

EN BUSCA DE UNA TEORÍA DE REFORMA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

JOAO LUIZ DE MORAES BARRETO*

SUMARIO

- 1.—Panorama Actual
- 2.—Modelo de Evolución
- 3.—Análisis de Alternativas
- 4.—Reforma del Sistema Financiero

1.—PANORAMA ACTUAL

Un examen superficial del sistema financiero de las municipalidades de América Latina demuestra que, en la mayoría de los países, las finanzas municipales se asientan en bases predominantemente patrimoniales, es decir, derivan, en gran parte, del producto de la explotación, aunque deficiente, de sus recursos naturales.

Como prueba incontestable de eso, se podría apuntar la existencia de "derechos" o "gravámenes" sobre la explotación de bosques, el ejercicio de la pesca marítima, la extracción de arena y otras actividades que tienen correlación directa con bienes pa-

* El autor es actualmente asesor técnico del Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) y profesor de la Escuela Nacional de Servicios Urbanos del IBAM en Río de Janeiro. Ahora está destacado en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) de Costa Rica como experto en Tributación y Administración Financiera. El autor se graduó en Administración en la Universidad del Distrito Federal (Brasilia, Brasil), con cursos de especialización en Gran Bretaña, Suecia, y Francia; ejerció cargos de jefatura en la Oficina de Hacienda del Gobierno de Brasilia; representó a Brasilia en la Comisión de Reforma Tributaria Nacional y fue miembro de la Comisión de Reforma del Código Tributario de Brasilia. Ha escrito varios libros conjuntamente con otras personas y más de treinta artículos y trabajos diversos sobre Finanzas y Administración Financiera. También ha elaborado dos estudios sobre Finanzas Municipales para el Gobierno de la República de Panamá.

trimoniales que pertenecen o que deberían pertenecer a las municipalidades respectivas.

En Panamá, por ejemplo, los municipios reclaman del gobierno nacional el pronto establecimiento de sus "áreas y ejidos", no tanto para la definición o ejecución de políticas de desarrollo urbano (que es una atribución del gobierno central), sino para que les posibilite la facultad de obtención de rentas adicionales por concepto de venta o arrendamiento de bienes municipales.

También la preocupación general en cuanto a la financiación y ejecución de mercados y mataderos municipales no se debe tanto a la necesidad de fomentar las actividades agropecuarias, sino a la posibilidad de obtención de más ingresos por concepto de precios, alquileres, arrendamientos, etc.

Es evidente que las municipalidades pueden y deben hacer uso de sus recursos de naturaleza patrimonial y asimismo de naturaleza industrial u obtenidos en consecuencia del ofrecimiento de servicios de naturaleza contractual. No queda la menor duda de que ese grupo de ingresos de naturaleza no tributaria constituye una fuente de recursos municipales. Su utilización, sin embargo, debe ser precedida de gran cautela por parte de los gobiernos que, en ninguna circunstancia, deben competir con las empresas privadas en el ejercicio de las actividades económicas.

Es hoy reconocido que, sólo con carácter supletorio o complementario, o aún en consecuencia de fuertes razones de interés económico nacional, como en el caso de los monopolios estatales, deben los gobiernos intervenir o competir con las empresas privadas.

Así, para propiciar la comercialización de géneros alimenticios, las municipalidades pueden construir mercados públicos; para facilitar e inspeccionar el sacrificio de ganado, deben administrar mataderos municipales; para facilitar el tránsito, les es permitido instituir empresas de transportes urbanos. Algunas pueden llegar, incluso, a construir y a administrar hoteles, pero siempre tomando en consideración el incentivo a una actividad económica (el turismo, en ese ejemplo), cuando la iniciativa privada no es capaz de hacerlo o iniciarlo por su propia cuenta.

Esto, como se puede ver, es muy diferente del hecho de una municipalidad actuar como si fuera un simple propietario que, sin la menor capacidad o deseo de prestar servicios remunerados, se

conforme con los ingresos obtenidos por concepto de explotación de sus recursos naturales.

