el presidente de la República y el ministro del ramo. En sentido amplio y para efecto del presente informe, se entenderá el PE como el Presidente de la República y el conjunto de todos los ministerios “de gobierno”.

Las anteriores puntualizaciones, constituyen la antesala de análisis para determinar la viabilidad del proceso para la transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades.

5.2 ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA EL PROCESO Y SU IMPLEMENTACIÓN, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA APLICABLE, ASÍ COMO, DE LA DISPONIBILIDAD ACTUAL DE RECURSOS FINANCIEROS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO.

5.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCESO: VIABILIDAD EN SU ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN.

El proceso de transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades, posee una naturaleza jurídica, puesto que su génesis y regulación, se encuentran consagradas en el ordenamiento jurídico vigente. En ese sentido, mediante este análisis se pretende identificar las limitaciones e incidencias que ha enfrentado el mismo en su implementación, producto de la aplicación del marco regulatorio vigente, así como, aquellos elementos que permitan potenciarlo y hacerlo efectivo. Para tales efectos, el presente apartado aborda los siguientes temas:

5.2.1.1 Alcance del proceso.

Tal y como se ha expuesto, la descentralización per sé, implica la transferencia de competencias del Estado a un ente particular, otorgándosele a éste, el ejercicio pleno y exclusivo de las funciones que le fueron concebidas y en el caso particular de las municipalidades costarricenses, implica, además, la aplicación del principio de descentralización territorial.

Se desprende de la exposición de motivos del expediente legislativo 13735, mediante el cual se tramitó la promulgación de la reforma del artículo 170 de la CP- que la intención del proponente era que los gobiernos locales se constituyeran en agentes impulsores del desarrollo socioeconómico a partir de la realización de acciones esenciales en materia de infraestructura y prestación de servicios, tales como construcción de vías de comunicación, servicios públicos, parques industriales, organizar el uso del territorio, contribuir a la protección del



medio ambiente; entre otras acciones. Entonces, la reforma al artículo 170 de la CP, pretende transferir competencias que hoy día no son municipalidades; así como, dotarlas de recursos económicos que las fortalezcan.

En consonancia con lo anterior, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia No. 10134-2000 de 8:58 horas del 17 de noviembre de 2000, evacuó la consulta preceptiva de constitucionalidad planteada por la Asamblea Legislativa, a efecto de promulgar la actual reforma del numeral 170 y expuso con claridad meridiana en su considerando II, el objeto y alcance del proceso de transferencia:

“El objeto de la reforma es modificar el régimen constitucional de balance que existe, entre las competencias nacionales y las municipales o locales, mediante la transferencia de competencias que hoy día están en manos del Poder Ejecutivo y la de recursos financieros a los gobiernos locales, lo que se logra por una doble vía: asignando un diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República y encargando a las municipalidades de atender aquellos asuntos del Poder Ejecutivo que, anualmente y por medio de una ley de la República, se le encargue al régimen municipal.”

Acto seguido, al apreciar los fines que persigue la reforma, expresó la Sala las siguientes consideraciones:

“De estas intervenciones de los legisladores, citadas a manera de ejemplo de cuál ha sido la intención del constituyente derivado, se pueden extraer las siguientes conclusiones: a) la reforma del artículo 170 constitucional pretende crear, con rango de norma superior, una participación municipal no menor de un diez por ciento en el Presupuesto Ordinario de la República. Esto significa que esa suma de dinero, deberá ser transferida por el Poder Ejecutivo a todas las municipalidades del país, de conformidad con las disposiciones que se establezcan en una ley ordinaria que deberá promulgarse, en la que se trasladarán, también, competencias del Poder Ejecutivo hacia el ámbito local (párrafo tercero de la norma propuesta); b) la transferencia de recursos se deberá iniciar en el Presupuesto Ordinario de la República que se tramite después de transcurrido un año de publicada la reforma; c) la transferencia de fondos se hará

paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) anual, que se acumula hasta completar el diez por ciento, lo que significará un término de no menos de siete años; d) para que cada asignación anual que se haga en el Presupuesto Ordinario de la República, origine el deber de transferir los recursos económicos, será requisito necesario que la Asamblea Legislativa promulgue en cada caso una ley especial, trasladándole a las municipalidades competencias del Poder Ejecutivo o de los entes descentralizados.

VI.- Transferencia de recursos y transferencia de competencias. La lectura del



expediente legislativo, deja en la Sala la firme convicción de que la reforma constitucional se fundamenta en dos pilares: llevar recursos financieros a las municipalidades y transferir, simultáneamente, competencias y funciones que hoy día no son municipales. Se persigue con ello, como lo afirman varios diputados, que los gobiernos locales sean verdaderamente autónomos. En el esquema que se logra con la aprobación de la reforma en primer debate, autonomía municipal equivale a mayores recursos económicos, a independencia financiera, lo que a juicio de la Sala, constituye una premisa equivocada. El tema de la autonomía municipal fue analizado extensamente por este Tribunal en la sentencia número 05445-99, en la que se destacan las necesidades de la planificación y la coordinación, entre las municipalidades y los demás entes públicos, para que exista respeto a la autonomía municipal. Parece ser, por confrontación de ideas, que la autonomía municipal que se persigue con la reforma, es únicamente la financiera, prescindiéndose de darle tratamiento a la autonomía administrativa y a la política. En esa misma sentencia se reflexionó ampliamente sobre el contenido del mandato constitucional relativo a "lo local", tratando de deslindar lo que es municipal o comunal de lo que no lo es. Ello en virtud de que la Constitución Política, siguiendo una línea histórica de las instituciones constitucionales muy consolidada, expresa en su artículo 169 que "La Administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal". Esta norma es la que establece, desde el punto de vista de la descentralización territorial, la existencia de un balance en la administración de la cosa pública, de manera que a los gobiernos municipales se les ha encomendado "los intereses y servicios locales", dejando todo lo demás para ser atendido por el Poder Ejecutivo de manera centralizada o por los demás entes descentralizados. El Capítulo constitucional sobre la Hacienda Pública define una estructura de la organización política administrativa tal, que la correlación de fuerzas entre los Supremos Poderes del Estado, deben funcionar armónicamente. Sobre este punto específico, en la sentencia número 4848-95 de las 9:30 horas del primero de setiembre de 1995, evacuando la consulta preceptiva de constitucionalidad atinente al proyecto conocido como de "garantías económicas".

5.2.1.2 Sobre las competencias a transferir y los principios orientadores del proceso.

Igualmente, durante la discusión del expediente legislativo de reforma al artículo 170 constitucional, la Sala Constitucional advierte la imposibilidad de transferir cualquier competencia a las municipalidades, dado que algunas funciones han sido asignadas al PE con exclusividad, debiéndose considerar, además, el límite territorial de lo local, la autonomía municipal y el equilibrio de los Supremos Poderes, por lo cual se imponen una serie de condicionantes para determinar las funciones factibles de transferir:



“Del análisis de las intervenciones de los diputados, la Sala deduce que por aplicación del contenido propuesto para el Artículo 170 constitucional, se está impulsando una reforma del Estado, puesto que impulsa, con toda claridad, un total debilitamiento del Poder Ejecutivo en favor de los gobiernos locales y una alteración de la forma como se van a distribuir los fondos públicos, modificando por sus efectos, también lo que tiene que ver con la iniciativa en la preparación y aprobación del Presupuesto Ordinario de la República. Como no se sabe cuáles van a ser las competencias que se han de transferir a los gobiernos locales, se corre peligro de que al hacerlo, se incluyan aquéllas que están encomendadas al Poder Ejecutivo por la propia Constitución Política, por ejemplo en el artículo 140, lo que no es posible hacer sin las reformas de ajuste necesarias para mantener la coherencia de la Ley Superior.” (Poder Judicial. Sala Constitucional, 2000).

Aunado a lo anterior, dicha instancia ha señalado que el traslado de competencias implica la transferencia de la titularidad de estas, es decir, la atribución de poderes y deberes necesarios para la consecución del fin público que se le asigne colateralmente, aplicándose el principio de autonomía municipal, por ende, se establece otra condicionante que debe considerarse al momento de definir las competencias a ser trasladadas, para las cuales no es permitida la intervención ni la injerencia de la Administración Central una vez cedidas estas.

Asimismo, a pesar de la vigencia de la mencionada Ley 8801, se deben contemplar los límites constitucionales y legales que la misma normativa ha impuesto en la transferencia de competencias a las municipalidades y que han sido reiteradas en los distintos pronunciamientos de la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República.

Como se ha venido indicando, la reforma constitucional no señala expresamente las competencias a transferir del PE a los gobiernos locales y la Ley 8801, lo que establece es un marco general para la definición de las funciones a trasladar.

Dicho cuerpo normativo contempla, además, una serie de principios orientadores para la aplicación del proceso, específicamente subsidiariedad, complementariedad, equidad, gradualidad, asimetría, permanencia, democratización, integración regional y financiamiento.

La aplicación del principio de subsidiariedad implica la necesaria colaboración por parte de la Administración Central, cuando sea necesaria su intervención de manera excepcional; aplicándose de forma paralela, la descentralización como principio permanente del Estado, vinculante para la Administración Pública Central. *“Empero, conviene puntualizar que esa posibilidad de la Administración Central de sustituir temporalmente a la Administración Local, debe quedar circunscrita a situaciones excepcionales caracterizadas como la “clara falta de*

eficacia o la absoluta ineficacia del ente local” (Procuraduría General de la República, 2009).

Advierte la PGR en dicha opinión jurídica la necesidad de clarificar un procedimiento para la aplicación del principio de subsidiariedad, en razón de determinar fehacientemente las situaciones en las que se requiera la intervención de la Administración Central, ante la deficiente prestación de los servicios por parte de las municipalidades; actualmente se carece de dicho procedimiento, lo cual conlleva a la imposibilidad de emplear el mencionado principio, hasta tanto no se establezca específicamente, el método a utilizar para la eventual actuación del PE.

Para el caso que nos ocupa, el principio de gradualidad obedece al proceso de asignación presupuestaria y la transferencia de competencias que se le debe conceder a las municipalidades en forma paulatina, correlativa a las siete leyes específicas que requieren ser promulgadas, en las cuales se definirían las competencias a transferir cuya meta final es la asignación mínima del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto ordinario de la República; distribución que obedece al principio de equidad y asimetría; según las disposiciones que para el efecto disponga la normativa, es decir, se deben contemplar criterios objetivos para la asignación respectiva.

En lo referente al principio de asimetría, advierte la PGR, de otra incongruencia según lo estipulado en el 170 constitucional, en vista que la distribución de competencias, no admite diferenciaciones entre municipalidades, dado que la competencia que se transfiera desde el PE, sale fuera de su ámbito de acción y por tanto debe asumirse localmente, de forma tal, que no pueden existir municipalidades con mayor techo competencial que otras, al respecto textualmente señala:

“el desarrollo legal del proceso de transferencia competencial ordenado por el artículo 170 CPR, debería caracterizarse por una distribución homogénea de las competencias entre todas las municipalidades del país.

(...) El hecho de que el proceso de transferencia de competencias, implique su reparto homogéneo entre las municipalidades, no impide que el Legislador, de previo al momento de establecer e identificar las competencias que deben ser transferidas, tome en consideración si las municipalidades cuentan con la capacidad institucional para gestionar eficiente y eficazmente determinadas competencias. Tampoco se encuentra vedado que el Legislador establezca, en consideración a las diferentes capacidades de gestión, procesos de fortalecimiento institucional como paso previo para el traslado efectivo de una determinada competencia” (Procuraduría General de la República, 2009).



Dado dicho pronunciamiento y contemplando el principio de asimetría establecido en la Ley 8801, se debe considerar que el traslado de una competencia a las municipalidades debe ser asumida en su totalidad por estas; por lo cual, se debe garantizar que cada gobierno local cuente con las capacidades técnicas y de gestión para asumir dicha competencia de forma tal que el servicio público que asuman goce como mínimo de las mismas características de eficiencia que se brindan en la actualidad.

En cuanto al principio de democratización la Sala Constitucional en el expediente No. 04-3324-007- CO señala lo siguiente:

“Con el objeto de propiciar una descentralización del poder, se propone el fortalecimiento del régimen municipal, lo cual implicaría un proceso de transferencia de competencias del Gobierno Central y de los entes descentralizados (sic) por servicio a las municipalidades. De esa forma, las municipalidades participarían más activamente en la prestación de los servicios públicos. Con lo cual no sólo se mejoraría la calidad en la prestación de esos servicios, sino que se robustecería la democracia costarricense. Ello en el tanto las municipalidades son consideradas la "base" de nuestra democracia y, particularmente de la democracia participativa: a través de ellas el ciudadano puede participar en la gestión directa de los asuntos que le atañen. La descentralización territorial se postula como una forma de aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos. El ciudadano no sólo recibiría los servicios públicos sin tener que desplazarse, sino que adquiriría un poder de decisión sobre la definición de elementos de ese servicio y, sobre todo, la posibilidad de ejercer un control sobre su prestación. Todo lo cual sería obra de la cercanía entre Administración Local y ciudadano y las mejores posibilidades de comunicación entre ambos.”

Como se observa, dicho principio pretende la participación activa de la ciudadanía en el quehacer municipal a efectos de lograr la mejora en la prestación y calidad de los servicios públicos; acción que se circunscribe no solamente a la aplicación de las leyes aquí analizadas, sino al quehacer cotidiano municipal.

Nuestro ordenamiento constitucional se diseñó de forma tal, que se procure un equilibrio en los poderes del Estado y un balance en la administración de la cosa pública; correspondiéndoles a los gobiernos municipales velar por los intereses y servicios locales y al PE por lo nacional, cumpliendo ambos una acción complementaria, principio fijado en la ley y referido al ejercicio concurrente de competencias que garantice una mejor prestación de los servicios públicos.

Las competencias exclusivas se refieren a la asignación de funciones en cierta materia que impide que el superior jerárquico pueda decidir en los aspectos transferidos.



“Como es bien sabido, cuando el ordenamiento jurídico atribuye una competencia en forma prevalente y exclusiva a un órgano de la Administración Pública, la consecuencia necesaria y lógica es que los otros órganos no la pueden ejercer, de ahí que se hable de una competencia prevalente, exclusiva y excluyente. Pero también puede ocurrir que estemos en presencia de una competencia concurrente dado que el ordenamiento jurídico le otorga la misma función, en forma simultánea, a dos o más órganos de la Administración. Por último, tenemos un tercer escenario, y es cuando el ordenamiento jurídico le concede en forma principal la competencia a un órgano, pero si este declina la puede ejercer otro órgano, competencia residual que también opera cuando el ordenamiento jurídico encarga a un órgano ejercer las competencias no asignadas a los demás (...)” (Procuraduría General de la República, 2007).

Asimismo, según opinión jurídica de la PGR No.096 del 2009; las competencias concurrentes se dan cuando el ordenamiento jurídico le otorga la misma función, simultáneamente a dos órganos o más *“(...) debemos señalar la importancia del concepto conocido en la doctrina administrativa como competencias concurrentes, esto es que sobre un mismo espacio físico concurren bajo dos prismas diferentes competencias de dos entidades administrativas diferenciadas.” (García Rubio, 2003).*

Por tanto, se señala la existencia de cierto grado de inconsistencia entre el artículo 170 y el principio de complementariedad establecido en la Ley 8801; puesto que el espíritu de la reforma constitucional pretende la transferencia absoluta de las competencias que se determinen para ser ejercidas por los gobiernos locales y no de forma simultánea; máxime al considerar los límites normativos preestablecidos producto de la naturaleza jurídica de las municipalidades, que están dotadas de descentralización territorial, política, administrativa y de gobierno, imposibilitando así, el ejercicio simultáneo o concurrente de competencias conjuntamente con el PE.

“Por ende, resulta evidente que el diseño constitucional del proceso de transferencia de competencias, no admite que, no obstante, la transferencia de una competencia, se retenga a favor del Poder Ejecutivo la posibilidad de ejercer en forma concurrente esa misma competencia ya cedida. Insistimos la cesión de las competencias declaradas transferibles, es definitiva e implica que el Poder Ejecutivo pierde la competencia. Esta conclusión encuentra su confirmación en el hecho, de que conforme la disposición transitoria del artículo 170 CPCR, el Poder Ejecutivo no solamente pierde la competencia, sino que correlativamente pierde un porcentaje del presupuesto nacional, el cual es también reasignado a favor de las municipalidades.” (Procuraduría General de la República, 2009).

De igual manera, el Reglamento DE 36004-PLAN recalca la necesidad de promulgar al menos, siete leyes especiales, que velarán por el principio de financiamiento, estableciendo las reglas de su ejecución y los fondos que

permitan ejercerlas. “Las competencias a transferir no serán trasladadas en un solo acto legislativo, puesto que, se requiere de una ley general y de siete leyes especiales que las puntualicen gradualmente conforme aumente el porcentaje del presupuesto asignado. Precisamente, este principio nos permite hablar de un verdadero y real proceso de transferencia de competencias que debe ser implementado y ejecutado a largo plazo (entre ocho y diez años). Este principio es vital para medir, paulatinamente, la capacidad de gestión y adaptación de las diversas municipalidades a la titularidad y ejercicio de nuevas competencias. La progresividad en la asignación presupuestaria a las Municipalidades fue establecida, a nuestro juicio, para evitar una transferencia intempestiva que puede comprometer seriamente la calidad, eficiencia, eficacia y continuidad de los servicios públicos y de las competencias transferidas” (Jinesta Lobo, Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, 2002).

Paralelamente, la reforma constitucional plantea de forma implícita una serie de principios rectores que son necesarios mencionar, tales como:

- a) principio de provisión o disponibilidad presupuestaria,
- b) principio de progresión o gradación,
- c) principio de diferenciación y de proporcionalidad.

