

POLÍTICA 101: PRESUPUESTOS MUNICIPALES

MARÍA JOSÉ CASCANTE FEBRERO 5, 2016

¿Cómo se financian las municipalidades? ¿Cuáles municipalidades manejan mejor sus recursos y cómo influencia esto en el voto?

Los dineros que cada municipalidad tiene a su disposición determinan el bienestar y éxito de una municipalidad. Sin embargo, ¿cómo se financian las municipalidades en Costa Rica? ¿Qué actores intervienen en el proceso? y ¿cuáles gobiernos locales son mejores o peores en su manejo de recursos? Con las elecciones municipales a la vuelta de la esquina, es más que necesario entender la importancia que tienen las mismas para el desarrollo de todas las comunidades involucradas.

El factor más significativo, sin duda alguna, son los dineros que las mismas tienen a su disposición; por lo que a continuación trataremos a grandes rasgos de esclarecer la procedencia de dicho presupuesto y cuales municipalidades han sabido manejar de mejor manera esos recursos, a través del componente “gestión financiera” del Índice de Gestión Municipal (IGM) 2014 y de los presupuestos de algunas municipalidades, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR).

En primer lugar es necesario aclarar que Costa Rica es un país de configuración política administrativa unitaria. Eso quiere decir que aunque nos organicemos en provincias la unidad político-administrativa básica es el municipio, las provincias no tienen función en el gobierno solamente actúan como unidades representativas del voto en las elecciones nacionales y unidades administrativas de entes desconcentrados como por ejemplo la regional de Heredia del Ministerio de Educación. Es así que, territorialmente se ha designado a los gobiernos locales (municipalidades) como la unidad básica del gobierno y se le ha dotado de recursos y capacidades específicas a través de los procesos de descentralización, no obstante dichas capacidades son residuales y la mayoría de las responsabilidades gubernamentales recaen en el gobierno central.

No se puede negar que los procesos de descentralización política y de recursos desde el gobierno nacional le ha dado a los puestos de elección popular un grado de importancia que en el 2016 se consolida con la separación de las elecciones municipales de las nacionales. Estos se han convertido en puestos muy cotizados por los partidos políticos y las élites locales ya que tienen un poder real de toma de decisiones y disponibilidad de recursos públicos en el espacio territorial. No obstante, el grado de descentralización de las capacidades y de los recursos es mucho menor al demandado y mantiene a las municipalidades en unidades residuales de gobierno.

A pesar de que el debate alrededor de la descentralización es sumamente amplio, es importante conocer las particularidades del proceso de descentralización fiscal, que básicamente es la libertad con la que las municipalidades pueden obtener y ejecutar fondos para alcanzar los objetivos planteados en los Planes de Desarrollo Municipal.

Descentralización fiscal

Para medir el nivel de descentralización fiscal se utilizan tres indicadores: el primero es el traslado del cobro de impuesto de bienes inmuebles o predial a las municipalidades. El segundo, el traslado de un porcentaje del presupuesto nacional y el tercero es la autonomía que tienen los municipios para endeudarse. Así, los municipios pueden obtener recursos de 4 fuentes distintas: cobros y tasas por los servicios que prestan, impuestos, presupuesto nacional y préstamos.

De acuerdo con la disponibilidad de estos recursos pueden establecer sus presupuestos, financiar el funcionamiento del gobierno municipal, prestar los servicios establecidos por la ley y si es posible se realizan proyectos. Los recursos financieros representan la capacidad de acción de las municipalidades y el poder de influencia que tienen sobre la ciudadanía en cada municipio, como un ente público capaz de actuar de manera diferenciada y autónoma del gobierno central.

La principal relación que existe entre el gobierno central y el local es la que se establece a través de las transferencias del presupuesto nacional a las municipalidades. En esa medida los municipios constantemente están realizando demandas que el gobierno central tiene que atender. Se observa más adelante que también existe una fuerte relación de control sobre las finanzas de los gobiernos locales.