Como una prueba más de ese enfoque patrimonialista, es fácil percibir la existencia, en algunos países de América Latina, de figuras extremadamente confusas, tales como "patentes", "arbitrios", "contribuciones", "derechos", etc., y que funcionan exclusivamente como medios de obtención de ingresos, sin ninguna observación en cuanto a los más elementales principios de tributación y de administración tributaria. En la mayoría de los casos, no hay relación directa con una base justificada de tributación y el único argumento importante a favor de que se mantengan, es que producen ingresos (aunque en montos insuficientes).

Al actuar en esa forma, más parece que las municipalidades hacen uso del "derecho de regalía", característico de la Edad Media, que del poder de imperio (*jus imperii*) que poseen en la calidad de sujeto activo de las obligaciones tributarias.

Las críticas respecto a eso son intensas y contundentes.

En Panamá, los técnicos de la OEA y del BID dicen que el impuesto municipal sobre establecimientos comerciales e industriales (cobrado, como en Costa Rica, a través de tarifas fijas para cada rama de actividad) "es tan injusto y arbitrario, tanto en teoría como en la práctica, que representa un regreso a la Edad Media". ("Sistema Fiscal de Panamá" —OEA/BID— México, 1967, pág. 256).

La misma crítica se puede aplicar a las patentes y a los demás impuestos sobre las actividades lucrativas, los cuales gravan a los negocios sobre la base de caracteres externos más o menos fáciles de determinar, tales como el número de obreros, el espacio que ocupan, el número de asientos (en cines y peluquerías), el capital (Perú, Venezuela, etc.), la cantidad instalada de caballos de fuerza (Colombia) y otros más.

Para Ramiro Cabezas, el sistema de gravar a los negocios según los caracteres "tiene un origen, en tiempo y razonamiento, parecido al impuesto sobre puertas y ventanas, que hoy día sólo se recuerda con carácter anecdótico". ("Elementos de Administración y Política Tributaria" —Fondo Editorial Común— Caracas, 1970, pág. 115).

¡Ecuador aún mantiene un impuesto municipal con el *nomen juris* de "Alcabala"! (Reformas Tributarias en América Latina" —OEA/BID— Washington, 1967, pág. 76).

Las consecuencias de esas situaciones son palpables.

La economía a nivel local es estática, los servicios municipales son deficientes y se observa una creciente tendencia a la centralización.

Siempre que las actividades lucrativas son gravadas *ad speciem* (y no *ad valorem*, como lo recomendaría la más primaria técnica de tributación), resulta que las actividades económicas no son debidamente explotadas desde el punto de vista fiscal, no propiciando por consiguiente, los recursos financieros necesarios a la ejecución, operación y mantenimiento de los servicios públicos de naturaleza local.

Los pocos ingresos obtenidos por las municipalidades son aplicados a gastos de gobierno (sueldos) y, como no se conoce la respectiva contrapartida en servicios públicos, eso contribuye para que el gobierno local, en general, sea una forma extremadamente ineficiente de gobierno, lo que produce un constante cambio de políticas, sistemas y personas, en perjuicio de la democracia representativa y de una continuidad gubernamental, cuando una de las razones principales de esa incontestable ineficiencia de las municipalidades reside en el hecho de que su sistema financiero se ha estancado en el tiempo.

Reciente estudio conducido por la Unión Internacional de Gobiernos Locales (IULA) reconoce que "las finanzas son el nervio del gobierno local. Sin ingresos adecuados, las instituciones locales pueden degenerar en cuerpos ineficaces y moribundos". (IULA: "Decentralization in a Developing Nation". La Haya, 1965).

Y, en ese caso, la tendencia a la centralización es la solución más inmediata, aunque no sea la más recomendable. Una a una, las funciones municipales básicas pasan a ser ejercidas por órganos o entidades del gobierno nacional. El suministro de agua, la recolección de basuras, el alumbrado público, la construcción y el mantenimiento de calles y de caminos vecinales, entre otros, hoy día están en manos del gobierno nacional en muchos países de América Latina, no tanto por el hecho de que el gobierno nacional disponga de mayor capacidad técnica y humana para sumi-

nistrarlos, sino porque concentra en sus manos los recursos financieros para la ejecución y mantenimiento de dichos servicios.