Estos se refieren básicamente, al imperativo de poseer contenido presupuestario para el logro de lo propuesto eficientemente, además de considerar un proceso paulatino y definitivo en el traslado de las competencias, de modo que se logre medir la capacidad de gestión y adaptación de las municipalidades a cada una de las nuevas competencias en forma proporcional a su desarrollo y tamaño (Jinesta Lobo, 2002).

Por otra parte, la normativa vigente plantea la responsabilidad del MIDEPLAN, en la determinación de las competencias transferibles, a partir de un proceso coordinado y concertado con la asistencia de un consejo consultivo en el que participan representantes de las municipalidades y otras instancias integrantes del proceso.

5.2.1.3 Restricciones e implicaciones jurídico-presupuestarias para la ejecución del mandato constitucional.

La reforma constitucional operada en el 2001 y que se plasmó en el supra citado artículo 170, luego implementada jurídicamente mediante la Ley 8801, plantea desde dos grandes obstáculos a la implementación efectiva del proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, a saber:

- a) Competencias intransferibles.

- b) Composición del ámbito presupuestario competencial a transferir para alcanzar la meta constitucional del 10%.

En cuanto al punto a), resulta que:

► Por disposición del artículo 9 inciso b, de la Ley 8801 y su reglamento, no es posible transferir a las municipalidades competencias de ministerios que involucren las materias de salud y educación. Pese a esto, debe aclararse, que algunas carteras ministeriales ejercen funciones que, a criterio de la STEPT, pueden ser transferidas, por ejemplo, la función referida a la infraestructura educativa, la cual no constituye materia sustantiva, al no estar relacionada propiamente con los programas de enseñanza y aprendizaje (educación formal y competencias sustantivas en términos del artículo 3 del reglamento a la Ley 8801), quedan fuera del alcance del citado mandato legal.

Cabe mencionarse que, a juicio de la STEPT, se consideró la posibilidad de transferir a las municipalidades el programa presupuestario de equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP), el cual cobija los servicios de transporte y alimentación, no obstante, el artículo 78 de la Constitución Política señala textualmente “La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.”

Considerando que dicho programa establece como su misión “Brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha social en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los programas de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad del aprendizaje de los beneficiarios” (Legislativa, Asamblea, 2018); se infiere la imposibilidad de extraer esta competencia del PE.

Esto por cuanto, tal como se observa, por disposición constitucional, se instituye la adjudicación de becas y auxilios al “ministerio del ramo”, que por la índole de la materia sería el MEP, siendo que, por designio de diversos pronunciamientos de la Sala Constitucional, las competencias otorgadas por la Constitución Política a los ministerios, no pueden ser transferidas, a menos que se modifique la Constitución para permitirlo. En adición, el Dictamen 322 del 8 de noviembre del 2004, emitido por la PGR, indica:

“Bajo esa conceptualización legal, y dentro de los postulados constitucionales que resguardan el derecho a la educación, (según los artículos 77, 78, siguientes y concordantes de la Carta Política), el Fondo Nacional de Becas, tiene como fin primordial el conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos, a efecto de que puedan cursar estudios en cualquiera de los ciclos educativos, ya sea dentro como fuera del país, previo cumplimiento de los requisitos legales. Por

ende, dicha labor se constituye, per se, en una gestión propia del Estado, en tanto a través de una serie de mecanismos como los dispuestos en la Ley Número 7658, posibilita al ciudadano para que pueda acceder a la educación en general”.

Como se observa de lo anterior, se interpreta la concesión de becas como una gestión propia del PE, por cuanto mediante esta se garantiza el derecho a la educación, contenido este, a su vez, en el capítulo de los derechos sociales, según Voto Constitucional No.7806-2003 del 30 de julio del 2003. De esta manera, se constituye en una obligación constitucional, por parte del Estado central, el establecer las acciones que garanticen el acceso a la educación, dentro de las cuales se incluyen las ayudas o subsidios en comentario, tal y como amplia la Resolución No.8915 emitida por la Sala Constitucional: “IV.- El Estado Costarricense reafirmó la obligatoriedad de la educación preescolar con una reforma constitucional, con lo cual se consolidó un proceso histórico de más de un siglo, cuyo propósito ha sido establecer bases firmes y perdurables en el Sistema Educativo Costarricense. El numeral 59, del Código de la Niñez y la Adolescencia, reitera los artículos 77 y 78 de la Constitución Política, en tanto dispone que la educación preescolar, la educación general básica y la educación diversificada serán gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado, agregando que el acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho fundamental.” (Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia, 18 de agosto de 2004).

Es así como siendo la educación costarricense medular para el progreso de la sociedad, se confieren como potestades públicas inherentes a la Administración Pública centralizada, garantizar su acceso y en ese marco obligatorio, se incluye el otorgamiento de becas y auxilios, por lo cual la transferencia de estas competencias se ve impedida por norma constitucional

▶ Por otra parte, por disposición de la Sala Constitucional, también se prohíbe la transferencia de materias asignadas expresamente por la Constitución al PE, que serían la materia tributaria o la Tesorería Nacional, relaciones exteriores, comercio exterior, seguridad pública, el otorgamiento de patentes de navegación. Acorde con esto, quedarían excluidos de transferir competencias y recursos a las municipalidades, en principio, los ministerios de Hacienda, Educación, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Comercio Exterior, además del PANI, la CCSS o cualquier institución autónoma o semiautónoma; esto por cuanto se deben trasladar únicamente competencias del PE.

▶ Adicionalmente, debe considerarse que solo pueden ser trasladadas a favor de las municipalidades, aquellas competencias del Ejecutivo que sean susceptibles de ser ejercidas localmente por estas, lo cual plantea otra limitante en el sentido de que competencias de alcance nacional o regional, que no tengan vocación local, esto es que no sean asimilables o adaptables desde lo



nacional al ámbito del municipio, tampoco pueden ser transferidas, como sería el caso del eventual traspaso del Sistema Penitenciario Nacional o del Sistema de Registro y Catastro Nacional, que pertenecen al Ministerio de Justicia, así como el Sistema Nacional de Planificación que por antonomasia no es asimilable a lo local –dado su alcance nacional- y que está a cargo del MIDEPLAN. Al respecto, señala (Jinesta Lobo, Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, 2002):

“Las competencias y servicios públicos tendrán una vocación nacional no antojadizamente sino, básicamente, por aplicación de criterios objetivos tales como la necesidad de evitar omisiones, duplicidades y contradicciones en la gestión administrativa y de garantizar una especialidad técnica y objetividad política, con lo cual nos referimos, esencialmente, a los órganos desconcentrados en grado máximo de los Ministerios. En todo caso, la identificación de las competencias y servicios nacionales requiere un estudio y análisis pormenorizado y casuístico de cada una de las funciones y competencias en manos del Poder Ejecutivo”

En cuanto al punto b), tenemos que, si se excluyen del ámbito presupuestario competencial a transferir, para alcanzar el 10% constitucional, los presupuestos de aquellos ministerios que poseen competencias establecidas por la CP, por ser intransferibles, al menos el 86% por ciento del presupuesto ordinario de la República, no podría ser considerado para efectos de trasladar recursos, haciéndose patente la segunda gran limitante para la aplicación del proceso de transferencia. Dicho sea de paso, los ministerios de Educación y Seguridad Pública son los dos más grandes organizacionalmente y disponen del mayor presupuesto, por lo que su exclusión del universo de competencias transferibles, limita y compromete significativamente, todo el proceso de transferencia, desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos financieros para poder alcanzar la meta de trasladar a las municipalidades el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto en mención.

Además, debe considerarse el factor de que una gran cantidad de los ministerios restantes, aparte de los seis citados anteriormente, poseen una participación tan pequeña en el presupuesto nacional, que ni siquiera se acercan al 1,5% correspondiente a un tracto anual a transferir. Tal es el caso de ministerios, tales como, Vivienda o Ciencia y Tecnología.

En general como puede apreciarse, el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, ha estado inmerso en diversos problemas de diseño jurídico y de adaptación a la realidad institucional, que incluyen la obligada consideración de factores de índole político y presupuestario e incluso el abordaje de fondo sobre el concepto de la descentralización del Estado del Estado.



Aunado a las limitaciones señaladas, debe observarse lo dispuesto por la Sala Constitucional, que en lo conducente establece: *“a) que transferir fondos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades del país, pura y simplemente, no resulta inconstitucional; b) la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades, no puede ir más allá de lo que resulten ser intereses y servicios locales, límite constitucional de su jurisdicción; c) la ley que disponga el traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, no podrá alterar el equilibrio constitucional de los Supremos Poderes del Estado, ni el balance en la administración de lo que es nacional y lo que es local; y d) esa misma ley no podrá imponerle a las municipalidades, en el carácter de gobierno local, hacer o ejecutar planes o proyectos concretos, porque hacerlo podría implicar que se invada, indebidamente, la autonomía municipal”* (Poder Judicial. Sala Constitucional, 2000).

Como se observa, la transferencia de competencias debe considerar una serie de aspectos y regulaciones a efectos de ejecutarse, que impregnan de gran complejidad la implementación efectiva del proceso.

En vista del panorama presentado, en donde el proceso del 170 constitucional, en la práctica podría traducirse nugatorio e ilusorio por inconsistencias y problemas de diseño con que se formuló el proceso, que surgen de la misma base legal, es pertinente que desde el PE se considere seriamente la posibilidad, de promover una reforma constitucional que modifique el artículo 170 y subsecuentemente la 8801, a efecto de facilitar una transferencia real y efectiva de competencias y recursos a las municipalidades.

5.2.1.4 La inevitable reducción del aparato estatal y redefinición de las competencias descentralizadas.

En aplicación del artículo 9. e) supra citado y 4 in fine del DE 36004-PLAN, una de las derivaciones jurídico materiales del traslado de competencias, es que el ministerio transmitente, debe promover a la brevedad posible, una reorganización de su estructura interna y una redistribución de los recursos humanos y materiales con que cuenta para atender la competencia a transferir, de modo tal, que se ajuste su estructura y se proceda a la cesación o reubicación de sus funcionarios, que previo al traslado de la competencia la ejecutaban; por ende sería de esperar que se produzca, una concomitante disminución en estos factores y se reduzca el tamaño del Estado a nivel del Ejecutivo, por lo que este, es uno de los cometidos que el proceso de transferencia tiene, desde un punto de vista integral. Al efecto el artículo 4 del citado decreto señala, en sus últimos dos párrafos:

“Dispuesta una transferencia se trasladarán a los entes locales la documentación y archivos pertinentes y según se convengan los bienes dispuestos al servicio.

El personal con el que se convenga su traslado pasará inmediatamente al servicio local, previa liquidación de los funcionarios, y estará sujeto al régimen de empleo aplicable en los entes receptores. El que no se convenga será reubicado en el Poder Ejecutivo o bien será liquidado conforme a la ley”.

Vale traer a colación, la experiencia de la única ley de transferencia que se ha emitido - Ley 9329- por medio de la cual, el MOPT transfirió la atención de la red vial cantonal a las municipalidades. A esta sazón, se ha observado que tal ministerio promovió en el año 2017, una reorganización que dio lugar a la supresión del organigrama institucional de la Dirección de Gestión Municipal (según consta en el Oficio DM-247-17 con fecha del 24 de abril del 2017). No obstante, no se procedió con el despido, ni traslado a las municipalidades de ningún funcionario de esta dependencia, dado que todos fueron reubicados dentro del mismo ministerio.

5.2.2 ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS A LAS MUNICIPALIDADES: VIABILIDAD EN SU ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN.

Tal como se expone en el marco conceptual y en el apartado referente al análisis jurídico del proceso, la Asamblea Legislativa en su función de constituyente derivado, ordena mediante la reforma al artículo 170 constitucional, una transferencia de recursos a las Municipalidades no inferior al 10% de los ingresos ordinarios previstos en el presupuesto ordinario de la República. No obstante, el cumplimiento de dicho mandato se encuentra sujeto (según lo dispuesto por la



citada reforma), al traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, que puedan ser ejercidas localmente.

En ese sentido, se señaló en el punto 5.2.1.3 referente a las restricciones jurídico-presupuestarias para la ejecución del mandato constitucional del presente documento, que no sólo la identificación de las posibles competencias a transferir es un problema de gran dificultad, sino también, que el PE posea los recursos financieros para alcanzar el 1,5% de los ingresos ordinarios, por tracto anual de recursos a trasladar a las Municipalidades, hasta llegar a la meta constitucional.

De ahí la importancia de realizar un análisis del presupuesto ordinario de la República del año en curso, a fin de tener un panorama actual de la disponibilidad de recursos financieros por parte del Poder Ejecutivo, para la implementación cabal del proceso,

Para ello, se considera necesario abordar el presente apartado, mediante el desarrollo de los siguientes ítems:

5.2.2.1 La composición y dinámica del presupuesto ordinario de la República.

El presupuesto nacional es el instrumento de política pública que utiliza el Gobierno para poner en cifras los compromisos de pago (objeto de gasto) de todas las instituciones que conforman el gobierno central y las respectivas fuentes de financiamiento que este posee, es decir, es el instrumento mediante el cual se equilibran los ingresos y gastos públicos de un año.

De conformidad con la Ley 9632 el presupuesto total aprobado para el año 2019 fue de ₡10.940.381,10 (millones), el cual según los artículos 1 y 2 de dicha norma, referentes a la aprobación de los ingresos como de los egresos ordinarios y extraordinarios de la Republica, posee el siguiente detalle:

a) Presupuesto de Ingresos.

Este rubro presupuestario, conforma la base cuantitativa para la estimación del recurso económico transferible a las municipalidades._De conformidad con lo establecido en dicha ley, el presupuesto de ingresos es el siguiente:

Cuadro 1: Presupuesto Ordinario de la República, ingresos, año 2019 (expresado en millones de colones)

Rubro	Monto
Ingresos Corrientes	₡5.087.023,47
Tributarios	₡4.733.391,00
Contribuciones Sociales	₡74.000,00
Ingresos no tributarios	₡61.182,00
Transferencias corrientes	₡218.450,47
Ingresos Extraordinarios	₡5.856.057,78
Financiamiento Interno	₡5.853.338,89
Recursos de vigencias anteriores	₡2.718,89
Total Ingresos	₡10.943.081,25

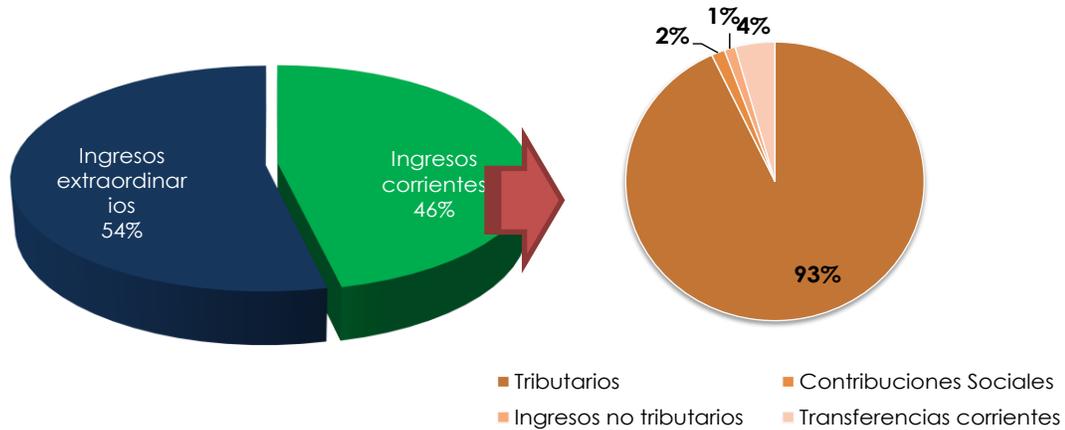
Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el detalle del artículo 1 de la Ley 9632. (Legislativa, Asamblea, 2018).

Tal y como puede inferirse del cuadro anterior, los ingresos que contempla dicho presupuesto corresponden a ₡10.940.381,10 millones; monto que, respecto al presupuesto contemplado en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico, 2018 (Ley 9514), experimentó en términos porcentuales un crecimiento del 17,2%.

Considerando la estructura establecida por el clasificador de ingresos del Ministerio de Hacienda, el monto total aprobado está compuesto por ₡5.087.053,60 millones correspondientes al ingreso corriente; mientras que los ₡5.856.057,78 millones restantes, corresponden al financiamiento mediante deuda (venta de títulos valores o préstamos). Esto implica en términos porcentuales, (véase gráfico 1) que del 100% del presupuesto de ingresos, aproximadamente un

54% depende del financiamiento con deuda y un 46,5% de ingresos corrientes; último porcentaje en el que los ingresos tributarios financian el 93,04%, distribuido de la siguiente manera: renta (39,91%), ventas (33,91%), combustible (11,20%), otros ingresos tributarios (10,32%), el impuesto selectivo de consumo (4,70%) y propiedad de vehículos (3,72%); respectivamente. Tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Composición porcentual del presupuesto de ingresos, año 2019.



Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el cuadro 1.

Un elemento adicional que ilustra la situación presupuestaria actual, es el comportamiento experimentado por los ingresos ordinarios y extraordinarios respecto al presupuesto del año 2018. En términos generales, la comparación entre los montos totales de ambos presupuestos, señalan:



a) Un aumento considerable en la participación del endeudamiento para financiar el presupuesto, pues pasó en términos porcentuales del 44,3% (2018) a 54% en el año 2019.



b) Una disminución del financiamiento mediante recursos propios (ingresos corrientes), el cual paso del 55,7% en el año 2018, a un 46% en el año 2019.

b) Presupuesto de Gastos.

En el extremo correspondiente al presupuesto de los gastos, se identifica en términos absolutos y relativos (gráfico 2), que el servicio de la deuda (intereses y comisiones + amortización), es el rubro que concentra la mayor cuantía del presupuesto de gastos 2019, con un monto equivalente a ₡4.567.221,76 millones, que comprende un 42% de participación dentro del presupuesto total de egresos, seguido por las transferencias corrientes (27%), las remuneraciones (24%), las transferencias de capital (4%) y otros¹² con un 3%, respectivamente, tal y como se muestra a continuación:

¹²Este dato cuantifica los rubros correspondientes a: servicios, materiales y suministros, activos financieros, bienes duraderos y cuentas especiales.