Debido a esa relación de superioridad que se mantiene entre el gobierno nacional/local, no existe una verdadera voluntad de las élites políticas para impulsar los procesos de descentralización en general, y fiscal en particular. Aunque existen estrategias formuladas de reforma del Estado, estas no se han desarrollado a cabalidad. La mayoría de las decisiones a favor de la descentralización han sido más coyunturales que planificadas a largo plazo, por lo que se han producido avances relativos.

En Costa Rica se define constitucionalmente la obligación de realizar transferencias fiscales a los gobiernos locales para que puedan cumplir con sus obligaciones con la sociedad. No obstante, en la región centroamericana la descentralización fiscal se caracteriza por mantenerse baja, con respecto a las asignaciones reservadas para el nivel nacional, cuyos impuestos son los de mayor recaudación (impuesto sobre las ventas, sobre la renta y sobre el comercio exterior por ejemplo).

El analista Espitia Avilez explica en este sentido que los municipios centroamericanos se enfrentan a un desequilibrio fiscal vertical, es decir un desequilibrio de aquellos recursos disponibles para el gobierno central versus los gobiernos locales. Las debilidades políticas y administrativas municipales están relacionadas con la falta de transferencias fiscales a los niveles subnacionales de gobierno, entre muchas otras falencias de los procesos de descentralización.

En Costa Rica existe mucha reticencia a alcanzar el 10% de transferencias del presupuesto nacional a las municipalidades. De acuerdo con Rivera, en el 2001 se objetó que no era responsable en términos fiscales realizarlo de manera libre, argumentando que el traslado debe ir acompañado de transferencias de competencias de manera paulatina. Concretamente, no se ha aprobado la Ley de Transferencias de Competencias Municipales y con ello se han bloqueado los aumentos paulatinos de responsabilidades y de recursos.

Con respecto a la transferencia de impuestos a las municipalidades, existen 2 procesos relevantes. Debido a la Ley de Simplificación Tributaria, se creó el impuesto único a los combustibles del cual se debe girar un 30% a las municipalidades para el mantenimiento de la red vial local. No obstante, esto ha suscitado problemas entre las los gobiernos subnacionales y el Ministerio de Hacienda.

Asimismo, el traslado de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles a favor de las municipalidades se empezó a ejecutar a partir de 1996, fue un proceso desordenado y sin una verdadera planificación. La crítica principal radica en que debía existir un mayor acompañamiento a los gobiernos locales para que pudieran realizar esta tarea adecuadamente.

El establecimiento del impuesto de bienes inmuebles a favor de las municipalidades permite que las municipalidades se organicen para cobrar el tributo y que retengan estos ingresos para su funcionamiento e inversión en las comunidades. A pesar de la presión que existe por el traslado del cobro de estos impuestos a las municipalidades la realidad es que solamente significa un 17% de los ingresos propios de las municipalidad, mientras que la mayoría proviene del traslado de presupuesto del gobierno central que, como ya se señaló, conlleva una dependencia vertical, en caso de que los municipios quieran invertir en proyectos propios.

Un aspecto importante que señala Espitia Avilez con respecto a las transferencias de cobros tributarios a las municipalidades es la debilidad del sistema tributario de los países de la región. En general el gobierno costarricense tiene una dificultad real para cobrar impuestos. En esa medida, las dificultades de cobro se trasladan a los gobiernos municipales.

Aunque el escenario deseable desde la perspectiva de la descentralización fiscal es brindar mayor descentralización fiscal y que las municipalidades cuenten con recursos propios y no sean dependientes de las transferencias del Estado central, es claro que los procesos no son aprovechados totalmente por los gobiernos locales y que se mantienen excesivos controles sobre los municipios.

El último indicador es el endeudamiento municipal, el cual puede ser tanto externo como interno. No obstante, en los casos que se produce es principalmente en los municipios con mayor cantidad de población, que tienen una mayor capacidad económica, proveniente principalmente de cobros de tasas (por ejemplo las patentes). En todos los países centroamericanos las municipalidades de las grandes ciudades cuentan con mayores capacidades que las pequeñas. En el caso costarricense hay varias restricciones a las posibilidades de las municipalidades para endeudarse. Primero, es necesaria la autorización del gobierno central. Además existen restricciones sobre el uso de los fondos que deben ser aprobados por la Contraloría General de la República (CGR).