Así, las municipalidades no prestan servicios adecuados porque no disponen de recursos financieros para hacerlo, y no disponen de recursos financieros porque no prestan servicios recuperables. Y ese círculo vicioso contribuye para disminuir cada vez más el pequeño prestigio de las municipalidades, reconocidamente ineficientes e inefectivas como unidades gubernamentales a nivel local.

Lo inminente es, por consiguiente, fortalecer financieramente a las municipalidades y, en especial, desencadenar un proceso que permita "romper la inercia" en que se encuentran los municipios, mediante una vigorosa inyección inicial de recursos financieros.

2.—MODELO DE EVOLUCION

Es hoy reconocido que "debe definirse claramente la facultad de las autoridades locales para imponer contribuciones. Estas deben ser coherentes con los impuestos nacionales y la política de desarrollo; no deben poner en peligro la renta del gobierno central y han de adaptarse con flexibilidad a la riqueza de cada zona". (Alderfer, Harold F.: "La Administración Pública en las Naciones Nuevas". Ed. Paidón. Buenos Aires, 1970, pág. 187).

Sin embargo, esa es una situación ideal, aún no obtenida por la mayoría de los países en proceso de desarrollo y la tentativa de su adopción, de inmediato, resultaría en fracaso, por la deficiencia de las infraestructuras encargadas de manejarla.

Se impone, por lo tanto, la adopción de un sistema intermedio o de transición, que propicie abundantes recursos financieros, antes que se pueda lograr la estructuración de un sistema que actúe favorable e incisivamente sobre la economía a nivel local.

Se puede distinguir, por consiguiente, tres tipos de sistemas tributarios para las municipalidades:

- a) El sistema actual, de base patrimonial
- b) Un sistema de transición, de base financiera
- c) Un sistema futuro, de base económica.

El sistema actual (de base patrimonial) se caracteriza por la utilización, en gran escala, de recursos de naturaleza patrimonial, ya sea por la explotación o deseo de explotación de los bienes patrimoniales del municipio, en su forma más rudimentaria, o sea a través de la existencia de ingresos dichos "tributarios" por concepto de "patentes", "arbitrios", "derechos", "contribuciones", etc.

Otra característica marcada del actual sistema es la imposición **ad speciem**, es decir, la existencia de gravámenes sobre cosas y personas (perros, langostas, bananos, serenatas, escaparates, etc.) sin ninguna base económica o financiera para el cálculo y cobro de los tributos municipales.

Las consecuencias de ese sistema "patrimonialista", como ya se ha demostrado anteriormente, son palpables, aunque no sean lisonjeras: una economía estática, servicios públicos deficientes y una fuerte tendencia a la descentralización.

La adopción de un sistema tributario con una base esencialmente financiera (como sistema de transición) actuaría como si fuera una cámara de descompresión entre el actual sistema (base patrimonial) y un sistema futuro (base económica).

El sistema de transición se basaría esencialmente en tres figuras jurídico-tributarias: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, eliminándose las demás formas de exacciones actualmente en vigencia.

Los impuestos y las tasas serían de aplicación permanente, mientras que las contribuciones especiales serían de aplicación temporal e intermitente, según su mecanismo propio de cobro y recaudación.

Ese sistema podría traer algunos inconvenientes, como la constatación de casos de **doble imposición** o de **bis in idem**. Se considera **doble imposición** la existencia simultánea, por dos o más esferas de gobierno (nacionales o extranjeras) de un mismo impuesto sobre el mismo hecho imponible, tanto que algunos países firman, entre sí, convenios o acuerdos con miras a atenuar o a extinguir la doble imposición, notadamente en el campo del impuesto sobre la renta.