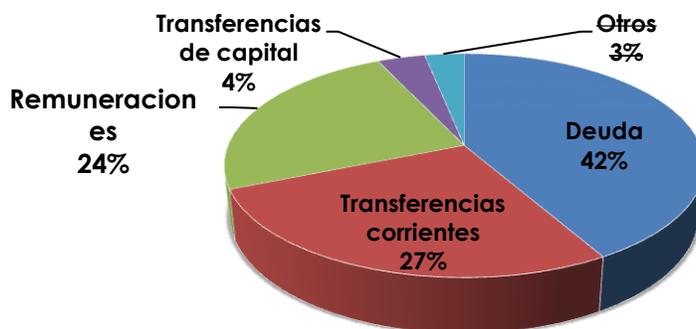
Cuadro 2: Presupuesto Ordinario de la República, gastos año 2019 (expresado en millones de colones)

Estructura del Clasificador del Gasto	Monto
Remuneraciones	₡2.650.597,55
Servicios	₡217.239,47
Materiales y suministros	₡65.576,88
Intereses y comisiones	₡1.672.298,64
Activos Financieros	₡1.488,06
Bienes duraderos	₡60.586,28
Transferencias corrientes	₡2.961.875,37
Transferencias de capital	₡417.928,61
Amortización	₡2.894.923,12
Cuentas especiales	₡567,25
Total Gastos	₡10.943.081,25

Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el detalle del artículo 2 de la LEY 9632. (Legislativa, Asamblea, 2018).

Cuya composición porcentual, se presenta de la siguiente manera:

Gráfico 2: Composición porcentual del presupuesto de gastos. Año 2019.



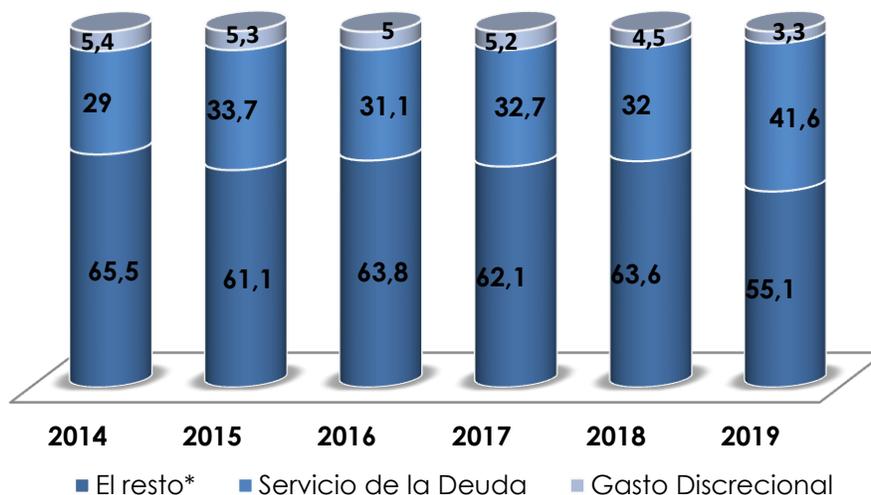
Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el cuadro 2.

Según se observa del presupuesto de gastos, este está comprometido con el pago de la deuda y el resto de componentes definidos, lo que provoca una rigidez en la disponibilidad y distribución de recursos presupuestarios, para poder incrementar el financiamiento de las Municipalidades mediante la transferencia de competencias, tal como sucedió con la transferencia de la red vial cantonal.

Salvo que se generen impuestos nuevos (como el caso del IVA), se redistribuyan los impuestos existentes o se rebajen algunas partidas presupuestarias, no será tarea sencilla obtener los fondos necesarios para darle continuidad al proceso.

Al respecto, según información del MH y de la OCDE, en el quinquenio comprendido entre 2014-2019, en promedio, aproximadamente el 95% del gasto está asociado a porcentajes fijos de pago, mientras que el restante 5% corresponde al margen de acción disponible para gastos prescindibles. Nótese que de acuerdo a la información del gráfico 3, para el caso concreto del año 2019, el margen de maniobra establecido señalado como "gasto libre" es el más bajo de los últimos 5 años, pues alcanzó un porcentaje de apenas el 3,3%.

Gráfico 3: Comportamiento del gasto, por destino específico y composición porcentual anual (2014-2019).



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

La anterior estructura del gasto, está determinada -en gran medida- por los desembolsos en que debe incurrir el Gobierno para el cumplimiento de disposiciones constitucionales y/o legales que imponen transferencias con un destino específico de los recursos, por ejemplo, las contenidas en los artículos 78, 85, 96, 170 y 177 constitucionales, en los que se indican los montos que deben ser presupuestados para atender temas de educación, justicia, materia electoral, transferencia de recursos a las municipalidades, entre otros. Por otra parte, contempla tanto el pago por concepto de gastos ineludibles como lo constituyen las remuneraciones (salarios y contribuciones sociales), los aportes del Estado a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), las pensiones con cargo al presupuesto nacional y el mismo pago del servicio de la deuda, así como los relacionados con la asignación de los recursos que se giran al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los provenientes del Impuesto Único a los combustibles (IUC), los compromisos para el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) correspondientes a porcentajes previamente definidos del impuesto de

renta, licores y cigarrillos, los recursos provenientes del impuesto a personas jurídicas, entre otros.

Estos compromisos de pago con destino específico y la deuda pública, disminuyen la capacidad de acción del Gobierno, para hacer frente a nuevos compromisos con recursos propios y efectuar modificaciones a la distribución del presupuesto, por lo que, en el marco del proceso para la transferencia de competencias, se hace necesario dejar claro, que el traslado de competencias únicamente puede realizarse con los recursos ya asignados en los ministerios para su atención.

5.2.2.2 Ámbito de cobertura institucional del presupuesto ordinario de la República.

En términos globales, el presupuesto de la República se utiliza para financiar las siguientes entidades:

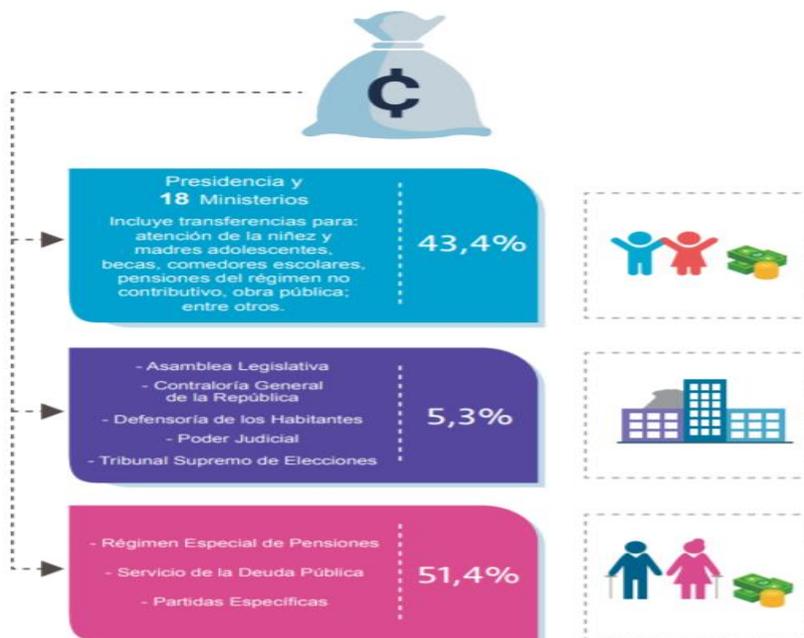
Cuadro 3: Detalle del ingreso ordinario y extraordinario de la ley de presupuesto ordinario, 9632, por Poderes de la República (expresado en millones de colones).

Institución	Ingreso Corriente	Ingreso Extraordinario (financiamiento)	Ingreso Total
Asamblea Legislativa	₡31.362,06	₡4.507,94	₡35.870,00
CGR	₡19.711,48	₡1.613,52	₡21.325,00
Tribunal Supremo de Elecciones	₡38.438,56	₡4.348,94	₡42.787,50
Defensoría de los Habitantes	₡5.902,05	₡385,95	₡6.288,00
Regímenes Especiales de Pensiones	₡834.606,98	₡225.830,02	₡1.060.437,00
Servicio de la Deuda Pública	₡1.676.127,73	₡2.890.511,81	₡4.566.639,54
Poder Ejecutivo, Ministerios y Órganos Adscritos	₡2.056.865,08	₡2.677.466,94	₡4.734.332,02
Poder Judicial	₡423.477,38	₡49.924,81	₡473.402,19
Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional	₡2.000,00	--	₡2.000,00
Total del presupuesto	₡5.087.023,47	₡5.856.057,78	₡10 943 081,25

Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el detalle del artículo 1, (Legislativa, Asamblea, 2018).

Gráficamente, la siguiente figura muestra la asignación porcentual de los recursos establecidos en la ley de presupuesto ordinario 2019.

Figura 6: Asignación porcentual de los recursos, año 2019.



Fuente: (Ministerio de Hacienda., 2019.), pág.9.

Partiendo del ámbito de cobertura institucional del presupuesto ordinario de la República, se hace necesario otro punto de análisis. Como bien puede apreciarse de la información consignada en el cuadro anterior, tal presupuesto se utiliza para financiar tanto los tres Poderes de la República y el Órgano Electoral, como el servicio de la deuda y el régimen especial de pensiones, en los términos que se plantean a continuación: a) el Poder Ejecutivo consignado bajo el rubro correspondiente a los ministerios y órganos adscritos con un monto equivalente a los ₡4.734.332,02 millones, b) las dependencias del Poder Legislativo como lo son la Asamblea Legislativa (AL), la Contraloría General de la República (CGR) y la Defensoría de los Habitantes (DF) con un monto de ₡63.483,00 millones y c) el Poder Judicial (PJ) con ₡473.402,19, millones; los cuales cuantifican un monto total de ₡5.271.217,21 millones, así como, el servicio de la deuda con ₡4.566.639,54 millones y el régimen especial de pensiones con ₡1.060.437,00; principalmente.

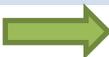
La estimación de la erogación presupuestaria establecida en el 170 constitucional, se hace sobre la base de la totalidad de los ingresos corrientes u ordinarios del presupuesto nacional, es decir, sobre los ₡5.087.023,47. No obstante, las competencias a transferir corresponden solamente a órganos del Poder Ejecutivo, esto es el conjunto de los ministerios. Por lo que no es congruente, que la asignación presupuestaria sea sobre la base del 100% de los ingresos ordinarios, que cobija a toda la institucionalidad señalada. A todas luces pareciera que la intención del legislador fue incrementar el financiamiento de las Municipalidades,

más que trasladar competencias con los recursos ya presupuestados por los ministerios.

De conformidad con el ámbito competencial transferible, tal asignación presupuestaria debería aplicarse sobre una base -año 2019- del 40,43% del total de los ingresos referidos (ordinarios), correspondiente únicamente, a la participación que posee el PE dentro del presupuesto ordinario de la República. Ello permitiría una asignación más conservadora y acorde con la situación fiscal del país, pero siempre considerable para el erario público. Esto implica que debe existir un análisis de fondo por parte del Ejecutivo y el Legislador, previo al traslado de nuevas competencias al tenor de lo dispuesto por el numeral 170 de la Constitución Política.

El siguiente cuadro comparativo, muestra el efecto que causa la estimación señalada en el artículo 170 constitucional, sobre la base de los ingresos ordinarios asignados al Poder Ejecutivo para el ejercicio económico del 2019:

Cuadro 4: Determinación de la estimación del 10%, sobre la base de cálculo de la totalidad del ingreso ordinario versus el ingreso ordinario del Poder Ejecutivo (ministerios), según Ley 9632.

Concepto del desglose	Ingreso ordinario del presupuesto la República (a)		ingreso ordinario del presupuesto de los ministerios y sus órganos desconcentrados (b)
Total de Ingresos Ordinarios	₡5.087.023,47		₡2.056.865,08
Monto a asignar equivalente al 10%	₡508.702,35		₡205.686,51
Diferencia de recursos a asignar el 10% de los recursos a las municipalidades sobre base de cálculo de (a) versus (b): ₡303.015,84			
Monto a asignar equivalente al 1,5%	₡76.305,35		₡30.852,98
Diferencia de recursos a asignar el 1,5% de los recursos a las municipalidades sobre base de cálculo de (a) versus (b): ₡45.452,38			

Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el detalle del artículo 1, (Asamblea Legislativa, 2018).

Tal como puede observarse en el cuadro anterior, el monto estimado del 10% constitucional sobre la base del presupuesto ordinario de la República es de ₡508.702,35 millones, no obstante, en caso de que dicha estimación presupuestaria se efectuara sobre la base del presupuesto del PE, el monto equivalente al 10% sería de ₡205.686,51 millones aproximadamente, lo cual en términos absolutos es una diferencia de ₡303.015,84 millones.

Bajo el mismo razonamiento, si se cuantifica el 1,5% anual sobre la totalidad del ingreso ordinario de la República correspondiente al año 2019, debería transferirse

un monto equivalente a ₡76.305,35 millones. En caso de efectuar dicho cálculo sobre la base únicamente del presupuesto del PE, el monto a transferir correspondería a ₡30.852,98 millones, lo que implica una diferencia de ₡45.452,37 millones respecto al monto equivalente a los ₡76.305,35 millones resultantes del cálculo del 1,5% del ingreso ordinario de la República.

De calcularse el porcentaje referido sobre la base del ingreso ordinario del Poder Ejecutivo, se daría al proceso de transferencia una mayor oportunidad de alcanzar la meta constitucional.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que con la promulgación de la Ley 9524 de 7 de marzo de 2018, "Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central", se plantea un aumento del monto del presupuesto ordinario de la República, bastante considerable, al incorporarse los presupuestos de los órganos desconcentrados al presupuesto de los ministerios a partir del año 2020. Consecuencia lógica, se deberá recalcular -a la alta- el porcentaje, tanto del 10% como del 1,5% del Presupuesto Ordinario de

la República que deba trasladarse a las municipalidades, lo que dimensiona la dificultad de continuar con la implementación del Proceso; por cuanto los presupuestos de estos órganos desconcentrados, verbigracia CONAVI, Migración y Extranjería o el Registro Nacional, aumentarían el "quantum" del presupuesto nacional de manera significativa, sin que sus competencias sean susceptibles de ser transferencias a las municipalidades. Ello aumenta el monto del financiamiento a las municipalidades y a la vez, establece una brecha más grande entre las posibles competencias transferibles y el cumplimiento de la meta presupuestaria constitucional.

5.2.2.3 Requerimientos del mandato constitucional, determinantes de la viabilidad de continuar con el proceso.

Para la implementación del 170 constitucional vigente, es preciso calcular -para la estimación de los recursos a transferir tomando como base el año 2019- el equivalente al diez por ciento (10%) de la totalidad de los ingresos ordinarios asignados en el presupuesto nacional, debiendo prorratearse en un 1,5% anual, como mínimo para financiar la transferencia de competencias establecida en leyes especiales. En ese sentido, según el cuadro 4, tenemos que el:

- ▶ monto a asignar equivalente al 10%, es de ₡508.702,35 millones.
- ▶ monto a asignar equivalente al 1,5%, es de ₡76.305,35 millones.

Una vez cuantificados los montos correspondientes para la transferencia de recursos, el siguiente requerimiento es identificar del presupuesto asignado a cada ministerio, tal como se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Detalle de los presupuestos de ingresos de las Instituciones del Poder Ejecutivo, por fuente de financiamiento, año 2019 (expresado en millones de colones).

Ministerio	Ingresos Corrientes	Ingreso Extraordinario (financiamiento)	Ingreso Total
Ministerio de la Presidencia (MP)	₡9.519,64	₡403,36	₡9.923,00
Ministerio de Gobernación y Policía (MGP)	₡42.365,88	₡8.760,12	₡51.126,00
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE)	₡25.482,45	₡1.261,25	₡26.743,70
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	₡239.366,95	₡21.898,30	₡261.265,25
Ministerio de Hacienda (MH)	₡109.431,63	₡6.454,37	₡115.886,00
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	₡41.753,77	₡2.197,23	₡43.951,00
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	₡22.236,08	₡351,92	₡22.588,00
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	₡74.303,51	₡344.086,49	₡418.390,00
Ministerio de Educación Pública (MEP)	₡564.314,50	₡2.084.097,50	₡2.648.412,00
Ministerio de Salud (MS)	₡216.331,70	₡116.103,30	₡332.435,00
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	₡472.370,96	₡1.947,04	₡474.318,00
Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)	₡41.011,91	₡2.857,09	₡43.869,00
Ministerio de Justicia y Paz (MJP)	₡118.462,10	₡16.625,03	₡135.087,13
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)	₡3.109,09	₡4.183,91	₡7.293,00
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	₡6.785,59	₡601,41	₡7.387,00
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	₡11.536,24	₡358,87	₡11.895,11
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICIT)	₡8.019,99	₡388,01	₡8.408,00
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	₡34.306,42	₡19.815,58	₡54.122,00
Total	₡2.040.708,39	₡2.632.390,81	₡4.673.099,19

Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la información contemplada en el detalle del artículo 1, (Legislativa, Asamblea, 2018).

A modo de corolario, del análisis de la información consignada en el cuadro 5, se concluye que:

► Once de los dieciocho ministerios (MP, MGP, MAG, MEIC, MCJ, MIVAH, COMEX, MIDEPLAN, MICIT, MOPT y MINAE) -que concentran aproximadamente el 15,24%¹³ de los ingresos ordinarios del Poder Ejecutivo- no poseen competencias transferibles cuyo presupuesto para su atención, alcance 1,5% de tales recursos (equivalente a ₡76.305,35 millones), pese a que podrían poseer competencias transferibles a las municipalidades; por lo que para este grupo de ministerios se podría valorar, transferir en conjunto varias competencias que alcancen el 1,5% de recursos a transferir por tracto anual. Por otro lado, al margen del proceso de transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades, se podría valorar la posibilidad de proceder con la eventual suscripción de convenios para establecer "coadyuvancias" en torno a las funciones ministeriales, en donde las municipalidades podrían actuar como unidades ejecutoras territoriales de esos ministerios.