Para que exista una efectiva descentralización se necesita que el poder esté distribuido en los gobiernos subnacionales y que tengan algún grado de independencia. En sistemas unitarios alcanzar este objetivo a cabalidad ha sido un proceso difícil, el poder central no ha logrado adaptarse a las propuestas y busca mantener control sobre la toma de decisiones, recursos y servicios de los gobiernos locales.

Presupuestos

Es responsabilidad propia de cada municipalidad “acordar sus presupuestos y ejecutarlos”. Este proceso se desarrolla a lo interno de cada Concejo Municipal, en donde también se aprueban las contribuciones y tasas que cobra la municipalidad, así como los precios que cobrarán por los servicios municipales.

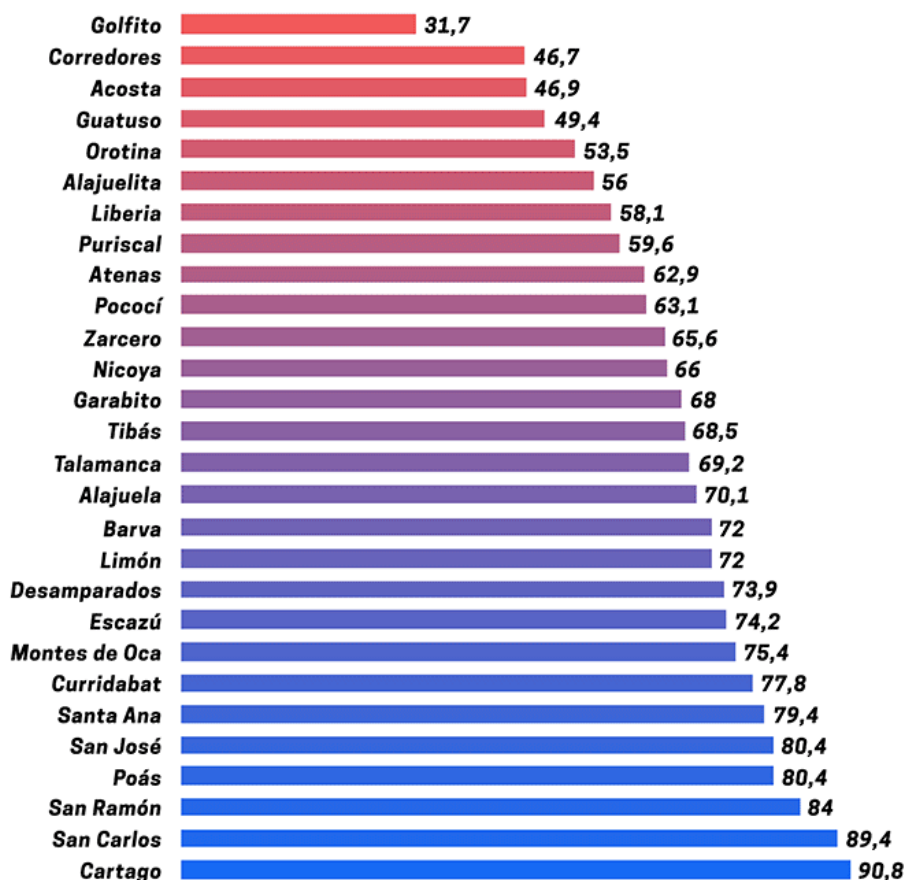
El Concejo también es el encargado de proponer proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa. Es decir, es un órgano deliberativo que puede proponer nuevas formas de financiamiento para aumentar el caudal de recursos financieros municipales, aunque como ya se mencionó el mismo Código limita ese presupuesto y proyectos a realizarse en coordinación con los Planes de Desarrollo Municipal

El último actor que forma parte del proceso de aprobación y ejecución de los presupuestos municipales es la CGR, una vez aprobados por el Concejo Municipal, la CGR debe revisar la ejecución de los mismos. La CGR es un ente de control del gobierno central que debe revisar los presupuestos de todo el gobierno.