Internamente, eso pasa cuando el gobierno nacional y el gobierno local exigen, del mismo contribuyente, impuestos idénticos en consecuencia del mismo hecho imponible.

Se considera **bis in idem** (de la voz latina "dos veces sobre la misma cosa") la exigencia, por parte del mismo gobierno, de dos tributos distintos que gravan el mismo hecho imponible.

Otro tipo de **bis in idem** es la creación de adicionales a los tributos existentes.

Se podría decir, **ad argumentandum**, que una solución más sencilla que la creación de los adicionales (notadamente sobre la forma de tasas) sería el aumento de los tributos.

Si existe un tributo a nivel x y si se crea un adicional a nivel y , ¿quizás no sería más sencilla y económica la elevación del tributo a un nivel $x + y$?

La idea de los adicionales, sin embargo, está ligada a la **destinación especial** (vinculación) del producto de su recaudación.

Así, es financieramente recomendable (aunque no sea técnica, económica o presupuestariamente recomendable) la creación de adicionales a los tributos municipales para el fomento de actividades específicas de las municipalidades, como sean la educación, la asistencia social, la salud pública, el fomento económico, etc.

En ese sistema, la imposición sería **ad valorem** y proporcional a la capacidad de pago de los contribuyentes.

La consecuencia más inmediata de la adopción de ese sistema es, indudablemente, el aumento de la capacidad financiera de las municipalidades.

Contando con mayores recursos financieros, las municipalidades serían conducidas, por una exigencia misma de la comunidad que contribuye directamente para ese aumento, a proporcionar una mejora en la calidad y en la cantidad de los servicios públicos municipales.

Y ese incremento en la "capacidad de prestar servicios" resultaría en una **tendencia a la descentralización**, por el hecho de que las municipalidades empezarán a buscar las soluciones para sus propios problemas, ya que pueden financiarlas integralmente.

Para qué enviar una petición al Gobierno Nacional —pre-guntarían las autoridades municipales— cuando podemos nosotros arreglar esa calle, abrir ese camino, instalar ese acueducto, producir

la energía eléctrica y asimismo solucionar otros problemas urgentes de nuestra comunidad, ya que tenemos los recursos financieros para hacerlo?

Más tarde, finalmente, se estructuraría un **sistema tributario de base esencialmente económica** o sea, un sistema estrechamente relacionado con las actividades económicas ejercidas a nivel local, de fácil administración y que posibilite la producción de una renta relativamente estable.

Ese sistema futuro se caracterizaría básicamente por la utilización de los **aspectos extrafiscales** de los tributos, es decir al aspecto de la tributación proporcional a la **capacidad de pago** se sobrepondría el de la **tasación selectiva**, mediante la concesión de estímulos o sobrecargas fiscales al ejercicio de determinadas actividades económicas, con miras al desarrollo físico, social y económico de la comunidad.

En ese sistema futuro, muchos de los servicios públicos esenciales serán prestados por empresas municipales o serán objeto de concesión a empresas privadas que actúan en el área de las municipalidades, lo que conducirá a una perfecta distinción entre **tasas y precios** por concepto de retribución de los servicios públicos.

Ese sistema acarreará una economía bastante dinámica en consecuencia del establecimiento de políticas fiscales de desarrollo a nivel local.

El fomento de la economía a nivel local y la programación de políticas fiscales de desarrollo conducirán a una imperiosa necesidad de **cooperación**, ya sea entre los dos niveles de gobierno (el nacional y el local) o entre distintas municipalidades ubicadas en una misma región socio-económica.

En ese primer caso, el municipio pasará a jugar, de hecho el papel de **agente de desarrollo a nivel local**, como efectivo y eficiente colaborador del gobierno nacional en la tarea del desarrollo integral. En el segundo caso, se notará la formación de verdaderos **consorcios inter-municipales** en que un grupo de municipalidades coordine sus esfuerzos comunes para la solución de algunos problemas comunes, con miras a la optimización de los recursos disponibles.

A continuación, se presenta un cuadro —resumen del modelo de evolución diseñado.