► De las restantes siete carteras ministeriales, los ministerios de Hacienda, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Justicia y Paz y Trabajo y Seguridad Social¹⁴, poseen un presupuesto de ingresos corrientes superiores al 1,5% requerido como porcentaje mínimo para financiar el traslado de futuras y nuevas competencias a las municipalidades, no obstante, conservan competencias que resultan de conformidad con los artículos 139, 140 (incisos 1,6,7,9,12 y 16 de la CP) y el título V de la Constitución Política relativo a los derechos y garantías Sociales), intransferibles.

En relación con los ministerios de Salud y Educación Pública, pese a que poseen al igual que las cinco carteras ministeriales citadas, competencias con asignaciones presupuestarias para su atención suficientes para alcanzar el 1,5%, las mismas son intransferibles. No obstante, poseen competencias que, por no tratarse de sustantivas, de conformidad con el artículo 3 del DE 36004-PLAN,

pueden ser transferidas a las municipalidades bajo la figura de *ley especial para la transferencia de competencias, tales como*, los programas de infraestructura educativa (MEP) y los centros de educación y nutrición y centros infantiles de atención integral (CEN-CINAI del MS) (véase el anexo 7 y 8).

En el caso particular de la infraestructura educativa, debe tomarse en consideración que es una actividad conocida por las municipalidades, quienes

¹³ En términos absolutos, dicho porcentaje equivale a ₡311.104,80 millones de colones de los ₡2.040.708,39 millones de colones, correspondientes al ingreso ordinario del PE para el año 2019.

¹⁴ Obsérvese que en conjunto, estos 5 ministerios suman una cuantía de ₡965.114,09 millones de colones del total del ingreso ordinario del Poder Ejecutivo para el año 2019, lo cual en términos porcentuales corresponde al 48% del ingreso ordinario correspondiente al Poder Ejecutivo.



actualmente colaboran con procesos de intervención de infraestructura en escuelas y colegios, inclusive con recursos propios.

En términos de gestión y de eficiencia de la prestación del servicio, existe vasta información que justificaría el traslado de funciones del PE a las municipalidades:

En materia de la infraestructura educativa, la CGR en el informe técnico del presupuesto 2019, señala que al 30 de junio de 2018 estas entidades (sic) tenían disponibles ₡154.631 millones en el sistema de Caja Única. (Contraloría General de la República., 2018).

Según Informe DFOE-SOC-IF-09-2012 emitido por la CGR, se requiere agilizar los trámites de contratación de infraestructura educativa, debido a que en promedio, se tarda 145,44 días hábiles en el proceso; por lo que -eventualmente- el cede de esta función, podría mejorar el servicio que se brinda al quedar delegado localmente. (Contraloría General de la República., 2012.)

Dicho informe señala, además, la necesidad de establecer un mayor control del uso de los recursos que se transfieren a las juntas de educación. Considerándose que estas, son nombradas por el Concejo Municipal, podría resultar atinente el traslado de la mencionada competencia a las municipalidades, a efecto de mejorar el control que se requiere para el buen desarrollo de esta competencia ministerial.

Por otro lado, y para el caso de las competencias del Ministerio de Salud susceptibles a ser transferidas, se advierte que en principio la única función analizada como posible competencia a ser transferida por parte de dicho ministerio a las municipalidades, correspondería a los ₡27.846,20 millones asignados al Programa CEN-CINAI.

No obstante, tal y como se muestra en la tabla 4, pese a que ambas funciones pueden ser transferibles a las municipalidades, las mismas tienen a la luz del presupuesto 2019, una asignación presupuestaria para su atención, insuficiente para alcanzar al menos el 1,5% del presupuesto ordinario de la República, referido en el 170 constitucional; por lo tanto, al igual que en los casos anteriormente citados, al no alcanzar el mínimo establecido, no se estaría cumpliendo con lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente; más si podría estar sujeta a ser desarrollada de manera coordinada con las municipalidades.

Tabla 4: Competencias susceptibles de ser transferidas por parte de los ministerios de Educación Pública y Salud a las municipalidades, por programa presupuestario, año 2019.

Programa presupuestario sujeto a una posible transferencia	Misión/producto del programa	Presupuesto En Millones	Porcentaje de participación de conformidad con el 1,5% constitucional
(554) Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo-DIEE-	Coadyuvar con el funcionamiento óptimo de los centros educativos mediante la identificación de necesidades, planificación, desarrollo y seguimiento de los planes, programas y proyectos de infraestructura física educativa relacionadas con la adquisición de terrenos, construcción de obra nueva, mantenimiento preventivo y correctivo y el equipamiento educativo que se ajuste a las distintas modalidades, zonas del país y lo establecido en la Ley 7600.	₡30.421,00	0,60%
(635) Partidas no asignables a programas Dirección Nacional de centros de educación y nutrición y centros infantiles de atención integral¹⁶.	Dotar a los órganos desconcentrados adscritos al Ministerio de Salud, a instituciones públicas descentralizadas y a entidades privadas sin fines de lucro, de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por Ley, garantizando la ejecución eficiente de los recursos y la provisión de servicios para la atención integral de la salud de calidad.	₡27.846,20 ¹⁵	0,55%

Fuente: Elaboración STEPT/AME con base a la (Asamblea Legislativa, 2018).

Por lo que, en el marco del proceso para la transferencia de competencias, pareciera que es posible presentar un único proyecto de ley en que se someta a

¹⁵ Este monto considera la transferencia de recursos que debe efectuarse a dicha Dirección en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral, Ley 8809.

¹⁶ Los códigos presupuestarios para la identificación de esta partida son: 60102 (CG-01), 001(F-F), 1310 (C-E), 3230 (CF) y 235 (I-A).

consideración de los legisladores, la transferencia de dichas funciones a las municipalidades.

Luego del análisis jurídico presupuestario que antecede, es factible aseverar, que el diseño constitucional del modelo de transferencia de competencias en Costa Rica, presenta diversos problemas en su aplicación e implementación, particularmente, respecto a las competencias que jurídicamente se puedan transferir y a la posibilidad de cumplir mediante tales transferencias, con el porcentaje del 10 % establecido por la propia Constitución, a transferirse en tramos del 1,5 % anual.

Se presentan ciertas situaciones con las competencias, que a la vez constituyen limitaciones jurídicas con incidencia presupuestaria en la implementación del modelo, establecidas por el propio ordenamiento jurídico, tales como:

- ▶ competencias que no se pueden transferir por ser propias del Poder Ejecutivo, dentro de las que se encuentran en su mayoría, las de mayor cuantía, que cuentan con recursos suficientes para alcanzar el 1,5% a transferir;
- ▶ competencias que no son susceptibles de ejercitarse localmente, por lo que resultan intransferibles y;
- ▶ competencias del Poder Ejecutivo transferibles, pero con una cuantía que está lejos de alcanzar ese 1,5 % anual dispuesto por ley.

La norma omite establecer una erogación en favor de las Municipalidades, consecuente con las competencias y recursos posibles de trasladar, considerándose, las limitaciones para transferir competencias, la identificación de aquellas que son transferibles y cuantificación de los recursos que les fueron asignados en el presupuesto ministerial correspondiente; garantizando así, alcanzar la meta porcentual y el cumplimiento de la norma constitucional.

Las limitaciones jurídicas para transferir competencias establecidas en la misma Constitución y la consecuente reducción del ámbito presupuestario

competencial del modelo -necesario para alcanzar la meta constitucional- frente a la base sobre la que se deben calcular los porcentajes señalados, generan una distorsión que está afectando la implementación efectiva del mismo, ya que con ello se redujo el ámbito de competencias a transferir, excluyéndose, algunas importantes cuya cuantía era necesaria para alcanzar tanto los tramos anuales del 1,5%, como el porcentaje meta; se limitó la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de la meta trazada, que actualmente, se torna ilusorio mediante la aplicación del modelo de transferencia regulado, a menos que el Poder Ejecutivo, disponga de recursos adicionales a los presupuestados para la competencia a transferir -que permita alcanzar el porcentaje del 1,5% de cada tramo- cuando la partida presupuestaria prevista por el ministerio para su



atención, no posea una cuantía suficiente para alcanzarlo. O bien, para alcanzar el 10% como meta mínima del modelo constitucional, se requerirá incrementar los recursos de las competencias ya transferidas, en caso de que no haya más competencias que trasladar y no se hubiese cumplido la meta.

Una posibilidad de obtener el 1,5% sin recurso adicional, sería una transferencia conjunta de dos o varias competencias de mediana o baja cuantía (de haberlas), que sumen un monto equivalente al porcentaje referido, pero eso no es garantía de que se pueda llegar a la meta.

En razón de lo anterior, la presente investigación contempló un análisis presupuestario, a fin de determinar la disponibilidad de recursos, tomando como línea base el presupuesto ordinario del presente año.

A la luz del análisis se presenta el panorama, de que únicamente se podrían transferir determinadas competencias de algunos ministerios a las municipalidades, con los recursos que tienen actualmente asignados en los respectivos presupuestos de los ministerios de gobierno, ante la limitada disponibilidad de recursos presupuestarios por parte del Ejecutivo. Ello dificulta considerablemente cumplir con el mandato constitucional de transferir competencias y mediante ello, lograr una erogación en favor de las municipalidades, equivalente a un 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional, ya que, ni las competencias a transferir ni los recursos asignados en el presupuesto para su atención, resultan suficientes para ello.

No es viable con el diseño constitucional y legal vigente del proceso de transferencia de competencias y recursos, erogar en favor de las Municipalidades el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto ordinario de la República.

VI. CAPITULO II: ESTADO DE SITUACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS DEL PODER EJECUTIVO A LAS MUNICIPALIDADES: PERCEPCIÓN DE GRADO DE CUMPLIMIENTO DE RESPONSABILIDADES DEL PE ASIGNADAS POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Como se menciona en el capítulo anterior, la ejecución del proceso para la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, está fundamentada en el artículo 170 de nuestra carta magna y en la Ley 8801 y Decreto Ejecutivo 36004-PLAN.

Al respecto, siendo conscientes del tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley 8801 en el año 2010, así como de la necesidad de informar a la jerarca institucional (en calidad de responsable designado por ley) como a las propias municipalidades (en calidad de instancias receptoras-beneficiarias), sobre el estado actual de cumplimiento de la Ley 8801 y su reglamento, se acordó desarrollar más allá de un listado de acciones que se han llevado a cabo o no, desde la promulgación de la ley, un análisis cuantitativo y cualitativo del grado de cumplimiento de las responsabilidades asignadas por el ordenamiento al Poder Ejecutivo, desde el punto de vista de su percepción.

Para tales efectos, se elaboró un índice compuesto denominado: **Índice de percepción sobre el cumplimiento de la base jurídica (Índice)**¹⁷.

En razón de ello, el presente capítulo expone puntualmente los resultados obtenidos a partir de la implementación de la metodología elaborada para la construcción del Índice;

6.1 RESULTADOS GENERALES DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA BASE JURÍDICA.

El proceso consignado por la Ley 8801 y su reglamento, es complejo y lo regulan principios y disposiciones generales, que establecen responsabilidades asignadas al MIDEPLAN, que generan acciones en el marco de tres grandes dimensiones:

- ▶ Coordinación y articulación interinstitucional,
- ▶ Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos y,
- ▶ Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.

En ese sentido, el Índice se construyó a partir del estudio de la base normativa, considerándose aquellas disposiciones atinentes a las citadas dimensiones y a sus respectivos ítems, los cuales, fueron sometidos a consideración por parte de la Secretaría, particularmente, a los representantes del sector municipal con la finalidad de conocer su percepción.

¹⁷ Para tales efectos, con apoyo del Sr. Carlos Alonso von Marschall Murillo, Jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo y Política Pública, del Área de Análisis el Desarrollo, MIDEPLAN.



Es así como, habiendo analizado las respuestas brindadas por la UNGL, ANAI y el representante del conjunto de las Federaciones de Municipalidades, es posible determinar en términos generales, la percepción que estas instancias tienen sobre las acciones que el PE ha efectuado bajo la coordinación del MIDEPLAN, en el siguiente cuadro de resultados:

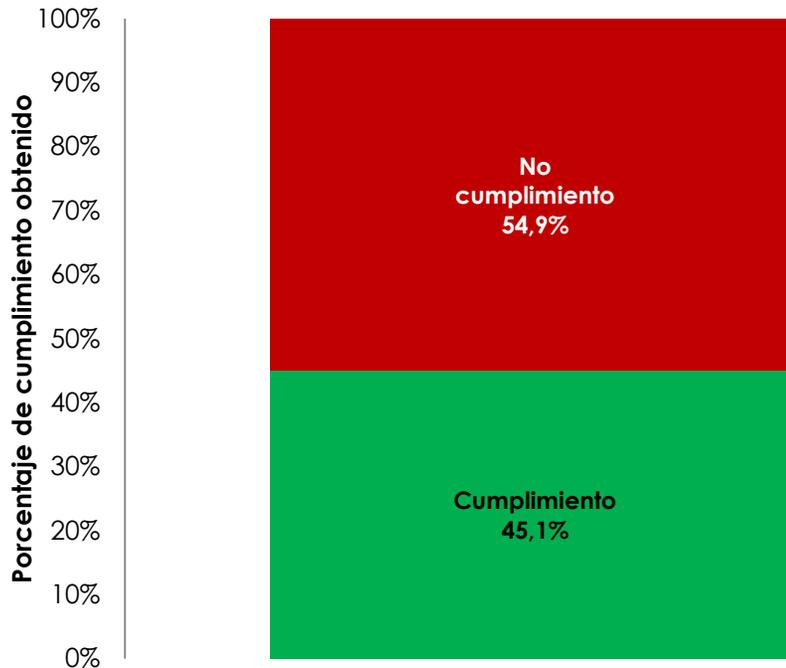
Tabla 5: Resultados del índice. Por dimensión e ítem de análisis.

	Dimensión	Puntaje Deseado	Puntaje Obtenido	Ítems	Puntaje Deseado	Puntaje Obtenido
INDICE= 45,4%	Coordinación y articulación interinstitucional	100	33,30%	Coordinación del Proceso por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo.	100	33,3%
				Coordinación del proceso de transferencias y recurso por parte del MIDEPLAN con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos locales.	100	33,3%
				Coordinación entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos para ejecutar lo establecido por cada ley especial aprobada.	100	33,3%
	Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos	100	42,30%	Identificación de competencias sujetas a ser trasladadas a las municipalidades.	100	33,3%
				Elaboración y presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa.	100	33,3%
				Trasferencia de recursos según las disposiciones jurídicas.	100	66,6%
	Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal	100	58%	Verificación de la Idoneidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias.	100	33,3%
				Elaboración de planes de acción para el mejoramiento de las capacidades municipales previa transferencia de competencias.	100	33,3%
				Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas.	100	100%

Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Gráficamente, los resultados señalados en la tabla anterior, se presentan en forma general de la siguiente manera:

Gráfico 4: Resultados generales del índice.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Tal y como se infiere de la tabla 5 y gráfico 4, el Índice determinó un porcentaje de cumplimiento de tales responsabilidades, de un 45,4%, ubicándose dentro de la escala de valoración en un cumplimiento rezagado, lo que implica a la luz de lo percibido, -según los parámetros de semaforización establecidos para la identificación del cumplimiento - que las acciones realizadas han sido insuficientes para el cumplimiento de las disposiciones establecidas para el PE por el marco normativo vigente.

De las tres dimensiones consideradas, para el efecto, el mayor rezago lo presenta la **dimensión de coordinación y articulación interinstitucional** con un porcentaje de cumplimiento del 33,3%, seguidamente, se encuentra la **dimensión de propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos** con un porcentaje de cumplimiento del 42,3%, de igual manera en condición de rezago y por último, la **dimensión de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal**, cuyo porcentaje de cumplimiento es el único de los tres que logra ubicarse en una condición de incipiente con un 58%.

Llama particularmente la atención, la dimensión de *coordinación y articulación interinstitucional*, dentro de la cual, todos los ítems obtuvieron un resultado rezagado, y cuya ejecución recae primordialmente, en el rol del MIDEPLAN como autoridad responsable de su conducción.

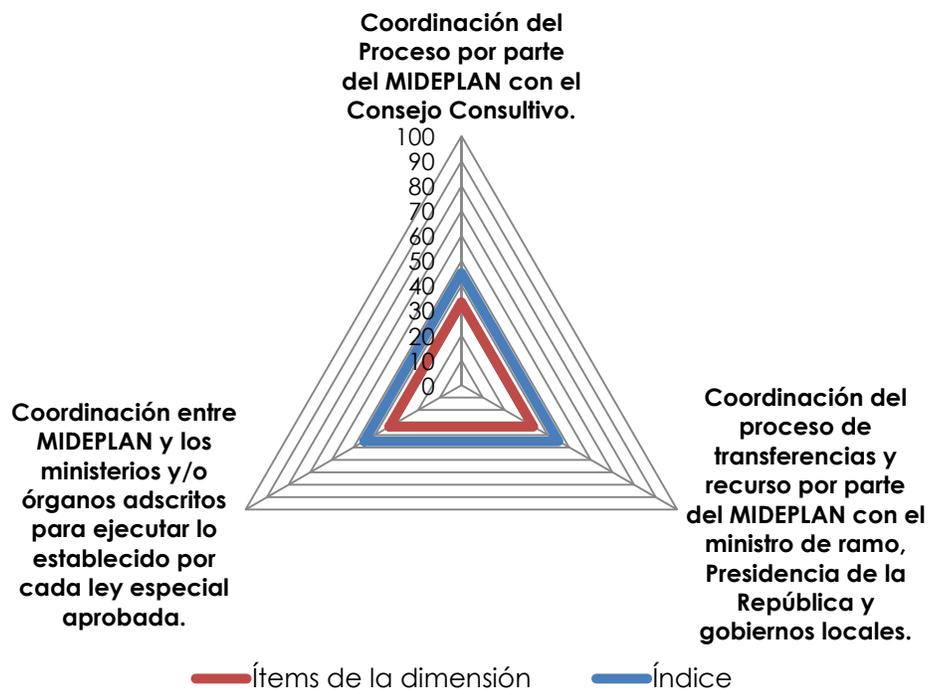
6.2 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR DIMENSIÓN E ÍTEMS.