Gracias a este proceso la CGR ha desarrollado el IGM, el mismo comprende de 61 indicadores organizados en cinco ejes: 1: Desarrollo y Gestión Institucional; 2: Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; 3: Gestión de Desarrollo Ambiental; 4: Gestión de Servicios Económicos, donde básicamente se evalúa la gestión vial y; 5: Gestión de Servicios Sociales. Para efectos del presente debate interesa el un componente del eje 1 denominado “gestión financiera”.

Tabla 1. Componente de gestión financiera del IGM 2014

INFOGRÁFICO 1: **Componente de gestión financiera del IGM 2014**



Fuente: construcción propia.

El componente de gestión financiera deja claro que las municipales que peor manejan sus fondos públicos son Golfito, Corredores, Acosta y Guatuso que no alcanzan ni una nota de 50 puntos con respecto al indicador seleccionado para analizar la eficiencia, eficacia, transparencia y buena gestión financiera. Una de las características que comparten los 4 municipios es que se trata de cantones rurales, dos de ellos cercanos a la frontera con Panamá, lo que podría dejar en evidencia una mayor debilidad de gestión financiera en las áreas rurales del país. Mientras que las municipalidades que mejor manejan sus recursos San Ramón, San Carlos y Cartago.

En promedio, la gestión financiera de las municipalidades obtiene un 69. Esto quiere decir que la mayoría de las municipalidades tienen un manejo mediocre de los fondos público y son pocas (11 de 81) las que obtienen 80 o más en este componente del índice. Es evidente que todavía queda muchísimo camino por recorrer en la mejora de procesos financieros eficientes en las municipalidades.

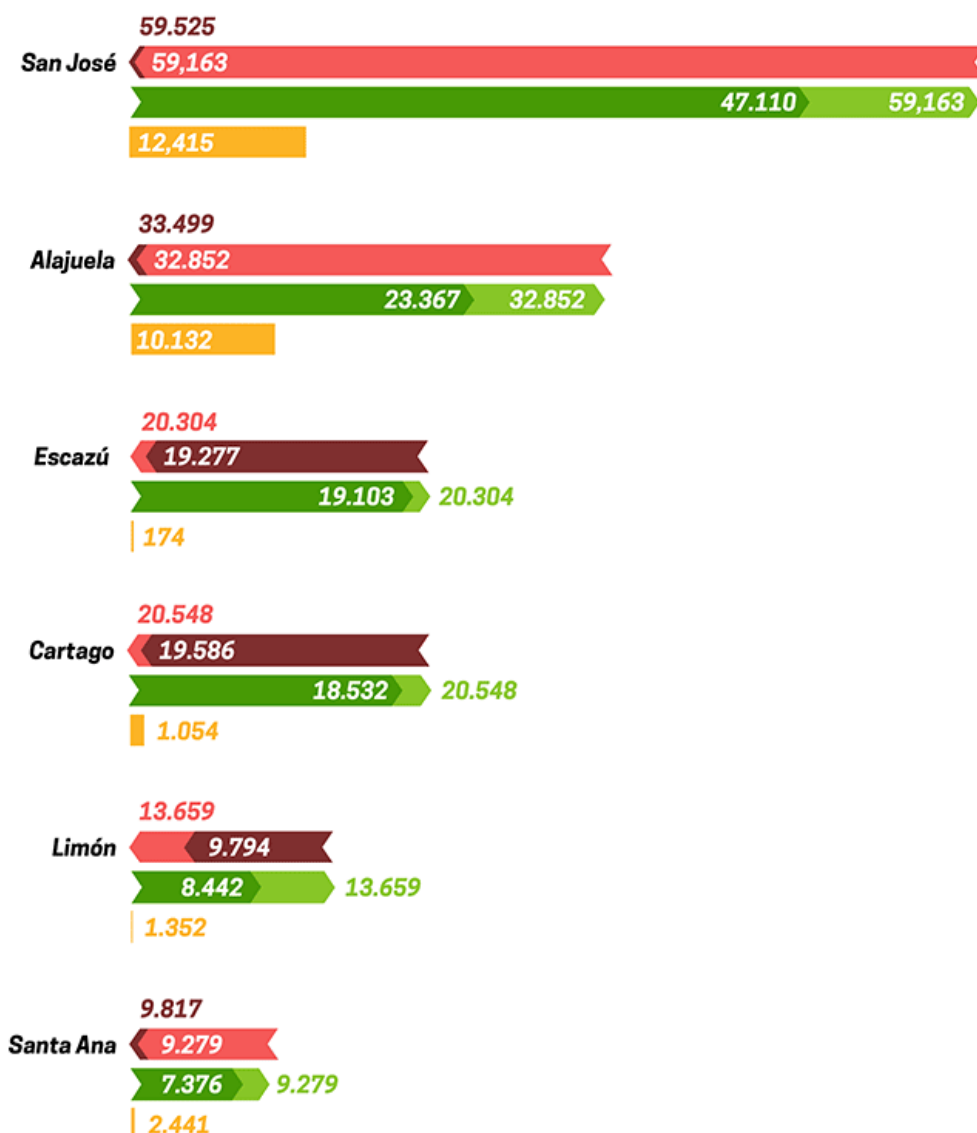
Ahora bien y con esta información clara, es importante analizar los presupuestos y la ejecución de las municipalidades que cuentan con mayores recursos. Queda en evidencia que las municipalidades con mayor presupuesto son aquellas alrededor del Valle Central y con centros de población y comercio muy altos. Fuera del Valle Central, se encuentra Limón, Pococí y San Carlos que tienen alta afluencia comercial y turística.