MODELO DE EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

SISTEMA	BASE	CARACTERISTICAS	CONSECUENCIAS
ACTUAL	PATRIMONIAL	<ul style="list-style-type: none"> — Utilización de recursos de naturaleza patrimonial — Impuestos y contribuciones sobre cosas y personas — Imposición <i>ad speciem</i> 	<ul style="list-style-type: none"> — Economía estática — Servicios deficientes — Tendencia a la centralización
DE TRANSICION	FINANCIERA	<ul style="list-style-type: none"> — Prevalencia de impuestos y tasas — Ingresos por concepto de adicionales — Algunos casos de doble imposición o <i>bis in idem</i> — Tasación en función de la capacidad contributiva — Imposición <i>ad valorem</i> 	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento de la capacidad financiera — Mejora en el suministro de servicios — Tendencia a la descentralización
FUTURO	ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> — Impuestos adecuados a las bases económicas existentes — Perfecta distinción entre tasas y precios — Utilización de los aspectos extrafiscales de los tributos 	<ul style="list-style-type: none"> — Economía dinámica — Establecimiento de políticas fiscales de desarrollo — Tendencia a la cooperación

3.—SELECCION DE ALTERNATIVAS

Por supuesto que el diseño de una estructura tributaria a nivel municipal tiene que tomar en cuenta los aspectos socio-económicos y político-institucionales del país respectivo.

Además de eso, como recomienda Somers, “es necesario establecer con claridad el objetivo del programa impositivo antes que la política impositiva y las reformas a los impuestos se puedan estudiar adecuadamente”. (Somers, Harold M.: “Finanzas Públicas e Ingreso Nacional —Fondo de Cultura Económica— México 1970, pág. 343).

Así se impone un análisis detallado de la actividad financiera de las municipalidades (no solamente en cuanto a los ingresos, sino respecto también a los gastos municipales) con miras a la formulación de un diagnóstico que permita establecer la estrategia y asimismo los marcos de referencia adecuados al diseño del sistema tributario municipal.

Sin embargo, se puede considerar, en una forma amplia y general, las distintas alternativas que se presentan, con miras a lograr el fortalecimiento de las finanzas municipales.

La más inmediata sería la **creación de nuevos tributos** lo que, por supuesto, acarrearía un aumento en la carga tributaria.

Además de eso, el aumento de los ingresos municipales en consecuencia de la creación de nuevos tributos dependería del esfuerzo propio de cada municipalidad en el sentido de proceder, en una forma efectiva, a las actividades de cálculo, cobro y recaudación de los nuevos tributos.

Otra alternativa sería la **transferencia de la capacidad tributaria**, o sea el traspaso para las municipalidades, de algunos impuestos que son recaudados por el Gobierno Nacional, lo que no implicaría aumento de la carga tributaria. Con eso ganarían financieramente las municipalidades; pero el Gobierno Nacional perdería algunos impuestos. Esa alternativa, por consiguiente, debe tomar en cuenta el límite de las pérdidas, en términos de ausencia de ingresos, que podrían ser soportadas por el Gobierno Nacional.

Sin embargo, el aumento de los ingresos municipales dependería del esfuerzo propio de las municipalidades que se quedarían con todas las actividades de cálculo, cobro y recaudación de los impuestos nacionales cuya competencia les fuese atribuida.

Otra alternativa sería la institución de **adicionales**, ya sean a los impuestos municipales o a los nacionales.

En ambos casos, se produciría un aumento en la carga tributaria.

Los adicionales a los impuestos municipales dependen del esfuerzo propio de las municipalidades, respecto a su cálculo, cobro y recaudación, lo que no pasa con los adicionales a los tributos nacionales, que serían calculados, cobrados, recaudados por el Gobierno Nacional, transfiriéndose el resultado de la recaudación a las municipalidades.

Otro tipo de alternativa es el constituido por las **transferencias** de la recaudación total o parcial de tributos nacionales.