6.2.1 Dimensión de coordinación y articulación interinstitucional.

Tal y como se señaló, esta dimensión fue la que porcentualmente tuvo la calificación más baja de las tres dimensiones contempladas en el Índice.

Gráficamente, los ítems asociados a esta dimensión, se comportaron de la siguiente manera:

Gráfico 5: Cumplimiento relativo de los ítems que conforman la dimensión de coordinación y articulación interinstitucional.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

En el gráfico anterior, se puede inferir del comportamiento de los ítems que componen la dimensión de articulación y coordinación interinstitucional, que todos obtuvieron una percepción de cumplimiento del 33,3% (línea color azul) y distanciados por menos del resultado global del Índice (línea color rojo).

Las justificaciones de respuesta que brindaron las organizaciones de representación municipal para calificar esta dimensión con un nivel de rezago, versaron en apuntar que la coordinación ha sido escasa, ya que en los últimos años el espacio del Consejo Consultivo ha generado pocas reuniones y no ha sido frecuente, ni como espacio de discusión o planteamientos, ni como articulador

con el PE, pudiendo incidir esto en la no elaboración y presentación de anteproyectos de ley.

En contraste, la revisión documental realizada detalla a manera de recuento, que a partir del año 2010 con la entrada en vigencia de la Ley 8801, en el mes de junio del año 2012, fue creada dentro de la estructura orgánica del MIDEPLAN, la Secretaría Técnica Ejecutiva del Proceso de Transferencias de competencias y recursos.

Con la creación de esta instancia en el mes de agosto de ese mismo año, el MIDEPLAN activó el trabajo de coordinación con el Consejo Consultivo y el mecanismo de coordinación común utilizado en el periodo del gobierno Chinchilla-Miranda, fue el de reuniones periódicas con seguimiento de acuerdos, concibiéndose esta instancia, como la plataforma en la que convergen el sector municipal y el PE para coordinar y concertar el proceso.

En el periodo comprendido entre los años 2010-2014 según el informe de labores del ministro se detalla que:

“se realizaron ocho sesiones del órgano colegiado, durante las cuales, se analizaron profusamente todas las opiniones y propuestas de todos los representantes a efecto de conciliar en una propuesta común para cumplir con el mandato legal de presentar con los proyectos de ley especial para la transferencia de competencias. En el marco de este Órgano se realizó el I Foro para el Análisis de la Propuesta de texto sustitutivo al Proyecto de Ley 18.001: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”. (Gallardo Núñez, 2019)

De igual manera el MIDEPLAN coordinó con el Consejo Consultivo y presentó de forma conciliada ante la Asamblea Legislativa, dos propuestas de textos sustitutivos, al proyecto de ley citado con anterioridad.

Asimismo se generaron acciones conjuntas con socios claves: Comisión Legislativa de Asuntos Municipales (priorización de proyectos de ley), Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Nacional a Distancia (priorización en las capacidades municipales), la cooperación internacional (gestión de apoyos para investigación y análisis de propuestas de proyectos de ley y reglamentos para el fortalecimiento municipal), sector institucional: coordinación con MOPT, MH, el entonces Ministerio de Descentralización/IFAM, MEIC y CGR.

Por otra parte, se constata que el MIDEPLAN por medio de sus Direcciones Regionales brindó apoyo para la instalación y operación de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI)¹⁸ y a la vez, conjuntamente con la Presidencia de la República, se logró promulgar la Directriz 038, que

¹⁸ La Ley 8801 crea en su artículo 18 los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos.

promueve su funcionamiento. Ello con el objetivo de instar a los entes, órganos y empresas públicas a desarrollar y ejecutar planes, programas o proyectos en determinados cantones y distritos, asignando recursos, tanto materiales como humanos, para la implementación y funcionamiento de los diversos CCCI.

En el periodo gubernamental comprendido entre los años 2014-2018, se retoma el trabajo efectuado en el seno del Consejo Consultivo durante la administración anterior, conciliando otra propuesta de texto sustitutivo para el proyecto de ley gestado por el Poder Ejecutivo desde el año 2011.

Como resultado de lo anterior, el 15 de octubre del año 2015 se promulga la Ley 9329 Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, entrando en vigencia el 1 de enero del año 2016.

El MIDEPLAN tuvo un papel activo junto al MOPT y el IFAM en la elaboración de los 4 reglamentos necesarios para la implementación de dicha ley, a saber:

- ▶ DE-40137-MOPT, Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias; que regula competencias municipales en gestión vial y competencias que debe cumplir el MOPT.
- ▶ DE-40138-MOPT. Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley 8114; que norma en materia de inversión pública en la red vial cantonal.
- ▶ DE-40139-MOPT. Oficialización de la Norma Técnica para el Desarrollo y Conservación de la Red Vial Cantonal.
- ▶ DE-40305-MOPT. Reglamento que regula la entrega y cuantificación de materiales e insumos por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes a las municipalidades para obras de construcción o conservación de la red vial cantonal.

Un tema importante abordado en estos espacios, fue el diseño y presentación de una propuesta para el traslado de la competencia relacionada con infraestructura educativa, tema que condujo en el año 2015 -mediante oficio AME-STEPT-008-15- a su presentación ante la ministra de Educación de ese entonces. Sin embargo, se cita en el documento, que, pese a los intentos de coordinación para el seguimiento de acuerdos, no se logró suscitar un espacio para este fin y tampoco existen evidencias documentales posteriores que retomem el tema, con lo que se concluye, que la propuesta generada para esta segunda transferencia no encontró continuidad en el Consejo Consultivo, ni en su negociación con la ministra del ramo referida.

Según los registros de las minutas de reunión del Consejo Consultivo, efectivamente después del año 2015, las reuniones de este órgano fueron aún más esporádicas, siendo que se cuenta con el registro de 2 suscitadas en el año 2016, ninguna en el año 2017, 1 en el año 2018 y en el periodo transcurrido desde enero y hasta junio del año 2019, solamente una reunión. Con lo anterior, se

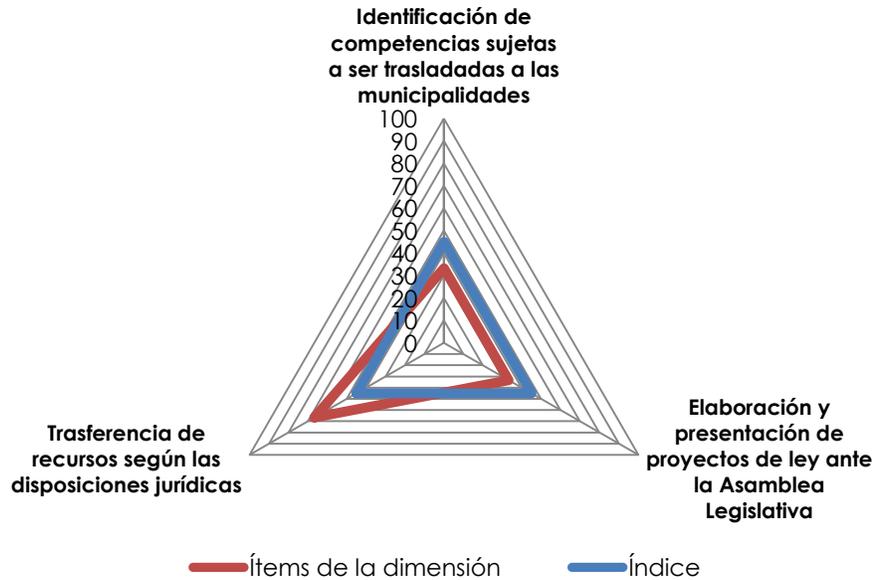
puede concluir, que el periodo más activo del Consejo Consultivo desde el punto de vista de la cantidad de reuniones suscitadas, fue el comprendido entre los años 2010-2014.

Dentro de las acciones realizadas en el marco de la coordinación y concertación interinstitucional, también se destaca, que en el año 2017 el MIDEPLAN elaboró el “Informe de Seguimiento: Acciones desarrolladas por el MOPT y el MH, en la implementación de la Ley 9329” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-MIDEPLAN-, 2018). Dicho informe tuvo como objetivo conocer las acciones que dan cumplimiento a las responsabilidades establecidas en la primera ley especial de transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades durante el período 2016-2017. Con este informe se generaron recomendaciones tanto para el MOPT, como para el MIDEPLAN, con el fin de realimentar y fortalecer el proceso de transferencia de la competencia en materia de la red vial cantonal.

6.2.2 Dimensión: propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos.

Siguiendo el análisis de los resultados de la dimensión **propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos**, llama la atención el ítem sobre el *traslado de los recursos por parte de la Tesorería Nacional para el ejercicio de las competencias transferidas*, que fue calificado por los representantes del sector municipal con un grado de cumplimiento incipiente (66,6% resultado en color amarillo tabla 5), el segundo mayor puntaje, en términos generales de los ítems, tal y como se visualiza en el gráfico 6, por encima del resultado final del Índice (línea color rojo), tal y como se muestra a continuación:

Gráfico 6: Cumplimiento relativo de los ítems que conforman la dimensión propuestas para transferir a las municipalidades, competencias y recursos.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Algunas de las justificaciones de respuesta brindadas por los representantes del sector municipal, se orientaron a apuntar, que los traslados de recursos provenientes de la Ley 9329 y Ley 8114, son tardíos y en ocasiones los montos son trasladados con reducciones. También señalan, que la coordinación o demanda la han hecho las organizaciones municipales directamente con la Tesorería Nacional y con la gestión política del Despacho de la Primera Dama de la República (gobiernos 2014-2018 / 2018-2022), ya que pesar de que la Ley 8801 establece la forma y periodicidad de los giros de dinero, aún hay limitaciones en el Ministerio Hacienda para realizarlo.

Según la evidencia recabada por medio de la revisión documental, se constata, que el 18 de agosto del año 2017, la Tesorería Nacional emitió la circular DGPN-0398-2017 (ver Anexo 8), con la cual, se remitió a todos los alcaldes municipales del país la distribución de los recursos estimada para el periodo 2018, por concepto del impuesto único a los combustibles (IUC), los cuales incluían el último tracto establecido en la Ley 9329, alcanzando y cumpliendo para dicho periodo con el giro del 22,25%¹⁹ de los recursos recaudados del impuesto, a favor de las municipalidades, asimismo, la estimación de estos giros se ha realizado

¹⁹ Así establecido por el artículo 5 de la Ley 8114 para la atención de la red vial cantonal indicando que dicho monto debe ser priorizado por las municipalidades conforme a lo establecido en los planes viales quinquenales.

cumpliendo con lo estipulado por el artículo 10 de la Ley 8801 y el artículo 10 del DE-36004-PLAN, de conformidad con los siguientes parámetros de distribución:

- a. 50% según la extensión de la red vial de cada cantón inventariada por los gobiernos locales y debidamente registrada en el MOPT.
- b. 35% según el Índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por el MIDEPLAN. Los cantones con menor IDS reciben proporcionalmente mayores recursos.
- c. 15% restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.

No obstante, tal y como lo señala un informe realizado por MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-MIDEPLAN-, 2018) haciendo referencia al artículo 5 de la Ley 9329 “(...) se observa que desde el 2016, pese a que el Poder Ejecutivo, cumple con la transferencia de recursos consignada por dicho artículo, la misma resulta insuficiente para cumplir con el precepto constitucional, debido a que el legislador en la ley 9329, definió para tales efectos, un porcentaje que resulta no ser suficiente para cumplir con dicho precepto. (...) un traslado de recursos económicos correspondientes al 15% del IUC, resulta insuficiente para cumplir con el precepto de nuestra carta magna, por cuanto dicho porcentaje está financiando el 1,4% y no el 1,5% establecido en la Constitución, lo cual, en términos absolutos, implica una diferencia en relación con el monto total por transferir, de aproximadamente $\$3.410.384.087$.”

Por otra parte, si bien es cierto el artículo 11 de la Ley 8801 estipula que el giro de los recursos de las leyes especiales deberá hacerse en tres tractos (primera quincena de enero, de abril y de julio de cada año), mediante la circular CIR-TN-003-2019 del 22 de febrero del año 2019, la Tesorería Nacional informó que respecto a los recursos girados para la atención de la primera ley especial, Ley 9329: “el monto presupuestado se acreditará en Caja Única por bimestre cumplido, en tractos iguales en los meses de marzo, mayo, julio, setiembre, noviembre y diciembre. Dichas transferencias se les asignará cuota y se contabilizará las propuestas de pago en forma ordinaria, de acuerdo al calendario de pagos del 2019 para las Transferencias para Caja Única (Anexo 1) de los meses citados. El monto anual presupuestado se entenderá dividido en seis partes iguales para establecer el monto a trasladar a cada Municipalidad.” Con lo anterior se puede concluir, que el giro de los recursos se realiza conforme al calendario de pagos para las transferencias, que se realizan por caja única del Estado y no en tres tractos, siendo el último giro en el mes de diciembre de cada año.

Es importante señalar, que la gestión de la transferencia de los recursos de la Ley 9329 por parte del MOPT y de la Tesorería Nacional para red vial cantonal también se encuentra sujeta, al cumplimiento de los requisitos estipulados para las municipalidades mediante el Decreto Ejecutivo 41550-MOPT, cuyo atraso y/o

incumplimiento puede constituir una de las causas que afecta el eficiente giro de los recursos en las fechas convenidas.

Otro análisis de los ítems que componen la dimensión de *Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos*, es el relacionado con la elaboración y presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, que arroja un puntaje de 33,3% para una condición de rezago. Su explicación radica esencialmente, en que, a la fecha del presente estudio, el MIDEPLAN solamente ha presentado ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley aprobado como ley de la República en el año 2015, que según se ha mencionado, corresponde a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley 9329.

Asimismo cabe señalar, que actualmente no existe ninguna propuesta de ley en corriente legislativa dirigida a atender lo dispuesto. Aunado a ello, el ítem correspondiente a, identificación por parte de MIDEPLAN de las posibles competencias a transferir, al igual que la mayoría de ítems, se encuentra en condición de rezago, esto a pesar del trabajo suscitado en el marco del Proyecto FOMUDE²⁰, en donde se realizaron estudios dirigidos a analizar las condiciones requeridas para concretar el traslado de competencias y recursos.

Se observa, a pesar de las conclusiones y recomendaciones emanadas de dichos estudios, que no se evidencian planes de acción por parte del PE para su atención, quedando aún dentro de lo planteado, vacíos importantes que clarificar, tales como, establecer la complejidad de la prestación de cada competencia, los recursos que se requieren para su funcionamiento, estudios más específicos respecto a los costos asociados del traslado competencial, las consecuencias organizativas de la reestructuración del PE una vez trasladada las competencias, entre otros.

En relación con la percepción de los representantes del sector municipal, respecto de la gestión realizada por el Poder Ejecutivo a partir del año 2013, es posible determinar -fundado en la evidencia documental referida- que las competencias de coordinación y articulación en el proceso de transferencia que tiene asignadas, se hacen más evidentes, antes y después de la transferencia de una competencia específica, tal como sucedió con el traslado de la atención de la red vial cantonal del MOPT a las municipalidades.

A partir de la promulgación de la Ley 8801 en el 2010 y previo a la entrada en vigencia de la Ley 9329, se da un período de tiempo, en que el Consejo Consultivo tuvo mayor actividad y cuando la coordinación y articulación interinstitucional se potencian, tan es así, que la percepción de la

²⁰ Proyecto constituido conforme al convenio de financiación suscrito el 18 de diciembre de año 2002 entre la Comunidad Europea y el MIDEPLAN, en nombre del Gobierno de Costa Rica, con base en la Ley 8342 del 12 de diciembre del año 2002 que aprobó el Convenio Marco de Cooperación Financiera y Técnica suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y la Unión Europea.

representatividad municipal se refiere, más que todo, a la gestión de éste en los últimos años (2016-2019).

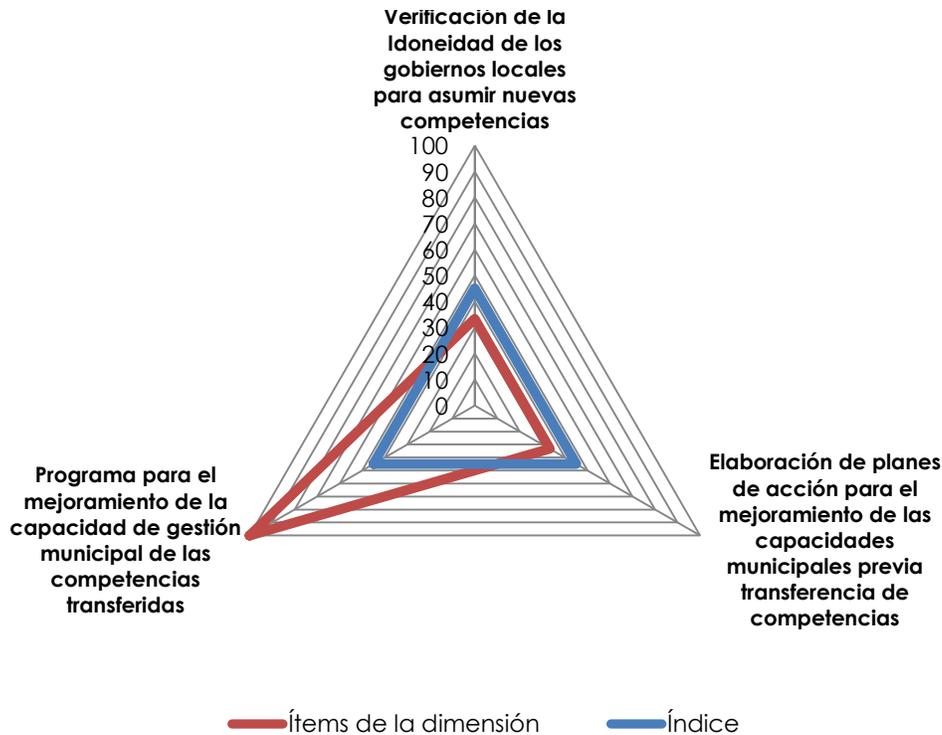
Con posterioridad a la Ley 9329 citada y para efectos de ejecutar la transferencia del MOPT a las municipalidades, la coordinación y articulación interinstitucional igualmente se potencian para la reglamentación de la ley. Asimismo, para el mejoramiento de la capacidad de gestión de las municipalidades, en lo referente a la red vial cantonal.