Tabla 2. Resultado de la liquidación presupuestaria 2014 en millones de colones para las principales municipalidades

INFOGRÁFICO 2:

Resultado de la liquidación presupuestaria 2014 en millones de colones para las principales municipalidades

◀ ingresos presupuestados ▶ egresos presupuestados ■ diferencia
◀ ingresos ejecutados ▶ egresos ejecutados



Fuente: Memoria Anual CGR 214.

Otro dato interesante que se puede extraer de la tabla anterior es que las 10 municipalidades presentadas concentran un presupuesto de más 178 millones de colones, mientras que el resto de las 71 municipalidades se dividen 271 millones y ejecutan solamente un 89% de esos presupuestos. Espitia Avilez denomina este fenómeno la brecha fiscal horizontal, donde algunos municipios tienen mayor capacidad para generar recursos que otros y así acumulan más capital que pueden invertir en proyectos. Es decir, las municipalidades pequeñas tienen una desigualdad aún mayor de acceso a recursos que las grandes.

En general, los procesos de descentralización no necesariamente se traducen en “coordinación, coherencia y constancia” con respecto al tema. Más bien, existen ritmos de avance desiguales o incluso contradictorios. Aunque la descentralización ha ocurrido gracias a factores fuera del control de los actores subnacionales, cuando un cierto grado de descentralización se ha alcanzado, las reformas adquieren sus propios defensores. El desarrollo de políticos subnacionales es una apuesta por estas instituciones y presionan por su continuidad. Mientras los actores subnacionales ganan relevancia la re-centralización se vuelve más difícil. Tomando esto en cuenta, es posible que se pueda mejorar el actual proceso y que se llegue a experimentar una verdadera descentralización.

Bibliografía

Contraloría General de la República. Memoria Anual. San José: CGR. 2015.

Contraloría General de la República. Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014. San José: CGR. 2015.

Espitia Avilez, Gonzalo et al. “Descentralización fiscal en Centroamérica”. San Salvador: Coordinación y Técnica de la CONFEDELCA. 2004.

Pallavicini, Violeta. El modelo municipal en Centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación. En Vargas, Jean Paul y Morales, Carla (eds.). “Análisis Comparativo”. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2004.

Rivera, Roy. “La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo”. Costa Rica: FLACSO. 2005.