En el caso de la transferencia del total recaudado, las municipalidades “ganan” y el Gobierno Nacional “pierde”, desde un punto de vista financiero. En el caso de transferencia de parte de la recaudación, los ingresos municipales “aumentan” y los nacionales “disminuyen”. Pero en ningún caso, la carga tributaria aumenta.

El sistema de **transferencias** ya sean totales o parciales, no exige un esfuerzo propio de las municipalidades con miras a obtener un aumento en sus ingresos, por el hecho de que las actividades de cálculo, cobro y recaudación continuarían siendo ejecutadas por el Gobierno Nacional.

Sin embargo, todas las alternativas presentadas hasta ahora se refieren a rentas generadas en el territorio de las municipalidades respectivas, lo que podría hacer que las ricas se vuelvan cada vez más ricas y las pobres cada vez más pobres.

La última alternativa, por consiguiente, representa un sistema de subsidios a las municipalidades, según criterios de distribución previamente establecidos.

Hay que señalar, en este punto, la diferencia entre los **subsidios** y los **aportes especiales**.

Los aportes casi siempre tienen características políticas (ayuda financiera a una o a otra municipalidad) ya sea en consecuencia de situaciones de emergencia (sequías, inundaciones, epidemias etc.) o con miras a la ejecución o mantenimiento de determinadas obras públicas (puentes, caminos vecinales, alumbrado público, etc.) o aún pura y simplemente para que la municipalidad

pueda cubrir sus gastos corrientes, cuando sus ingresos propios no son recaudados en cantidad suficiente para pagarlos.

Ya los subsidios pertenecen al campo de las finanzas intergubernamentales y permiten que los gobiernos locales continúen prestando los servicios necesarios en sus respectivas jurisdicciones territoriales sin amenazas a su autonomía política, financiera y administrativa.

La diferencia principal entre los subsidios (técnicamente hablando) y los aportes consiste en que los subsidios, en general están subordinados a procesos automáticos de distribución con base en diversos factores como población, gastos, capacidad fiscal, etc. En Brasil existe un **Fondo Estatal** y un **Fondo Municipal**, a través de los cuales el gobierno federal concede subsidio a los demás niveles de gobierno con base en factores tales como superficie, población y el inverso del ingreso **per capita**, con miras a disminuir las diferencias de naturaleza socio-económica entre las distintas regiones.

En algunos casos, puede que eso conduzca a una fórmula muy complicada. Sin embargo, los subsidios existen incluso en los países más desarrollados del mundo y los americanos, por ejemplo, reconocen que la necesidad de los subsidios surge del hecho de que su sistema de gobierno "confiere a las unidades estatales y locales la administración de más funciones de las que pueden financiar". (Shere, Louis, "Some General Comments on Federal Grants". Bulletin of the National Tax Association, vol. 32, # 3).

En cuanto a los reflejos producidos por los subsidios en las finanzas municipales, eso dependerá de los criterios de distribución adoptados. En algunos casos, el gobierno nacional puede exigir la elaboración de planes de aplicación y de informes de comprobación de gastos, con miras a establecer una coordinación entre los planes locales y los planes nacionales y asimismo ejercer un control **a posteriori** en cuanto a la aplicación de los subsidios por parte de las municipalidades.

Desde el punto de vista económico, el sistema de subsidios establecido con base en criterios adecuadamente diseñados puede considerarse como un sistema automático de redistribución de rentas, con miras a lograr un equilibrio financiero entre las municipalidades que presentan distintas condiciones socio-económicas.

A continuación, se presenta un cuadro —resumen de las alternativas existentes.

ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

ALTERNATIVA	EFECTOS FINANCIEROS		CARGA TRIBUTARIA	AUMENTO DE LOS INGRESOS	EXIGENCIAS ADICIONALES	ENFOQUE ECONOMICO
	Municipio	G. Nacional				
Creación de nuevos tributos	gana	—	aumenta	Depende del esfuerzo propio de la municipalidad	Aumento de las actividades del cálculo, cobro y recaudación	Rentas generadas en el territorio de la municipalidad
Transferencia de la capacidad tributaria	gana	pierde	—			
Adicionales a tributos municipales	gana	—	aumenta			
Adicionales a tributos nacionales	gana	—	aumenta	No depende del esfuerzo propio de la Municipalidad		
Transferencia de la recaudación total de tributos nacionales	gana	pierde	—			
Transferencia de la recaudación parcial de tributos nacionales	aumenta	disminuye	—			
Subsidios Especiales	aumenta	disminuye	—	Depende de los criterios de distribución	Elaboración de planes de aplicación y de comprobación de gastos	Redistribución de rentas

4.—REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

El campo de las finanzas públicas es mucho más amplio que el campo de la tributación.

En un consenso general, la doctrina establece que las finanzas públicas comprenden cuatro grandes ramas: ingresos, gastos, presupuesto y crédito público. Algunos autores incluyen la contabilidad como una quinta rama, mientras que otros no aceptan esa inclusión.

Una reforma global del sistema financiero municipal, tendría que incluir proposiciones en cuanto a los gastos públicos, a la técnica presupuestaria y a la deuda pública. Sin embargo, este sería un objetivo muy ambicioso y poco realista.

Parece recomendable concentrar los esfuerzos con miras a lograr el fortalecimiento de los ingresos municipales, a través de un sistema adecuado de tributos y subsidios técnicamente diseñados.

El aumento de los recursos financieros permitirá atender a un volumen mayor de gastos y, así, el presupuesto pasará a jugar un papel muy importante en la administración municipal. Se requerirán nuevas técnicas presupuestarias y una mayor agilización en los trámites de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, con miras a hacer de ello un instrumento de programación de la acción del gobierno municipal.

Por su turno, el desarrollo de las técnicas presupuestarias conducirá al desarrollo de las técnicas contables, con miras a hacer, de la contabilidad, un instrumento de información y control en cuanto a la situación económica, financiera y patrimonial de las municipalidades.

Así, la reforma de los tributos municipales y el consecuente fortalecimiento financiero de las municipalidades conducirá a una "reacción en cadena" que provocará, a mediano plazo, la necesidad de una revisión completa en cuanto a los procedimientos contables y presupuestarios.

Ese fenómeno es una variación del proceso conocido bajo la denominación de **reforma desequilibrada**: la "presión" generada por el sector "reformado" actúa sobre los demás sectores y acarrea condiciones político-institucionales extremadamente favorables para que se dé continuidad al proceso de reforma en toda su extensión.

ASPECTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS DE LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN COSTA RICA

Por: CARLOS SAENZ P. y FOSTER KNIGHT

Parte I

INTRODUCCION

Prefacio por: OSCAR A. SALAS

Director del Proyecto de Derecho Agrario

A. El problema

1. General

Los terrenos baldíos en Costa Rica han servido durante largo tiempo como solución a muchos de sus problemas económicos y sociales. Durante el tiempo en que la población de Costa Rica fue pequeña y, por lo general, confinada a la Meseta o Valle Central, los terrenos baldíos situados más allá de la Meseta fueron usados indistintamente como una fuente para aumentar las recaudaciones del Fisco, para compensar a los ciudadanos por servicios especiales y particularmente, como un medio para resolver los problemas de desempleo y de inquietud social durante los tiempos de tensión en la economía. A los agricultores marginales o sin empleo de la Meseta o Valle Central que se quejaron de no estar recibiendo ninguno de los beneficios de la economía de esa área se les aconsejó solucionar por sí mismos su problema en los terrenos baldíos, denunciando tierras y construyendo sus propias fincas. El crecimiento de la población y una economía estable pero cerrada en el Valle Central empujó a miles de personas a buscar oportunidades en los terrenos baldíos más allá de la Meseta. El resultado ha sido la colonización sin control, sin planear, de casi todo el potencial agrícola en tierras de Costa Rica.

Si bien es verdad que hay un número de fincas comercialmente exitosas en esas áreas circundantes, la mayoría de los agri-