6.2.3 Dimensión de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.

En cuanto a la dimensión **de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal** que obtuvo el mayor puntaje (58%) -aún en condición de rezago- posee a su vez el único ítem con valoración óptima (100%) correspondiente al Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas (resultado en color verde tabla 5).

Tal y como se visualiza en el gráfico 7, el resultado del cumplimiento del ítem relacionado con el programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión es el de mayor puntaje (línea color azul), inclusive por encima del resultado global del índice (línea color rojo):

Gráfico 7: Cumplimiento relativo de los ítems que conforman la dimensión: mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Al respecto, lo externalizado por los representantes del sector municipal en sus justificaciones de respuesta, coincide con lo constatado mediante revisión documental, ya que durante el año 2018, el MIDEPLAN elaboró el “Programa para el Mejoramiento de la Capacidad de Gestión Municipal en la atención de la Red Vial Cantonal MIDEPLAN UNGL MOPT UNED IFAM”, mismo que fue presentado ante el Consejo Consultivo de la Ley 8801, según consta en minutas del día 13 de abril de 2018 y 6 de marzo de 2019 bajo custodia de la STEPT.²¹

El programa responde a una disposición²² de la CGR dirigida al MIDEPLAN para dar cumplimiento a lo señalado por el artículo 12 del DE-36004-PLAN y se encuentra en ejecución,²³ con una línea temporal de intervención hasta el año

²¹ El documento también puede ser consultado a través del sitio web: <https://www.mideplan.go.cr/node/1668>.

²² Disposición 4.48 del DFOE-DL-IF-00001-2018 del 28 de febrero del 2018.

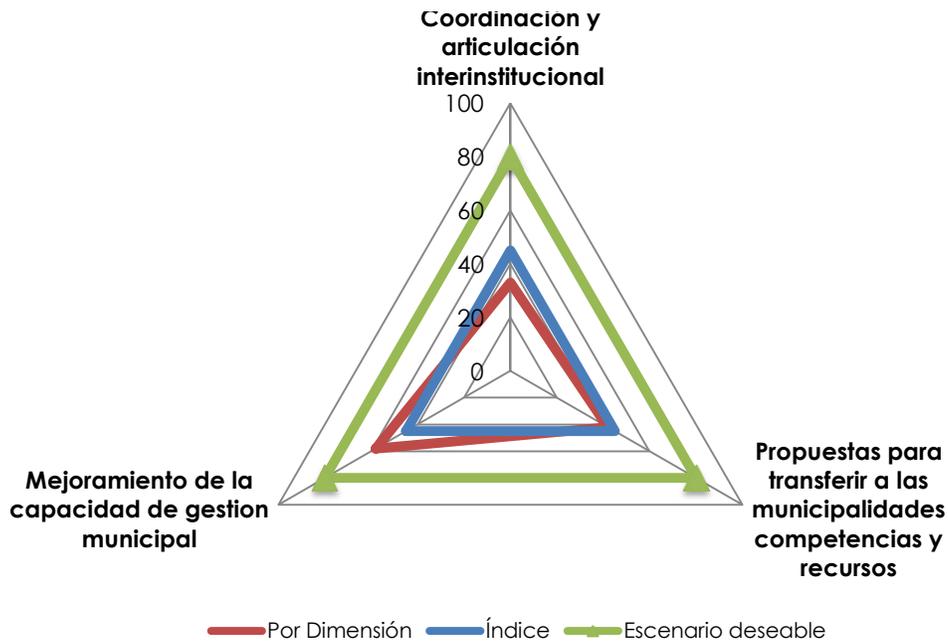
²³ Ver comunicado institucional del MIDEPLAN del día 16 de mayo del 2019 titulado “Inicia el Mejoramiento en la capacidad de gestión municipal en la atención de la red vial cantonal” a través del link: <https://www.mideplan.go.cr/inicia-el-mejoramiento-de-la-capacidad-de-gestion-municipal-en-la-atencion-de-la-red-vial-cantonal>.

2021, a fin de coadyuvar en el mejoramiento de la capacidad de gestión de las municipalidades, mediante capacitación, asesoramiento y asistencia técnica, y así, facilitar la eficacia en la administración de la red vial cantonal. Además, está dirigido a aquellas municipalidades que presentan debilidades en la capacidad de gestión, específicamente en lo que respecta a la gestión vial municipal, sin embargo, el mismo constituye una herramienta que puede ser aprovechada por todas las entidades locales, en función de la capacidad institucional ofertada.

No obstante, en esa misma dimensión tanto el ítem correspondiente a *implementar planes, programas o proyectos que permitan verificar la idoneidad de los gobiernos locales*, como el ítem *Elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de las capacidades municipales*; obtuvieron un resultado de rezago, ambas con una calificación de 33,33%, constatándose mediante la revisión documental, que efectivamente, no existe registro de acciones implementadas por parte del PE para el cumplimiento de los ítems detallados.

A manera de resumen, en el siguiente gráfico 8 se visualiza comparativamente, la distancia que sostienen las tres dimensiones, el Índice global y el escenario deseable con respecto a un punto de origen, siendo la línea de color azul, la medida del Índice con un 45,4%, la línea de color rojo la medida para cada una de las tres dimensiones, de las cuales la que mayormente se distancia del origen es el de *mejoramiento de la capacidad de gestión municipal*, y finalmente, la línea de color verde compara la distancia de ambas líneas (azul y roja) con un escenario ideal de cumplimiento mínimo para una condición óptima de 80%. Se interpreta a partir de dicho gráfico, que la dimensión, *Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal*, es la que posee menor distancia respecto al ideal y sobrepasa el índice general, de forma contraria, la dimensión de *coordinación y articulación interinstitucional*, mantiene una mayor distancia respecto al ideal y al índice; tal como se muestra a continuación:

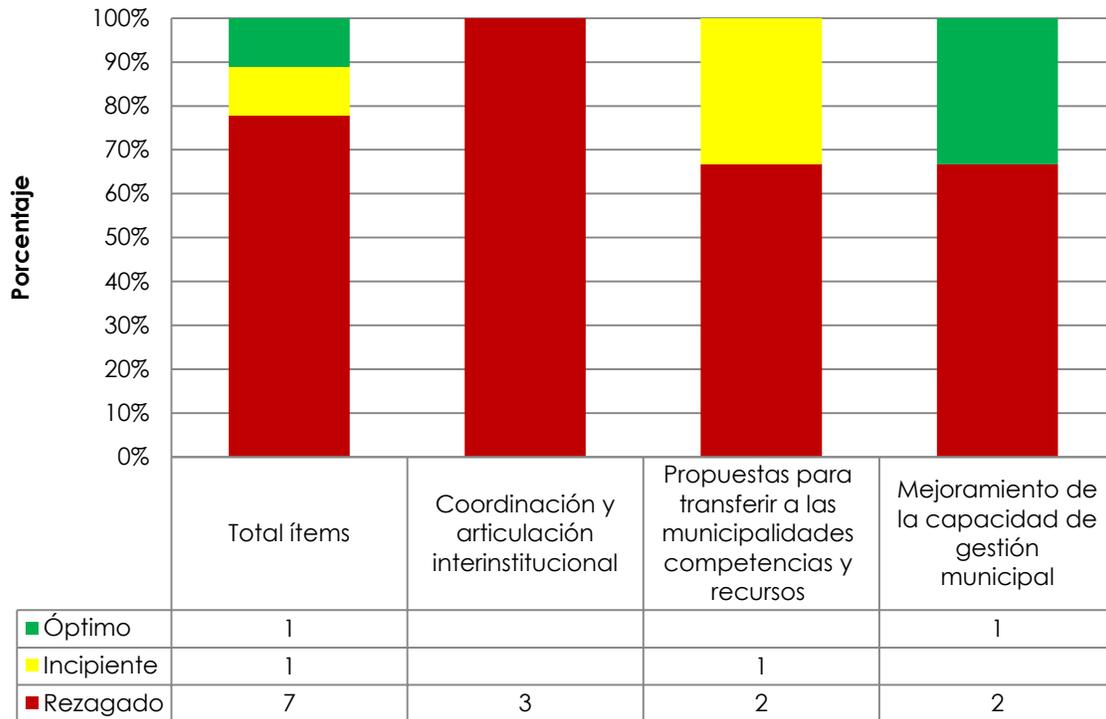
Gráfico 8: Comparación de dimensiones, Índice global y escenario deseable.



Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Finalmente, el cumplimiento relativo del Índice por dimensión e ítems, se presenta a través del siguiente gráfico:

Gráfico 9: Cumplimiento relativo del índice. Por dimensiones e ítems.



Fuente: STEPT/MIDEPLAN.

Del gráfico anterior se infiere lo siguiente:

Del 100% de los ítems contemplados dentro del Índice, aproximadamente el 78% de éstos (es decir 7 de los 9) se encuentran en rezago, mientras que del 22% restante, un 11% (1 ítem) se encuentra en condición de incipiente, y el otro 11% en condición aceptable.

De los ítems contemplados en la dimensión:

- ▶ Coordinación y articulación interinstitucional, se infiere que el 100% de estos (tres ítems contemplados) se encuentran en condición de rezago (color rojo).
- ▶ Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos, del 100% de los ítems (tres ítems), el correspondiente a transferencia de recursos (lo cual representa el 33,3% del 100%), fue calificado en condición de incipiente (color amarillo).
- ▶ Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal del 100% de los ítems (tres ítems), el ítem correspondiente a Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas (lo cual representa el 33,3% del 100%), fue calificado en condición de óptima (color verde).



Puede observarse, que la dimensión de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal, con el Programa de Mejoramiento, es la que contribuyó en gran medida al nivel de cumplimiento de las responsabilidades dadas por la ley al Poder Ejecutivo.

Finalmente, podría indicarse que la definición de nuevas competencias a transferir y los recursos respectivos, constituye el problema central que podría impedir el cumplimiento de lo estatuido en la Constitución Política y la Ley 8801 referida, dadas las limitaciones jurídicas para transferir competencias y presupuestarias, para alcanzar el tracto del 1,5% anual o bien, la meta del 10% señalado por la norma constitucional, con las competencias posibles de transferir.

Esta situación ha provocado en los últimos años, un altibajo en la gestión del Poder Ejecutivo (MIDEPLAN), disminuyéndose, por ende, la coordinación y articulación para efectos de generar propuestas para transferir competencias y recursos, no así, para llevar a cabo acciones que permitan el buen giro de los recursos y el mejoramiento de la capacidad municipal respecto a la única competencia transferida. Tan es así, que actualmente se vio la necesidad de hacer una pauta en el camino, y valorar mediante el presente estudio evaluativo, la viabilidad de continuar el proceso bajo las condiciones actuales.

VII. CAPITULO III: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACCIONES PARA LA TOMA DE DECISIONES.

7.1 CONCLUSIONES.

7.1.1 La transferencia de competencias en Costa Rica planteada por el numeral 170 de la Constitución Política, implica una pérdida absoluta de éstas por parte del PE, por ello constituye *un proceso de reforma del Estado que conlleva el fortalecimiento de los Gobiernos Locales en detrimento del Poder Central; fundado en una serie de principios entre los que se destacan, complementariedad o concurrencia y subsidiariedad, los que resultan inaplicables.* Sobre el primero, la Sala Constitucional ha señalado roce de constitucionalidad; dado que no es permisible que el Poder Ejecutivo pueda recuperar de nuevo, ni siquiera parcial, excepcional o temporalmente, la competencia trasladada; esto aparte de que una acción de intervención de este tipo, también podría ser violatoria de la autonomía municipal, que ostenta rango constitucional, ya que hubo una transferencia de la titularidad de tal competencia. Por su parte, el principio de subsidiariedad regulado en la misma ley, adolece a la fecha, de un procedimiento de aplicación que establezca taxativamente, los supuestos en que el Poder Ejecutivo pueda suplir o sustituir a una o varias municipalidades, en caso de inopia en el ejercicio de las competencias trasladadas.

7.1.2 Del análisis jurídico-presupuestario efectuado en esta investigación evaluativa, se concluye que el diseño constitucional y legal del proceso de transferencia de competencias y recursos en Costa Rica, presenta problemas con incidencias presupuestarias importantes que imposibilitan garantizar la viabilidad de su implementación.

Particularmente, en cuanto a las competencias que puedan transferirse por parte del Poder Ejecutivo, existen limitaciones jurídicas que reducen el ámbito de competencias a transferir y con ello, la disponibilidad de recursos presupuestarios para alcanzar, tanto los tractos anuales del 1,5%, como el porcentaje meta constitucional del 10%.

Específicamente no podrán transferirse:

► Competencias propias y exclusivas del Poder Ejecutivo, según lo establecido por la Constitución Política y la Ley 8801, entre las que se encuentran aquellas cuya asignación presupuestaria para su atención, alcanza y hasta supera, el porcentaje del 1,5 % de los recursos a trasladar por tracto, correspondientes a los ministerios de Hacienda, Educación, Salud, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Justicia y Paz, Comercio Exterior y Trabajo y Seguridad Social. No obstante, las carteras de educación y salud, poseen algunas competencias que, por no tratarse de materia sustantiva competencial, podrían

ser objeto de transferencia a las municipalidades, específicamente, lo correspondiente a infraestructura educativa y la administración de los CEN-CINAI. Ello permitiría avanzar parcialmente hacia la meta constitucional, principalmente considerándose, las grandes limitaciones en las competencias a transferir.

Es así que la modalidad planteada por el Poder Ejecutivo en la primera ley de transferencia, de trasladar una competencia ministerial por tracto del 1,5% anual, resulta poco viable para continuar implementando el proceso y alcanzar la meta constitucional del 10% de los ingresos ordinarios previstos en el presupuesto ordinario de la República; que por esta vía se traduce ilusoria. Las competencias ministeriales cuyos presupuestos de atención tienen asignados recursos equivalentes o superiores al 1,5% antes referido, en su mayoría son intransferibles.

- ▶ Competencias que no son susceptibles de ser ejercidas localmente, verbigracia: las correspondientes a materias tales como, planificación nacional, sistema penitenciario nacional, sistema de registro y catastro nacional, entre otras.

- ▶ Existen competencias ministeriales potencialmente transferibles, pero con un presupuesto asignado para su atención, que está lejos de alcanzar el porcentaje del 1,5% por tracto anual (Vivienda, Ciencia y Tecnología, entre otros), por lo que sólo es factible su transferencia, en tanto el Poder Ejecutivo incrementa con recursos adicionales el presupuesto asignado a tal competencia, hasta alcanzar el porcentaje citado; siempre y cuando la competencia a transferir, permita incrementar -por necesidad y el bienestar de la población- el financiamiento del Estado, en pro del interés público. O bien, utilizar la posibilidad de alcanzar el 1,5% sin recurso adicional, mediante la transferencia conjunta de dos o más competencias, que aunadas alcancen un monto equivalente a ese porcentaje, pero ello tampoco es garantía de alcanzar la meta del 10% trazada por la Constitución Política; opción que se torna la más loable en la actualidad para continuar implementando el proceso, ya que a la luz del análisis del presupuesto ordinario de la República del año 2019 -llevado a cabo en el presente estudio- existe una limitada disponibilidad de recursos presupuestarios por parte del Ejecutivo.

7.1.3 Adicionalmente, debe considerarse que, con la promulgación de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, Ley 9524, se genera la posibilidad de trasladar competencias ejercidas actualmente por los órganos desconcentrados, para lo cual se requiere efectuar el análisis jurídico y presupuestario respectivos, que permita determinar la pertinencia de la transferencia.

7.1.4 Otro problema de orden jurídico con incidencia presupuestaria y surge tanto del propio artículo 170 constitucional, como de la Ley 8801, trata de la base sobre la cual se calcula el 10% de los recursos a transferir, que es sobre la totalidad de los ingresos corrientes u ordinarios del presupuesto nacional, es decir, sobre los

¢5.087.023,47 millones de colones correspondientes al año 2019, asignados al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. No obstante, las competencias a transferir corresponden a los ministerios del Poder Ejecutivo, por lo que dicha asignación presupuestaria debería ser cuantificada sobre la base de ¢2.040.708,39 millones de colones, correspondientes a los ingresos ordinarios del Poder Ejecutivo del presente año y equivalentes a un 40,12% del total del presupuesto de ingresos corrientes. Lo anterior permite concluir, que el porcentaje del 10% extralimitó presupuestariamente, el ámbito de aplicación del proceso de transferencias, dificultando con ello alcanzar el porcentaje meta, ya que implica una erogación de recursos en favor de las Municipalidades, que sobrepasa los recursos con que cuentan las competencias a trasladar; que se incrementará con la entrada en vigencia de la Ley 9524 citada, por cuanto se genera un crecimiento en el monto de los ingresos ordinarios, al incorporar al presupuesto ordinario de la República, los presupuestos de los órganos desconcentrados de los ministerios.

7.1.5 En el ámbito de la gestión del Poder Ejecutivo en el proceso de transferencia de competencias, desde el año 2010 -en que se aprueba la Ley 8801 y su reglamento- se han efectuado acciones para implementar el proceso, no obstante, la percepción que actualmente tienen los representantes del sector municipal sobre la misma, es que tales acciones resultan insuficientes, tanto para el cumplimiento del precepto constitucional, como de la misma ley general. Al someter a consulta de éstos, la percepción de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo, para dar cumplimiento a la normativa que regula el proceso, según el Índice de Cumplimiento de la base jurídica -Índice- elaborado para el efecto, se obtuvo un nivel de cumplimiento del 45,4%, siendo esta una primera línea base para futuras evaluaciones.

7.1.6 De las tres dimensiones que componen el Índice, dos de éstas se encuentran en condición de rezago: coordinación y articulación interinstitucional (33,3%) y propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos (42,3%). La dimensión de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal es la única que posee una condición incipiente (58%). Asimismo, de los nueve ítems que componen las tres dimensiones del Índice, siete de ellos se encuentran en condición de rezago (todos con una nota de 33,3%), uno en condición de incipiente (traslado de los recursos por parte de la Tesorería Nacional para el ejercicio de las competencias transferidas (66,6%)) y el ítem de elaboración y ejecución de un programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal, se encuentra en condición óptima con un 100%.

7.1.7 Como resultado de la consulta realizada al grupo de expertos, se le otorgó mayor grado de importancia a las acciones relacionadas con el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal (37,3%) en comparación con las propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos

(32,3%) así como respecto a la coordinación y articulación interinstitucional (30,4%). Se evidencia así, la necesidad de generar mecanismos para el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, previo a otorgar nuevas competencias y recursos. Lo anterior, con la finalidad de garantizar que la totalidad de las municipalidades, tengan la posibilidad de gestionar cabalmente las competencias transferidas, al menos, con la misma eficiencia con que se brinda desde el Poder Ejecutivo; por cuanto se tiene el compromiso que la ciudadanía no sufra afectación alguna en los servicios públicos que asumirán las municipalidades.

7.1.8 Según el análisis integral del presente estudio, hay condiciones multifactoriales que imposibilitan el cumplimiento de la meta constitucional de transferir a las municipalidades, el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto ordinario de la República mediante la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo, dentro de las que se incluyen limitaciones normativas con incidencias presupuestarias que reflejan un mal diseño constitucional del proceso, así como aquellas relativas a la capacidad de gestión por parte de las Municipalidades, que propiamente no constituyen objeto del presente estudio evaluativo.

7.2 PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA TOMA DE DECISIONES.

De conformidad con las conclusiones brindadas por el estudio, se presenta a continuación por escenario de decisión, las principales acciones a seguir bajo el liderazgo del MIDEPLAN como instancia responsable del Proceso:

Escenarios



La Jerarquía Institucional decide continuar con el proceso de transferencias de competencias y recursos, pese a inviabilidad apuntada.



Desarrollar el procedimiento para reglamentar la aplicabilidad del principio de subsidiariedad contenido en la Ley 8801.



Contemplar y valorar la posibilidad de transferir varias competencias de diferentes ministerios para alcanzar el monto equivalente al 1,5% anual a transferir.



Coordinar con los ministerios e instituciones autónomas, la identificación de posibles funciones que interese potenciar a nivel local.



La Jerarquía del MIDEPLAN decide promover una reforma constitucional que modifique el artículo 170, lo cual implicaría a su vez, una modificación a la Ley 8801 y su reglamento.



Establecer el porcentaje del 10%, sobre la base del ingreso ordinario del Poder Ejecutivo o bien, sobre la base del ingreso de aquellos ministerios -en conjunto- con competencias transferibles, previa determinación que haga el Poder Ejecutivo



La Jerarquía Institucional decide promover una reforma constitucional que permita fomentar los convenios entre las instituciones públicas entre los dos niveles de gobierno, en sustitución del modelo actual de transferencia.



Promover una reforma constitucional que considere:

-Establecer la asignación de un porcentaje anual de los ingresos corrientes del presupuesto ordinario de la República, para crear un Fondo de Desarrollo Municipal mediante el cual, las municipalidades concursan por los recursos que posee dicho fondo a efectos de ejecutar proyectos

ANEXOS.

Anexo 1: Tabla resumen, Caracterización metodológica del estudio.

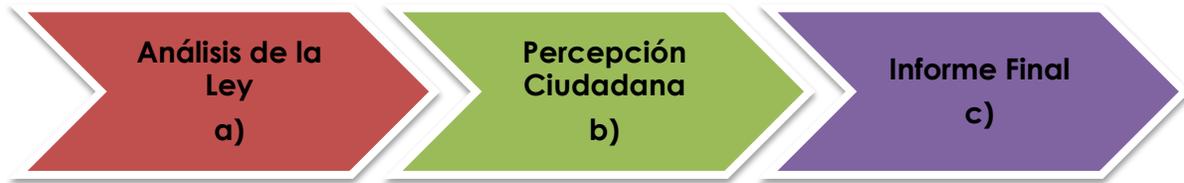
Nombre del apartado desarrollado	Descripción metodológica					
	Método ^{1/}	Técnica Utilizada ^{2/}	Descripción de la técnica utilizada	Tipo de Variable	Delimitación temporal considerada para la elaboración del apartado	Delimitación del objeto de estudio
Marco teórico-conceptual y antecedentes (I)	Deductivo	Investigación documental.	Análisis de datos cualitativos nominales obtenidos a través de un proceso de sistematización de la información consultada para el efecto: escritos de artículos, libros y otros documentos, cuya estrategia, fases, o procedimiento siguió el siguiente orden: - recopilación de fuentes de información, - análisis de la información, y por ende, - sistematización de resultados.	Cualitativa	Fuentes de información existentes que hacen referencia a los acontecimientos suscitados de 1949-2010.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Conceptos de: <ul style="list-style-type: none"> -Autonomía Municipal, -Descentralización -Desconcentración - Estado unitario ▶ Alcance del principio de coordinación entre los niveles de gobierno ▶ -Espíritu del legislador en la reforma al artículo 170 CP. ▶ Principales hitos de la descentralización en Costa Rica
Análisis de las Implicaciones presupuestarias y jurídicas	Deductivo y analítico.		Análisis de datos tanto cualitativos nominales, como cuantitativos numéricos obtenidos a	Cualitativa y cuantitativa	-Para el análisis jurídico se consideraron fuentes de	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley 8801, el DE 36004-PLAN, ▶ Pronunciamentos de la PGR,

Nombre del apartado desarrollado	Descripción metodológica					
	Método 1/	Técnica Utilizada 2/	Descripción de la técnica utilizada	Tipo de Variable	Delimitación temporal considerada para la elaboración del apartado	Delimitación del objeto de estudio
actuales (II)			<p>través de un proceso de sistematización de la información consultada para el efecto, cuyas fases de desarrollo siguieron el siguiente orden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - recopilación de fuentes de información, - análisis de la información, y por ende, - sistematización de resultados. 		<p>información que datan desde el año 2000 a la fecha.</p> <p>-En el caso del análisis presupuestario, se consideró la información contemplada en la ley para el ejercicio económico 2019.</p>	<p>Sala Constitucional, dictámenes, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Composición y dinámica del presupuesto ordinario de la republica 2018-2019. ▶ Instituciones que integran, desde el punto de vista de la Ley de Presupuesto, el Gobierno de la República. ▶ Estimación del 10%, y por ende, el monto equivalente del 1,5% mínimo constitucional del presupuesto ordinario. ▶ Cálculos aritméticos de lo que implica a la luz

Nombre del apartado desarrollado	Descripción metodológica					
	Método 1/	Técnica Utilizada 2/	Descripción de la técnica utilizada	Tipo de Variable	Delimitación temporal considerada para la elaboración del apartado	Delimitación del objeto de estudio
Análisis del estado de cumplimiento en la implementación de la base jurídica por parte del PE (III)	Inductivo y Deductivo		Análisis de datos cualitativos nominales obtenidos a través de un proceso de sistematización de la información consultada para el efecto.	Cualitativa	Fuentes de información existentes que hacen referencia a metodologías aplicadas para la evaluación de leyes surgidas del 2010 a la fecha.	del presupuesto 2019, la transferencia de recursos equivalente al 10% del presupuesto ordinario.
						<p>► Metodologías para la evaluación expost de leyes utilizadas por países miembros de la OCDE y específicamente; la Cámara de Diputados de Chile (CDChile).</p>

Fuente: Elaboración STEPT/MIDEPLAN.

Anexo 2: Detalle metodológico: Etapas propuestas para la evaluación ex post de regulaciones. Departamento de Evaluación de Ley, Cámara de Diputados de Chile



Fuente: (OCDE), pag.4.

En donde:

- a) Consiste en la revisión y análisis técnico de la ley y sus normas derivadas y relacionadas, de estadísticas, y opiniones de expertos y organismos implementadores. A través de esta se conlleva determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados cuando se aprobó la ley, identificar las externalidades, el impacto y las consecuencias indeseadas cuando el Congreso estaba legislando, conocer la percepción de los ciudadanos acerca de la ley y su implementación y proponer medidas correctivas para la ley y su implementación.
- b) Busca mediante el diseño de herramientas que permiten recabar información (cuestionarios en línea, pláticas en línea, cuestionarios para grupos específicos, grupos de enfoque, talleres, entre otros) determinar la percepción ciudadana acerca de la ley y su aplicación, especialmente de las personas afectadas directamente por ella.
- c) En el marco de la implementación de la propuesta metodológica efectuada por la CDChile, se debe elaborar un informe final en el que se muestre el resultado preliminar de los objetivos implícitos en la ley.

Anexo 3: Dimensiones e ítems considerados para analizar las acciones realizadas por el PE en cumplimiento a la base jurídica.

Dimensiones	Descripción de la dimensión	Ítems	Descripción del ítem	Fundamento Jurídico
Coordinación y articulación interinstitucional	<p>Considera las acciones que bajo la responsabilidad del MIDEPLAN, se han desarrollado entre el PE y las municipalidades, para coordinar y concertar de manera efectiva, la ejecución del Proceso.</p> <p>Dentro de estas, se consideran aquellas por medio de la asistencia técnica de una Secretaría creada por el artículo 7 del DE-36004-PLAN.</p>	Coordinación del Proceso por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo.	Contempla todas las acciones de coordinación que el MIDEPLAN ha realizado con el Consejo Consultivo para la implementación del Proceso.	Ley 8801, arts. 6 y 9 inciso g
		Coordinación con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos locales.	Se refiere a todas las acciones de coordinación y articulación desarrolladas antes y durante la transferencia de competencias y recursos del PE a los gobiernos locales.	Ley 8801, art. 5, párrafo 2, art. 9 inciso g DE 36004-PLAN, art. 6 párrafo dos
		Coordinación entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos para ejecutar lo establecido por cada ley especial aprobada.	Definido por los artículos 7 y 8 de la Ley 8801 para gestionar el efectivo cumplimiento del proceso de transferencia una vez aprobada la ley especial.	Ley 8801, art. 7
Transferir a las municipalidades las competencias	Refiere a todas las acciones que se realicen para identificar las posibles competencias sujetas a ser transferidas y a partir de ello,	Identificación de competencias sujetas a ser trasladadas a las municipalidades	Considera las iniciativas realizadas por parte del MIDEPLAN referidas a la realización de estudios, investigaciones, informes que	Ley 8801, art 9, incisos a, b, c, y g



Dimensiones	Descripción de la dimensión	Items	Descripción del Item	Fundamento Jurídico
	<p>proponer y elaborar los proyectos de ley que se remiten a la Asamblea Legislativa, para el trámite respectivo.</p> <p>También incluye el traslado efectivo de los recursos para aquellas competencias que ya han sido transferidas.</p>		<p>determinen, tomando en cuenta aspectos presupuestarios, legales y de ejercicio local; las competencias sujetas de traslado de manera tal que se cuente con listas taxativas y descriptivas de las mismas. Se trata pues, de todas las acciones desarrolladas por MIDEPLAN para identificar las posibles competencias con cargo al Presupuesto Ordinario de la República sujetas a ser transferidas para cumplir con el precepto constitucional.</p>	
		<p>Elaboración y de presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa</p>	<p>Elaboración y presentación por parte del MIDEPLAN ante la Asamblea Legislativa de los 7 proyectos de ley para hacer efectiva la transferencia de competencias y recursos del PE a las municipalidades, a razón de cumplir con la asignación presupuestaria del 10% constitucional.</p>	<p>DE 36004-PLAN, art. 6, párrafo uno</p>
		<p>Trasferencia de recursos según las disposiciones jurídicas</p>	<p>Corresponde a los recursos propuestos por cada ley especial para ser transferidos a las municipalidades, los cuales por el transitorio del artículo 170 de la CP deben girarse de progresiva a</p>	<p>Ley 8801, arts. 11 y 12. DE 36004-plan, arts. 9 y.11</p>



Dimensiones	Descripción de la dimensión	Items	Descripción del Item	Fundamento Jurídico
			razón de uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%).	
Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal	Considera las acciones desarrolladas o coordinadas por el MIDEPLAN, para la elaboración de planes, programas o proyectos que inciden en el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal antes, durante y después del proceso de traslado de competencias con la finalidad de crear condiciones idóneas para su ejecución.	Verificación de la idoneidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias	Acción facultativa del PE para implementar planes, programas o proyectos que permitan verificar la idoneidad de los gobiernos locales, para asumir nuevas competencias y recursos. Se infiere como una acción diagnóstica para el traslado de la competencia más no condicionante para la misma.	Ley 8801, art. 5, párrafo 2
		Elaboración de planes de acción para el mejoramiento de las capacidades municipales previa de transferencia de competencias	A partir de la verificación de idoneidad, compuesto por el conjunto de acciones dirigidas desde el PE a mejorar las capacidades municipales para asumir una competencia específica, de forma previa a su traslado.	Ley 8801, art. 5, párrafo 2
		Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas	Definido por el artículo 12 del DE-36004-PLAN en el desarrollo de un programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión, respecto de los entes locales que denoten deficiencias que puedan dificultar una administración satisfactoria de las competencias ya transferidas, mediante leyes especiales.	DE 36004-PLAN, art. 12



mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

SECRETARÍA TÉCNICA EJECUTIVA PROCESO DE TRANSFERENCIAS ☐☐2202-8596
De Automercado 75 este y 200 Norte en barrio Dent Edificio Adriático.
apartado postal 10127-1000 San José
E-mail: stept@mideplan.go.cr



Anexo 4: Instrumento de consulta 1.

Fecha: Nombre completo: Ocupación:					 mideplan <small>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica</small>
Proceso de transferencia de competencias y recursos en el marco de la Ley N° 8801: Acciones del Poder Ejecutivo					
Dimensión	Peso por dimensión (distribución relativa)	#	Item	Peso por Item (distribución relativa)	
Coordinación y articulación interinstitucional		1	Coordinación del proceso de transferencias y recursos por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo descrito por el artículo 6 de la Ley N° 8801.		
		2	Coordinación del proceso de transferencias y recurso por parte del MIDEPLAN con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos locales.		
		3	Coordinación de las acciones necesarias para ejecutar lo establecido por cada ley especial aprobada según lo dispuesto por la Ley N° 8801 entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos.		
Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos		4	Identificación por parte del MIDEPLAN de las posibles competencias con cargo al Presupuesto Ordinario de la República sujetas a ser transferidas para cumplir con el precepto constitucional.		
		5	Elaboración y presentación por parte del MIDEPLAN ante la Asamblea Legislativa de los 7 proyectos de ley para hacer efectiva la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, a razón de cumplir con la asignación presupuestaria del 10% constitucional.		
		6	Traslado de los recursos por parte de la Tesorería Nacional para el ejercicio de las competencias transferidas.		
Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal		7	Implementación de planes, programas o proyectos que permitan verificar la idoneidad de los gobiernos locales (sin perjuicio de la autonomía municipal), para asumir nuevas competencias y recursos.		
		8	Elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de las capacidades municipales.		
		9	Elaboración y ejecución de un programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión, respecto de los entes locales que denoten deficiencias que puedan dificultar una administración satisfactoria de las competencias transferidas mediante leyes especiales.		
Observaciones: 					

Anexo 5: Instrumento de consulta 2.

Indicaciones: En la siguiente tabla califique cada ítem según grado de cumplimiento de la norma (Ley N° 8801 y su reglamento), para ello coloque en la casilla respectiva de la columna D "**Grado de cumplimiento**" el número **1** si considera que el cumplimiento ha sido **rezagado**, el número **2** si considera que ha sido **incipiente** o el número **3** si considera que ha sido **óptimo**. Para cada una de sus respuestas favor anotar en la columna titulada "**Justificación de la valoración**" todas aquellas referencias, razonamientos y evidencias para justificar y fundamentar su respuesta.

Para efectos de la metodología empleada, se entenderán los grados de cumplimiento de la siguiente manera:

1. Rezagado: Cuando no existen evidencias de la realización de una acción concreta dirigida al cumplimiento de lo establecido por la norma.

2. Incipiente: Cuando se evidencia la realización de acciones dirigidas al cumplimiento de la norma reflejando avances pero con limitación en la ejecución de otras acciones requeridas para garantizar un cumplimiento óptimo.

3. Óptimo: Cuando se evidencia la realización de acciones dirigidas al cumplimiento de la norma en un grado suficiente como para cumplir de manera eficiente y eficaz el objeto de la ley.

Fecha:

Nombre completo:

Ocupación:

Proceso de transferencia de competencias y recursos en el marco de la Ley N° 8801 y su reglamento: Acciones del Poder Ejecutivo

#	Item	Grado de cumplimiento	Justificación de la valoración
1	Coordinación del proceso de transferencias y recursos por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo descrito por el artículo 6 de la Ley N° 8801.		
2	Coordinación del proceso de transferencias y recurso por parte del MIDEPLAN con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos locales.		
3	Coordinación de las acciones necesarias para ejecutar lo establecido por cada ley especial aprobada según lo dispuesto por la Ley N° 8801 entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos.		
4	Identificación por parte del MIDEPLAN de las posibles competencias con cargo al Presupuesto Ordinario de la República sujetas a ser transferidas para cumplir con el precepto constitucional.		
5	Elaboración y presentación por parte del MIDEPLAN ante la Asamblea Legislativa de los 7 proyectos de ley para hacer efectiva la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, a razón de cumplir con la asignación presupuestaria del 10% constitucional.		
6	Traslado de los recursos por parte de la Tesorería Nacional para el ejercicio de las competencias ya transferidas.		
7	Implementación de planes, programas o proyectos que permitan verificar previamente la idoneidad de los gobiernos locales (sin perjuicio de la autonomía municipal), para asumir nuevas competencias y recursos.		
8	Elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de las capacidades municipales.		
9	Elaboración y ejecución de un programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión, respecto de los entes locales que denoten deficiencias que puedan dificultar una administración satisfactoria de las competencias ya transferidas mediante leyes especiales.		

Anexo 6: Forma de cálculo del Índice.

	Dimensión	Puntaje Deseado	Puntaje Obtenido	Ítems	Puntaje Deseado	Puntaje Obtenido
INDICE= Sumatoria del puntaje deseado * puntaje obtenido de todas las dimensiones	Coordinación y articulación interinstitucional	100	#	Coordinación del Proceso por parte del MIDEPLAN con el Consejo Consultivo.	100	#
				Coordinación del proceso de transferencias y recurso por parte del MIDEPLAN con el ministro de ramo, Presidencia de la República y gobiernos locales.	100	#
				Coordinación entre MIDEPLAN y los ministerios y/o órganos adscritos para ejecutar lo establecido por cada ley especial aprobada.	100	#
	Propuestas para transferir a las municipalidades competencias y recursos	100	#	Identificación de competencias sujetas a ser trasladadas a las municipalidades	100	#
				Elaboración y presentación de proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa	100	#
				Trasferencia de recursos según las disposiciones jurídicas	100	#
	Mejoramiento de la capacidad de gestión municipal	100	#	Verificación de la Idoneidad de los gobiernos locales para asumir nuevas competencias	100	#
				Elaboración de planes de acción para el mejoramiento de las capacidades municipales previa transferencia de competencias	100	#
				Programa para el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal de las competencias transferidas	100	#

Fuente: Elaboración STEPT/AME.

Anexo 7: Ministerio de Educación Pública. Tamizaje de funciones susceptibles de ser transferidas a las municipalidades. Por programas presupuestarios contemplados en la Ley 9632. Año 2019.

Programa Presupuestario	Misión del Programa	Unidad Ejecutora	Función susceptible de ser ejercida localmente*	
			Sí	No
Programa 550 Planificación Política Educativa Orientación del Sistema Educativo Dirección Superior Fundamentación para la toma de decisiones Fiscalización y control Fundamentación legal para la toma de decisiones Cumplimiento con los derechos estudiantiles Servicios de Cooperación y divulgación Transferencias a la educación superior	<i>Dirección superior del sistema educativo costarricense y regulación de la oferta educativa privada, con normas de calidad, equidad, relevancia y pertinencia, con apoyo de la planificación, aplicación de criterios jurídicos y fiscalización de programas y proyectos de desarrollo educativo y social que fortalezcan la calidad del proceso de enseñanza y de aprendizaje [...]</i>	Dirección de Planificación Institucional Consejo Superior de Educación Despacho del Ministro Planificación Institucional Auditoría Interna Dirección de Asuntos Jurídicos Promoción y protección de derechos Prensa y relaciones públicas Despacho del Ministro		X
Programa 551 Servicios de Apoyo a la Gestión Administración de los servicios Administración de Recursos Humanos Ejecución Presupuestaria Gestión de recursos materiales	<i>Administrar, gestionar y controlar los recursos institucionales de carácter humano, financiero y material, que permitan el adecuado cumplimiento de las metas propuestas por la administración del sistema educativo.</i>	Oficialía Mayor Dirección de Servicios Generales Dirección de Recursos Humanos Dirección Financiera Proveeduría Institucional		X
Programa 553 Desarrollo Curricular y	<i>Proponer y actualizar políticas curriculares y la oferta educativa, que se complementa con programas y</i>	Dirección de Desarrollo curricular		X

Programa Presupuestario	Misión del Programa	Unidad Ejecutora	Función susceptible de ser ejercida localmente*	
			Sí	No
Vinculo al Trabajo Administración del currículo nacional Educación técnica y capacidades emprendedoras	<i>proyectos para propiciar el desarrollo integral de todas las personas; proporciona la orientación instrumental, necesaria para el desarrollo de los procesos administrativos del currículo, en los diferentes ciclos y modalidades del sistema educativo, [...]</i>	Dirección de Desarrollo curricular Dirección Educativa Técnica		
Programa 554 Infraestructura y Equipamiento Educativo Infraestructura Educativa	<i>Coadyuvar con el funcionamiento óptimo de los centros educativos mediante la identificación de necesidades, planificación, desarrollo y seguimiento de los planes, programas y proyectos de infraestructura física educativa relacionadas con la adquisición de terrenos, construcción de obra nueva, mantenimiento preventivo y correctivo y el equipamiento educativo que se ajuste a las distintas Modalidades, zonas del país y lo establecido en la Ley 7600.</i>	Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo Dirección de Infraestructura	X	
Programa 555 Aplicación de la Tecnología a la Educación Soporte y desarrollo informático Tecnología e información en el aula	<i>Producir, experimentar e introducir las tecnologías de la información y la comunicación para apoyar la labor del docente en el aula, así como la producción de recursos digitales educativos. Asimismo llevar a cabo la transferencia y adaptación de las tecnologías de informática y las telecomunicaciones a la gestión del Ministerio de Educación Pública y al sistema educativo</i>	Dirección de Informática de Gestión Informática de Gestión Recursos Tecnológicos		X
Programa 556 Gestión y Evaluación de la Calidad Calidad de la Educación	<i>Evaluar la calidad del sistema educativo en todos los niveles y modalidades, para realimentar a los usuarios e instancias que les corresponde la toma de decisiones para el mejoramiento de los indicadores de calidad del sistema educativo costarricense.</i>	Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad Dirección de Gestión y Evaluación		X
Programa 557 Desarrollo y Coordinación Regional • Desarrollo Regional del Sistema Educativo	<i>Administrar, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a la política educativa, en el ámbito regional en sus aspectos técnicos, curriculares y administrativos, en aras de una mejor educación para los educandos de todos los niveles educativos</i>	Dirección de Gestión y Desarrollo Regional Direcciones Regionales de Educación		X

Programa Presupuestario	Misión del Programa	Unidad Ejecutora	Función susceptible de ser ejercida localmente*	
			Sí	No
Programa 558 Programas de Equidad <ul style="list-style-type: none"> Acceso y equidad a la educación 	<i>Brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha social en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los programas de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad del aprendizaje de los beneficiarios.</i>	Dirección de Programas de Equidad Dirección de Programas de Equidad	X	

Fuente: Elaboración STEPT/MIDEPLAN, con base a la información contemplada en el presupuesto 2019, del MEP.

- Nota, para la determinación del Sí o No, se empleó el criterio de experto del equipo redactor.

Anexo 8: Ministerio de Salud. Tamizaje de funciones susceptibles de ser transferidas a las municipalidades. Por programas presupuestarios contemplados en la Ley 9632. Año 2019.

Programa Presupuestario	Misión del Programa	Unidad Ejecutora	Función susceptible de ser ejercida localmente*	
			SÍ	NO
Programa 635 Partidas no asignables a programas	Dotar a los órganos desconcentrados adscritos al Ministerio de Salud, a instituciones públicas descentralizadas y a entidades privadas sin fines de lucro, de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por Ley, garantizando la ejecución eficiente de los recursos y la provisión de servicios para la atención integral de la salud de calidad.	Despacho del Ministro	X	

Fuente: Elaboración STEPT/MIDEPLAN, con base a la información contemplada en el presupuesto 2019, del MS.

- Nota, para la determinación del Sí o No, se empleó el criterio de experto del equipo redactor.

Anexo 9: Circular emitida por la Tesorería Nacional para el giro de los recursos de la Ley 9329.



San José, 18 de agosto de 2017
CIRCULAR DGPN-0398-2017

Señores (as)
Alcaldes (as) Municipales

Asunto: Asignación recursos a las Municipalidades, por concepto de la Ley No. 8114 y sus reformas.-

Estimados (as) señores (as):

De conformidad con la reforma al inciso b) del artículo No. 5 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria No.8114, incluido en el artículo No. 4 del reglamento a dicha ley y sus reformas en el decreto Ejecutivo No. 40138-MOPT, me permito remitir cuadro de distribución de recursos estimados para el período 2018 por concepto del impuesto único a los combustibles, los cuales incluyen el último tracto establecido en la Ley No. 9329, alcanzando para dicho período una participación del 22,25%.

Los precitados recursos fueron certificados por la Contraloría General de la República mediante oficio No. DFOE-SAF-0409 (9019)-2017; por un monto total de €525.000,0 millones, a los cuales se les debe deducir la obligación constitucional que destina el 6% de los ingresos para el financiamiento del Poder Judicial; debiendo tenerse presente que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el legislador presupuestario debe respetar el imperativo de la Carta Magna.

El monto en millones de colones que se distribuyó entre las Municipalidades del país, es de €109.803,7 millones, distribuidos según los parámetros de Ley, remitido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Adjunto cuadro con el detalle por Municipalidad.

Estamos a sus órdenes para cualquier aclaración adicional.

Atentamente,

MARJORIE MORERA
GONZALEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por
MARJORIE MORERA GONZALEZ
(FIRMA)
Fecha: 2017.08.21 16:02:24 -06'00'

Marjorie Morera González
DIRECTORA GENERAL

ADJUNTO: (1)

VMG/MMG

C: Sr. Helio Fallas Venegas, Ministro, Ministerio de Hacienda
Sra. Marta Cubillo, Viceministra de Egresos, Ministerio de Hacienda
Sr. Germán Valverde González; Ministro, Ministerio de Obras Públicas y Transportes
I: /2017/Oficios 2017/UAP1-055-17.-

Dirección: Edificio Noga, 150 mts este del Banco Nacional (Sucursal La Sabana), frente al Edificio Centro Colón, Paseo Colón, San José, - Tel: 2539-6240 - www.hacienda.go.cr

BIBLIOGRAFÍA

1949, A. N. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

Seminario Monográfico. (17 de Agosto de 2019). Obtenido de <http://seminariomonografico.blogspot.com/2013/05/como-redactar-la-metodologia-o-diseno.html>

Alfaro, J. M. (2009). *El Sinuoso Camino a la Descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local*. FLACSO.

Ambroggio, J. W. (2014). *Producto 2, Asistencia técnica local*.

Asamblea Legislativa. (1978). *Expediente 8.234*. San José.

Asamblea Legislativa. (1987). *Expediente 10.413*. San José.

Asamblea Legislativa. (29 de setiembre de 1999). Acta de la Sesión Plenaria No.71. *Acta de la Sesión Plenaria No.71*, 37. San José, San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa. (2001). Acta de la Sesión Plenaria No.102. *Acta de la Sesión Plenaria No.102*, (pág. 26). San José.

Asamblea Legislativa. (2009). *Expediente No.17.297*. San José.

Asamblea Legislativa. (2010). *Ley General para la Transferencia de Competencias y Recursos del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801*.

Asamblea Legislativa. (2010). *Reglamento a Ley General para la Transferencias de Competencias, DE-36004-PLAN*.

Asamblea Legislativa. (2018). *Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019, Ley 9632*.

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Acta 078*. San José.

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente*. San José.

Bustelo, M. (s.f.). *Diferencias entre evaluación e investigación: Una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas*. Recuperado el 10 de 06 de 2019, de Universidad Complutense de Madrid:
http://www.etpcb.com.ar/documentos/sitios/evaluacion_intitucional/3_evaluac_invest.pdf

- Comisión de reforma del Estado Costarricense (COREC). (Octubre 1990). Reforma del Estado en Costa Rica. Edicosta S.A.
- Comisión redactora de los anteproyectos de ley para la reforma municipal. (1977). *Informe*. San José.
- Contraloría General de la República. (Setiembre de 2018). *Informe Técnico, Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2019*.
- Contraloría General de la República. (2005). *Citado en: Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales. Segundo Informe*. San José.
- Contraloría General de la República. (2019.). *Informe de Gestión Municipal, Resultados del Periodo 2018*.
- Contraloría General de la República. (2012.). *Informe sobre la asignación, ejecución y control de los recursos del Ministerio de Educación Pública para infraestructura educativa, DFOE-SOC-IF-09-2012*.
- Contraloría General de la República. (2018.). *Informe de Auditoría de carácter especial acerca de los programas de equidad ejecutados por el Ministerio de Educación Pública-DFOE-SOC-IF-00026-2018*.
- División Económica, Banco Central de Costa Rica. (Julio, 2019). *Informe Mensual de la Coyuntura Económica*. Obtenido de https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/IMCE_julio_2019.pdf
- Económicos, O. p. (2018). Estudios Económicos de la OCDE. Costa Rica.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2000). *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*. Recuperado el 25 de Febrero de 2019, de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): <http://www.fao.org/3/ad724s/ad724s01.htm>
- Gallardo Núñez, R. (2019). *Informe de Gestión Roberto Gallardo Núñez - Ministro 2012-2014*. San José: Costa Rica: MIDPELAN.
- García Rubio, F. (2003). *Estudio de Derecho Urbanístico*. Ramón Areces.
- Gobierno de la República de Costa Rica: Administración Arias Sánchez. (2008). *"Sí, a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense"*. San José.



- Hacienda, M. d. (s.f.). *Clasificador por Objeto del gasto del Sector Público*. Recuperado el 2019, de https://www.hacienda.go.cr/docs/5aeb4f909c24d_Clasif_Obj_Gasto_Abr_18.pdf
- Instituto de Formación y Capacitación municipal y Desarrollo Local. (2011). *Ideario sobre la descentralización en Costa Rica*. San José: UNED.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Jinesta Lobo, E. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. Tomo I). Brasil de Mora: Biblioteca Jurídica Dike.
- Jinesta Lobo, E. (2002). Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. *IVSTITIA*, 185-186.
- Jinesta Lobo, E. (2014). Administración Pública Municipal (Costa Rica). *Revista de Ciencias Jurídicas*, 123-174.
- Jinesta, E. (2011). Tutela y descentralización administrativa. *Retos de la Organización Administrativa Contemporánea* (págs. 2-25). El Salvador: Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Legislativa, Asamblea. (2018). *Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2019, Ley 9632*.
- Ley 9514. (2017). *PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO, DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2018, DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO NACIONAL*. San José.
- monografias.com*. (s.f.). Recuperado el 21 de Agosto de 2019, de <https://www.monografias.com/trabajos101/tecnicas-investigacion/tecnicas-investigacion.shtml>
- Marín. (2001). *Alcances y limitaciones de la autonomía municipal costarricense. Tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho*. San José: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- MIDEPLAN. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: María Teresa Obregón*.
- MIDEPLAN. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Alberto Cañas Escalante*.
- MIDEPLAN. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario*.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Clasificador de Ingresos del Sector Público*.

- Ministerio de Hacienda. (2018). *Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el Ejercicio económico 2019-Ley 9632-*.
- Ministerio de Hacienda. (2019.). *Folleto Ley de Presupuesto de la República 2019*.
- Ministerio de la Presidencia. (1976). IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales. *Expediente del IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales*. San José.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación*. San José : MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-MIDEPLAN-. (2018). *Informe de seguimiento: Acciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Ministerio de Hacienda, en la implementación de la Ley 9329*.
- Murillo Arias, M. (1988). *Ensayos de Derecho Público*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- OCDE. (2012). *La evaluación de las leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. (O. Publishing, Ed.) Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>
- OCDE. (2012). *La Evaluación de Leyes y Regulaciones. Caso de la Cámara de Diputados de Chile*. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>
- OCDE. (2018). www.oecd.org. Recuperado el abril de 2019, de <https://www.oecd.org/eco/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>
- OCDE. (s.f.). *La evaluación de las leyes en Chile, Resumen Ejecutivo*.
- Ortiz Ortiz, E. (1971). Los sujetos del derecho administrativo. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 6-7.
- Periódico La Nación. (s.f.). Recuperado el Junio de 2019, de <https://www.nacion.com/economia/finanzas/baja-ejecucion-en-municipios-impide-aprovechar/BN5MBNP2YVEIRCV2E76KH2SEDQ/story/>
- Poder Judicial. Sala Constitucional. (2000). *Voto 10134-2000*. San José.
- Procuraduría General de la República. (2005). *Dictamen C-255-2005*. San José.
- Procuraduría General de la República. (2007). *Dictamen C-209-2007*. San José.
- Procuraduría General de la República. (2009). *Opinión Jurídica 096*. San José.



Procuraduría General de la República. (2009). *Opinión Jurídica 096-J*. San José.

Procuraduría General de la República. (2015). *Opinión Jurídica 088*. San José.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Avances del Proceso de Descentralización en Costa Rica*.

Sala Constitucional. (1999). *Voto 5445-99*. San José.

Sala Constitucional. (2000). *Voto No. 9257-2000*. San José.

Sala Constitucional. (2006). *Voto No. 17113-06*. San José.

Sala Constitucional. (2013). *Sentencia n.º 10878*. San José.

Tocqueville, A. (1835). *La Democracia en América*. Madrid.

Universidad Nacional Abierta. Dirección de Investigación y postgrado. (s.f.). *Diferencias entre investigación y evaluación*. Obtenido de
file:///C:/Users/bilvia.araya/Downloads/Diferencias%20entre%20evaluaci%C3%B3n%20e%20investigaci%C3%B3n%20(3).pdf



mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica