



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ACERCAMIENTO A UN GOBIERNO DE PROXIMIDAD EN COSTA RICA: ANÁLISIS
DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN RELACIONAL DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MELVIN OBANDO VILLALOBOS

**PROFESORA GUÍA:
DRA. NURIA CUNILL GRAU**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
DR. ORLANDO HERNÁNDEZ CRUZ
PhD. CRISTIAN LEYTON NAVARRO**

**SANTIAGO DE CHILE
2015**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

POR: Melvin Obando Villalobos

FECHA: 15 de diciembre de 2015

PROFESORA GUÍA: Nuria Cunill Grau

ACERCAMIENTO A UN GOBIERNO DE PROXIMIDAD EN COSTA RICA: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN RELACIONAL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Este estudio tiene como objetivo analizar la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para desarrollar una gestión relacional, lo cual se guía a su vez por la búsqueda a una respuesta de qué factores inciden en la capacidad de estos gobiernos municipales para contar con ese tipo de gestión participativa. El estudio tiene como marco conceptual de referencia, desde la ciencia política, a la gobernanza democrática local, concretando en los conceptos de gobierno de proximidad y gobierno relacional, siendo este último un tipo de gobierno que se aparta del tipo de relación vertical entre autoridades políticas y munícipes.

Para alcanzar el objetivo planteado se parte identificando las atribuciones de las municipalidades costarricenses y lo que ellas pueden hacer en términos de bienes y servicios, según la normativa vigente; posteriormente, se busca explicitar los alcances de las relaciones con la sociedad que tienen atribuidos estos gobiernos locales (también desde la normativa vigente) y de seguido se distingue la incidencia de los actores políticos y sociales en la capacidad de gestión relacional de los gobiernos municipales de Costa Rica. El estudio se completa con un análisis de la heterogeneidad de los municipios costarricenses, en función de sus implicaciones para la valoración de la gestión relacional del gobierno local y se aportan datos relevantes de otras investigaciones realizadas sobre la participación ciudadana en el país, lo cual es importante para mostrar la realidad existente en cuanto a participación a nivel municipal.

El estudio corresponde a una investigación cualitativa, basada en fuentes secundarias documentales y de datos cuantitativos. Se realiza un análisis de contenido temático (Andréu, s.f., p. 20) de legislación costarricense, complementado con el uso de herramientas cuantitativas para un análisis estadístico exploratorio de diferentes datos municipales de Costa Rica. El tipo de análisis realizado es exploratorio, descriptivo y explicativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006; pp. 99-112), en el cual se busca conocer a partir de la legislación del país las relaciones entre los gobiernos municipales y los demás actores del espacio local, a la vez que se procura identificar a partir de los datos cantonales analizados cómo pueden afectar algunos aspectos demográficos y socioespaciales de los cantones a las relaciones entre el gobierno municipal y sus munícipes.

Finalmente, en el estudio se concluye que en el caso de Costa Rica se tienen gobiernos municipales débiles e incipientes en cuando al tipo de gobierno relacional que propone la gobernanza democrática local, a pasar de que la legislación nacional establece la obligación de que los gobiernos locales deben ser participativos, a la vez que prescribe mecanismos y espacios de participación formal. Además, se presentan condiciones que evidencian la debilidad relacional y se muestran factores que inciden en las capacidades relacionales, así como barreras que dificultan la posibilidad de contar con gobiernos municipales relacionales en Costa Rica.

Dedicatoria

A Juan Rafael y Rosa Hilda.

Agradecimientos

A las personas de la academia que me han acompañado y ayudado en este proceso de aprendizaje y aporte al conocimiento:

Dra. Nuria Cunill Grau,

Dra. María Pía Martin Munchmeyer,

Dr. Orlando Hernández Cruz,

PhD. Cristian Leyton Navaro,

MGPP. Katherine Oliveri Astorga.

Especial agradecimiento a la Doctora Nuria Cunill Grau, quien aceptó tomar de su valioso tiempo para guiarme en este estudio. Gracias por su ayuda y paciencia.

A la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) del Gobierno de Chile, organismo que ha financiado mis estudios en el Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Sin esta ayuda, nada de lo alcanzado hasta aquí hubiese sido posible.

Tabla de contenido

1.	Introducción.....	1
2.	Los gobiernos municipales de Costa Rica.....	2
2.1.	Descentralización y fortalecimiento del régimen municipal en Costa Rica....	5
3.	Planteamiento del problema.....	8
3.1.	Pregunta de investigación.....	10
4.	Objetivos.....	10
5.	Metodología.....	11
6.	El gobierno de proximidad y la gobernanza local.....	14
6.1.	El gobierno relacional en la gobernanza democrática local.....	16
7.	Facultades institucionales de las municipalidades en Costa Rica.....	22
7.1.	Atribuciones de las municipalidades costarricenses.....	22
7.2.	Bienes y servicios municipales identificados en la normativa costarricense...	26
8.	Los gobiernos municipales costarricenses y sus relaciones con la sociedad...	38
8.1.	El gobierno local participativo en Costa Rica.....	38
8.2.	Mecanismos y espacios de participación en gobiernos municipales de Costa Rica.....	42
9.	Las relaciones de los actores políticos y sociales en el municipio.....	55
9.1.	Breves consideraciones para el análisis relacional de los actores políticos del gobierno local en Costa Rica.....	55
9.1.1.	Condicionantes del contexto organizacional para la gestión relacional.....	55
9.1.2.	Liderazgos políticos para la gestión relacional.....	58
9.2.	Actores políticos del gobierno local: control sobre decisiones y espacios de participación.....	59
9.2.1.	El Concejo municipal.....	59
9.2.2.	El Alcalde municipal.....	62
9.3.	Los Concejos de Distrito: espacios esencialmente relacionales.....	65
9.4.	Otros actores sociopolíticos del espacio municipal.....	68
10.	La heterogeneidad del espacio local: incidencia del territorio en la gestión relacional.....	77
10.1.	Asimetrías cantonales.....	78
10.2.	Asimetrías cantonales y capacidad para promover el desarrollo local.....	88
10.3.	Incidencia de las asimetrías cantonales en la gestión relacional.....	90
11.	La ciudadanía como actor político del municipio, indispensable para el gobierno relacional.....	96
12.	Hallazgos y conclusiones sobre el análisis de las capacidades de gestión relacional de los gobiernos municipales de Costa Rica.....	100
13.	Reflexiones finales y nuevas líneas de investigación.....	111
	Glosario.....	113
	Bibliografía.....	114
	Leyes y reglamentos consultados.....	125
	Sistemas consultados.....	132
	Anexo A.....	133
	Anexo B.....	145

Índice de cuadros

Cuadro 1. Dimensión, subdimensión y variables consideradas en el análisis documental de la legislación revisada.....	12
Cuadro 2. Descripción del tipo de muestreo utilizado para la selección de las normas en estudio.....	12
Cuadro 3. Categorías de los datos considerados en el análisis estadístico exploratorio....	13
Cuadro 4. La activación del rol de los ciudadanos.....	16
Cuadro 5. Modelos de administración o gestión de los asuntos públicos.....	19
Cuadro 6. Los roles de los agentes según los modelos de administración/gestión pública.....	20
Cuadro 7. Matriz de áreas de interés para el desarrollo del municipio e instituciones públicas implicadas.....	25
Cuadro 8. Bienes y servicios municipales identificados en la normativa costarricense, vigente al 15 de agosto de 2015.....	27
Cuadro 9. Bienes y servicios considerados en los presupuestos del año 2014, de ocho municipalidades seleccionadas.....	33
Cuadro 10. Resumen de disposiciones de participación ciudadana a nivel municipal contempladas en la normativa costarricense, vigente al 15 de agosto de 2015.....	39
Cuadro 11. Resumen de los espacios de participación ciudadana a nivel municipal, identificados en la normativa costarricense.....	44
Cuadro 12. Potenciales niveles de participación de los mecanismos y espacios disponibles en las municipalidades costarricenses.....	53
Cuadro 13. Actores sociopolíticos vinculados al gobierno local (según la normativa) y políticas públicas locales con las cuales se relacionan.....	69
Cuadro 14. Actores sociopolíticos del municipio que recogen la participación ciudadana y tienen un vínculo con el gobierno local, según la normativa costarricense.....	71
Cuadro 15. Tipos de actores locales y sus posibles relaciones con el gobierno municipal.....	74
Cuadro 16. Resumen de la variabilidad estadística de índices y otros datos cantonales de Costa Rica.....	79
Cuadro 17. Clasificación de los municipios costarricenses según tamaño del área geográfica.....	80
Cuadro 18. Clasificación de municipios, de acuerdo con la densidad poblacional.....	81
Cuadro 19. Clasificación de municipios, según porcentaje de población urbana.....	81
Cuadro 20. Presupuesto municipal por cada mil habitantes (datos del 2013).....	82
Cuadro 21. Comportamiento de la participación ciudadana y visión de la municipalidad, en relación con aspectos socioespaciales y demográficos de los cantones en Costa Rica...	94
Cuadro 22. Propuesta de dimensiones de análisis para la gestión relacional en gobiernos locales de Costa Rica.....	108

Índice de figuras

Figura 1. Esquema del municipio costarricense, según el Código Municipal.....	3
Figura 2. Esquema genérico de la estructura municipal en Costa Rica.....	5
Figura 3. Esquema de las interacciones entre gobierno local y munícipes en un tipo de municipio tradicional.....	17
Figura 4. Esquema de las interacciones entre gobierno local y munícipes en un tipo de gobierno municipal relacional.....	21
Figura 5. Bosquejo del gobierno municipal costarricense y su vínculo con los diversos espacios de participación ciudadana a nivel cantonal, formalmente institucionalizados...	51
Figura 6. Tipologías de políticos locales (tipos ideales).....	59
Figura 7. Percepción sobre cómo puede afectar la actitud que adoptan los actores del gobierno local, con respecto a temas que pueden influir en la gestión relacional.....	64
Figura 8. Mapa de actores sociopolíticos del municipio y su relación con la participación ciudadana.....	73
Figura 9. Costa Rica: mapa de la división territorial por cantones (se destaca el límite aproximado de la Gran Área Metropolitana).....	84
Figura 10. Gráfico de cajas y bigotes (<i>box-plot</i>) del Índice de Pobreza Humana cantonal en relación con el tipo de cantón, según su porcentaje de población urbana.....	85
Figura 11. Costa Rica: plano de desarrollo social y porcentaje de población urbana a escala cantonal.....	87
Figura 12. Costa Rica: distribución del porcentaje por cantón de la participación en las elecciones municipales del año 2010, según número de provincia.....	93

1. Introducción

En las democracias occidentales se da la representación de la ciudadanía a través de instituciones en diferentes niveles de gobierno: nacional (federal o unitario), regionales (presentes solo en algunos países) y locales. Estos últimos se materializan en las municipalidades, las cuales son reconocidas como las instancias de gobierno más próximas a las personas¹.

Particularmente este estudio está enfocado en las municipalidades costarricenses y en sus *gobiernos de proximidad*, que corresponden a las autoridades políticas locales con competencia sobre un espacio geográfico de la división administrativa de Costa Rica (el cantón), donde se da la “*visibilidad y cercanía entre gobernantes y gobernados*” (León, 2010).

En el caso de Costa Rica la Constitución Política y el Código Municipal dan un propósito a las municipalidades como corporaciones que tienen un relevante rol como promotoras y administradoras de los intereses ciudadanos y del bienestar de su población. Sin embargo, tal como se analizará en este estudio, el bienestar de la población de un cantón no depende solo del gobierno municipal, pues él no es el único que actúa en el territorio y que incide sobre los diversos aspectos del desarrollo del municipio; no obstante es el actor del espacio local con la responsabilidad de promover que eso se logre. Y en ese sentido, debido a que en el cantón hay diversos actores (públicos, privados, munícipes individuales y sociedad civil), se requiere un gobierno municipal capaz de unir esfuerzos y conjugar voluntades, de manera que no se ocupe solo de administrar bienes y servicios locales, sino realmente de promover el desarrollo del municipio.

Junto con lo anterior, el estudio se enmarca en situaciones contextuales importantes:

La primera es que actualmente, a nivel político, en Costa Rica se debate sobre la descentralización territorial². Esto ha promovido políticas públicas para el fortalecimiento de la gestión municipal, con una valoración por la necesidad de contar con gobiernos locales más democráticos.

En segundo lugar, las discusiones a favor y en contra de la descentralización y el fortalecimiento municipal parecen haber despertado un interés de la ciudadanía por sus municipalidades. Una muestra de ello se tiene en una reciente encuesta realizada por la Universidad de Costa Rica (Arrieta, 2015 y Araya, 2015), la cual indica que para las próximas elecciones municipales del 2016 (que por primera vez serán independientes de las elecciones nacionales) se espera un porcentaje de abstencionismo del 40%; dato que es sumamente relevante ya que en las tres

¹ La proximidad se da gracias a la cercanía física y al vínculo político, pues la municipalidad reside en el espacio de las comunidades y sus autoridades son elegidas de entre las mismas comunidades. Además las municipalidades se encargan de proveer bienes y servicios a la comunidad, tales como construcción y mantenimiento de caminos, tratamiento de desechos sólidos, parques y áreas de recreación, control del urbanismo, saneamiento y abastecimiento de agua potable, iluminación pública, entre otros. Asimismo, la municipalidad es con frecuencia la instancia inmediata a la que puede recurrir la comunidad para presentar asuntos de su interés y promover el desarrollo humano en el espacio local.

² El tema en vigencia es el traslado de competencias y recursos desde el Gobierno Central a las municipalidades, lo cual es resultado de una reforma Constitucional del año 2001 que buscó fortalecer la autonomía municipal y otorgarles más competencias a estos entes territoriales, y de la cual se derivó la Ley General de Traslado de Competencias del Ejecutivo a las Municipalidades, aprobada en el año 2010; la cual a su vez debe resultar en otras leyes específicas (la primera de ellas se aprobó en octubre de 2015).

elecciones municipales anteriores (2002, 2006 y 2010) el porcentaje promedio de abstencionismo fue del 75%. Esto hace pensar en que la población costarricense ha tenido una especie de conversión que les hace valorar más a sus gobiernos de proximidad.

De esta manera, las acciones sobre descentralización, fortalecimiento municipal y de la democracia local, el revelado creciente interés de la ciudadanía por sus gobiernos locales y la claridad de que el desarrollo de un municipio no depende solamente de las acciones de la municipalidad, llevan a que se aprecie más el rol del gobierno municipal en su deber de *promoción de un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población* (Código Municipal, art. 4); lo que a su vez lleva a pensar en que este gobierno debe tener capacidad para relacionarse con los demás actores del espacio local, para armonizar las diferentes iniciativas sociales, tomando en consideración que la articulación del tejido social se considera clave en la lógica democrática relacional (Alguacil, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, este estudio busca hacer un aporte a las acciones de fortalecimiento de la democracia local. Con ese propósito en mente, se plantea analizar las capacidades de los gobiernos municipales costarricenses para realizar una gestión relacional, buscando responder a qué factores inciden en tales capacidades.

Para lograr ese cometido, el estudio se divide en varios objetivos que a su vez representan etapas en la búsqueda de respuestas a lo que se desea conocer sobre los gobiernos municipales costarricenses y su relación con la ciudadanía y otros actores.

De esta manera, primero se examinará la normativa costarricense para conocer qué pueden hacer las municipalidades en términos de bienes y servicios y cuál es el alcance de ello. Seguidamente se enfocará el estudio en detectar, también en la normativa costarricense, los mecanismos y espacios de participación que pueden permitir a un gobierno local realizar dinámicas relacionales. Luego, se buscará conocer cuál es la incidencia de los diversos actores sociopolíticos en cuanto a la posibilidad de contar con un gobierno relacional; y una vez hecho eso, se efectuará una aproximación a la heterogeneidad de los municipios costarricenses analizando cómo diversos factores socioespaciales pueden afectar la posibilidad de contar con un gobierno participativo. Finalmente, se hará un esfuerzo de síntesis de los hallazgos resultantes del análisis para emitir una valoración sobre la capacidad de los municipios costarricenses para contar con gobiernos relacionales; además, se aprovechará este trabajo para sentar una base para posteriores estudios que profundicen en la realidad relacional de casos específicos.

2. Los gobiernos municipales de Costa Rica

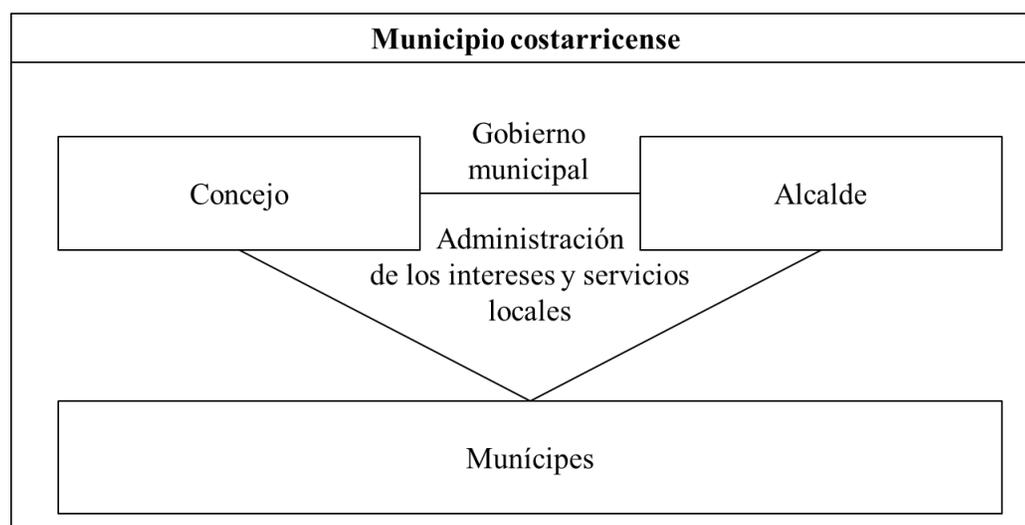
Para efectos de la Administración Pública, Costa Rica se organiza en 7 provincias, divididas en 81 cantones, los cuales a su vez se subdividen en distritos (artículo 168 de la Constitución Política). En cada cantón reside una municipalidad y cada una de ellas posee un gobierno municipal³.

³ Además, en Costa Rica existen 8 Concejos Municipales de Distrito, que son instancias de gobierno local de comunidades lejanas a la cabecera de su cantón, y que se conforman como cierta autonomía de su gobierno local, y son instituidos por un concejo de distrito y un intendente, como figura homóloga a la del alcalde municipal. (Alfaro, 2007; pp. 25-26). **No obstante, esos 8 casos no serán considerados en este estudio.**

La Constitución Política de la República de Costa Rica en su artículo 169 establece que “*La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.*”. En concordancia con esto, el Código Municipal de Costa Rica (Ley 7794 del 30 de abril de 1998) parte definiendo: “*El municipio está constituido por el conjunto de personas vecinas residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno municipal.*”

Tal como se aprecia, la normativa costarricense es clara en establecer que estos gobiernos municipales (o gobiernos locales) son las autoridades representantes de los munícipes (vecinos que residen en un cantón) para promover y administrar sus intereses. Esta labor se hace a través de la municipalidad, que es la organización de la Administración Pública con personalidad jurídica para adquirir obligaciones y ejercer derechos (IFAM, 2002), la cual está a cargo de dos autoridades: el Concejo (integrado por regidores) y un funcionario ejecutivo (el Alcalde)⁴.

Figura 1. Esquema del municipio costarricense, según el Código Municipal.



Fuente: elaboración propia, a partir de la definición del artículo 1 del Código Municipal.

Anteriormente el Alcalde era nombrado por el Concejo y también podía ser removido por ese órgano colegiado; no obstante, en el Código Municipal vigente (aprobado en 1998) se estableció que la figura de Alcalde sería elegida democráticamente por elección popular, en consecuencia su nombramiento y remoción dejó de estar en manos del Concejo⁵ y pasó a manos de los munícipes (pues el Alcalde también puede ser removido por vía democrática).

En el caso de Costa Rica las municipalidades son corporaciones autónomas (Art. 170 de la Constitución Política y 4 del Código Municipal) en términos políticos, administrativos y financieros. La autonomía política corresponde a la potestad de autogobierno, que se manifiesta

⁴ Para este estudio es importante tener presente la diferencia entre los conceptos de municipalidad, municipio, munícipe y gobierno municipal (también llamado gobierno local), además del cantón (que es el espacio geográfico – político, administrativo - del municipio y de la municipalidad).

⁵ La primera elección popular de la figura de Alcalde se llevó a cabo en el año 2002 y debido a un ajuste en los periodos electorales, ese primer periodo fue de 6 años (el periodo de gobierno municipal es de 4 años).

principalmente en el nombramiento de sus autoridades políticas por medio de las elecciones; pero implica también una autonomía normativa, como potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, que en este caso se limita a las normas que regulan internamente la organización y los servicios que presta (Oreamuno Vignet, Arguedas Molina y Vargas Cavaría, 2010, p.26). La autonomía administrativa consiste en la libertad frente al Estado para la adopción de sus propias decisiones fundamentales (organización y funcionamiento, planes, programas, presupuesto) (IFAM, s.f., p. 9). Por su parte, la autonomía financiera es la posibilidad de disponer de recursos financieros para el cumplimiento de sus funciones; que implica la potestad de determinar su plan de presupuesto para asignar los recursos, los cuales provienen de transferencias del Gobierno Central así como de impuestos o tasas municipales⁶, o inclusive de endeudamiento, donaciones, fondos del sector privado, entre otros (Montenegro y Vargas, 2011; p. 241).

Para desempeñar sus funciones, a nivel del Concejo Municipal, este se apoya en un contador y auditor, quienes ejercen las funciones de vigilancia sobre la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, así como los proyectos que les asigne el Concejo. Además, el Concejo, por disposición normativa debe integrar como mínimo ocho comisiones permanentes: Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales, Condición de la Mujer y de Accesibilidad (Comad); asimismo pueden existir *comisiones especiales* que decida crear el Concejo (las comisiones se integran con los miembros del Concejo). También al Concejo se unen los Síndicos, que son los representantes de los Concejos de Distrito (el representante electo más cercano a las comunidades).

Por su parte, el Alcalde (o Alcaldesa) participa en las sesiones del Concejo con voz pero sin voto y tiene a cargo la ejecutividad de los acuerdos del Concejo, así como la administración de la municipalidad⁷; siendo el “[...] *administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general*” (artículo 17 del Código Municipal de Costa Rica). De esta manera, el Alcalde se apoya en una estructura administrativa y a través de ella se ocupa de materializar los bienes y servicios municipales. En esencia, por las facultades legales atribuidas, el Alcalde es la figura gerencial del gobierno municipal; no obstante, también desempeña un rol político y tiene junto con el Concejo, los Síndicos y los Concejos de Distrito, la responsabilidad de establecer un vínculo con la ciudadanía; ya que estos órganos municipales tienen la atribución de la representación de los intereses de sus munícipes (artículos 1, 3 y 5 del Código Municipal de Costa Rica).

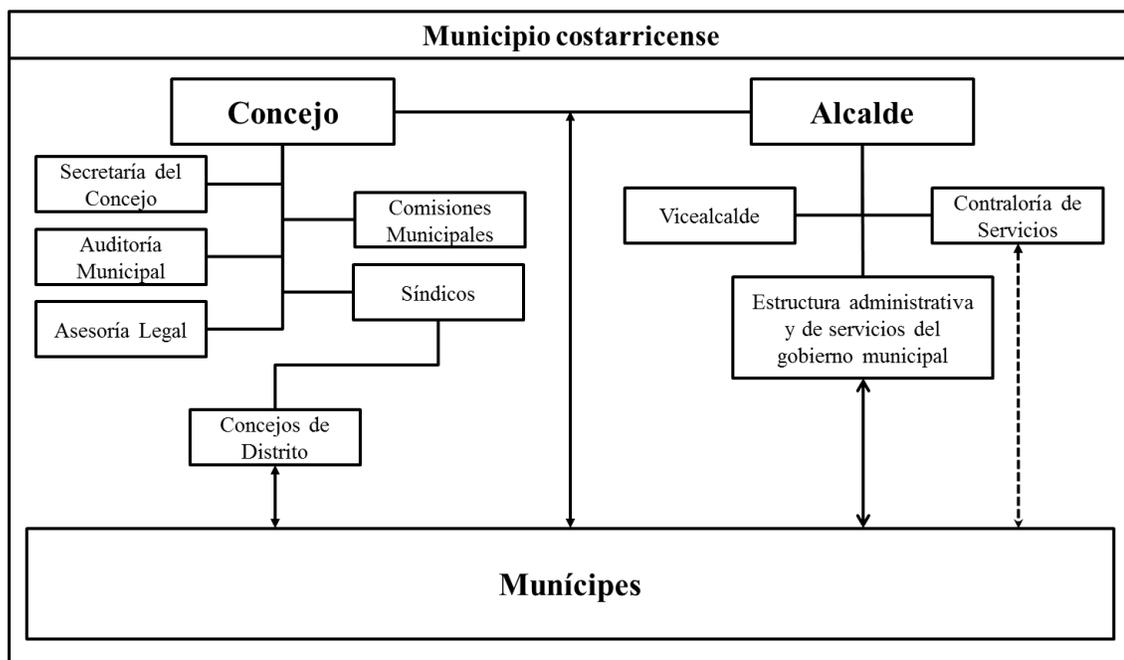
⁶ La autonomía sobre los tributos municipales es limitada dado que constitucionalmente corresponde a la Asamblea Legislativa establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales. De esta manera, el Concejo Municipal puede proponer a la Asamblea Legislativa la creación de los impuestos municipales, pero es esta última quien aprueba o imprueba la propuesta municipal, sin poder realizar modificaciones (Torrealba, A. 2011; p. 50).

⁷ Vale mencionar que una particularidad de los gobiernos locales en Costa Rica es que no existe claridad de quién es la máxima autoridad del gobierno municipal y se debate si se trata de un gobierno bifronte (Concejo y Alcaldía) o bien si el Concejo es superior jerárquicamente a la Alcaldía. A diferencia de Costa Rica, en Chile, por ejemplo, la Ley 18.6945 “Orgánica Constitucional de Municipalidades” establece claramente que la alcaldía es la autoridad máxima del gobierno municipal y cuenta legalmente con el apoyo de un administrador (puesto profesional) para la ejecución de su responsabilidad directiva. Asimismo, esta ley chilena determina que la representación ciudadana y la fiscalización de la labor de la alcaldía está en manos del Concejo.

Además, se puede decir que las municipalidades son organizaciones que forman parte de un sistema complejo⁸, pues se derivan de una institución política, regidas por marcos jurídicos que establecen competencias a los órganos políticos y administrativo del gobierno municipal, a la vez que exigen una serie de responsabilidades administrativas a su estructura ejecutiva (presupuestos, planificación, prestación de servicios, rendición de cuentas, etc.) y además deben integrar en su trabajo la dimensión de participación ciudadana.

En la figura número 2 se presenta un esquema genérico de la estructura del gobierno municipal en Costa Rica, la cual por ahora representa de manera simplificada la relación con los municipios.

Figura 2. Esquema genérico de la estructura municipal en Costa Rica.



Fuente: elaboración propia, a partir de la normativa costarricense.

En la figura, la línea directa de los municipios a los dos órganos del gobierno local recuerda que es a través de ellos que los municipios promueven y administran sus propios intereses; pero además, los Concejos de Distrito son otro canal para hacer llegar al gobierno local los intereses de los municipios. Por otra parte, las decisiones que toma el gobierno local se transforman en acción a través de la estructura administrativa y de servicios, a cargo del Alcalde, el cual a su vez cuenta con la Contraloría de Servicios municipales para atender intereses de los municipios como usuarios de los bienes y servicios locales.

2.1. Descentralización y fortalecimiento del régimen municipal en Costa Rica

Es importante tener presente que Costa Rica es un país centralista, sin embargo en la Constitución Política (vigente) de 1949 se sentaron las bases del actual régimen municipal donde se otorgaba cierta autonomía a los gobiernos locales. Asimismo, el tema de descentralización

⁸ Para la definición de un sistema complejo, véase Waissbluth, Mario (2008): “Sistemas Complejos y Gestión Pública.”

territorial se contempló en el Código Municipal de 1970 (derogado por el actual Código, que fue aprobado en 1998), el cual disponía que las municipalidades tenían a cargo la administración de los servicios e intereses locales para promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional (Art. 4); no obstante, según comentan Oreamuno Vignet y otros, este Código de 1970 tenía en su cuerpo normativo un aspecto dado a interpretación, que llevaba a que en la práctica las municipalidades costarricenses fuesen limitadas en sus competencias y con ello se les relegó a un papel secundario frente al Gobierno Central (2010, p. 24).

Por su parte, el Código Municipal de 1998 procuró superar esa limitación al tratar de despejar dudas sobre las competencias municipales en cuanto a los servicios e intereses locales, otorgándole a las municipalidades independencia en materia de gobierno y funcionamiento, pero siempre dejándolas limitadas por los recursos económicos al depender principalmente del Gobierno Central y condicionarlas en el tema de tributos municipales a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Este hecho relacionado con la limitación de recursos para realizar sus funciones, siguió siendo una condición de debilidad⁹.

Un aspecto en que aportó el Código Municipal de 1998 fue la incorporación de mecanismos de participación ciudadana directa (plebiscitos, cabildos y referéndums), además de las elecciones directas de alcaldes. Esto, junto con “*la unificación de todos los comicios locales y su respectiva separación de las elecciones presidenciales y legislativas, así como la dotación de financiamiento estatal a las elecciones municipales*”, fueron cambios en materia de descentralización política (Alfaro-Redondo y Seligson, 2012; p. 161)¹⁰ que ayudaron a la descentralización municipal.

No obstante, en ese sentido vale mencionar el criterio del Magistrado constitucionalista Ernesto Jinesta, cuando indicó que:

“El Código Municipal de 1970, realmente, no desarrolló de forma adecuada la autonomía de las Municipalidades, como tampoco lo ha hecho el código vigente (Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998) que únicamente introdujo algunas modificaciones de carácter cosmético y otras que tratan de consolidar una democracia participativa, tales como la elección directa de los Alcaldes y los mecanismos de participación popular como el referéndum, el plebiscito y el cabildo abierto...” (2002, citado por Oreamuno Vignet *et al*, 2010; p. 23).

De acuerdo con ese criterio, ha seguido estando en entredicho el valor de las acciones que se habían realizado sobre la descentralización municipal.

Tras debates sobre el tema, la descentralización y el fortalecimiento municipal volvieron a tomar vigencia en años recientes con el impulso de políticas en las administraciones presidenciales de Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), e inclusive continúa siendo relevante en la actualidad.

⁹ En el país se destina apenas un 1,3% del Producto Interno Bruto a los gobiernos municipales; que en términos del presupuesto del Gobierno Central representa un 9% y solo un 1,68% del gasto público local (CGR, 2011a; p. 269). Estos porcentajes ubican al país en uno de los que menos dinero destina al sector municipal en América Latina y consecuentemente lo coloca junto con Panamá, como los dos países latinoamericanos más rezagados en el tema de descentralización municipal (Rosales, M. 2012, p. 43).

¹⁰ La primera elección unificada de todos los representantes de las autoridades municipales se llevará a cabo en febrero de 2016.

Previamente, las limitaciones a la autonomía se buscaron superar en el año 2001 cuando se realizó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, la cual cita:

“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.”

Sin embargo, en esa misma reforma se estableció el siguiente 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.”

Esta limitación del transitorio citado y una falta de acuerdo político en torno al tema de la descentralización llevó a que en el año 2010 se promulgara la Ley General de Transferencia de Competencias del Ejecutivo a las Municipalidades; y más aún, hasta octubre de 2015 se aprobó en la Asamblea Legislativa la primera ley que realiza una transferencia de recursos a las municipalidades para que asuman la competencia y se ocupen directamente de la red vial cantonal (Proyecto de Ley 18.001 “Primera Ley de Especial para la Transferencia de Competencias: Atención plena y exclusiva de la red vial cantonal”).

En este largo proceso (que tal como se ve, es de avances y estancamientos), se reconoce que otro paso importante en las políticas públicas hacia la descentralización se dio con el acuerdo 005-P del Consejo de Gobierno del 8 de mayo de 2010, mediante el cual se otorgó rango de Ministro de Descentralización y Desarrollo Local al Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM); y posteriormente como labor de ese Ministerio se creó el “Plan para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales e Impulso a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local 2011-2014” conforme con la “Política Nacional de Fortalecimiento Municipal y de Apoyo a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local” de la administración presidencial Chinchilla Miranda.

Actualmente el tema sigue en vilo y a pesar de los avances, la descentralización municipal está inconclusa. Sin embargo, algo digno de resaltar es el hecho de que las miradas a la descentralización han puesto más interés sobre la gestión municipal y temas relacionados, tales como la participación ciudadana o el rol de los municipios en el desarrollo humano cantonal, así como el desempeño político municipal. A la vez, se han desarrollado acciones que buscan el fortalecimiento municipal a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (como Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local) y el apoyo o acción del sector académico así como el apoyo en proyectos específicos de otras entidades, tal como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, que ha brindado ayuda a ciertos cantones

para elaboración de planes participativos y también el PNUD que se ha encargado de la creación del Índice de Desarrollo Humano Cantonal en conjunto con la Universidad de Costa Rica¹¹.

Lo relevante es que hoy en Costa Rica se da mayor importancia al tema de la descentralización; además, los debates públicos al respecto, así como las políticas públicas relacionadas y los esfuerzos diversos en torno al fortalecimiento municipal han resaltado el papel de las municipalidades en el desarrollo local y a la vez parecen haber despertado el interés de buena parte de la ciudadanía por sus propios gobiernos locales (tal como se comentó en la introducción de este estudio).

3. Planteamiento del problema

El debate sobre la descentralización territorial en Costa Rica ha puesto en el ojo de las reflexiones y críticas a los gobiernos locales, principalmente porque estos han evidenciado debilidades en diversos aspectos. Por ejemplo, el Programa de Estado de la Nación en su decimonoveno informe (2013) refirió a problemas de las municipalidades en temas de gestión ambiental (rezago en el cumplimiento de la normativa ambiental), ordenamiento territorial (carencia de planes reguladores y problemas en zonas costeras), protección de mantos acuíferos y zonas de recarga. Asimismo, la Contraloría General de la República en sus informes de evaluación de la gestión municipal (CGR, 2011a, 2011b, 2012, 2013a, 2014a y 2015; Bosque, 2014; Rodríguez, 2015) ha referido a problemas que tienen muchos gobiernos locales en términos de gestión financiera, gestión administrativa y de servicios, entre otros aspectos.

Estos temas han servido de base para críticas a la labor de los municipios a la vez que fundamentos para quienes se oponen a la descentralización (véase por ejemplo Mata, 2015; Sequeira, varios 2015; y Fernández, 2015); pero a la vez han motivado a muchas iniciativas que procuran fortalecer a las municipalidades para mejorar su capacidad de gestión y eficiencia en la prestación de bienes y servicios locales (por ejemplo los aportes del IFAM, FOMUDE, DEMUCA, CICAP, ONU-Habitat, PNUD, entre otros).

No obstante, una revisión de los trabajos que muestran esas iniciativas revela que los esfuerzos principalmente están orientados a mejorar la gestión de los gobiernos locales en términos de

¹¹ Entre algunos de los estudios o aportes se encuentran: los realizados por la fundación española Desarrollo Municipal Centroamericano (DEMUCA) que ayuda el proceso del fortalecimiento y descentralización municipal en Centroamérica; el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores, que ha estudiado aspectos de desempeño municipal en sus periódicos informes del Estado de la Nación; en el año 2001 se valoró la calidad de la democracia municipal en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*, y también se cuenta con los estudios de *Cultura política de la democracia en Costa Rica* en sus versiones 2004, 2006, 2010 y 2012 (en el estudio del 2012 se consideró: participación a nivel local, satisfacción y confianza en los gobiernos locales y respaldo al intervencionismo estatal, percepción ciudadana de los gobiernos locales y apoyo al sistema). También se han dado aportes del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Universidad Estatal a Distancia con su Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, la Universidad de Costa Rica a través del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y la Contraloría General de la República a través de sus informes de seguimiento al desempeño presupuestario, la gestión municipal y más recientemente (2014 y 2015) estudiando la calidad de los servicios públicos, en lo cual considera a las municipalidades. Además, se ha contado con aportes conjuntos al tema de la descentralización por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el IFAM y el Proyecto FOMUDE (Fortalecimiento Municipal y Descentralización) del Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos, ONU-Habitat.

resultados, lo cual se puede asociar a una prioridad por la eficiencia del quehacer municipal (resultados de calidad en la prestación de bienes y servicios).

En otro sentido, se reconoce que las municipalidades tienen un rol importante en la búsqueda del desarrollo humano cantonal (Código Municipal, artículo 4, inciso h; PNUD-CR 2011 y 2013; UNGL, 2014), además que los gobiernos locales se deben enfrentar a situaciones particulares de sus localidades que les exigen habilidades políticas para tratar con tales casos¹².

A pesar de que algunos de los problemas son situaciones que se relacionan con competencias de entidades de Gobierno Central (vivienda, salud, seguridad ciudadana, trabajo) de un país de corte presidencialista y centralizado, la realidad es que son vivencias de cada localidad y por tanto son parte del día tras día de las personas que allí residen. En este sentido, se trata de situaciones que toman la dimensión de necesidades comunitarias, ante las cuales las personas unen esfuerzos para emitir su queja o reclamo.

Siendo situaciones de vida cotidiana y con ciertos grados de particularidades locales, de proximidad, el Gobierno Central no puede responder a ellas con acciones genéricas o con la prontitud deseada por la población; y por tanto se realza el rol del gobierno de proximidad. Es decir, ante el surgimiento de una necesidad, las personas han de recurrir a su gobierno local y han de esperar de él una respuesta. Y en ocasiones las personas como individuos o grupos organizados, habrán de interpelar a instancias superiores para que se obligue a gestar una solución a su problema por parte de la autoridad local¹³. Además, junto con los problemas particulares o más transversales que emergen, se tienen cada vez más casos de grupos organizados de la sociedad que presionan políticamente para obtener respuestas de las autoridades locales¹⁴.

Situaciones como estas, según Joan Subirats (2006), provocan que gobernar requiera más capacidad de implicación y compromiso para definir los problemas y las políticas, así como para realizar la gestión de programas y servicios. Y, según Subirats, esto debe hacerse con una lógica relacional y no a través de dinámicas de subordinación y jerarquía; lo que implica una forma de gobierno más participativa.

¹² Algunas de las situaciones que han tenido que vivir recientemente los municipios en Costa Rica han tenido relación con casos singulares a los cuales los gobiernos locales no están preparados para dar respuesta. Algunos ejemplos son un problema por tierras en la zona indígena en Salitre (La Nación, 2015), la escasez de agua en zonas costeras o acueductos en ciertas zonas (La Nación 2014 y Crhoy.com 2014), problemas asociados al cultivo extensivo de piña en cantones de Siquirres, Guácimo, Pococí y San Carlos (zonas de la vertiente Caribe, con mayoría de población rural y escasas oportunidades de trabajo) que ha provocado contaminación de mantos acuíferos y consecuentemente problemas de salud en la población (La Nación 2013); conflictos sociales en la provincia Limón, tanto por tema de desarrollo del cantón y su relación con la infraestructura portuaria así como la criminalidad que ha proliferado en la zona por crimen organizado y drogas; vendedores ambulantes en las zonas urbanas, lo cual se asocia al desempleo e inmigración; zonas del país con rezago en desarrollo humano, con pocas posibilidad de actividades productivas y altos índices de pobreza; etcétera.

¹³ Para un ejemplo, ver Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados 2013 y Tribunal Centroamericano del Agua 2004.

¹⁴ Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, al año 2013 existían 3394 organizaciones comunales inscritas en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad -DINADECO (Memoria institucional 2012-2013 de DINADECO), las cuales son asociaciones de vecinos de una comunidad que se agrupan para buscar maneras de promover el desarrollo económico y social de sus comunidades. Pero además existen grupos ambientalistas y otras organizaciones no gubernamentales, asociaciones de productores, cooperativas, ciudadanos críticos y otros, que van politizando el espacio de acción de proximidad.

Lo que se plantea aquí es que hay una mayor exigencia para los gobiernos locales y esto pone en jaque su capacidad administrativa y política; de manera que los esfuerzos por mejorar la eficiencia en la gestión de los municipios no abarcan todos los aspectos que tienen relación con la complejidad de gobernar un territorio.

En este sentido, es necesario superar una visión normativa del gobierno local (Subirats, 2006) para buscar nuevas formas de abordar las políticas públicas locales. Es decir, si las municipalidades funcionan como simples agencias prestadoras de servicios (lo que Ismael y Blanco y Richard Gomà denominan *principio estatutario*) las exigencias de la proximidad rebasarán su capacidad para dar respuesta a las nuevas realidades. Entonces lo que las municipalidades necesitan es operar más bien como espacios donde se expresan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad (*principio de competencia general*) de manera que los gobiernos locales sean verdaderos agentes de representación de sus munícipes y gestores del desarrollo local, a la vez que entidades de creación de políticas locales sensibles a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 23- 25).

En conclusión, la nueva realidad de los gobiernos municipales costarricenses no requiere solamente de esfuerzos por mejorar la gestión de la labor administrativa (eficiencia en la gestión), sino que además implica trabajar en la mejora de las relaciones del gobierno municipal con los diversos actores del espacio local, tanto para fortalecer la democracia como para mejorar en la eficacia en la promoción del desarrollo del municipio.

3.1. Pregunta de investigación

Dado que lo planteado anteriormente con respecto a la gestión relacional es una necesidad y un problema por abordar, en este estudio se pone el interés por hacer un aporte a los gobiernos locales desde la perspectiva de la gobernanza democrática en el espacio local, por medio de un análisis de los gobiernos municipales de Costa Rica para valorar su capacidad de gestión relacional; esto es, su capacidad para vincular a otros actores del espacio local; lo que implica el reconocimiento de mecanismos, espacios, habilidades y aptitudes para incluir a diversos actores (públicos, privados y de sociedad civil) en procesos de deliberación, negociación y búsqueda de consensos, en torno a la atención de intereses de los munícipes y generación participativa de políticas públicas locales que se orienten al desarrollo del municipio.

En virtud de ello, la pregunta de investigación que guiará a este trabajo es:

- ¿Qué factores inciden en la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para realizar una gestión relacional?

De esta manera, el objeto de estudio refiere a los gobiernos municipales de Costa Rica y su capacidad (como gobiernos de proximidad) para integrarse con otros actores en dinámicas relacionales.

4. Objetivos

A partir del problema y la pregunta de investigación, en este estudio se plantean los siguientes objetivos.

Objetivo general

Analizar la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para desarrollar una gestión relacional.

Objetivos específicos:

- 1° Identificar lo que pueden hacer las municipalidades costarricenses en términos de bienes y servicios, según la normativa vigente.
- 2° Explicitar los alcances de las relaciones con la sociedad que tienen atribuidos los gobiernos municipales costarricenses, según la normativa vigente.
- 3° Distinguir la incidencia de los actores políticos y sociales en la capacidad de gestión relacional de los gobiernos municipales costarricenses.
- 4° Analizar la heterogeneidad de los municipios costarricenses, en función de sus implicaciones para la valoración de la gestión relacional del gobierno local.

5. Metodología

Este estudio corresponde a una investigación cualitativa, basada en fuentes secundarias documentales y de datos cuantitativos. Se realiza un análisis de contenido temático (Andréu, s.f., p. 20) de legislación costarricense, complementado con el uso de herramientas cuantitativas para un análisis estadístico exploratorio de diferentes datos municipales de Costa Rica. El tipo de análisis realizado es exploratorio, descriptivo y explicativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006; pp. 99-104), en el cual se busca conocer a partir de la legislación costarricense las relaciones entre los gobiernos municipales y los demás actores del espacio local, a la vez que se procura identificar a partir de los datos cantonales analizados cómo pueden afectar algunos aspectos demográficos y socioespaciales de los cantones las relaciones entre el gobierno municipal y sus munícipes.

La investigación es guiada por literatura que sirve como marco de referencia, la cual corresponde al tema de gobernanza democrática local; asimismo, el análisis documental y el análisis estadístico exploratorio se complementan con el aporte de datos secundarios y terciarios obtenidos de diversos estudios realizados en Costa Rica sobre el ámbito municipal (ver por ejemplo FOMUDE, 2008; Alfaro-Redondo, Rodríguez, Vargas-Cullell y Seligson, 2010; Alfaro-Redondo y Seligson, 2012; PEN, 2012; PNUD-CR, 2013).

El análisis documental de fuentes secundarias se realiza a partir de la legislación costarricense. Se revisaron 68 leyes nacionales y 6 reglamentos vinculados a algunas de esas leyes (todas estas normas se encuentran citadas en el apartado de referencias del informe de esta tesis). En estas normas se buscó identificar aspectos que dieran cuenta de dos temas primordiales: a) atribuciones municipales en cuanto a competencias, bienes y servicios a cargo de las municipalidades en Costa Rica y b) aspectos que dieran cuenta de la relación entre municipalidad y munícipes, además de otros actores (institucionales, privados, sociedad civil). El siguiente cuadro resume las dimensiones y variables consideradas en el estudio de la normativa.

Cuadro 1. Dimensión, subdimensión y variables consideradas en el análisis documental de la legislación revisada.

Dimensión	Subdimensión	Variables
Institucional	Gobierno municipal	Competencias y atribuciones municipales establecidas en la normativa.
		Bienes y servicios a cargo de las municipalidades, establecidos en la normativa.
		Participación ciudadana: disposiciones normativas sobre participación ciudadana.
		Mecanismos de participación ciudadana y de otros actores, contemplados en la normativa.
		Espacios de participación ciudadana y de otros actores, contemplados en la normativa.

Fuente: elaboración propia.

Para la identificación de las normas de interés se realizó una revisión exploratoria que tomó como base otros trabajos o estudios sobre temas municipales en Costa Rica, por lo que esos aportes sirvieron como fuente de reconocimiento para varias de las normas que se debían revisar. De esta manera, fueron valiosos los estudios del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM, 2002), el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE, 2010), la Contraloría General de la República (CGR, 2013b y 2014b) y trabajos de Pallavicini (2004), Rojas (2007), Oreamuno Vignet y otros (2010), Aguilar (2011) y Hernández (2015). La selección de las normas a revisar se realizó de manera intencional (Andréu, s.f.; p. 25), tal como se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro 2. Descripción del tipo de muestreo utilizado para la selección de las normas en estudio.

Tipo de muestreo	Justificación	Forma de selección
Intencional	Necesidad de examinar únicamente las normas vinculadas a la actividad municipal.	Se siguió un criterio lógico para decidir las normas que se requerían examinar, las cuales eran aquellas que tuvieran relación con la actividad municipal. Se aprovechó el conocimiento del investigador y los aportes de estudios realizados sobre municipalidades en Costa Rica, los cuales referían a leyes y reglamentos con implicancias en el régimen municipal.

Fuente: elaboración propia.

Cada una de las normas seleccionadas fue consultada en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) del Sistema Costarricense de Información Jurídica, de la Procuraduría General de la República de Costa Rica (<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>). El sistema permite

conocer para cada norma la fecha en la que entró en vigencia así como su versión actualizada (incluye las modificaciones que se le han realizado y la fecha de tales modificaciones). De esta manera, gracias a ese sistema se tuvo acceso a las versiones actualizadas y vigentes de cada uno de los documentos.

El análisis estadístico exploratorio se realizó con el sistema SPSS y se utilizó para revelar la heterogeneidad municipal y determinar la incidencia de aspectos socioeconómicos, demográficos y de participación política en la participación ciudadana y la valoración de la gestión relacional, según categorías de municipios establecidas en el análisis. Los datos estudiados corresponden al Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc), el Índice de Pobreza Humano cantonal (IPHc), el Índice de Desarrollo de Género cantonal (IDGc), el Índice de Desarrollo Social (IDS) y el Índice de Competitividad Cantonal (ICC). Además, se incorporaron al estudio otros datos cantonales de interés: el área geográfica cantonal, la población cantonal proyectada al año 2013, el porcentaje de población urbana cantonal, la densidad poblacional por cantón, el presupuesto cantonal del año 2013 y los datos de participación electoral en las elecciones municipales de los años 2002, 2006 y 2010.

Cuadro 3. Categorías de los datos considerados en el análisis estadístico exploratorio.

Dimensión	Variabes	Descripción de los datos
Social	IDHc, IDGc, IPHc, IDS.	Calificación otorgada a cada cantón en los índices de desarrollo humano, género y pobreza (2011), así como de desarrollo social (2013).
Económica	ICC y presupuesto año 2013.	El ICC corresponde a la posición (<i>ranking</i>) de cada cantón en cuanto a competitividad (2011). Por su parte, el presupuesto corresponde al monto del presupuesto aprobado para cada municipalidad para el periodo 2013.
Política	Participación electoral.	Datos de los porcentajes de participación en las elecciones municipales de los años 2002, 2006 y 2013, para cada cantón.
Demográfica	Población cantonal, densidad poblacional y porcentaje de población urbana.	Datos correspondientes a la población cantonal proyectada para el año 2013 (con base en el Censo 2011), la densidad poblacional por cantón según el Censo 2011 y el porcentaje de población urbana según el Censo 2011.
Geográfica	Extensión territorial.	Área en kilómetros cuadrados del espacio territorial de cada uno de los cantones.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a estos datos se consideró al total de las 81 municipalidades del país y se realizaron pruebas de correlación del coeficiente de Pearson entre los diferentes datos; también se analizaron datos estadísticos de tendencia central y variabilidad (media aritmética, mediana, valores máximo y mínimo, desviación estándar) y se utilizó el sistema SPSS para generar gráficos de dispersión y gráficos de cajas y bigotes (*box-plot*) con el fin de estudiar las relaciones entre los datos y sus comportamientos según categorías creadas.

6. El gobierno de proximidad y la gobernanza local

La noción de capacidad de gestión relacional que se aborda en este estudio se orienta por el concepto y aplicación de lo que se denomina *gobierno de proximidad*.

Dos vertientes están estrechamente relacionadas al concepto, una corresponde a la línea de la economía solidaria¹⁵ (al respecto se pueden ver Fraisse, 2004; Nardi y Pereira, 2006) y la otra se relaciona con la gobernanza democrática de la ciencia política. No obstante, aunque ambas propenden a la misma lógica democrática (participativa), en este estudio se sigue la línea de ciencia política y su vínculo con la gestión municipal.

La proximidad tiene que ver con una cercanía entre gobernantes y gobernados (León, 2010). Esta proximidad tiene la virtud de ser física y relacional (Subirats, 2006). La dimensión física es el espacio de cercanía donde se crean valores compartidos que llevan al desarrollo de pertenencia y una cierta identidad territorial. Por su parte, la dimensión relacional permite entablar una interlocución entre los diversos actores, de manera que se conjuga con la dimensión física para abrir espacios donde se pueden plantear o escuchar argumentos sobre intereses que afectan a parte o a todos los de la proximidad, además de la posibilidad de propiciar la participación de los diversos actores en las decisiones que les afectan¹⁶; por eso, *“la proximidad se materializa en el barrio o en el distrito y se encarna en la figura del vecino, a través de la personificación del ciudadano”* (Ruano, 2010; p. 96)¹⁷.

En la línea de la ciencia política el gobierno de proximidad está estrechamente asociado a la noción de gobernanza local, la cual es una forma de gobernar que se aparta de la lógica tradicional (de estilo representativo y vertical). La gobernanza en el gobierno de proximidad corresponde a una relación más estrecha entre gobierno y territorio que se traduce *“[...] a la idea de un nuevo modelo de articular el gobierno: de manera participativa y desde la proximidad”*. (Blanco y Gomà, 2003b, p. 21); es decir, un gobierno basado en redes de participación local, con la intervención de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Esto se traduce en la politización del espacio local, que es ir más allá del nivel tradicional operativo del gobierno (Blanco y Gomà, 2003b, p. 22), donde se da énfasis a las redes de actores como elemento clave de la participación, ya que, tal como lo propone Joan Subirats (2006), además de la dimensión física (de proximidad) que hay en el territorio, también se viven relaciones sociales, *“[...] y por lo tanto hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios, y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles [...]”* (Subirats, 2006).

¹⁵ “La economía solidaria puede ser definida como *el conjunto de las actividades que contribuyen a la democratización de la economía a partir de compromisos ciudadanos*” (Laville, 1999; citado por Fraisse, 2004).

¹⁶ “*La gente que en el territorio, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo que pasa en el municipio en relación al futuro de la comunidad, del colectivo que vive y convive en un territorio específico, donde la gente mantiene vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes. El futuro de la comunidad pasa también por el futuro del municipio y del ayuntamiento como expresión colectiva del mismo*” (Subirats, 2006).

¹⁷ Sin embargo, también se debe tener claro que la proximidad en sí misma no garantiza que se dé la participación ciudadana (Ruano, 2010; pp. 94-96).

En ese sentido, la gobernanza local es una forma de gobierno que ayuda a dar respuesta a dinámicas sociales que se desarrollan con una ciudadanía más exigente, que interactúa de manera directa con sus autoridades y ante escenarios de mayor complejidad. Por eso la gobernanza en los gobiernos de proximidad es una forma adaptativa, ya que “[...] *asume el reto de dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, equilibrando las perspectivas que conforman la sociedad actual. El reto, en definitiva, es mejorar la creatividad y la inteligencia de las políticas públicas, sin que ello pase por reducir los márgenes de participación democrática, sino al contrario, aumentándolas significativamente*” (Blanco y Brugué, 2013)¹⁸.

Todo esto se hace convocando a los actores en el espacio territorial, de manera que el modo de gobierno se torna menos vertical y más horizontal. Así, se aprovecha la dimensión participativa democrática. Al respecto, Juan Carlos León opina:

“Robert Dahl (1999), definió a la democracia como densidad organizacional, es decir, mientras más y mejores organizaciones logre una sociedad articular dentro del marco de la ley, se eleva exponencialmente su capacidad y proclividad a participar, y sirva de paso aclarar que organizarse es intrínsecamente una forma de participar, y es en donde la política en su sentido más público le otorga sentido, rumbo y propósito a la participación, no solo en lo que a la búsqueda de consensos y acuerdos se refiere, sino primordialmente en las formas y modalidades de participar, transformando la demanda en tangibilidad esencia central de la noción de buen gobierno” (León, 2010).

A esta densidad organizacional se adhiere la gobernanza democrática local para cambiar la forma en la que se gestiona el gobierno en la realidad de proximidad; que en palabras de Ismael Blanco y Richard Gomà, es conformar una estructura de oportunidades que apoya la consolidación de unos espacios locales potentes y estratégicos, en un nuevo contexto territorial (Blanco y Gomà, 2003b, p. 22).

Un beneficio importante de crear una sinergia entre acciones de actores del nivel local y el gobierno de proximidad, estriba en que si la comunidad participa junto con el gobierno local, el municipio adquiere una identidad más fuerte y en conjunto se convierten en una alianza que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias de gobierno (Ziccardi, 1996); y en esas acciones favorecen la cohesión y la generación de capital social, a la vez que se fortalece la democracia y se mejoran las políticas públicas locales (Ruano, 2010; p. 96).

En resumen, la idea del *gobierno de proximidad* se ubica en una lógica de cercanía entre los diversos actores, donde se puede plantear la posibilidad de desarrollar dinámicas de gobiernos más participativos, rompiendo con las formas tradicionales de gobernar. De esta manera, las autoridades locales en conjunto con los ciudadanos pueden diseñar políticas públicas locales más acordes con las diversas realidades específicas del espacio de proximidad, a través del diálogo y el intercambio de perspectivas y recursos (Blanco y Brugué, 2013).

¹⁸ Parfraseando ideas de Ismael Blanco y Richard Gomà, ante una sociedad más exigente (ciudadanía más activa), la gobernanza tiene por reto el cómo abordar las nuevas temáticas ante las expectativas crecientes de la localidad (*funcionalidad*) y también aporta a la *legitimidad* del gobierno a través de una democracia más participativa. (Blanco y Gomà, 2003b, p. 37).

6.1. El gobierno relacional en la gobernanza democrática local

En la idea de la gobernanza democrática local el municipio eficiente y legítimo no solamente es aquél que es buen administrador (prestador de servicios), sino que también es un líder y un integrador en las relaciones de diversos actores que operan en el espacio local, para tomar decisiones en conjunto y realizar una gestión corresponsable. A esto es lo que se llama un gobierno relacional o participativo.

Este tipo de gobierno se aparta del gobierno tradicional. De acuerdo con Ismael Blanco y Richard Gomà, la lógica del gobierno tradicional se basa “[...] en la utilización de los llamados instrumentos de primera generación, de carácter obligatorio, unidireccionales y con efectos genéricos en el marco de estructuras verticales [...]” (2003b, p. 20). Esta es la característica de un gobierno de “proceso racional, monocéntrico y jerárquico” en el cual “[...] los gobiernos, sujetos únicos de la acción pública, identifican y diagnostican problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizan las diferentes alternativas existentes y sólo (sic) después toman la decisión más adecuada para la solución al problema planteado” (Blanco y Gomà, 2003b, p. 10).

Juan Carlos León (2010) describe esto como una acción de interpretación de las necesidades que hacen los cuerpos burocráticos especializados, de manera que no consultan al ciudadano (no hay participación ciudadana), sino que actúan en su nombre. Y agrega este autor: “[...] el cuestionamiento que pareciera siempre estar presente es el de si esta interpretación y consecuente actuación es lo que el ciudadano necesita y realmente quiere” (León, 2010)¹⁹.

En este tipo de gobierno tradicional a nivel local, el ciudadano asume un rol pasivo, siendo un accionista, un cliente o consumidor o un simple elector de sus gobernantes.

Cuadro 4. La activación del rol de los ciudadanos.

Ámbito económico	Ámbito administrativo	Ámbito político
Pagador de impuestos ↓ Accionista	Usuario ↓ Cliente - consumidor	Votante ↓ Ciudadano

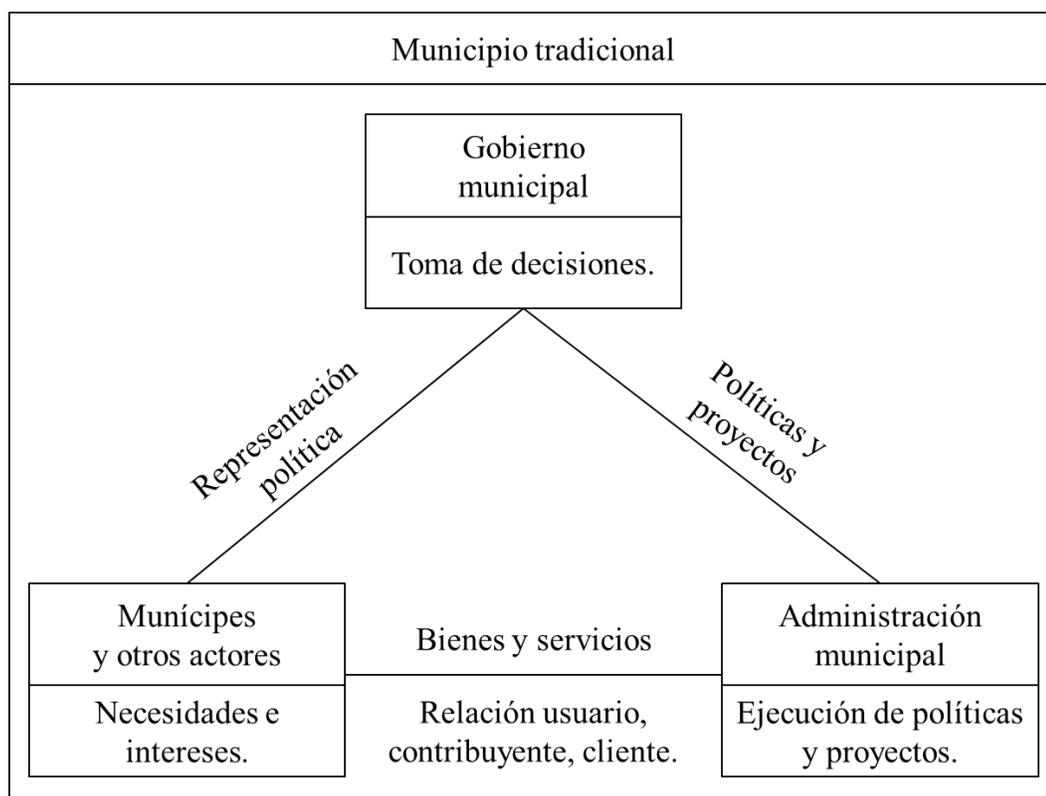
Fuente: Pastor, 2008; p. 164; según Gyford (1991) (adaptado por Brugué, Font y Gomà, 2005).

En concordancia con lo anterior, se puede describir al “municipio tradicional” como uno donde domina la idea del gobernante como representante de los intereses ciudadanos, donde él hace una

¹⁹ El resultado de este tipo de gobierno es que no tiene toda la capacidad necesaria para captar las necesidades sociales ni para dar respuestas eficaces y eficientes a nuevas demandas y nuevos retos sociales, a la vez que su estilo de gobernar socaba la legitimidad democrática y todo ello lleva a una crisis de gobernabilidad (Blanco y Gomà, 2003b, p. 7). Asimismo, Ismael Blanco y Richard Gomà indican que el gobierno tradicional entra en dificultades pues no puede reaccionar adecuadamente a entornos más complejos, donde surgen nuevos valores sociales que no pueden ser satisfechos “[...] con la simple provisión tecnocráticas de servicios públicos” (Blanco y Gomà, 2003b, p. 9).

lectura de las prioridades e intereses locales, y con el uso de su facultad para gobernar toma las decisiones que considera apropiadas para definir las políticas públicas locales y los proyectos que incidirán en sus “pasivos” munícipes. La figura siguiente refleja este tipo de gobierno.

Figura 3. Esquema de las interacciones entre gobierno local y munícipes en un tipo de municipio tradicional.



Fuente: elaboración propia a partir de Blanco y Gomà, 2003b; Alguacil, 2004 y 2005; Subirats, 2006; Pastor, 2008; León 2010 y; Blanco y Brugué, 2013.

Este tipo de municipio tradicional se fundamenta en el estilo de gestión burocrática, donde se busca maximizar la eficiencia de la actuación administrativa (a través de la racionalidad) y garantizar una equidad de trato a la ciudadanía (gracias a la impersonalidad del modelo weberiano) (Blanco y Brugué, 2013).

Un problema de este estilo burocrático, según Blanco y Brugué (2013), es que se favorece un modelo basado en las elecciones como mecanismo exclusivo de la legitimación de las instituciones políticas, el monopolio institucional de la toma de decisiones públicas y su implementación a través de una administración pública jerárquica (ver también Ruano, 2010; p. 94).

Un modelo que busca superar esa verticalidad de la burocracia es la Nueva Gestión Pública (NGP), lo cual lo hace a través de programas de calidad, reformas a la gestión de recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, entre otros (Blanco y Brugué, 2013).

Este ha sido un estilo que ha tomado auge en la administración pública en general y en particular en las municipalidades, sobre todo promovido por los programas de modernización y fortalecimiento de la gestión pública. Sin embargo, este estilo de gestión no logra superar buena parte de las dificultades que presentan los retos democráticos, ya que su enfoque orienta al funcionamiento del sector público por preocupaciones de orden mucho más instrumental, como la economía y la eficiencia (Blanco y Brugué, 2013).

“La NGP ha sido criticada por sus efectos democráticos y sobre cohesión social. Si bien la NGP presenta un avance respecto al modelo burocrático en el sentido que al ciudadano-cliente se le permite expresar sus preferencias (mediante encuestas, teléfonos de quejas, sugerencias, etc.) y, sobretodo, se le permite elegir (por ejemplo, a través de cheques escolares), la capacidad de intervención ciudadana en la toma de decisiones políticas continúa estando muy restringida. Es más, la NGP promueve un estilo tecnocrático de toma de decisiones, que no sólo (sic) no va acompañado de nuevas oportunidades de democracia participativa, sino que además puede resultar perjudicial para la propia democracia representativa” (Blanco y Brugué, 2013).

Tal como se aprecia, tanto el estilo de gestión tradicional burocrático como el de la NGP son modelos poco compatibles con formas relacionales más activas entre gobierno local y municipios; y más aún, la participación ciudadana puede ser vista por estas formas de gestión como un elemento contaminante del sistema administrativo (Blanco y Brugué, 2013). Así, estos estilos de gestión son en gran medida incompatibles con formas democráticas de gestión relacional.

El tipo de gestión relacional que promueve la gobernanza democrática local busca superar esas deficiencias participativas de los estilos de gestión dominantes en los gobiernos municipales.

Para visualizar este cambio son útiles algunas de las características que destaca Joan Subirats (2006) sobre los espacios de gobernanza. Literalmente plantea:

- La no-existencia de un centro jerárquico capaz de gobernar de forma monopolista. Y por lo tanto, en positivo: una visión relacional del poder y de los procesos y resultados.
- La interdependencia. No quiere decir sólo (sic) que hay muchos actores, sino que entre ellos tienen dependencias mutuas en el momento de tratar y resolver problemas, de avanzar hacia objetivos y conseguir resultados.
- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, un marco de interacciones más o menos estables y con cierto nivel de institucionalización.
- Una visión también relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno.

Y agrega Subirats;

“A nivel local, los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades locales, pero cada vez se es más consciente de que hace falta desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de

decisiones significativas para la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas” (Subirats, 2006).

En este sentido, la gestión relacional que propone la gobernanza democrática es una alternativa que no busca reemplazar al estilo de gobierno representativo, sino que lo fortalece por medio de la vinculación participativa entre gobernantes y gobernados; tampoco reemplaza los estilos de gestión burocráticos o de la nueva gerencia pública, sino que más bien los complementa (Zurbriggen, 2011; p. 42).

Un resumen aportado por Julio Alguacil sobre estos tres estilos de gestión sirven para reconocer con más detalle sus diferencias en cuanto a las relaciones entre gobierno y ciudadanía.

Cuadro 5. Modelos de administración o gestión de los asuntos públicos.

Dimensiones sobre /de	Modelo burocrático	Modelo gerencial	Modelo relacional
Política	- Estado centralizado. - Prestación directa de servicios. - Democracia representativa (de oferta).	- Estado mínimo protector. - Privatización de servicios. - Democracia de mercado (de demanda).	- Estado descentralizado. - Comunitarización de servicios. - Democracia participativa (reflexiva).
Gestión	Directa.	Diferida (externalización de servicios).	Compartida (cogestión).
Calidad	Como prebenda.	Como producto.	Como proceso.
Participación	Informar-monólogo.	Consultar - parloteo.	Cooperador - Diálogo - Compartir (decisiones y acciones).
Instrumentos de participación	- Entrevistas individuales. - Normas y reglamentos. - Consejos consultivos.	- Grupos de discusión. - Encuestas de satisfacción. - Consejos ciudadanos. - Teledemocracia. - Planes estratégicos.	- Asamblea. - I-A-P - Presupuestos participativos. - Talleres proyectivos. - Planes integrales de desarrollo comunitario.
Cultura	La burocracia es un instrumento neutral.	La empresa privada es el modelo a imitar.	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público.

Fuente: Alguacil, 2004 y 2005 (citado por Pastor 2008; p. 140 y Artavia Chacón *et al.*, 2012; pp. 142, 143).

Cuadro 6. Los roles de los agentes según los modelos de administración/gestión pública.

Roles de / en	Modelo burocrático	Modelo gerencial	Modelo relacional
Políticos	Representante.	Representante – empresario.	Emprendedor mediador de redes interactivas.
Técnicos	Tecnócrata autoritario.	Gerente especialista.	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos.
Empleados públicos	Funcionarios.	Trabajadores contratados.	Trabajadores corresponsables.
Asociaciones	Reivindicación.	Colaborador en prestaciones.	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad.
Ciudadanos	- Votante pasivo (ideológico). - Contribuyente. - Administrado.	- Votante demandante de servicios de calidad. - Cliente. - Usuario (consumidor).	- Ciudadano activo. - Ciudadano corresponsable (accionista). - Ciudadano participativo.

Fuente: Alguacil, 2004 y 2005 (citado por Pastor 2008; p. 140 y Artavia Chacón *et al.*, 2012; pp. 142, 143).

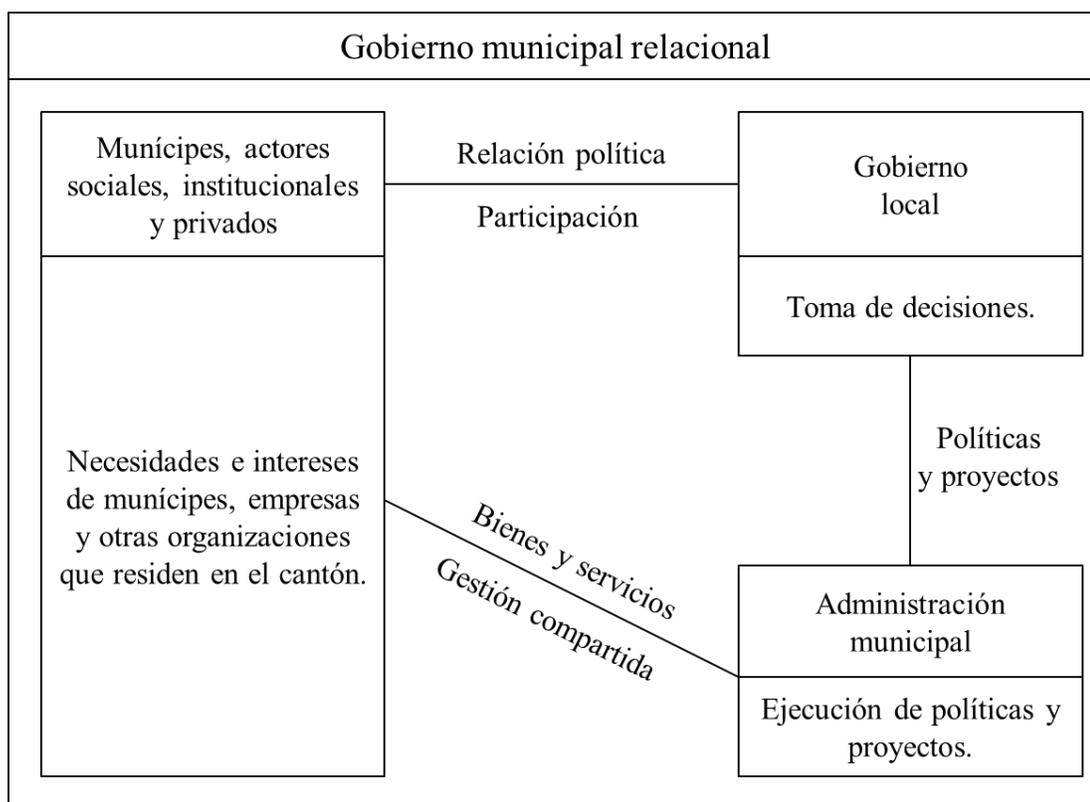
Tal como se puede visualizar en estos cuadros, el gobierno relacional se caracteriza por una mayor cercanía del gobierno al ciudadano, propio de la descentralización, donde la cercanía está en la proximidad del espacio comunitario y la gestión se puede realizar de manera compartida entre los diferentes actores. En ese sentido, implica formas de diálogo, deliberación y cooperación, con el uso de diferentes formas de participación ciudadana activa. A la vez, el gobernante se desapega del rol representativo para tomar un perfil de emprendedor y promotor de redes entre diversos actores, lo cual implica también una mayor vinculación y corresponsabilidad de esos diversos actores y un ciudadano más activo; es decir, corresponsable y participativo.

Como indica Enrique Pastor (2008, p. 148), en la gestión relacional el gobierno local tiene como principal función facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, posibilitando que muchos puedan participar. Esto también depende en gran parte de la disposición a la participación por parte de la ciudadanía y de los diversos actores, con un importante valor del diálogo para el intercambio de perspectivas y recursos entre la administración y su entorno (Blanco y Brugué, 2013).

Para resumir, el gobierno relacional supera en términos democráticos al gobierno tradicional burocrático e inclusive al estilo de la Nueva Gestión Pública. La autoridad de gobierno, los

municipes y los diversos actores, e inclusive la administración municipal, adoptan roles más activos y participativos, con lo cual la gestión municipal adquiere una dinámica política más activa y un estilo de gobierno participativo y de gestión compartida. Esto cambia el esquema de gobierno vertical por uno más horizontal, sin que la autoridad de gobierno sea desplazada de su rol como tomador de decisiones, pero con la salvedad de que ahora estas han sido legitimadas y fortalecidas con la participación relacional (pues los munícipes y los diversos actores del espacio local conocen de primera mano sus propias necesidades e intereses). La siguiente figura muestra este tipo de relaciones.

Figura 4. Esquema de las interacciones entre gobierno local y munícipes en un tipo de gobierno municipal relacional.



Fuente: elaboración propia a partir de Blanco y Gomà, 2003b; Alguacil, 2004 y 2005; Subirats, 2006; Pastor, 2008; León 2010 y; Blanco y Brugué, 2013.

En síntesis, un gobierno relacional busca generar esfuerzos coordinados y compartidos entre los diferentes actores para identificar necesidades y oportunidades, tomar decisiones sobre políticas públicas locales acordes con la realidades de las comunidades y los requerimientos para el desarrollo local; además de promover una gestión compartida y el aporte de recursos de los distintos actores para lograr las metas que se establezcan en conjunto. En este sentido, la gestión relacional de un gobierno con los otros actores enriquece la democracia y puede potenciar los resultados gracias al trabajo conjunto.

7. Facultades institucionales de las municipalidades en Costa Rica

En esta sección se busca responder al siguiente objetivo: *“Identificar lo que pueden hacer las municipalidades costarricenses en términos de bienes y servicios, según la normativa vigente”*.

Con ese fin establecido, en esta parte se presenta las atribuciones de las municipalidades costarricenses en términos de bienes y servicios, desde el punto de vista normativo. Para esto se extrae de la legislación nacional relacionada las tareas que se atribuyen a las municipalidades de Costa Rica.

El interés por identificar qué tienen a cargo las municipalidades estriba en que los bienes y servicios que prestan son manifestación de la acción de la municipalidad y por tanto reflejan la interacción con sus munícipes (como proveedoras y los munícipes como usuarios o beneficiarios). De esta manera, observar las potestades que tienen las municipalidades en Costa Rica, así como lo que hacen en la realidad, ha de mostrar el papel que están desempeñando estos entes locales en parte de las relaciones de proximidad.

Para el desarrollo de esta sección primero se hará referencia a las atribuciones municipales en Costa Rica y luego se detallará más lo concerniente a los bienes y servicios que tienen a cargo las municipalidades del país. Lo presentado aquí servirá de base para el resto del estudio.

7.1. Atribuciones de las municipalidades costarricenses

Con respecto a lo que están habilitadas para hacer las municipalidades costarricenses se tienen tres particularidades: una diversidad de temas de los que se pueden ocupar, una cierta libertad de acción para ocuparse de intereses locales y a la vez, temas que son restringidos para ellas.

En cuanto al primer aspecto, se puede partir del artículo 4 del Código Municipal pues allí se determinan atribuciones de las municipalidades:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.

- h)** Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i)** Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Pero además del Código Municipal, en el caso de Costa Rica existen atribuciones otorgadas a las municipalidades que están contempladas en otras leyes nacionales, tales como la Ley de Planificación Urbana, la Ley General de Caminos Públicos o la Ley para la Gestión Integral de Residuos (por citar algunos ejemplos). En este estudio se ha realizado un esfuerzo por identificar las atribuciones otorgadas a las municipalidades en el amplio marco jurídico que se relaciona con estos entes de gobierno local; de manera que en el Anexo A se presenta un inventario de las atribuciones identificadas y las normas donde están contempladas²⁰. Algunos de los temas a su cargo son:

- Gestión integral de residuos.
- Administración de la red vial cantonal.
- Planificación y control del desarrollo urbano.
- Administración y mantenimiento de parques y áreas verdes.
- Administración de mercados municipales y arriendo de sus locales.
- Responsabilidad sobre el cumplimiento de la “Ley de regularización y comercialización de bebida de contenido alcohólico.
- Crear soluciones habitacionales y mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes zonas del conglomerado urbano en riesgo social.

Tal como se podrá observar con más detalle en el anexo referido, son muchas las tareas que las municipalidades costarricenses tienen a su cargo; pero además, la misma institucionalidad da cierta libertad de acción a estos entes de la administración pública territorial. Esto lleva al segundo punto planteado al inicio de este apartado.

Al respecto, la Constitución Política (que dedica un capítulo al régimen municipal en sus artículos 168 a 175) determina que “*la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal*” (artículo 169). Por su parte, el Código Municipal (Ley 7794 del 30 de abril de 1998) establece en su artículo 1 que los munícipes “*promueven y administran sus propios intereses*” por medio del gobierno municipal, lo cual es reafirmado por el artículo 3 de la misma norma.

²⁰ Una vista a la información presentada en el anexo citado permitirá ver que muchas de las atribuciones de los gobiernos locales están contenidas en normas distintas al Código Municipal; de manera que se puede apreciar una dispersión normativa municipal, el caso costarricense.

Esta administración de los “*intereses y servicios locales*” amplía las posibilidades del rango de acción de las municipalidades ya que guarda relación con la autonomía que constitucionalmente se les otorga, de manera que ellas tienen una cierta libertad para ocuparse de temas que visualizan en el municipio como áreas de interés para ser atendidas. Es decir, las municipalidades tienen libertad para actuar en su espacio jurisdiccional, definiendo políticas públicas locales, las cuales pueden ser entendidas como grandes líneas de acción que pretenden resolver problemas identificados como prioritarios en un cantón y que deben responder a las necesidades sentidas de la población (UNGL, 2014; p. 11).

En tercer lugar, a pesar de que institucionalmente tienen atribuciones establecidas y a la vez gozan de un rango de acción para atender los intereses y servicios locales; es necesario aclarar que las municipalidades en Costa Rica también están restringidas en algunos aspectos, pues la Constitución Política establece una reserva de Ley para la asignación de competencias a las municipalidades (artículo 170)²¹ y a la vez existen bienes y servicios del espacio cantonal que están bajo competencia de otras entidades públicas; lo cual es una derivación de la histórica estructura centralista del Estado costarricense²².

Una manifestación de esta centralidad del Estado se observa en la competencia de la prestación de servicios de acueductos y alcantarillados. Inicialmente la Ley de Aguas (Ley número 276 del 27 de agosto de 1942) establecía en su artículo 41 que las municipalidades podían administrar las aguas de las cañerías para el abastecimiento de poblaciones, hasta tanto el Poder Ejecutivo no decretara la nacionalización del servicio. Posteriormente, en el artículo 5 de la Ley General de Agua Potable (Ley número 1634 del 18 setiembre de 1953) se confirmó que “*Las Municipalidades tendrán a su cargo la administración plena de los sistemas de abastecimiento de aguas potables que estén bajo su competencia*”; sin embargo, esa competencia sobre el agua y los sistemas de alcantarillado fue centralizada por el Estado con la creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (artículo 2 de la Ley 2726, del 14 de abril de 1961); con lo cual únicamente se dejó en administración de las municipalidades (bajo condición) la prestación de servicios de agua potable y saneamiento²³.

Otros dos casos particulares restringidos a las municipalidades costarricenses son los temas de educación y salud. Con respecto a estos la misma ley determina que las materias concernientes a

²¹ El artículo 170 es resultado de una reforma Constitucional del año 2001 (Ley 8106 del 3 de junio de 2001), en la cual se establece que el Poder Ejecutivo trasladará competencias a las municipalidades y que 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, monto que queda sujeto a una Ley para el traslado de las competencias y los recursos, que serán progresivos (1,5%) por año, hasta completar el 10%.

²² Mucho de la condición actual del centralismo costarricense se explica por la configuración que se da a la institucionalidad pública del país a partir de la fundación de la Segunda República con la Constitución Política de 1949 (que sigue vigente). A partir de ese momento histórico se crearon entidades autónomas o del Gobierno Central que asumieron bienes y servicios para toda la población (tal es el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), a la vez que se fortalecieron otras entidades, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública. A partir de allí y otras medidas, funciones que antes desempeñaban entidades municipales, fueron asumidas por estas otras instituciones y muchas de ellas se mantienen así (Vargas-Cullell, Rosero-Bixby y Seligson, 2006; p. 99; Aguilar, J. 2011; pp. 152 y 155).

²³ En la actualidad son 28 municipalidades las que tienen a cargo la administración de acueductos y alcantarillados de sus respectivos cantones (según datos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2012 y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 2013; citados por Cubero Hurtado, Elizondo Mora, Gómez Acuña, Ramírez Marín y Ramírez Víquez, 2015; p. 208).

salud y educación no pueden ser transferidas a las municipalidades (de lo cual se entiende que están reservadas a los entes que las tienen a cargo, que son el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública)²⁴. De esta manera, se observa que hay aspectos esenciales del desarrollo local que están al margen de las competencias municipales, por lo que también la misma institucionalidad que habilita a las municipalidades a actuar, les pone límites en ámbitos esenciales de prestación de bienes y servicios locales.

En este sentido, muchos de los servicios esenciales para garantizar el desarrollo de las personas están en manos del Gobierno Central y las demás entidades públicas costarricenses (Vargas-Cullell *et al*, 2006; FOMUDE, 2008; Alfaro-Redondo y Seligson, 2012; p. 161). Para visualizar mejor esto, a continuación se presenta una matriz de temas necesarios para el desarrollo local y las institucionales involucradas con esos temas.

Cuadro 7. Matriz de áreas de interés para el desarrollo del municipio e instituciones públicas implicadas.

Área de desarrollo	Entidades públicas involucradas
Salud	Ministerio de Salud, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
Ambiente	Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Salud.
Educación	Ministerio de Educación Pública, Instituto Nacional de Aprendizaje.
Desarrollo económico productivo y	Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Concejo Nacional de la Producción, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica ²⁵ .
Infraestructura electrificación y	Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad, Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur ²⁶ .
Desarrollo rural	Instituto de Desarrollo Rural, Concejo Nacional de la Producción, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
Desarrollo social (pobreza, género, entre otros)	Instituto Mixto de Ayuda Social, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Instituto Nacional de las Mujeres, Consejo Nacional de la Persona Joven, Junta de Protección Social, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur.
Cultura	Ministerio de Cultura y Juventud, Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.
Vivienda	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Banco Hipotecario de la Vivienda.

²⁴ Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” (Ley 8801 del 28 de abril de 2010), artículo 9, inciso b).

²⁵ Tiene acción solo en los cantones de la costa Caribe: Limón, Talamanca, Matina, Siquirres, Pocosí y Guácimo, los cuales pertenecen a la provincia de Limón.

²⁶ Actúa únicamente en los cantones de Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus, todos de la provincia de Puntarenas (costa Pacífico Sur).

Área de desarrollo	Entidades públicas involucradas
Urbanismo	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Turismo, Comisión Nacional de Emergencias.
Seguridad ciudadana	Ministerio de Seguridad Pública, Poder Judicial.
Prevención del riesgo	Comisión Nacional de Emergencias.

Fuente: elaboración propia, con base en MIDEPLAN, PEN y CICAP (2007) y MIDEPLAN (2014).

Todas las entidades citadas se ocupan de bienes y (o) servicios necesarios para el desarrollo de la sociedad costarricense y la mayoría de ellas tienen alcance en todo el territorio nacional y tal como ya fue mencionado, existen temas cruciales para el desarrollo que están completamente en manos de algunas de esas entidades y la participación de las municipalidades es muy reducida.

Por tanto, en tema de atribuciones municipales, es necesario tener presente que existen muchos aspectos en los cuales las municipalidades del país tienen potestad de actuación, pero también hay temas que son todavía competencia de otras entidades públicas y se restringe la participación de las municipalidades en algunos de ellos. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, se resalta que las municipalidades como entes locales tienen un espacio de acción potencial al ejercitar su autonomía para atender los *propios intereses* de su municipio (no obstante, muchos de esos intereses requerirán de la coordinación de la municipalidad con los otros actores institucionales que también intervienen en tales intereses).

7.2. Bienes y servicios municipales identificados en la normativa costarricense

Los bienes y servicios que prestan las municipalidades en Costa Rica se derivan de las competencias y atribuciones otorgadas a estos entes corporativos. El Código Municipal costarricense menciona algunos de manera clara, pero otros están contemplados en la norma sin ser explícitos²⁷. Además, al igual que las atribuciones, también es importante aclarar que existen bienes y servicios a cargo de las municipalidades que están contemplados (y dispersos) en varias normas nacionales.

La siguiente matriz presenta el esfuerzo de síntesis en la identificación de los bienes y servicios municipales contemplados en la normativa nacional, al mes de agosto de 2015.

²⁷ Un ejemplo de esta poca claridad de la normativa se pone en evidencia en el tema de las bibliotecas municipales, ya que son citadas en la normativa, pero sin especificar que ellas están a cargo de las municipalidades. Al respecto, puede verse que el Código Municipal cita en su artículo 182 (que corresponde al apartado de disposiciones finales): “Autorízase a las municipalidades para que los fondos provenientes de la Ley No. 6282 también puedan utilizarse en la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas municipales de su jurisdicción.” De ello se infiere la existencia de las bibliotecas municipales, que no son mencionadas en otra parte de esta norma ni otra de las revisadas en este trabajo. A pesar de ello, la existencia de las bibliotecas municipales es un hecho y están consideradas como “bibliotecas públicas semioficiales” en el Sistema Nacional de Bibliotecas del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) donde se definen como “aquellas coadministradas por el MCJ y las municipalidades, las asociaciones, los comités u otros grupos organizados de cada cantón.”

Cuadro 8. Bienes y servicios municipales identificados en la normativa costarricense, vigente al 15 de agosto de 2015.

Bien o servicio	Referencia	Tipo			
		Económico	Social/cultural	Territorio	Ambiente
Otorgamiento de beneficios de bonos de vivienda y alimentación ²⁸ .	Código Municipal de Costa Rica, artículo 57.		X		
Designación a los beneficiarios de ayudas estatales que las instituciones pongan a disposición de cada distrito del cantón.	Código Municipal de Costa Rica, artículo 57.		X		
Préstamo o arriendo de bienes (por medio de convenio o contrato que respalde los intereses municipales). ²⁹	Código Municipal de Costa Rica, artículo 62.	X			
Otorgamiento de ayudas a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones de desgracia o infortunio.	Código Municipal de Costa Rica, artículo 62.	X	X		
Otorgamiento de subvenciones a centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón.	Código Municipal de Costa Rica, artículo 62.	X	X		
Otorgamiento de becas a munícipes de escasos recursos económicos y con capacidad comprobada para estudiar.	Código Municipal de Costa Rica, artículo 62.		X		
Alumbrado público ³⁰ .	Código Municipal de Costa Rica, artículo 74.			X	
Mantenimiento de parques y zonas verdes.	Código Municipal de Costa Rica, artículo 74			X	X
Servicio de policía municipal.	Código Municipal de Costa Rica, artículo 74			X	
Arrendamiento de equipos adecuados de depósito de materiales de construcción. ³¹	Código Municipal de Costa Rica, artículo 75.	X			

²⁸ Se deduce del artículo 57 que la municipalidad cuenta con la facultad de otorgar este beneficio. Vale señalar que este aspecto no está referido en otra parte del Código Municipal.

²⁹ En el caso de los terrenos, el préstamo o arriendo está sujeto a las prohibiciones y condiciones contempladas en los artículos 154 a 157 de la Ley de Aguas de Costa Rica (Ley número 276 del 27 de agosto de 1942).

³⁰ El Código Municipal no es específico en indicar que este sea un servicio de responsabilidad del gobierno local; sin embargo, en el artículo 74 de dicha norma se presenta como ejemplo entre varios servicios por los que la municipalidad puede cobrar por su prestación. No se encontró referencia en otra norma que indique la atribución municipal por la prestación de este servicio (igualmente ocurre con el caso de mantenimiento de parques y zonas verdes, así como la policía municipal). Este servicio difiere de casos como la recolección de desechos o la limpieza de vías públicas, que también son citados en el artículo 74 del Código Municipal, pero que sí son especificados en la Ley para la Gestión Integral de Residuos y en la Ley General de Caminos Públicos, respectivamente.

Bien o servicio	Referencia	Tipo			
		Económico	Social/cultural	Territorio	Ambiente
Asumir la construcción de aceras inexistentes o en mal estado, cuando ello no sea realizado por el munícipe responsable. ³²	Código Municipal de Costa Rica, artículo 75.			X	
Bibliotecas municipales: construcción, mantenimiento, reparación, adquisición de material y equipo para las bibliotecas ³³ .	Código Municipal de Costa Rica, artículo 182.		X		
Administración de la zona marítimo - terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida ³⁴ .	Ley sobre la zona marítimo-terrestre, artículo 3, 5, 37, 38 y 39.	X			
Atención del cuidado y conservación de la zona marítimo - terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones (pueden nombrar inspectores para esa labor).	Ley sobre la zona marítimo-terrestre, artículo 34.			X	
Custodia y administración de las áreas de la zona marítimo terrestre no reducidas a dominio privado mediante título legítimo.	Ley sobre la zona marítimo-terrestre, artículo 35.			X	
Mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoría y gastos de administración.	Ley sobre la zona marítimo-terrestre, artículo 59.	X		X	
Recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior valorización.	Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo, inciso d) y Código Municipal de Costa Rica, artículo 74.	X			X
Limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías, espacios públicos, ríos y playas cuando corresponda, así como del manejo sanitario de animales muertos en la vía pública.	Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo, inciso e) y Código Municipal,				X

³¹ Este servicio se deduce de una potestad otorgada a las municipalidades en el artículo 75 del Código Municipal.

³² Conforme con las condiciones del artículo 75, inciso j) y artículo 76 del Código Municipal.

³³ Aunque en el Código Municipal no se establece claramente, se deduce del artículo de referencia, que las municipalidades pueden crear y tener bajo su jurisdicción bibliotecas para uso de la comunidad.

³⁴ Esta norma aplica para los municipios que tienen en su territorio zonas costeras, las cuales se ubican en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Bien o servicio	Referencia	Tipo			
		Económico	Social/cultural	Territorio	Ambiente
	artículo 74 (en lo referente a la limpieza de vías Públicas).				
Prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos, impulsar sistemas alternativos de recolección y educar para la gestión integral de residuos.	Ley para la Gestión Int. de Residuos, art. 8, incisos f, g y j y art. 28.				X
Promover y facilitar la existencia de la infraestructura necesaria para la valorización, el tratamiento y la disposición final de los residuos de manejo especial.	Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 41.				X
Establecimiento y operación de servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud ambiental, tales como: a) El abastecimiento de agua para consumo humano; b) La disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales; c) La recolección y el manejo de desechos; d) El control de contaminación atmosférica; e) El control de la contaminación sónica; f) El control de sustancias químicas y radiactivas.	Ley orgánica del ambiente, artículo 60.		X		X
Administración de los sistemas de abastecimiento de aguas potables que estén bajo su competencia (mientras suministren un servicio eficiente). ³⁵	Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, artículo 2, inciso g); Ley de Aguas, artículo 41; Ley General de Agua Potable artículos 5 y 10.		X	X	
Ejecutar la desecación de los terrenos pantanosos declarados insalubres, en el caso de que los dueños no quieran realizar tal trabajo.	Ley de Aguas, artículo 93.			X	X
Inspección cantonal de aguas ³⁶ .	Ley de Aguas, artículo				X

³⁵ Incluye la operación mantenimiento y mejoramiento del sistema de abastecimiento de aguas potables.

³⁶ El sueldo de los inspectores será asignado y cubierto por la municipalidad respectiva y este gasto pesará sobre las rentas generales del cantón.

Bien o servicio	Referencia	Tipo			
		Económico	Social/cultural	Territorio	Ambiente
	194.				
Construcción de fuentes públicas en los sistemas de abastecimiento de aguas potables a fin de ofrecer un servicio gratuito al público.	Ley General de Agua Potable, artículo 7.			X	
Aprobación de los planos correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización.	Ley de Planificación Urbana, artículo 10, Ley de Construcciones, art. 15.			X	
Control del desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio.	Ley de Planificación Urbana, artículo 15; Ley orgánica del ambiente, artículo 28 y Código Municipal, artículo 13, inciso p), Ley de Construcciones, art. 1 y otros.			X	
Regulación de la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.	Ley de Planificación Urbana, artículo, 19 y Ley de Construcciones, art. 1.			X	
Administración de la red vial cantonal (caminos vecinales, calles locales y caminos no clasificados, tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionen acceso a muy pocos usuarios).	Ley General de Caminos Públicos, artículo 1.			X	
Conservación y vigilancia de los caminos vecinales, además de la construcción y mantenimiento de las calles de su jurisdicción.	Ley General de Caminos Públicos, artículo 2 y Código Municipal de Costa Rica, artículo 78 y Ley de Construcciones, art. 1.			X	
Ejecución y cobro del trabajo de limpieza de los desagües de los	Ley General de Caminos			X	

Bien o servicio	Referencia	Tipo			
		Económico	Social/cultural	Territorio	Ambiente
caminos, cuando los propietarios de los bienes donde se ubica el camino no lo hagan.	Públicos, artículo 20.				
Construcción de mercados municipales y (o) arriendo de sus locales, tramos o puestos.	Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, artículos 1 y 6.	X			
Administración de cementerios.	Ley de Traspaso a Municipalidades de Cementerios de JPS Disueltas, artículo único y Reglamento General de Cementerios, artículo 4.		X		
Atención de todas las medidas sanitarias que le indique el Ministerio de Salud, para la conservación de la higiene y para prevenir y combatir epidemias.	Ley Orgánica del Ministerio de Salud, artículo 55.		X		X
Creación de soluciones habitacionales y mejorar las condiciones de vida y de trabajo para las personas en riesgo social.	Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, artículos 8, 13, 14 y 15.	X	X	X	
Establecimiento por parte de las municipalidades de estaciones que sirvan de terminales a las rutas de transporte de personas. Las municipalidades acondicionarán los terrenos y locales apropiados y atenderán la administración y explotación de dichas estaciones	Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores, art. 9.				

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las normas indicadas en las referencias del cuadro, en su versión actualizada al 15 de agosto de 2015 por el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de la Procuraduría General de la República de Costa Rica (<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>).

Para complementar la información provista en el cuadro anterior, en las siguientes páginas se presentarán los bienes y servicios que ocho municipalidades consideraron en su presupuesto del año 2014. Algo interesante a observar en este cuadro es que existen bienes o servicios presupuestados por las municipalidades examinadas que no necesariamente se explicitan en la normativa nacional, pero que a todas luces forman parte de los *propios intereses* del cantón. Entre estos, sobresalen:

- Una planta procesadora de frutas en el cantón de Jiménez.
- Adquisición de un terreno para un centro de cuidados paliativos en el cantón de Valverde Vega.
- La construcción de centros de atención médica en 4 de los 8 cantones revisados.
- La construcción de un local para una radio cultural en el cantón de Talamanca.
- Cámaras de vigilancia y sistemas de monitoreo en barrios del cantón de San José.
- Un proyecto de electrificación rural en el cantón de Nicoya.

Aquí se muestran temas de apoyo al desarrollo productivo en un cantón principalmente rural (caso del cantón de Jiménez) o el apoyo cultural por medio de una estación de radio en otro cantón rural, que además posee gran parte de la población indígena del país (Talamanca).

El tema de las cámaras de seguridad y monitoreo para barrios es una práctica creciente, que en el caso de la Municipalidad de San José (capital del país) se acompaña de la policía municipal.

Por otra parte, en el cuadro también se aprecia la participación de las municipalidades en la construcción o aportes para guarderías infantiles, centros diurnos para ancianos y los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil (CECUDI), o los Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI).

Estos son temas de aporte social y en algunos casos son parte de políticas de Gobierno Central u otras instituciones autónomas (o semiautónomas), que se ejecutan con la participación de las municipalidades. Tal es el caso de los CECUDI que responden al programa de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, que comprende la construcción, equipamiento y operación de los CECUDI, los cuales se financian con aportes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).³⁷

³⁷ “El Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil tuvo su origen en el Programa de Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, posteriormente inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y se delimita en el Plan de acción RECUDI 2012-2014” (CGR, 2013b; p. 7). “La REDCUDI tiene como propósito general establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiada por medio de un esquema solidario. Su objetivo general es fortalecer y desarrollar las alternativas de atención infantil integral para los menores de 7 años de edad, con énfasis en aquellos pertenecientes a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social.” (CGR, 2013b; p. 7).

Cuadro 9. Bienes y servicios considerados en los presupuestos del año 2014, de ocho municipalidades seleccionadas³⁸.

Bien o servicio ³⁹	San José	Jiménez	Puntarenas	Nicoya	Vázquez de Coronado	Alajuelita	Valverde Vega	Talamanca
Aseo de vías y sitios públicos.	X	X	X	X	X	X	X	
Construcción de relleno sanitario.		X						
Laguna de oxidación.				X				
Parques, obras de ornato y cuidado el medio ambiente.	X	X	X	X	X	X	X	X
Proyecto de reciclaje.		X					X	
Recolección y tratamiento de basura.	X	X	X	X	X	X	X	X
Reforestación urbana.	X							
Mercados, plazas y ferias.	X		X	X				
Planta procesadora de frutas.		X						
Mejoramiento infraestructura de CEN-CINAI (Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral).	X							
Proyecto de guardería infantil.	X							
Centros de Cuido y Desarrollo Infantil.	X	X	X	X		X		X
Atención programa de cuido a la persona adulta mayor.			X					
Infraestructura para centros diurnos de adultos mayores.	X		X					X
Compra de mobiliario y equipo para centros educativos.	X		X					X
Compra de mobiliario y equipo para	X		X	X		X		

³⁸ Se tomaron dos municipalidades de cada uno de los cuatro grupos considerados por la Contraloría General de la República en su informe del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014 (Informe DFOE-DL-IF-00004-2015), que clasifica a las municipalidades según cuatro criterios: a) monto del presupuesto definitivo del periodo evaluado, b) posición en el Índice de Desarrollo Humano Cantonal 2011 (IDHc), c) kilómetros cuadrados del territorio municipal y d) unidades habitacionales combinadas con IDHc.

³⁹ Se incluyen únicamente bienes y servicios que tuvieron ejecución presupuestaria en el año 2014.

Bien o servicio ³⁹	San José	Jiménez	Puntarenas	Nicoya	Vázquez de Coronado	Alajuelita	Valverde Vega	Talamanca
edificios comunales.								
Construcción, mejora de edificios de uso comunal.	X	X				X	X	X
Adquisición de terreno para la construcción del centro cuidados paliativos.							X	
Construcción de centro de atención médica.	X		X	X				X
Construcción o mejora de centros recreativos, culturales o deportivos.	X	X	X	X	X	X	X	X
Equipamiento y construcción de zonas de juego infantil.	X	X	X	X	X	X		X
Construcción o mejoras para centros educativos o de capacitación.	X	X	X	X				X
Construcción y mejora de bibliotecas.	X	X	X	X		X	X	
Mejoras edificación de Cruz Roja.		X						
Mejoras a iglesias.		X					X	X
Cementerios, mantenimiento y mejoras.	X	X	X	X	X	X	X	X
Construcción de un local para una radio cultural.								X
Compra de equipo o instrumentos musicales.	X	X		X				
Proyectos culturales.				X	X			
Cámaras de vigilancia y sistemas de alarma y monitoreo en barrios.	X							
Construcción de casetas de seguridad en barrios (policía).	X			X				
Seguridad y vigilancia en la comunidad.	X				X	X	X	
Proyecto de Comité de la Persona Joven.							X	
Atención de emergencias cantonales.	X	X	X	X	X	X	X	

Bien o servicio ³⁹	San José	Jiménez	Puntarenas	Nicoya	Vázquez de Coronado	Alajuelita	Valverde Vega	Talamanca
Aportes en especie para servicios y espacios comunitarios.	X		X	X	X			
Mejoramiento de condiciones comunitarias.						X		
Servicios sociales complementarios.	X	X	X	X	X	X	X	X
Acueductos municipales.		X	X	X	X		X	X
Construcción o mantenimiento de alcantarillado pluvial.	X	X	X	X	X	X		
Construcción o mantenimiento de alcantarillado sanitario.	X	X	X	X		X	X	X
Construcción o mejora de aceras, cordón y caño.	X	X	X	X	X		X	X
Construcción de obras viales o colocación de carpeta asfáltica.	X			X			X	
Mantenimiento y rehabilitación de caminos y calles.	X	X	X	X	X	X	X	X
Construcción o mejoras de puentes.		X	X	X	X		X	X
Desarrollo urbano y catastro.	X		X	X	X	X		
Estacionamientos y terminales.	X			X	X			X
Mejoramiento de zona marítimo-terrestre.			X	X				X
Acceso a playas o atracaderos.			X					
Iluminación de espacios públicos.	X	X	X	X				
Proyecto de electrificación rural.				X				
Seguridad vial y señalización vial.	X			X		X		
Construcción de puente peatonal.		X	X					

Fuente: elaboración propia, a partir de los presupuestos de las municipalidades seleccionadas. Datos obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República de Costa Rica ([https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=102:1:1373239130058:::~:](https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=102:1:1373239130058:::)).

Tal como se puede apreciar en la tabla anterior las municipalidades desempeñan muchos de los servicios considerados en la normativa, algunos de ellos tradicionales (como la recolección de desechos) y otros que escapan a los tradicionalmente realizados por los municipios.

Pero además existen otros servicios no tradicionales (no considerados en los cuadros 5 y 6) como la mediación de los gobiernos locales para ayudar a las personas desempleadas a conseguir trabajo. Según Fernanda Cruz (2015), durante el año 2015 en 58 municipalidades del país se ha ofrecido este servicio, al ser parte del Sistema Nacional de Intermediación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (proyecto que inició ese Ministerio en el año 2000). Este servicio demuestra que los municipios participan en atender intereses de las personas en las comunidades, siendo partes colaboradoras en proyectos de otras instituciones (aunque también se podrían identificar proyectos que surgen de la iniciativa de las mismas municipalidades).

Todos estos casos que han servido de ejemplo permiten hacer notar que en Costa Rica los gobiernos locales no solamente se restringen a sus atribuciones establecidas en las normas y la prestación de bienes y servicios tradicionales, sino que también se nota su participación en otros aspectos.

Asimismo, también es importante resaltar que entre las atribuciones y facultades otorgadas a las municipalidades en Costa Rica, está expresamente manifiesta su responsabilidad sobre el bienestar y desarrollo de las personas en temas diversos, tales como ambiente, participación ciudadana, equidad de género, vivienda y juventud. Estos temas son importantes porque también demuestran que las municipalidades están habilitadas para generar políticas públicas locales que consideren temas relevantes del desarrollo humano.

Antes de cerrar esta sección, conviene comentar cómo las municipalidades pueden propiciar el desarrollo de sus municipios a través de sus funciones y la prestación de bienes y servicios.

En primer lugar, se considera que es relevante el alcance de la función que asume la municipalidad como entidad pública; esto es, ¿se desempeña con un rol estatutario o asume un rol competencial? (Blanco y Gomà, 2003b; Subirats, 2006).

Si la municipalidad actúa estatutariamente se desempeñará como una simple agencia prestadora de bienes y servicios locales, estará enfocada en la eficiencia y eficacia de su labor y difícilmente superará ese rol; por lo tanto su capacidad de incidir en aspectos cruciales del desarrollo local será bajo. Por otra parte, si la municipalidad se desempeña competencialmente, su función se orientará por una labor más estratégica, con visión de largo plazo y por tanto su papel superará la visión estatutaria para tomar un rol activo en la búsqueda del desarrollo local.

El tipo de papel que asuma la municipalidad en ese sentido dependerá mucho de las autoridades del gobierno local y si estas tienen un estilo de liderazgo asistencial y gerencial; o de emprendedores facilitadores o visionarios (Brugué y Vallés, 2005; citados por Pastor, 2008, p. 148).

Un segundo aspecto que puede incidir en que la municipalidad promueva el desarrollo local será su capacidad para reconocer las necesidades e intereses del municipio, de manera que las políticas y los recursos sean dirigidos de manera eficaz (hacia las reales necesidades e intereses

para el desarrollo). Esto tiene mucho que ver con el rol competencial y la participación de los municipios, además de los diversos actores del espacio local, para el reconocimiento de lo que se debe hacer en cuanto a políticas o proyectos. Al respecto, la intervención de los municipios es importante pues “[...] cada persona como agente social tiene un rol en la construcción y mantenimiento de las capacidades colectivas, de las instituciones y del Estado y que éstas tienen un papel importante en promover el desarrollo humano” (PNUD-CR, 2013; p. 298).

De esta manera, el acercamiento del gobierno local con los municipios es crucial para reconocer a partir de los mismos municipios sus “propios intereses”; de modo tal que el gobierno local cumpla su deber como medio para administrar dichos intereses locales⁴⁰ y potencie su capacidad de reconocimiento de necesidades y oportunidades para el desarrollo municipal.

Un tercer aspecto para que la municipalidad propicie el bienestar de los municipios tiene que ver con su capacidad para coordinarse con los distintos actores institucionales que influyen en el desarrollo del espacio local. Esto debe ser así pues a pesar de la responsabilidad de la municipalidad por el desarrollo del municipio, sería un error asumir que ella es la única que tiene en sus manos el desarrollo local (lo cual a la vez se puede apreciar de la información presentada en el apartado anterior).

En definitiva, como apreciaciones conclusivas para esta sección se tiene que, con respecto a las atribuciones, los bienes y servicios a cargo de las municipalidades, tanto por lo visto en la institucionalidad costarricense como en ejemplos tomados de los presupuestos y otras fuentes, se pueden resaltar algunos aspectos de interés.

- Existen funciones de la labor municipal que pueden ser considerados como tradicionales, tales como la recolección de desechos o la atención de caminos y el mantenimiento de parques y áreas verdes; pero también hay aspectos a cargo de las municipalidades que son temas de importante incidencia social: vivienda, pobreza, apoyo productivo, ambiente y seguridad, personas jóvenes, niñez, adultos mayores y género. Esto da pie a que las políticas públicas locales puedan abordar esos temas (que están entre los intereses de los municipios) y además implican que la municipalidad no solo debe concentrarse en prestar bienes y servicios, sino que debe pensar en políticas públicas locales y por supuesto, la visión y la participación de los diferentes actores implicados en tales políticas.
- También se nota que gracias a la Constitución Política y al Código Municipal, las municipalidades en Costa Rica pueden realizar no solo aquello que la norma expresamente les señala, sino que en cuestión de bienes y servicios pueden incorporar nuevas tareas, en atención a los intereses locales; lo cual resalta nuevamente el papel de las municipalidades en la definición de políticas públicas locales.
- Sin embargo, a pesar de las atribuciones formalmente otorgadas, conviene tener presente que la misma institucionalidad que habilita potestades a los municipios, también les restringe. Esto se hace notar en la reserva de ley para el traslado de competencias a las municipalidades y en que algunos de los servicios públicos - que también son de interés

⁴⁰ Entonces, una clave en esta capacidad de la municipalidad para el desarrollo local está en hacer partícipe a la comunidad y que esa comunidad se organice para expresar sus necesidades e intereses, de manera que el gobierno sea relacional (reforzamiento de la capacidad de agencia).

de las localidades - están restringidos para mantenerse fuera de la competencia municipal, por ejemplo el caso de la salud y la educación.

- Tal como ha sido comentado, el que una municipalidad pueda incidir en el desarrollo local dependerá no solo de sus atribuciones y la calidad en la prestación de bienes y servicios, sino que ello dependerá del rol que asuma el gobierno local; esto es, estatutario o competencial. Asimismo, también influirá el que la municipalidad pueda vincularse a los demás actores del espacio local, tanto para el reconocimiento de los propios intereses locales (necesidades e intereses) como para actuar de manera coordinada con las diferentes entidades públicas que también inciden en su espacio territorial y, eventualmente, atraer nuevas fuentes de financiamiento.
- Finalmente, un hallazgo de esta sección es que varias de las competencias y facultades municipales están dispersas en la abundante normativa costarricense. En este sentido, no se da por agotado en este trabajo el ejercicio de identificación de los asuntos relacionados con las atribuciones y bienes y servicios municipales. Sin embargo, este esfuerzo ha servido para demostrar la abundancia de asuntos vinculados con la acción de los gobiernos locales; que a su vez sirven para abrir la visión hacia todos los aspectos en los que se puede manifestar desde la institucionalidad y en la práctica, las relaciones entre munícipes y gobierno local.

8. Los gobiernos municipales costarricenses y sus relaciones con la sociedad

En la sección anterior se vio la relación entre gobierno local y munícipes a través de los bienes y servicios; es decir, el gobierno como proveedor y los munícipes como usuarios-clientes o beneficiarios. En esta se verá la relación de participación de los munícipes en pos de incidir en las decisiones o acciones del gobierno local.

De esta manera, el objetivo relacionado con esta sección es: *“Explicitar los alcances de las relaciones con la sociedad que tienen atribuidos los gobiernos municipales costarricenses, según la normativa vigente”*.

Para ello, se mostrarán los mecanismos y espacios de participación que existen en la institucionalidad formal para los gobiernos municipales de Costa Rica, de manera que se puedan reconocer cuáles son los alcances de las relaciones políticas entre gobiernos locales y la sociedad.

8.1. El gobierno local participativo en Costa Rica

De acuerdo con la Constitución Política y el Código Municipal de Costa Rica⁴¹, el gobierno y la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del gobierno municipal (que se conforma por el Concejo y el Alcalde).

Sin embargo, el Código Municipal también es claro al establecer que el municipio se constituye por el conjunto de personas residentes en un mismo cantón, las cuales *“promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno local”*.

⁴¹ Ver el artículo 1 de la Constitución Política y los artículos 1 y 3 del Código Municipal.

Tal como se aprecia, se parte de la base que existe un estrecho vínculo entre agente y principal; ya que el gobierno municipal (que es elegido democráticamente) tiene una clara responsabilidad de representación de los intereses de los munícipes. En este sentido, el gobierno en la localidad no se puede (o no se debe) ejercer de manera independiente del sentir de sus administrados; sino que las autoridades locales deben ser capaces de reconocer e incorporar esos *intereses locales* en su labor de gobierno y administración.

En Costa Rica la normativa se ha ocupado de explicitar esa responsabilidad de representación delegada al gobierno municipal. Particularmente, en el artículo 5 del Código Municipal se indica que *“Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local [...]”*; además, dentro de las atribuciones conferidas a la municipalidad están *“convocar al municipio a consultas populares”* y *“promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población”* (artículo 4 del Código Municipal, incisos g y h).

Tal como se puede ver, la participación de los munícipes en el gobierno local es un aspecto esencial que se ha incorporado en el Código Municipal; no obstante, esta no es la única norma en el país que se refiere a la obligación de hacer partícipe a la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos municipales. El cuadro siguiente muestra un resumen de las normas nacionales que consignan formas de participación para vincular a los munícipes con sus gobiernos locales.

Cuadro 10. Resumen de disposiciones de participación ciudadana a nivel municipal contempladas en la normativa costarricense, vigente al 15 de agosto de 2015.

Disposición normativa	Referencia
Deber del gobierno municipal de fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.	Código Municipal, art. 4, incisos g y h; y art. 5.
Deber de los Concejos de Distrito de fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.	Código Municipal, art. 57, inciso e.
Deber de garantizar la participación de las comunidades en la asignación de los recursos provenientes de partidas específicas.	Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, art. 4, incisos f y g.
Posibilidad de participación de vecinos en la preparación y aplicación del Plan Regulador (urbano).	Ley de Planificación Urbana. Artículo 59.
Fomentar la participación activa de las comunidades y los productores, en la generación de las decisiones sobre el manejo y conservación de los suelos.	Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, artículo 2. d).
El Estado, las municipalidades y las demás instituciones públicas tienen el deber de garantizar y fomentar el derecho de todas las personas que habitan la República a participar en forma activa, consciente, informada y organizada en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.	Ley Orgánica del Ambiente, artículos 6, 7 y 8 y Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 5, inciso h y artículo 9.
Deber de la municipalidad de convocar a una audiencia	Ley para la Gestión Integral de

Disposición normativa	Referencia
pública, en coordinación con el Ministerio de Salud, a fin de presentar formalmente a la comunidad y a los interesados los alcances del plan municipal de gestión integral de residuos.	Residuos, artículo 12.
Deber del Ministerio de Salud y las municipalidades de promover la participación de todas las personas en forma activa, consciente, informada y organizada en la gestión integral de residuos. Entre otros aspectos, además deben fomentar y garantizar la participación ciudadana en el control y la fiscalización del cumplimiento de esta Ley.	Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 23.
Las asociaciones de desarrollo comunitario están obligadas a coordinar sus actividades con las que realice la municipalidad del cantón respectivo, a fin de contribuir con su acción al buen éxito de las labores del organismo municipal y obtener su apoyo.	Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), artículo 18.
La ejecución de los recursos (provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles) destinados a la mejora de la red vial cantonal se realizará, de preferencia, bajo la modalidad participativa de ejecución de obras.	Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, artículo 5.
Derecho de los pueblos indígenas a consulta en temas que afectan a estos pueblos. De acuerdo con esta norma, los cantones que posean en su territorio poblaciones indígenas, deben velar por su participación en los asuntos municipales que les afectan ⁴² .	Ley 7316 del 16 de octubre de 1992 que ratifica el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (de la OIT).

Fuente: elaboración propia a partir de las normas indicadas en las referencias.

Además de las normas citadas, también se tiene la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la cual se deriva de una reforma al artículo 170 de la Constitución Política del año 2001. En los principios de esta Ley (artículo 3, inciso g) se consigna la democratización de la siguiente manera: *“La descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.”* Esto aplica para la decisión sobre el uso de los recursos que se otorguen a las municipalidades como resultado de nuevas leyes que aprueben transferir nuevas competencias y recursos a las municipalidades.

Ese principio de democratización se consigna en la Ley a través de la fiscalización social en la inversión de los fondos públicos (artículo 14), la participación de los munícipes en el proceso de formulación de los presupuestos relacionados con los recursos que transfiera el Poder Ejecutivo a las municipalidades (artículo 15) y se amplía al puntualizar los objetivos de la participación ciudadana (artículo 16), tal como se muestra:

⁴² Esto involucra la creación de espacios que posibiliten el entendimiento del tema a consultar y también conlleva la participación plena de los pueblos indígenas, a través de sus entidades representativas (Asociaciones de Desarrollo Indígena (ADI) y otras entidades indígenas que existan en el territorio). (Oreamuno Vignet *et al.* 2010, p. 122).

“Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son los siguientes:

- a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.
- b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.
- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
- d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.
- e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.
- f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales.”

A pesar de esta clara obligación para mantener una relación estrecha de participación de los munícipes con el gobierno local que se consigna en la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, es necesario aclarar que aunque esta Ley está vigente desde el año 2010, fue recién en octubre de 2015 que se aprobó la primera norma que transfiere competencias y recursos a las municipalidades⁴³. Debido a ello, los alcances explícitos sobre participación contemplados en esta norma en particular, todavía no se han realizado (a la fecha de este estudio). No obstante, lo contemplado en esta Ley refleja la vehemencia normativa con respecto a la responsabilidad del gobierno local en cuanto a asegurar el rol participativo de los munícipes.

Lo mostrado hasta aquí hace evidente que la normativa costarricense se ocupa de clarificar la importancia de la participación en los gobiernos locales. De esto se deduce que el gobierno municipal en Costa Rica no debe ser un simple proveedor de bienes y servicios, sino que debe actuar conforme con el *principio de competencia general*⁴⁴; es decir, debe ser un espacio donde se recojan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad, de manera que los gobiernos municipales sean verdaderos agentes de representación de sus munícipes y gestores del desarrollo local, a la vez que entidades de creación de políticas locales sensibles a la nueva realidad social, política y económica (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 23-25).

⁴³Ley que le transfiere a los municipios la competencia exclusiva para la atención de la red vial cantonal, derivada del el Proyecto de Ley tramitado en el expediente legislativo 18.001.

⁴⁴ Ismael Blanco y Richard Gomà presentan el *principio de competencia general* como aquél donde “... los municipios son concebidos como espacios donde se expresan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad y se buscan vías de satisfacción. Las instituciones locales actúan, por tanto, en beneficio colectivo, más allá, si es necesario, de atribuciones legales explícitas.” (2003b, pp. 23).

La pregunta que surge a continuación es si la institucionalidad formal costarricense se ha ocupado de establecer la obligación de hacer partícipes a los munícipes en sus gobiernos locales; o sea, ¿cuáles son las formas disponibles para materializar esa participación?

8.2. Mecanismos y espacios de participación en gobiernos municipales de Costa Rica

El Código Municipal vigente fue aprobado en el año 1998. En él, el legislador formalizó mecanismos y algunos espacios de participación ciudadana en los gobiernos locales. Los mecanismos oficializados corresponden a plebiscitos, cabildos y referéndums:

- **El plebiscito** es un proceso de sufragio mediante el cual se somete a votación de los munícipes una decisión del gobierno local. El Tribunal Supremo de Elecciones lo define como *“la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal”* (TSE, 1998). En el plebiscito la decisión popular es vinculante, de manera que los munícipes determinan un asunto que tiene carácter de acuerdo municipal (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; p. 23).
- **El cabildo** es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos de Distrito en la cual los munícipes son invitados a participar directamente para discutir asuntos del interés de la comunidad (TSE, 1998). El propósito es recoger la opinión de las personas a fin de tomar una decisión más informada; sin embargo, es importante tener en cuenta que el cabildo no es vinculante para las autoridades municipales (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; p. 22).
- **El referéndum** es la consulta popular que tiene como propósito la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo (TSE, 1998); es decir, en el referendo un acuerdo tomado por el Concejo es sometido a ratificación (o rechazo) de los munícipes (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; pp. 22, 23).

Es importante tener en cuenta que estos tres mecanismos solo pueden ser convocados por el Concejo Municipal y para realizarlos la municipalidad debe contar con un reglamento que los regule (Código Municipal, artículo 13, inciso k). Debido a esta última condición, en el mismo año que entró en vigencia el Código Municipal, el Tribunal Supremo de Elecciones publicó el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital⁴⁵ (mediante Reglamento 204 del 21 de octubre de 1998), el cual sirve como referencia para que los municipios crearan sus reglamentos de participación ciudadana. No obstante, de acuerdo con información suministrada por la Contraloría General de la República⁴⁶, al año 2014 únicamente 34 de las 81 municipalidades del país reportaban contar con su respectivo reglamento para el uso de esos mecanismos de participación ciudadana, lo cual corresponde al 41,9% del total de los municipios.

⁴⁵ En este Manual se establecen las reglas para llevar a cabo estos mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal y a la vez es una guía para que las municipalidades elaboren sus reglamentos para la realización de plebiscitos, referendos y cabildos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, incisos g) y j) del Código Municipal. (Oreamuno Vignet *et al.* 2010)

⁴⁶ Información suministrada por medio de correo electrónico del 18 de septiembre de 2015.

Otra de las condiciones para el uso de estos mecanismos es que se debe convocar al Tribunal Supremo de Elecciones para que fiscalice la correcta ejecución del proceso⁴⁷; aspecto que es más esencial en los plebiscitos y referéndums, pues requieren ser convocados de acuerdo con el padrón electoral del cantón.

Debido a estas circunstancias se puede decir que estos son mecanismos de alta exigencia; lo que posiblemente ha redundado en su poco uso, ya que según información aportada por el Área de Formación en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, durante el periodo comprendido entre el año 1999 y agosto de 2015 se han realizado únicamente 8 plebiscitos en las municipalidades del país⁴⁸. Además, como se ha señalado, para su uso se requiere que sean convocados desde el gobierno local mismo, lo cual implica que la iniciativa ciudadana en ese sentido es restringida.

En otro sentido, además de los mecanismos mencionados, existen otros específicos para el tema de la gestión de residuos que se definen en el Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (artículos 8 a 12). Estos mecanismos son: a) consulta pública; b) buzón de observaciones y opiniones, físico o electrónico; c) mesas de trabajo: locales, regionales y (o) sectoriales y; d) cualquier otro mecanismo que se adapte a las necesidades locales.

También se reconoce en la normativa nacional el mecanismo de audiencia pública, en el cual se permite a los vecinos opinar sobre determinados asuntos reglamentados que elabora la municipalidad (Pallavicini, 2004; p. 24) según el procedimiento establecido en el artículo 43 del Código Municipal, el cual dice:

“Toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, deberá ser presentada o acogida para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.

Salvo el caso de los reglamentos internos, el Concejo mandará publicar el proyecto en La Gaceta y lo someterá a consulta pública no vinculante, por un plazo mínimo de diez días hábiles, luego del cual se pronunciará sobre el fondo del asunto [...]”

Según se establece en el citado artículo, se trata de un mecanismo no vinculante y a la vez es resultado de un procedimiento requerido para la validez de los reglamentos de alcance municipal, por lo que su uso es más frecuente que los cabildos, plebiscitos o referéndums.

Por otra parte, el Código Municipal y otras normas se ocupan de generar espacios en los cuales los munícipes pueden involucrarse para participar. En el siguiente cuadro se muestran los espacios de participación relacionados con el gobierno local, que se identifican en las normas.

⁴⁷ “En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.” (Código Municipal, artículo 13, inciso k, párrafo segundo).

⁴⁸ Información aportada mediante correo electrónico del 18 de setiembre de 2015 por el Área de Formación en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Cuadro 11. Resumen de los espacios de participación ciudadana a nivel municipal, identificados en la normativa costarricense.

Espacio de participación	Descripción	Propósito	Referencias
Rendición de cuentas de la Alcaldía	Espacio público donde el Alcalde debe rendir un informe de cuentas a la ciudadanía por la labor de la municipalidad.	Anualmente el Alcalde debe presentar una rendición de cuentas ante el Concejo Municipal y sus munícipes.	Artículo 11 de la Constitución Política y Código Municipal, artículo 17, inciso g.
Concejos de Distrito	Órganos distritales integrados por cinco miembros de elección popular, uno de ellos es el Síndico (quien representa al Concejo de Distrito). Su vínculo con el Concejo Municipal se da por medio del Síndico de cada distrito.	Son “[...] encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades.” Estos Concejos son la instancia más cercana al munícipe y tienen como responsabilidad “fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.” Entre otras funciones, Los Concejos de Distrito deben ocuparse de convocar a la participación comunitaria para determinar el uso de los recursos destinados a las comunidades.	Código Municipal, artículos 57 y 94. Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional, art. 4, incisos f y g.
Comisiones municipales	Comisiones permanentes y especiales, que son integradas por el Concejo Municipal. El Código Municipal establece que cada Concejo integrará como mínimo ocho comisiones permanentes: Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales, Condición de la Mujer y de Accesibilidad (Comad) y da la posibilidad de crear comisiones especiales.	Son comisiones de trabajo que se integran para apoyar la labor del Concejo, en las cuales se pueden integrar a los particulares para que participen en las sesiones con carácter de asesores.	Código Municipal, artículo 49.

Espacio de participación	Descripción	Propósito	Referencias
Comité Cantonal de la Persona Joven	Se considera una comisión permanente de la municipalidad. Se integra con representantes de esa población específica del cantón: a) una persona representante municipal, quien lo presidirá, designada por el concejo municipal (esta persona representa a las personas jóvenes no tipificadas en los numerales siguientes); b) dos personas representantes de los colegios del cantón; c) dos personas representantes de las organizaciones juveniles cantonales debidamente registradas en la municipalidad respectiva; d) una persona representante de las organizaciones deportivas cantonales y; e) una persona representante de las organizaciones religiosas que se registren para el efecto en la municipalidad del cantón.	<i>“Los comités cantonales de la persona joven tendrán como objetivo fundamental elaborar y ejecutar propuestas locales o nacionales que consideren los principios, fines y objetivos de esta Ley, contribuyan a la construcción de la política nacional de las personas jóvenes.”</i>	Artículos 24 y 25 de la Ley General de la Persona Joven.
Casas Cantonales de la Juventud	Están adscritas al Comité Cantonal de la Persona Joven.	Se crean <i>“como recintos destinados a fomentar el encuentro, la comunicación, la información y la promoción cultural y deportiva que favorezcan la formación y el desarrollo integral de los jóvenes, promoviendo de esta forma una participación sana y productiva de la juventud en beneficio de las comunidades.”</i>	Artículo 30 de la Ley General de la Persona Joven.
Comité Cantonal de Deportes	Comité adscrito a la municipalidad respectiva que goza de personalidad jurídica instrumental. Se integra con cinco	Desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir,	Artículos 164 al 172 del Código Municipal.

Espacio de participación	Descripción	Propósito	Referencias
	residentes del cantón: dos nombrados por el Concejo Municipal, dos miembros de las organizaciones deportivas y recreativas del cantón y un miembro representante de las organizaciones comunales restantes.	administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración. Los comités cantonales de deportes y recreación coordinarán con la municipalidad respectiva, lo concerniente a inversiones y obras en el cantón.	
Comités Comunales de Deportes y Recreación	Comités adscritos al respectivo Comité Cantonal de Deportes. Se integran con cinco miembros residentes en la comunidad respectiva que serán nombrados en asamblea general, convocada para tal efecto por el Comité cantonal. La asamblea general estará conformada por dos representantes de cada una de las organizaciones deportivas, recreativas y de desarrollo comunal existentes en la comunidad.	No se le establecen funciones específicas en el Código Municipal.	Código Municipal, artículo 166.
Junta Vial Cantonal o Distrital	Junta nombrada por el Concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta.	Se ocupa de proponer al Concejo Municipal los proyectos a los cuales se destinarán los recursos destinados a la red vial cantonal.	Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, art. 5.
Asociaciones de Desarrollo Comunal	Son organizaciones de vecinos que se pueden constituir para el desarrollo integral o específico en su propio beneficio y en beneficio del país. Pueden hacerlo en forma de asociaciones distritales y cantonales, entre otras.	Se crean para el desarrollo de las comunidades, como un medio de estimular a las poblaciones a organizarse para luchar, a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país. Las asociaciones de desarrollo están obligadas a coordinar sus actividades con las que realice la	Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), artículos 14, 15 y 18.

Espacio de participación	Descripción	Propósito	Referencias
		Municipalidad del cantón respectivo, a fin de contribuir con su acción al buen éxito de las labores del organismo municipal y obtener su apoyo.	
Comisión Recalificadora de Tarifas para el arrendamiento de locales en mercados municipales	Comisión integrada por cuatro miembros: dos regidores municipales y dos inquilinos de cada mercado. Los inquilinos estarán representados por la correspondiente asociación legalizada o, en su defecto, por la mayoría de ellos.	El propósito de la Comisión es presentar un dictamen al Concejo municipal para que este fije y apruebe la tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales.	Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, art. 1.
Juntas o comisiones locales de planificación urbana	La Municipalidad del cantón puede crear una oficina de la administración local, o una comisión o junta que habrá de formarse con regidores, funcionarios de la planta administrativa y vecinos interesados.	Se crean para participar en la preparación y aplicación del Plan Regulador.	Ley de Planificación urbana, artículos 59 y 60.
Presupuesto participativo para el uso de los recursos de transferencia de competencias	Formulación de un presupuesto participativo, para los proyectos asociados a los recursos provenientes de la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades.	La Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos.	Artículo 3 de la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.
Consejos Regionales Ambientales	Consejos adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía con participación de la sociedad civil. Se integran por a) uno de los gobernadores provinciales que atienden la región (quien lo presidirá), b) un representante de la Liga de Municipalidades, c) un representante de	Tiene como propósito el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental.	Ley Orgánica del Ambiente, artículos 7 y 9.

Espacio de participación	Descripción	Propósito	Referencias
	las organizaciones ecológicas, d) un representante de cada uno de los Consejos Regionales relacionados con el ambiente que operen en la región, e) un representante de los gobiernos estudiantiles de centros de enseñanza secundaria ubicados en la región y f) un representante de las cámaras empresariales que operen o estén representadas en la región.		
Audiencia pública para presentar el plan municipal de gestión integral de residuos	Reunión pública convocada por la municipalidad.	El propósito es presentar formalmente a la comunidad y a los interesados, los alcances del plan municipal de gestión integral de residuos.	Ley para la Gestión Integral de Residuos, art. 12.
Comisiones de Festejos Populares	Comisiones integradas por cinco miembros ⁴⁹ como máximo, que serán nombrados por el Concejo municipal.	Se ocupan de organizar los festejos populares del cantón. Las utilidades obtenidas como resultado de los festejos populares se depositarán en la tesorería de la Municipalidad respectiva para ser invertidas en obras de bien comunal. Estas podrán ser señaladas por la Municipalidad, en el acuerdo de nombramiento de la comisión de festejos.	Ley de Nombramiento de Comisiones de Festejos Populares.
Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia	Instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, municipal y comunal. Se integran con la representación institucional o sectorial de los funcionarios con mayor autoridad en el nivel correspondiente. Las organizaciones no	Por medio de ellos, la Comisión Nacional de Emergencias cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o	Artículo 10 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

⁴⁹ El Alcalde y los regidores tienen prohibición para formar parte de estas Comisiones (Art. 31 del Código Municipal).

Espacio de participación	Descripción	Propósito	Referencias
	gubernamentales, las privadas, las locales y comunales, definirán su representación por medio de la autoridad interna de cada una de ellas. ⁵⁰	desastres.	
Oficinas municipales de la mujer	Oficinas municipales orientadas a la promoción de los derechos de las mujeres en el ámbito local. Están vinculadas a la estructura administrativa del municipio.	El objetivo de estas oficinas es impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género en el ámbito local. ⁵¹	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, artículo 4, inciso e.
Juntas de Educación de los distritos escolares	Junta nombrada por la municipalidad del cantón a propuesta de los funcionarios que ejerzan la inspección de las escuelas del circuito, previa consulta con los Directores, quienes a su vez consultarán al personal docente de su respectiva escuela.	Las Juntas de Educación actuarán como delegaciones de las Municipalidades. Serán organismos auxiliares de la Administración Pública y servirán, a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela.	Ley Fundamental de Educación, artículos 41, 42, 44.
Juntas Administrativas de instituciones de enseñanza media	Junta Administrativa nombrada por la municipalidad respectiva, de las ternas enviadas por los Consejos de Profesores correspondientes.	Las Juntas Administrativas tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. En cuanto a bienes inmuebles, solo podrán adquirir los que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de los colegios que tengan a su cargo.	Ley Fundamental de Educación, artículos 43, 44 y 47.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas indicadas en las referencias.

⁵⁰ En el caso de los comités municipales, la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante (Artículo 10 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo).

⁵¹ Instituto Nacional de las Mujeres: http://virtual.inamu.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=387

Otras formas de vínculo el gobierno local con los munícipes u otros actores de la localidad que se contemplan en la normativa son:

- **Contraloría de Servicios municipales:** donde los munícipes se pueden acercar a presentar quejas o reclamos⁵². No obstante, es pertinente aclarar que más que un mecanismo de participación, se trata de una extensión de los servicios municipales, puesto que sirven para canalizar casos específicos hacia las instancias municipales que deben atender el asunto de interés de algún munícipe en cuanto a bienes y servicios.
- **Consejos Cantonales de Coordinación Institucional:** son instancias de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local. Los consejos serán presididos por la Alcaldía de cada municipalidad y su creación se plasmó en el artículo 18 de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.
- En la Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 8, inciso k, se abre la posibilidad para que el gobierno local pueda establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.

Además, existen otros espacios de participación no contemplados en la norma, tales como:

- **Audiencias ante el Concejo Municipal:** ya que se puede abrir el espacio en las sesiones del Concejo para escuchar temas que son planteados por los vecinos.
- **Sesiones del Concejo Municipal en espacios de las comunidades:** el Concejo se reúne en un espacio comunal y abre la oportunidad para escuchar a los vecinos.
- **Audiencias ante la Alcaldía:** cuando el Alcalde recibe a algún munícipe para escucharle sobre algún tema que desea tratar.

Estos tres espacios son muy utilizados en los gobiernos locales y son de utilidad pues permiten una cercanía entre munícipes y gobierno local.

Además, en el país se han tratado de instaurar prácticas de planificación participativa, sin embargo no están institucionalizadas⁵³. No obstante, a pesar de que en estricto sentido la planificación participativa no es obligatoria en la normativa, sí está contemplada cuando el Código Municipal indica en el artículo 13 que el programa de gobierno del Alcalde debe contar

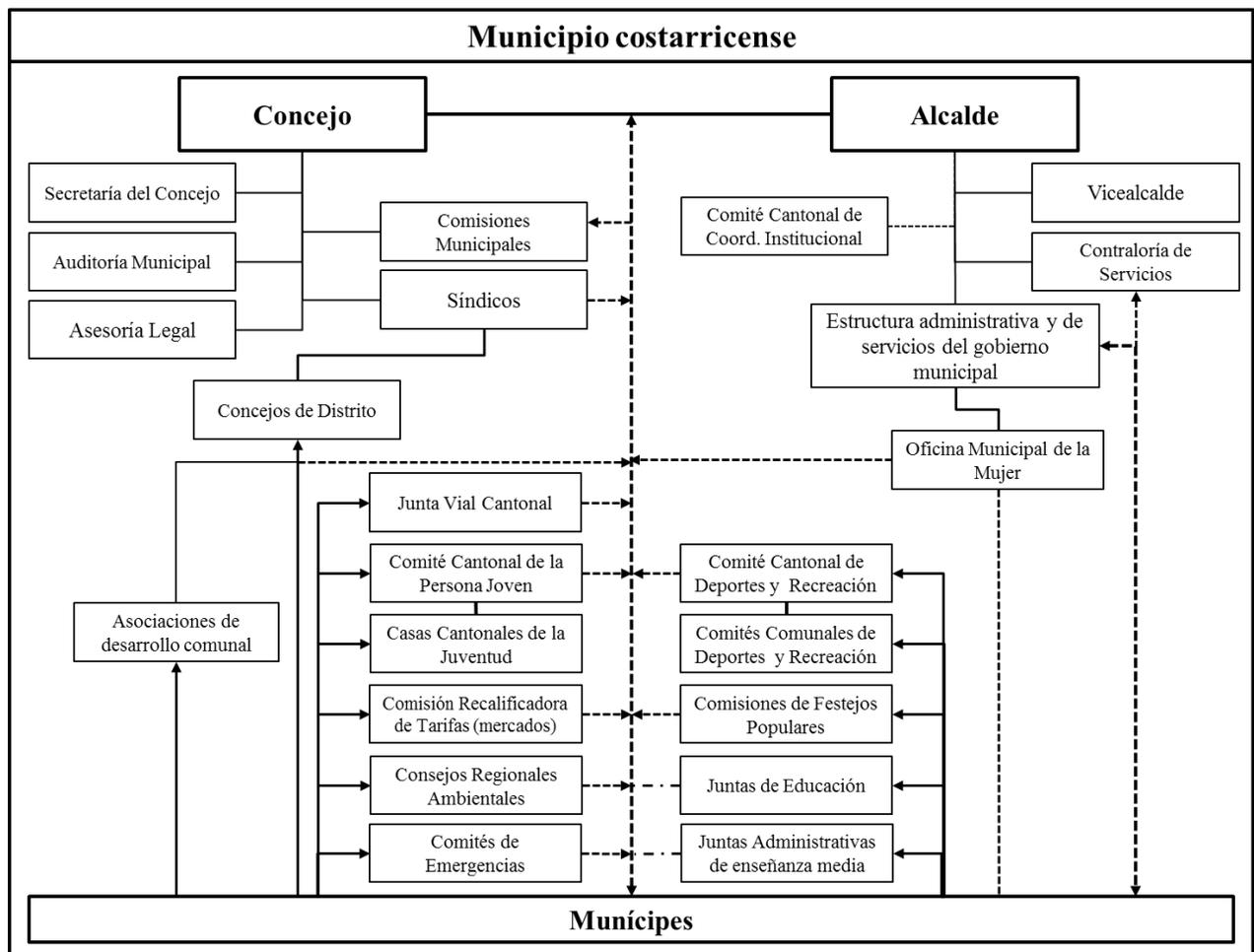
⁵² Se originaron en 1997 con el Decreto Ejecutivo 26025-PLAN, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y se consolidan con la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios (Ley 9158 del 8 de agosto de 2013).

⁵³ Una iniciativa para institucionalizar la planificación participativa está en el Proyecto de Ley que se tramita en el expediente legislativo 17852 denominado “Sistema de planificación participativa y presupuestos municipales.” El proyecto inició su camino en el año 2010 (fue publicado en el Alcance 23 a La Gaceta 205 del viernes 22 de octubre 2010); no obstante, a noviembre de 2015 no ha sido aprobado ya que se encuentra en estudio de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo.

con la participación de los vecinos. Asimismo, los planes participativos son impulsados como buenas prácticas que se recomiendan por parte del sector académico, la Contraloría General de la República y otras entidades que apoyan el sector municipal, por lo que han sido una forma de participación que se ha estado utilizando en el país.

La siguiente figura presenta un esbozo de los vínculos entre algunos de los espacios de participación que han sido mencionados y se presenta con el propósito de ayudar a visualizar las relaciones entre gobierno y municipios.

Figura 5. Bosquejo del gobierno municipal costarricense y su vínculo con los diversos espacios de participación ciudadana a nivel cantonal, formalmente institucionalizados.



Fuente: elaboración propia.

Esta figura refleja las relaciones entre el gobierno local y diferentes espacios de participación. Por ello, las líneas continuas representan relaciones directas, las líneas punteadas simbolizan vínculos de coordinación, participación o comunicación y las flechas indican la dirección de los vínculos⁵⁴.

⁵⁴ En los casos de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas de Enseñanza media, la ausencia de flechas y las líneas punteadas simbolizan que estos grupos no inciden en decisiones del gobierno municipal, sino que ellos más bien representan a la municipalidad (le sirven como delegadas) ante las instituciones de educación a la cual se

Primeramente es necesario recordar que el gobierno local se conforma con el Concejo y la Alcaldía, ambos órganos son de elección popular y el Concejo es la reunión de los Regidores, quienes se apoyan para su labor en la Secretaría del Concejo, la Auditoría Municipal, la Asesoría Legal y las Comisiones Municipales (permanentes y especiales). En estas comisiones los municipios pueden ser integrados como asesores.

Los Síndicos participan en las sesiones del Concejo municipal con voz, pero sin voto. Ellos representan a los Concejos de Distrito ante el Concejo y a la vez sirven de enlace con la Alcaldía. Los Concejos de Distrito son espacios donde pueden participar más cantidad de personas, ya que en esencia deben realizar una asamblea distrital para recoger las necesidades y demandas de las comunidades, que serán transmitidas al Concejo Municipal o al Alcalde. A su vez, los Concejos de Distrito tienen vínculos estrechos con las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales son formas de organización de los municipios. Pero también, estas mismas asociaciones se vinculan por su propia cuenta al gobierno local.

La Junta Vial Cantonal, el Comité Cantonal de la Persona Joven, las Comisión Recalificadora de Tarifas de arriendos de espacios en los mercados municipales, los Consejos Regionales Ambientales, los Comités de Emergencias, el Comité Cantonal de Deportes (y el Comité Comunal de Deportes), las Comisiones de Festejos Populares, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas de los centros de enseñanza media, son todos espacios donde pueden integrarse municipios para participar. Además, estos espacios coordinan sus actividades con el gobierno local o bien, pueden ser considerados parte del mismo gobierno ya que algunos integran en esos grupos al Alcalde y regidores o personal municipal.

A la vez, es necesario aclarar que el gobierno local concentra su estructura administrativa en la Alcaldía, ya que le corresponde el rol de “*administrador general y jefe de las dependencias municipales*” (Código Municipal, artículo 17, inciso a). Así, la figura muestra el vínculo directo del Alcalde con la Vicealcaldía, la Contraloría de Servicios municipales y el resto de la estructura administrativa (que para simplificar, no se desagrega en la figura). Un caso particular es la Oficina Municipal de la Mujer, la cual está integrada a la estructura administrativa de los gobiernos locales y aunque no se conforma con participación de los municipios, sí busca recoger de ellos las necesidades de la población que debe atender, para llevarlas al gobierno local (por ello su vínculo con los municipios y el gobierno local se muestra con líneas punteadas).

Finalmente, tal como se muestra en la figura, los municipios no solamente se vinculan al gobierno local a través de los distintos espacios de participación a los cuales se pueden integrar, sino que también pueden relacionarse con el gobierno local de manera directa (por medio del sufragio, los mecanismos de participación, las audiencias ante el Concejo o el Alcalde) o ejerciendo su rol de “clientes”, usuarios o beneficiarios ya sea mediante la estructura administrativa y de servicios a por medio de la Contraloría de Servicios municipales.

Finalmente, con el propósito de mostrar cuál puede ser el alcance de estos mecanismos y espacios de participación que relacionan a los municipios y el gobierno local, se utiliza la escalera de la participación propuesta por Julio Alguacil (2004 y 2005) para clasificar la participación ciudadana en cinco niveles:

vinculan. Por su parte, la Oficina Municipal de la Mujer representa intereses de género de los municipios, pero en su conformación no incluye participación ciudadana.

- Nivel 1. Gestión directa / Usuarios pasivos.
- Nivel 2. Control directo / Suministro de información.
- Nivel 3. Participación indirecta / Participación por consulta (por invitación).
- Nivel 4. Codecisión y gestión compartida / Participación interactiva.
- Nivel 5. Autogestión / Autodesarrollo.

En el siguiente cuadro se presentan los cinco niveles de Julio Alguacil aplicados al caso de los municipios costarricenses; sin embargo, es importante aclarar que este cuadro refleja la potencialidad de los mecanismos y espacios de participación, según el propósito de cada uno (de acuerdo con lo establecido en la normativa), por lo cual ello no necesariamente ha de corresponder con la realidad en casos concretos.

Cuadro 12. Potenciales niveles de participación de los mecanismos y espacios disponibles en las municipalidades costarricenses.

Nivel	Caracterización	Mecanismo o espacio que lo posibilita
Nivel 1. Gestión directa / Usuarios pasivos	Administración exclusiva de los servicios por parte de las autoridades. La participación ciudadana se limita a elegir a las autoridades por medio de votaciones.	- Relación entre municipio y ciudadanos como “clientes”, usuarios o beneficiarios de bienes y servicios municipales. - Contraloría de servicios municipales. - Proceso electoral de autoridades municipales.
Nivel 2. Control directo / Suministro de información	Mecanismos de información pública, de manera que existe un tipo de comunicación vertical, sin que la ciudadanía incida significativamente en el gobierno.	- Rendición de cuentas del Alcalde. - Audiencias del Alcalde a munícipes. - Audiencias del Concejo a munícipes. - Sesiones del Concejo en las comunidades. - Audiencia pública para presentar el plan municipal de gestión integral de residuos.
Nivel 3. Participación indirecta / Participación por consulta (por invitación)	Se escucha a la ciudadanía, pero su opinión no es vinculante para el gobierno, ni afecta directamente la definición de prioridades o políticas.	- Participación ciudadana en comisiones municipales. - Juntas o comisiones locales de planificación urbana. - Asambleas de Concejos de Distrito. - Sesiones del Concejo en las comunidades. - Oficina Municipal de la Mujer. - Consejos Regionales Ambientales. - Audiencias públicas (sobre reglamentos municipales). - Presupuestos participativos. - Cabildos.

Nivel	Caracterización	Mecanismo o espacio que lo posibilita
Nivel 4. Codecisión y gestión compartida / Participación interactiva	La gestión es compartida con dinámicas de consenso y trabajo compartido. Incidencia de los actores en la formulación de políticas públicas y prioridades de gestión del gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> - Junta Vial Cantonal. - Comité Cantonal de la Persona Joven y Casas Cantonales de la Juventud. - Comisión Recalificadora de Tarifas (mercados). - Presupuestos participativos. - Comités de Emergencias. - Asambleas de Concejos de Distrito.
Nivel 5. Autogestión / Autodesarrollo	Control y apropiación plena por parte de los ciudadanos. Es un tipo de gestión compartida con el gobierno mediante una participación relacional. Involucra control ciudadano, transparencia y fiscalización sobre la gestión pública, con capacidad en la generación de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Cantonal de Deportes y recreación y Comités comunales de deportes y recreación. - Comisiones de Festejos Populares. - Juntas de Educación de escuelas. - Juntas Administrativas de centros de enseñanza media. - Convenios para participar en el proceso de gestión de los residuos. - Concejos de Distrito. - Plebiscitos. - Referéndums.

Fuente: adaptación propia de la escalera de la participación de Julio Alguacil (2004 y 2005).

Tal como se muestra, cada mecanismo o espacio se puede relacionar con un nivel o alcance distinto de participación, yendo desde una relación pasiva de la ciudadanía hasta otras más activas donde se asocia la participación con el nivel de autogestión de los munícipes.

A pesar de esas potencialidades, diversos aspectos deben ser considerados para no sobrevalorar las posibilidades que ofrecen estos mecanismos y espacios, tales como si se da su uso o no (como por ejemplos los cabildos, plebiscitos y referendos), si se garantiza la participación de los munícipes en estos espacios; o también valorar el alcance que tiene el mecanismo o espacio para influir en aspectos importantes de las políticas locales (por ejemplo, la Comisión Recalificadora de Tarifas de los locales de los mercados o la Comisión de Festejos Populares que tienen que ver con temas específicos, sin influir en otros aspectos de la política local).

Al margen de las limitaciones que también se podrían examinar para cada uno de los mecanismos y espacios presentados, se puede notar que en el caso costarricense la normativa señala claramente que la participación de los munícipes es parte esencial de los gobiernos locales. Debido a esto, tal como se señaló en los primeros párrafos de esta sección, de ello se deriva que el gobierno municipal en Costa Rica debe ser un espacio donde se recojan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad.

Para ello, la normativa ha dispuesto de mecanismos y espacios de participación donde se hacen posibles las relaciones entre gobierno local y munícipes; sin embargo, también se mencionó en las líneas de esta memoria que en el caso de plebiscitos, referéndums y cabildos, existen

condiciones que restringen el uso de estos mecanismos y a la vez, estos han sido poco utilizados en los municipios de Costa Rica. Lo cual lleva a pensar en la necesidad de examinar si los diversos mecanismos y espacios de participación a nivel municipal habilitan efectivamente la posibilidad de incidencia ciudadana.

9. Las relaciones de los actores políticos y sociales en el municipio

En la sección anterior se identificaron los actores y espacios de participación que están vinculados con el gobierno local según la normativa. En esta se busca cumplir con el objetivo de *“Distinguir la incidencia de los actores políticos y sociales en la capacidad de gestión relacional de los gobiernos municipales costarricenses.”* De esta manera, se analizará la influencia de los diversos actores para que se den formas relacionales, por lo que se pondrá más atención a las características de los actores y sus formas de participación en los asuntos del gobierno local.

Para esto, la sección se desarrolla en cinco partes: en la primera se hará una referencia general a aspectos políticos y administrativos de los municipios costarricenses que tienen que ver en concreto con el estilo de gestión que prevalece en ellos y la implicancia de la representatividad política con respecto a las diversas formas de participación ciudadana. También en esta parte se aprovechará una clasificación del liderazgo político en el ámbito local (a modo de un breve marco teórico) la cual será incluida para luego recurrir a ella en el análisis que se hará en esta sección del estudio. En la segunda parte se abordarán los actores políticos del gobierno local, en concreto, el Concejo y el Alcalde; se hará una descripción de sus roles y se analizará cómo ellos pueden incidir en las dinámicas de participación ciudadana. Luego, en tercer lugar, se dedicará un apartado a los Concejos de Distrito por considerarse que son grupos vinculados a los gobiernos locales que tienen valiosas atribuciones relacionales. Seguidamente, en una cuarta parte, se dirigirá la mirada a los otros actores del espacio cantonal que tienen reconocidos vínculos de participación con los gobiernos locales y finalmente, en quinto lugar, se abordará el papel de la ciudadanía como actor político esencial del gobierno relacional y se presentará evidencia de cómo eso se manifiesta en la actualidad costarricense.

9.1. Breves consideraciones para el análisis relacional de los actores políticos del gobierno local en Costa Rica

9.1.1. Condicionantes del contexto organizacional para la gestión relacional

Para comprender parte de la incidencia de los actores del gobierno local en la gestión relacional, es necesario tener en cuenta el estilo de gestión política-administrativa de los gobiernos municipales en Costa Rica.

La característica dominante en la administración municipal del país sigue siendo el modelo burocrático weberiano⁵⁵, con un importante componente legalista, muy característico del Estado

⁵⁵ El modelo burocrático de la administración originado en el pensamiento de Max Weber, presenta las siguientes características: carácter legal de normas y reglamentos, carácter formal de las comunicaciones, carácter racional y división del trabajo, impersonalidad de las relaciones, jerarquía de la autoridad, rutinas y procedimientos estandarizados, competencia técnica y mérito, especialización de la administración, profesionalización de los participantes, completa previsión del funcionamiento. Sin embargo, tal como explica la teoría, estas características llevan a disfuncionalidades, tales como la interiorización de las normas, el formalismo y papeleo excesivo, la resistencia al cambio, despersonalización de las relaciones, jerarquización de las relaciones, conformidad externa con

costarricense que se adecua al llamado principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política⁵⁶ y también el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227 de 1978), que literalmente indica:

“La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

Este imperativo legal y las responsabilidades que ello supone sobre los funcionarios públicos, como *simples depositarios de la autoridad* (con las consecuencias administrativas, civiles y penales ante las faltas), determinan una cultura de legalidad que es pan diario de la gestión pública en distintos niveles del Estado, incluido el ámbito municipal.

También es necesario indicar que el modelo tradicional burocrático ha ido incorporando el estilo gerencialista de la corriente propuesta por la Nueva Gestión Pública (NGP). Esto se ha impulsado en los gobiernos locales, principalmente por las políticas y prácticas de fortalecimiento del régimen municipal, lo cual lleva a un énfasis en la eficiencia administrativa y de los servicios, la gestión orientada a resultados (Villarreal, 2007; UNA, 2007; CGR, 2011a y 2014b; Aguilar, s.f.; CGR, 2015) y la relación con el “ciudadano – cliente”, que es característico en la NGP⁵⁷ (muy significativo en las prácticas de búsqueda de calidad en la prestación de servicios).

Lo relevante a tener en consideración en esta memoria, es que estos binomios burocrático-legalista y gerencialista-eficientista se constituyen en terrenos poco aptos para cultivar formas relacionales en los gobiernos locales, pues se caracterizan por un rol del ciudadano pasivo políticamente y dependiente del gobierno (Cunill, 2004; Alguacil, 2005); ya que en estos tipos de gestión pública el papel de los munícipes se restringe al de *administrados* o usuarios, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de bienes o servicios; no como ciudadanos, actores políticos que pueden intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas (Pastor, 2011, p. 394).

En refuerzo a este argumento, son útiles las palabras de Ismael Blanco y Quim Brugué cuando señalan que:

“Los genes de la administración burocrática-weberiana son claramente contradictorios con el diálogo dentro de la administración y de ésta (sic) con su entorno, y la NGP [Nueva Gestión Pública] no cambia significativamente este tipo de restricciones a la participación,

rutinas y procedimientos, exhibición de símbolos de autoridad, dificultad en la atención a los clientes y conflicto con el público. (Oszlak, 1977).

⁵⁶ “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. [...]” Constitución Política de la República de Costa Rica (1949), artículo 11.

⁵⁷ Esto coincide con el modelo conceptual eficientista para la reforma administrativa propuesto por Koldo Echabarría (2000): “La visión eficientista se corresponde con la aproximación del management científico, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión, que incluye las técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, la gestión de las compras, de los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc.”

porque exalta igualmente el conocimiento experto y porque incide en la lógica de la especialización organizativa” (Blanco y Brugué, 2013, p. 31).

Por tanto, el apego a normas y lógicas racionales combinadas con tendencias hacia la eficiencia relegan el papel de los municipios a esquemas más dependientes de la actividad política y administrativa del gobierno local y pone a este como el actor controlador de las decisiones y acciones de gobierno; con lo cual se acota el rol que se da a los esquemas relacionales con otros actores del municipio, pues se considera bajo estas lógicas que la democratización puede estar en contra de la capacidad de eficiencia en la prestación de bienes y servicios (argumento tratado y rebatido por Subirats, 2001; Cunill, 2004; Alguacil, 2005; Pastor, 2008 y 2011; Blanco y Brugué, 2013; entre otros).

Asimismo, el comportamiento burocrático de apego a normas y procedimientos, junto con la legalidad en la gestión, resta flexibilidad para que existan formas de relaciones entre gobierno local y otros actores; ya que la falta de la existencia de una norma que regule el procedimiento de participación se puede convertir en la excusa para impedir que ella sea posible; o cuando la regulación es tal que limita el potencial de participación de los actores (Artavia Chacón *et al.*, 2012; p. 212).

Este ambiente inhabilitante para la gestión relacional se une a otro aspecto que es también constitutivo de los gobiernos locales costarricenses: la representatividad política.

Las autoridades del gobierno local (Concejo y Alcalde) son elegidos por medio de voto popular; de una lista de aspirantes que se postulan a través de partidos políticos locales.

Si bien los sistemas de partidos políticos son pilares de las democracias modernas, también ellos son generadores de externalidades que la debilitan. Algunos de los problemas de los sistemas de representación tratados por Joan Subirats son la profesionalización de la vida política y la primarización de lógicas de partidos por encima de las lógicas sociales, que pueden separar, más que acercar, a representantes y representados; un ritualismo y rigidez que pueden dificultar la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política⁵⁸; un rol casi de monopolio que ostentan los partidos en todo el sistema de representación de las democracias (Subirats, 2001; pp. 33-35).

Tal como agregan Ismael Blanco y Quim Brugué, la democracia representativa otorga a los partidos políticos un nivel protagónico como articuladores y representantes de los distintos intereses y valores colectivos; pero además, cuando se ha dado el proceso electoral y se determina la composición de las distintas instituciones políticas, la democracia representativa asume el monopolio de la capacidad de toma de decisiones políticas por parte de esas mismas instituciones (Blanco y Brugué, 2013, p. 21).

⁵⁸ Al respecto, Subirats comenta: “Las elecciones se celebran cada *x* años, y durante el período que media entre una elección y otra no existen mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas de lo que hace o de lo que ha hecho con la legitimación recibida. Esta falta de “accountability” acaba transformando las elecciones en una especie de cheque en blanco del que disponen las instituciones representativas para hacer y deshacer. Los ciudadanos se encuentran desarmados entre elección y elección, sólo les queda, como dice Hirschman, el “exit” (el cambiar de voto) cada *x* años, sin que puedan tampoco articular mecanismos para hacer valer su “voice” (en terminología de Hirschman, su capacidad de opinar) entre elecciones.” (Subirats, 2001; p. 34).

En consecuencia, al combinar los estilos de gestión administrativa característicos de los gobiernos locales costarricenses con la representatividad política, se tiene un ambiente poco propicio para desarrollar formas relacionales. En este sentido, las características comentadas orientan el gobierno local hacia un estilo de democracia elitista que deja el poder de la dirección política y administrativa en los órganos representativos y la estructura técnica municipal, con la resultante relegación a un segundo plano para las formas de gobierno relacional.

Sin embargo, se hace la salvedad de que si bien ese es el contexto característico general del panorama administrativo-político predominante en el gobierno municipal en Costa Rica, la actitud que adopten los actores políticos con respecto a estos temas será la determinante final que incida en la posibilidad de llevar adelante una gestión relacional.

9.1.2. Liderazgos políticos para la gestión relacional

Para reflexionar sobre la incidencia de los actores políticos y sociales en la capacidad de gestión relacional de un gobierno local, será útil contar con un marco de referencia para mirar cómo los actores políticos con capacidad de decisión pueden abordar la participación de otros actores en la gestión de gobierno, en términos de liderazgo.

Al respecto, Pastor (2008, p. 146) aprovecha el trabajo de Brugué y Vallés (2005) sobre los tipos ideales de concejales reconocidos por esos dos autores, los cuales son concejales asistenciales, ejecutivos o políticos. Los autores los describen de la siguiente manera:

- **El asistencial** se caracteriza por enfatizar la lógica del servicio a la comunidad. Valora el trabajo diario con sus vecinos y, en cambio, desprecia tanto las estériles polémicas partidistas como la sofisticada distancia de los tecnócratas.
- **El ejecutivo** es el que pretende utilizar su bagaje técnico y su habilidad profesional para resolver lo que él mismo califica de disfuncionalidades burocráticas y absurdas irracionalidades administrativas.
- **El político** es influyente; suele estar más vinculado al partido y menos a las rutinas administrativas. Considera que su trabajo debe ceñirse a la dirección y control de las políticas.

También se caracteriza el tipo de concejal **emprendedor**, el cual es una variante del tipo de concejal político, que no fija el propósito de su labor en intereses inmediatos y problemas concretos, sino en proyectos a mediano o largo plazo. Tiene una importante relación con la comunidad y asume la conducción, liderazgo y dirección de la comunidad hacia determinados proyectos futuros (Pastor, 2008; p. 146).

Según Brugué y Vallés (2005, citados por Pastor, 2008; pp. 146-147), este tipo político emprendedor puede desempeñarse de dos maneras: emprendedor desde arriba y emprendedor desde abajo. El primero conduce al gobierno local desde el ejercicio del liderazgo, típico de una democracia representativa, desarrolla visiones de futuro y para ello puede articular una red de actores locales que le dan soporte a la visión. Como indican los autores, es una especie de promotor que sabe lo que quiere y es capaz de seducir a otros para que le ayuden a lograrlo. Por su parte, el emprendedor desde abajo pretende convertirse en un animador de la comunidad, de

manera que sea la propia comunidad la que determine los modelos de ciudad que han de guiar la actuación municipal. El liderazgo se cambia por la participación, de manera que el concejal persuade y promueve la participación en la propia definición del proyecto.

Los autores hacen un aporte adicional al describir los estilos de liderazgo políticos locales en cuanto a su papel con respecto a la comunidad (proactivo y reactivo) y la forma y finalidad del ejercicio del poder (sobre y para). Aprovechando eso, Pastor (2008, pp. 147-148) describe a partir de ese trabajo de Brugué y Valdés (2005) los tipos ideales de políticos locales: los facilitadores, los visionarios, los asistentes y los gerentes; y vincula a los dos primeros con la gobernanza y los dos últimos con el gobierno tradicional, dado que estos se centran en el trabajo y se diferencian por el tipo de relación que establecen con la comunidad.

Figura 6. Tipologías de políticos locales (tipos ideales).

Poder para	
Facilitadores (emprendedores desde abajo)	Visionarios (emprendedores desde arriba)
Reactivos	Proactivos
Asistentes (asistenciales)	Gerentes (ejecutivos)
Poder sobre	

Fuente: Pastor, E. (2008, p. 148), con base en Brugué y Vallés (2005).

El valor de este aporte teórico es que a partir de aquí se tiene una forma de discernir cuáles son los papeles que pueden estar asumiendo los líderes políticos del gobierno local en el caso costarricense, con respecto a las formas relacionales de gobierno.

Esto se aprovechará en los siguientes apartados.

9.2. Actores políticos del gobierno local: control sobre decisiones y espacios de participación

Son dos los principales actores políticos que forman parte del gobierno local: el Concejo y el Alcalde. Aquí se caracterizarán en función de su posibilidad de desarrollar relaciones con los otros actores del municipio.

9.2.1. El Concejo municipal

En Costa Rica los regidores conforman el Concejo⁵⁹, el cual es el órgano representativo responsable de las decisiones del gobierno local, en conjunto con la Alcaldía.

⁵⁹ En cada municipalidad el número de regidores, propietarios y suplentes, está entre 5 y 13 (siempre en cantidades impares), dependiendo el porcentaje de la población del cantón con respecto a la población total del país (Art. 21 del Código Municipal).

Para llegar al puesto de regidor la persona del municipio debe estar vinculada a un partido político local, ya que es a través de estas instituciones que se canaliza la participación política para optar por puestos de representación popular en el gobierno municipal. En este sentido, los Concejos municipales pueden constituirse con diversidad de partidos políticos y ello en sí mismo lleva a ciertas dinámicas propias de los espacios de debate, oposición, alianzas o demás, de los cuerpos políticos (que son parte de la vida y la riqueza de la democracia representativa).

El Concejo municipal es un órgano deliberativo y posee la función normativa en los temas de competencia del municipio, para lo cual desarrolla su actividad con el apego a la formalidad de los procedimientos que establece la legislación municipal (aquí el estilo legalista de la función pública reaviva su rol). En esta línea, el monopolio de las decisiones normativas municipales está en las manos del Concejo.

Siendo un cuerpo colegiado deliberativo (sin funciones ejecutivas) tiene una serie de atribuciones conferidas en el Código Municipal, dentro de las cuales está la responsabilidad de fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio; además, como parte del gobierno local, es corresponsable de promover la participación ciudadana.

Estos dos aspectos son sumamente relevantes en cuando a los fines relacionales; sin embargo, es necesario aclarar que su potestad para fijar las políticas y prioridades del municipio está acotada porque en gran parte eso está condicionado al plan que formule el Alcalde, ya que así lo establece el Código Municipal. Al respecto, el IFAM (2002) indica que esta condición socava la razón de ser de los regidores en el sentido de que los obliga a tomar decisiones sobre un programa de gobierno que no fue elaborado por ellos y que podría ser visto con recelo; además que ellos no pueden variar el programa de gobierno que presenta el Alcalde, pues hacerlo sería contravenir la norma.

No obstante esta limitación, los regidores tienen facultad para incidir en las políticas locales; no solamente al deliberar sobre los planes propuestos por el Alcalde, sino también por la facultad que se les da en el Código Municipal (artículos 27 y 44) para presentar mociones al Concejo, de manera que a través de este mecanismo se pueden generar propuestas sobre diversos temas (además, no todos los asuntos que llegan al Concejo para su conocimiento y decisión surgen de propuestas o programas del Alcalde); sumado a que por medio de las Comisiones municipales los regidores emiten dictámenes sobre diversos asuntos que luego son pasados para conocimiento y aprobación (o rechazo) del Concejo.

En cuanto a la influencia del Concejo sobre las posibilidades de ejercer un gobierno relacional, se debe tener en cuenta que este órgano tiene control sobre aspectos relativos a la participación de otros actores:

- El Concejo tiene la atribución de acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, de manera que tienen poder sobre la posibilidad de que se den estos mecanismos de democracia directa. Claramente esto pone en sus manos buena parte de la iniciativa de los procedimientos participativos; sobre todo en el caso de Costa Rica donde se requiere que el gobierno local reglamente estos mecanismos; por lo cual debe tenerse presente que al ser del Concejo la potestad normativa, puede determinar en qué casos procede la consulta popular, los tipos de consulta aplicables y el procedimiento para llevarlas a cabo (IFAM, 2002).

- También el Concejo tiene potestad para reglamentar la participación de munícipes u otros actores en sus sesiones, las cuales son públicas (Código Municipal, artículo 41). Tal como explica el IFAM, en estas sesiones los vecinos del cantón puedan enterarse de los asuntos que se debaten en ese seno y conocer además los problemas propios de su localidad. Allí, a las personas se les puede conceder el uso de la palabra y de esta forma los munícipes pueden exponer sus propios problemas ante los miembros del Concejo (IFAM, 2002). Pero tal como se dijo, ello dependerá de la forma en lo regule el mismo Concejo.
- El Concejo controla las comisiones municipales. El Código Municipal establece que se deben conformar comisiones permanentes para ocuparse de los asuntos de interés del espacio local. Estas comisiones son: Hacienda y presupuesto, Obras públicas, Asuntos sociales, Gobierno y administración, Asuntos jurídicos, Asuntos ambientales, Asuntos culturales y la Comisión de Accesibilidad (Comad). Además, se pueden crear comisiones especiales para tratar los asuntos que sean requeridos (según los temas que se ocupan de conocer y las mociones que son presentadas al Concejo⁶⁰). Es importante recordar que estas comisiones se integran con regidores y (o) funcionarios, donde se pueden hacer partícipes a munícipes solo en carácter de asesores.

Estas comisiones dejan en manos del Concejo temas importantes del ámbito municipal, por lo que son un reflejo de la centralización de asuntos de interés local; sobre todo en la medida que no se integra a otros actores para formar parte de la discusión sobre los diversos temas que allí se tratan (e interesan al municipio).

Debido a los aspectos señalados, el Concejo tiene poder para fijar reglas del juego y condicionar el acceso de los actores sociales (Ruano, 2010) en cuanto a formas de democracia directa y la oportunidad de los munícipes para participar en las sesiones del Concejo o en las comisiones municipales (que vale reiterar, conocen asuntos de diversos temas de interés del municipio).

En cuanto a los regidores, es necesario indicar que ellos tienen un importante papel en las relaciones con otros actores, por haber sido elegidos por la comunidad. El papel de los regidores como representantes de los munícipes y enlaces de estos con el gobierno local, les permite tener cercanía con otros actores, ya sean vecinos individuales, organizaciones sociales o actores privados. Este es un rol relevante para las formas relacionales; sobre todo cuando se tiene en cuenta que los regidores pueden presentar mociones al Concejo para que sean tratados en ese seno⁶¹.

Finalmente, algo importante a considerar es que en sí misma la participación ciudadana activa no debería suponer una amenaza para el Concejo, pues en esencia no cuestiona su rol en el gobierno local y más bien el fomento a la participación ciudadana puede estar en línea con un discurso de apoyo al reconocimiento y representación de los intereses comunitarios por parte de los

⁶⁰ Las comisiones emiten dictámenes sobre los asuntos que les ocupan, además que les corresponde conocer las mociones que se presente por iniciativa del alcalde municipal o los regidores (ver el artículo 44 del Código Municipal); de manera que antes de que el Concejo tome un acuerdo sobre los asuntos conocidos por las comisiones, se debe contar con el respectivo dictamen (el cual solo se dispensa por medio de una votación calificada del Concejo).

⁶¹ Sin embargo, se considera que el aprovechamiento de esta potestad como un canal de acceso de los munícipes al Concejo depende de la voluntad individual y la proactividad de cada regidor (además de sus propios intereses o afinidades político partidarias, lo cual puede llevar a prácticas clientelares).

regidores. No obstante, la contradicción a ese discurso de apoyo puede estar en que al amparo del legalismo y la representación, los regidores pueden adoptar una postura donde busquen justificar que ellos son el canal formal para hacer llegar las intenciones de la comunidad al gobierno y acaparar para sí la participación y la toma de decisiones (elitismo y monopolio).

9.2.2. El Alcalde municipal

Al igual que los regidores, el Alcalde también es una figura de gobierno representativo (de elección popular), vinculada a un partido político, pero a diferencia de ellos, es un funcionario de tiempo completo en la municipalidad (durante el periodo que es elegido).

El Alcalde es la autoridad ejecutiva del gobierno local y entre las diversas funciones que posee le corresponde la representación legal de la municipalidad. Este rol de representante lo inviste de una autoridad que le otorga un importante papel como integrador del gobierno local con los diferentes actores que tienen alguna relación con el municipio.

En cuanto a las políticas locales, el Alcalde tiene una influencia directa sobre ellas ya que, de acuerdo con el Código Municipal, a él le corresponde formular un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón⁶², también formula el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo (con base en su programa de gobierno), en los cuales debe incorporar la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género (estos planes constituyen la base del proceso presupuestario). También está en manos del Alcalde la formulación de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, los cuales debe presentar al Concejo para su aprobación.

Igualmente le corresponde al Alcalde vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales. Sobre estas atribuciones del Alcalde, el IFAM (2002) comenta: *“Es obligación ineludible del Alcalde disponer lo pertinente para que se dé fiel cumplimiento a las diferentes leyes y reglamentos relacionados con el quehacer municipal. Para la ejecución de esas normas el Alcalde no debe pedir autorización al Concejo, ni siquiera si se trata de la Ley de Impuestos de patentes, salvo que las disposiciones expresamente así lo señalen.”*

Tal como se aprecia, aunque el Concejo es el responsable de *“fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio”*, el Alcalde es el formulador de muchas de las políticas y prioridades. Asimismo, él tiene poder sobre los recursos financieros del municipio, pues tiene potestad para formular el presupuesto y a la vez tiene poder sobre recursos operativos de la municipalidad, ya que es el jefe de las dependencias municipales (por lo que también tiene autoridad sobre funcionarios, equipos y materiales)⁶³.

Gracias a estas atribuciones el Alcalde se configura como la autoridad del gobierno municipal con más capacidad de movilizar recursos y establecer políticas y prioridades del gobierno local. Pero también es necesario aclarar que esta autoridad no es omnipotente, ya que el Concejo es un

⁶² Según el artículo 13, inciso a del Código Municipal, el plan de gobierno debe elaborarse con la participación de los vecinos; además, debe ser presentado para aprobación del Concejo y debe ser difundido a las diferentes organizaciones del cantón.

⁶³ Recuérdese también que el Alcalde tiene potestad de veto sobre acuerdos del Concejo.

fiscalizador de las labores del Alcalde y los planes o proyectos que este formule deben pasar por el conocimiento y aprobación del Concejo.

El Alcalde también tiene otros pesos importantes sobre él: cada año debe rendir cuentas a los vecinos del cantón mediante un informe de labores que debe presentar ante el Concejo, el cual debe ser discutido y aprobado⁶⁴ y además la gestión municipal es fiscalizada por la Contraloría General de la República. Otra carga que recae en el Alcalde es que puede ser removido por medio democrático⁶⁵, de manera que el ejercicio de su función no está exento de escrutinio político.

Debido a estas últimas condiciones, cabe esperar que este actor político esté muy preocupado por la eficiencia y los resultados en su gestión, los cuales deben ser acordes con los intereses de los municipales. En este sentido, esta presión puede llevar a que el Alcalde genere algún recelo por el control de su labor y ello le incline hacia una posible renuencia por el desarrollo de una gestión relacional (recuérdese el debate sobre el dilema entre democratización y eficiencia de la gestión pública: Subirats, 2001; Cunill, 2004; Alguacil, 2005; Pastor, 2008 y 2011; Blanco y Brugué, 2013; entre otros).

A este posible temor a la gestión relacional se puede sumar la actitud del Alcalde por el comportamiento burocrático-legalista, gerencialista y su rol como figura representativa (*después de todo, él también ha sido elegido por los municipales para hacer suyos los intereses de estos y su representación...*).

Esta combinación de control sobre recursos y atribución para definir políticas y prioridades, acompañada de una posible renuencia a la gestión relacional, perfilan al Alcalde como el actor político del gobierno local con más potencial de incidencia en la posibilidad de contar con una gestión relacional.

En efecto, en manos del Alcalde se ubica el control sobre mecanismos relacionales como la planificación participativa, el presupuesto participativo o reuniones públicas de consulta a la ciudadanía⁶⁶, la rendición de cuentas (con la posibilidad de que ese espacio no solo sea una forma de comunicación vertical); junto con una forma usual de relación del Alcalde con los ciudadanos: las audiencias a particulares⁶⁷. A esto se le suma el que los otros actores del municipio necesiten recurrir al Alcalde para procurar que sus intereses y proyectos sean incluidos en la formulación de planes municipales (estratégicos, operativos y presupuestarios).

⁶⁴ Sobre este tema, el IFAM (2002) comenta: *“La rendición de cuentas debe brindarla el alcalde directamente al Concejo, aunque la norma refiere que tiene sus efectos ante los vecinos del cantón. La limitante se plantea en el sentido de si un informe de labores presentado al Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado por los regidores, cumple con una verdadera rendición de cuentas. La norma no garantiza esa legitimidad, aunque podría lograrse de alguna forma con la presencia de una buena representación comunal en la sesión en que se conozca el informe.”*

⁶⁵ Artículo 19 del Código Municipal: *“Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada. [...]”*

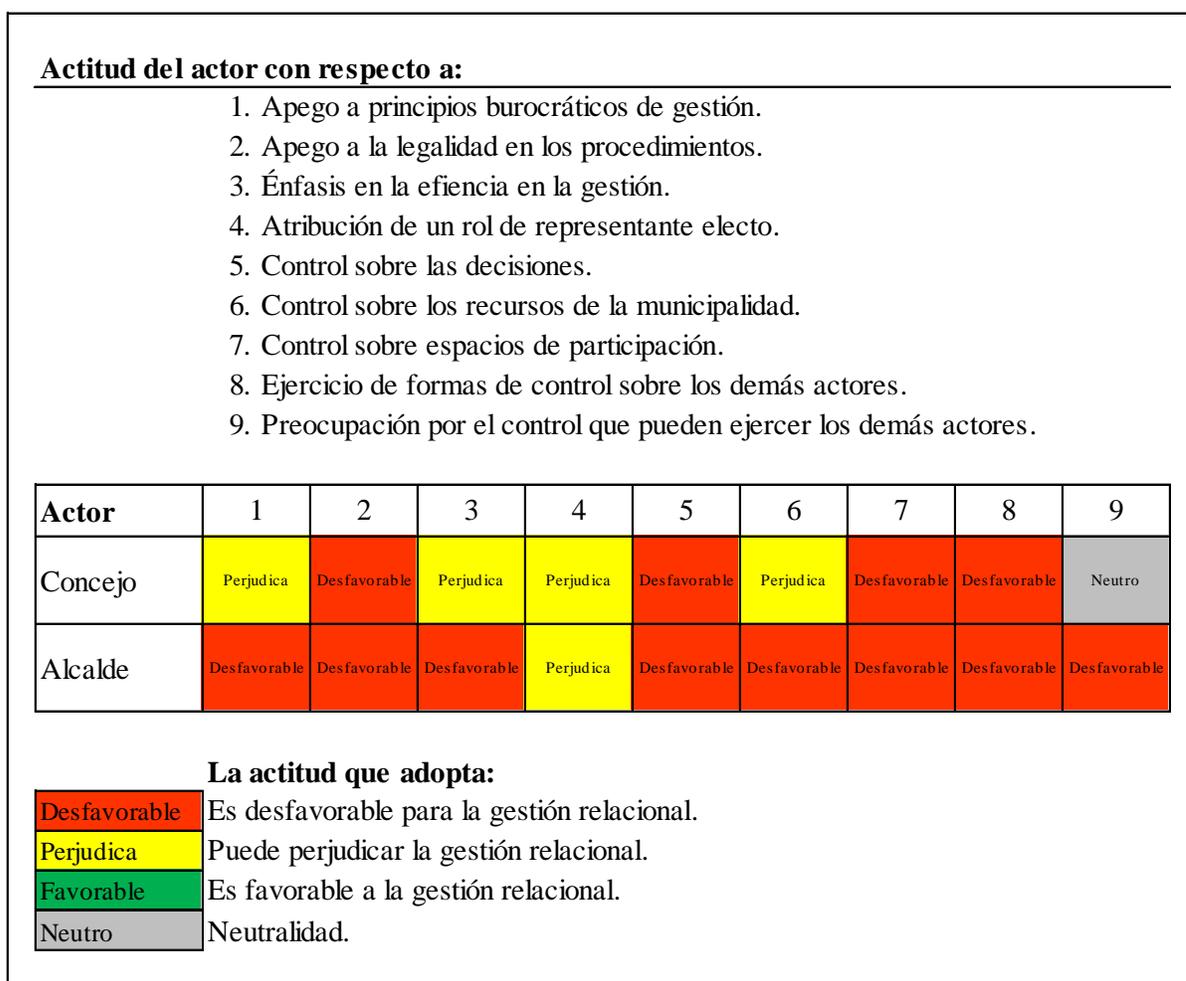
⁶⁶ Este mecanismo es diferente al cabildo, aunque su propósito puede ser similar. Esto se debe a que el cabildo se acompaña de formalidad (según el Código Municipal), entre tanto una reunión del Alcalde con la ciudadanía puede ser tomado como un espacio de interacción y deliberación, no formalizado y no vinculante.

⁶⁷ El Alcalde tiene el riesgo de entrar en prácticas clientelares. A diferencia del Concejo, donde las audiencias a los ciudadanos son públicas (ya que se dan en las sesiones de ese órgano colegiado), el Alcalde puede recibir a los actores en un espacio privado y tratar directamente con ellos los temas de su interés.

En resumen: el Alcalde se perfila como el actor político con más capacidad de incidencia en la posibilidad de realizar una gestión relacional.

Esta afirmación se puede ver en la siguiente figura, la cual pretende reflejar (de acuerdo con lo descrito hasta aquí), cuál puede ser la actitud que adoptan el Concejo y el Alcalde como las autoridades políticas del gobierno local, en aspectos que pueden incidir en la posibilidad de que se desarrolle una gestión relacional.

Figura 7. Percepción sobre cómo puede afectar la actitud que adoptan los actores del gobierno local, con respecto a temas que pueden influir en la gestión relacional.



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, al combinar esta visión gráfica con las características antes descritas para los actores del gobierno local y los estilos de liderazgo, según Brugué y Vallés, se puede decir que:

- Al valorar las descripciones en el caso de Costa Rica, el tipo de regidor ejecutivo se considera menos frecuente (o inexistente), ya que la labor gerencial en el municipio recae sobre el Alcalde (que ocupa el cargo el rol ejecutivo del gobierno local). De manera que

es esperable que el perfil de los regidores costarricenses coincida más con los tipos asistenciales y políticos.

- Por su descripción, el concejal político emprendedor desde abajo es el perfil ideal para un gobierno relacional; pero en el caso de Costa Rica se podría considerar inexistente por las limitaciones a la participación ciudadana que antes se han señalado.
- En cuanto a los roles de liderazgo de los Alcaldes en Costa Rica, debido a las características que se han dado para el tipo de gobierno local (modelo tradicional), los tipos predominantes serían los asistenciales y ejecutivos.
- No obstante, debido a las planificaciones estratégicas que exigen en la actualidad a las municipalidades costarricenses, el alcalde sí podría sumir un tipo de liderazgo visionario, emprendedor desde arriba. Pero se debe tener claro que ese estilo no se aparta de la influencia del modelo tradicional y dista bastante del perfil de liderazgo ideal para la gestión relacional, el cual es el facilitador, emprendedor desde abajo.

Ya con una perspectiva de la importante influencia de los actores del gobierno local sobre la participación, se puede pasar ahora a considerar a los otros actores del municipio.

9.3. Los Concejos de Distrito: espacios esencialmente relacionales

Los Concejos de Distrito son órganos participativos por excelencia. Representan la esencia de la relación del gobierno local con los municipios, pues su espíritu está en funcionar como “*juntas de vecinos*” (IFAM, 2002) que tienen entre sus deberes *fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos*; y se vinculan al gobierno local a través de los Síndicos.

Concejos de Distrito y Síndicos son dos figuras unidas: ya que por cada distrito de un cantón se conformará un Concejo de Distrito y para cada Concejo de Distrito habrá un Síndico que lo represente ante el Concejo municipal.

Los Síndicos (elegidos por voto popular) pueden asumir un papel importante como representantes y defensores de los intereses vecinales, pues son el enlace directo con el gobierno local (participan en las sesiones del Concejo municipal con derecho a voz). En este sentido, también son actores políticos con un rol clave en la dimensión relacional del municipio:

“El síndico es el nexo directo entre el Concejo y el respectivo distrito, en virtud de que le corresponde velar por los intereses de su distrito, de tal forma que su derecho a voz es primordial [...]; por supuesto teniendo en cuenta que, también tiene derecho a voz en los demás asuntos que se traten en el Concejo, sea de interés para su distrito o no” (IFAM, 2002).

Esto les concede un valor como líderes de la comunidad, a la vez que heraldos de los intereses vecinales.

Por su parte, los Concejos de Distrito son grupos comunitarios que integran a los vecinos con sus respectivos concejales de distrito (cinco miembros propietarios y cinco miembros suplentes), que

son de elección popular a través de partidos políticos. Algo interesante de estos grupos es que son de carácter voluntario, pues el único integrante de un Concejo de Distrito que percibe algún ingreso (dietas) por desempeñar su cargo es el Síndico, quien a su vez es uno de los cinco concejales electos.

Entre las funciones que tienen a cargo los Concejos de Distrito están (ver el artículo 57 del Código Municipal) proponer al Concejo municipal la forma de utilizar recursos públicos destinados al respectivo distrito, recomendar al Concejo municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito; proponer al Concejo municipal las personas que pueden recibir beneficios sociales; servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

El IFAM (2002) agrega que otras de sus funciones podrían ser la de fiscalización en lo que se refiere al buen cumplimiento y realización de las diferentes obras municipales; ocupando una función de inspectores o contralores con el fin de que se puedan establecer y cumplir las diferentes obligaciones tributarias de cada vecino del distrito y; ser guardianes del ornato y belleza del lugar. Además el IFAM indica que están facultados para realizar campañas para obtener donaciones o contribuciones de los vecinos, cuyos dineros o productos serían destinados por la municipalidad para obras o servicios que decida el propio Concejo Distrital.

Algo importante es que por disposición establecida en el artículo 94 del Código Municipal, los Concejos de Distrito deben presentar al gobierno local sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el plan de desarrollo municipal y considerando las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, para que sean incluidos en el presupuesto municipal⁶⁸.

El IFAM (2002) reconoce el rol participativo de estas “juntas de vecinos” cuando indica:

“El papel que pueden desempeñar estos «órganos» es de suma importancia para la administración de los asuntos de interés municipal. La función que les otorga la ley es de amplios alcances, que no se han sabido poner en ejecución. Muy bien se ha legislado al pretender que los vecinos del distrito, como partes o interesados, puedan establecer este medio de comunicación con la Municipalidad y de ésta para con los vecinos. La colaboración que pueden brindar estos Concejos de Distrito a las Municipalidades es ilimitada.”

A pesar de esta reconocida relevancia como actores políticos importantes para desarrollar un gobierno relacional, también se les reconocen debilidades.

Su importancia es mermada, pues no tienen capacidad para hacer que su participación tenga un peso importante en las decisiones y acciones del gobierno local. Aunque el Código Municipal en

⁶⁸ No obstante, no existe garantía que sus propuestas sean incluidas en el presupuesto, pues tal como comenta el IFAM (2002): “*La norma desprende que dicho informe debe presentarse al Alcalde Municipal para que, eventualmente, se pueda incorporar al presupuesto municipal que sería acordado en el mes de setiembre por el Concejo*” (El subrayado ha sido agregado). Asimismo, el mismo artículo 94 indica que el Concejo incluirá los gastos correspondientes en el presupuesto municipal, “*de conformidad con las necesidades municipales*”; por lo que se entiende que queda a la decisión del gobierno local, dotar de recursos presupuestarios a las propuestas presentadas por los Concejos de Distrito.

el artículo 59 establece que *“La municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito”*, desde el año 2002 el IFAM indicaba que la realidad parecía mostrar debilidad en estos órganos y el apoyo que recibían era limitado; también reconocía que el potencial de estos órganos no se había puesto en ejecución.

Por su parte, Oreamuno Vignet y otros (2010), opinan que *“si bien los Concejos de distrito representan a las comunidades asentadas en los distritos, sus competencias y potestades son realmente intrascendentes, reduciendo en lo fundamental a hacer recomendaciones y sugerencias a los concejos municipales.”* (Al respecto, también se puede ver UNGL, 2014; p. 80). Para evidenciar esto, como ejemplo, aunque el Código Municipal les da la posibilidad de presentar propuestas de interés distrital para que se les dote de recursos en el presupuesto municipal, ellos no tienen garantía de que tales propuestas sean consideradas. Todo esto muestra que a pesar de ser un grupo participativo y tener un canal de comunicación directa con el gobierno local, su participación no se traduce en una capacidad para influir en las decisiones del municipio (aspecto que puede degradar seriamente el interés de los vecinos para participar en estos grupos⁶⁹).

Sirve como ejemplo un caso observado por Artavia Chacón *et al.* (2012) cuando estudiaron la participación ciudadana en la municipalidad de Moravia y en su análisis determinaron que la incidencia de los tres Concejos de Distrito de esa municipalidad en su relación con el gobierno local era muy baja. Estos autores comentaban con respecto al caso particular:

“En la Municipalidad de Moravia, los Concejos de Distrito han sido relegados a un tercer plano, lo que ha imposibilitado seriamente el accionar de dichos actores. No se les ha dado el valor y la importancia que merecen y que el Código Municipal les brinda. Esto ha generado conflictos entre los Síndicos y el Alcalde. Actualmente no existe una relación cercana entre estos dos actores, lo que limita a los Síndicos y Concejos de Distrito para impulsar proyectos de índole comunitaria. [...] Lo anterior ha hecho que los Concejos de Distrito trabajen como actores totalmente aislados y esto afecta de manera notoria su poder para cumplir con las facultades que le son conferidas por ley, pues les resta poder para proponer proyectos, o bien conseguir recursos para ejecutarlos. Todo esto los convierte en un actor débil, incapaz de influir en la toma de decisiones a nivel municipal” (Artavia Chacón *et al.*, 2012; pp. 302 y 303).

En un seguimiento a este caso realizado en julio de 2015, se entrevistó vía telefónica a la señora Mayra Valerio (Presidenta de la Unión Cantonal de Asociaciones de Moravia), quien indicó que la participación en los Concejos de Distrito de Moravia se había limitado a los miembros de los mismos Concejos (los 5 concejales) o inclusive únicamente su Síndico, tal como era el caso del distrito de La Trinidad, donde el Concejo de Distrito prácticamente se había disuelto y solo estaba activo su Síndico.

⁶⁹ *“La gestión de las expectativas ciudadanas es una habilidad muy importante. Generar expectativas que no se realizan genera frustración ciudadana. Su consecuencia es la desmovilización de la misma y la generación de desconfianza política. Tan importante como la no realización efectiva de las expectativas es la percepción de que estas no se cumplen, los resultados son los mismos. [...] Es preciso no generar expectativas irrealizables pero también disponer de la política comunicativa adecuada para que se perciban los avances.”* (Tarragona, 2006; citado por Artavia Chacón *et al.*, 2012, p. 221).

Aunque este se trata del caso particular de un cantón, sirve como ejemplo de los problemas que pueden estar enfrentando estos grupos ciudadanos.

De esta manera, se nota que el nexo directo de los Concejos de Distrito con el gobierno local es una ventaja, pero eso no les asegura que sean tomados en cuenta. Además que ellos mismos pueden tener debilidades internas que perjudican su potencial de participación.

En conclusión, se plantea que aunque los Concejos de Distrito son en espíritu espacios relacionales, se puede estar desaprovechando el potencial de estas asambleas comunitarias. Además, debido a sus factores débiles, su incidencia en la posibilidad de materializar una participación ciudadana activa, puede ser baja.

9.4. Otros actores sociopolíticos del espacio municipal

Existen diferentes actores que trabajan en el municipio (de sociedad civil, privados, cooperativas, instituciones públicas, etc.); sin embargo, para el análisis de este apartado se consideran inicialmente los que, según la normativa, recogen la participación ciudadana y tienen un vínculo con el gobierno local. Posteriormente, se hará una ampliación del estudio considerando la influencia de más actores sociales, institucionales y privados.

Entre los actores que interesan por ahora, algunos tienen como función el servir como extensiones del mismo gobierno local para promover u ocuparse de temas específicos (Oficina Municipal de la Mujer, Junta Vial Cantonal, Comité Cantonal de Deportes y Recreación, Comisión Recalificadora de Tarifas de mercados municipales, Comisiones de Festejos Populares); otros sirven como enlaces de coordinación y apoyo del municipio con otras instituciones, a la vez que atienden temas de interés del espacio local (Comités de Emergencias, Juntas de Educación y Juntas Administrativas de Enseñanza Media, Consejos Regionales Ambientales, Comité Cantonal de Coordinación Institucional); algunos son medios para enlazar a grupos de munícipes con el gobierno local y promover actividades de desarrollo para los grupos que representan (Comité Cantonal de la Persona Joven, Concejos de Distrito⁷⁰); e inclusive existen los que son independientes del gobierno local pero tienen estrecha relación con este porque los temas que abordan también son de interés para el municipio (es el caso de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, que sirven para enlazar a los vecinos con el gobierno municipal ya que promueven proyectos para el desarrollo comunitario).

Para mostrar las áreas de acción de los actores de interés, en el siguiente cuadro se presentan los grupos que se están considerando por ahora y los temas de políticas públicas locales con las cuales ellos se relacionan.

Al observar la diversidad de temas y pensar en que todos son asuntos de los que se debe ocupar el gobierno local, se realza la importancia de que este lleve a cabo su gestión con una participación activa de tal manera que permita formas de codecisión, gestión compartida y autogestión; de manera que los procesos de participación no estén reducidos a canales verticales entre el gobierno y estos actores, con ejercicio monopólico en cuanto a las decisiones sobre los asuntos que interesan al municipio.

⁷⁰ Aunque los Concejos de Distrito fueron abordados en el apartado anterior, se incluyen nuevamente pues interesa ver su relación con otros grupos y el gobierno local.

Cuadro 13. Actores sociopolíticos vinculados al gobierno local (según la normativa) y políticas públicas locales con las cuales se relacionan.

Actor	Políticas públicas locales									
	Sociales (en general)	Económicas (en general)	Equidad de género	Ambiente	Salud	Cultura	Seguridad	Educación	Obras e infraestructura	Urbanas
Asociaciones de Desarrollo Comunal.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comité Cantonal de Deportes y Recreación.					X	X			X	X
Comité Cantonal de la Persona Joven.	X	X	X	X	X	X	X	X		
Comités de Emergencias.	X			X	X			X	X	X
Comisiones de Festejos Populares.		X				X				
Comisiones municipales.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comité Cantonal de Coordinación Institucional.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Consejos Regionales Ambientales.				X	X			X		X
Comisión Recalificadora de Tarifas.		X								
Juntas de Educación y Juntas Administrativas de centro de enseñanza media.						X		X	X	
Junta Vial Cantonal.									X	X
Oficina de la Mujer.	X	X	X		X	X	X	X		
Síndicos y sus Concejos de Distrito.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Notas: Las políticas sociales en general incluyen temas como accesibilidad para personas con discapacidad, atención de infantes y adultos mayores, atención social primaria, becas estudiantiles, ayudas económicas a familias, vivienda, lucha contra la exclusión. Las políticas económicas en general incluyen empleo comunitario, apoyo a emprendimientos productivos, servicios de inserción laboral, apoyo al desarrollo rural comunitario.										

Fuente: elaboración propia, a partir de la normativa costarricense.

Recuérdese que el propósito del gobierno local es administrar los intereses y los servicios del municipio. En este propósito los diversos actores pueden ser coadyuvantes que organicen y gestionen recursos, a la vez que pueden materializar la participación democrática de los munícipes, pues sirven como canales para conectar a estos con el gobierno local. Además, algunos de ellos también tienen capacidad para movilizar recursos y personas, y pueden servir como enlaces con otros actores; por lo que no solo pueden ayudar a identificar los “propios intereses” de los munícipes; sino también a administrarlos.

En otro sentido, el hecho de que algunos actores se enfocan en ciertos temas de políticas locales, mientras que otros pueden abarcar varios temas, hace pensar que entre más abarquen, mayor puede ser la necesidad relacional con el gobierno local y con otros actores del espacio municipal⁷¹. Por ejemplo, para que actores como los Concejos de Distrito y las Asociaciones Comunales puedan cumplir algunos de sus fines, necesitarán coordinar sus actividades con la municipalidad. De hecho, es posible que para algunos aspectos la necesidad de relacionarse con el gobierno local sea tal, que si no logran contar con su apoyo, su trabajo sería infructuoso o cuando menos no lograrían los resultados esperados. Como sea, se reconoce que para ellos el vínculo y la participación con el gobierno local es sumamente relevante.

⁷¹ De hecho, si el cuadro que relaciona los actores con los temas de políticas públicas locales se ve por sus columnas, se podrá observar que para un tema como ambiente, por ejemplo, serán varios los actores implicados o posiblemente interesados. Esa vista por columnas a su vez permite apreciar la noción de actores que se podrían configurar en redes para ocuparse de políticas locales que serían el común de la red.

Con respecto a la participación ciudadana, algunos de estos actores tienen más capacidad para recogerla. Existen los que pueden funcionar más como grupos cerrados (tienen miembros nombrados que sesionan y discuten los temas - que inclusive pueden ser técnicos-, se amparan en reglas que determinan quién puede participar, cómo y cuándo, o se apegan a procedimientos y canales de comunicación ya establecidos con el gobierno local). Otros son grupos más abiertos a la participación ciudadana ya que son espacios donde los munícipes tienen libertad para integrarse y exponer sus intereses (por ejemplo, los que actúan como “juntas de vecinos”); por lo que se perfilan como grupos claves para movilizar la participación de los munícipes; además, como tienen a los vecinos directamente involucrados, pueden ser más efectivos para recoger diversos intereses y necesidades.

Para tener presente la participación ciudadana en estos grupos se ha preparado un cuadro que muestra la forma en que los actores identificados en la normativa se vinculan con el gobierno local, así como la cantidad de personas que integran estos grupos, la cantidad de munícipes que participan en esa integración y cómo se realiza el nombramiento de los integrantes.

Además, en este cuadro se agregó información que indica si el gobierno local ejerce algún control sobre el actor (esto puede ser porque forma parte de la estructura del gobierno local o de la municipalidad, o porque tiene el deber de rendirle cuentas al estar adscrito al gobierno local o ser una delegación de dicho gobierno); lo cual se puede valorar como el grado de independencia o autonomía de cada actor. También se considera el ámbito de acción del actor, que es una manera de referirse a cuántos temas de políticas públicas locales podrían estar relacionados con él. El otro aspecto considerado es la “participación de más actores o munícipes”, que busca reflejar si el actor incluye o puede incluir a más munícipes y a otros actores en su labor (es una forma de mostrar la apertura de cada actor para la participación, más allá de las personas que integran al grupo en particular).

A partir de la información resumida en este cuadro, se puede decir en términos generales que la mayoría de los actores tienen un vínculo directo con el gobierno local (pues son parte de él, están adscritos o son delegados de este), pero también tienen alguna forma de control sobre ellos⁷². Además, no todos estos actores incluyen participación ciudadana y para algunos de ellos la apertura para incorporar la participación de más ciudadanos o actores es limitada. Un caso de excepción en ese grupo de actores con vínculo directo son los Concejos de Distrito, que se enlazan al gobierno local por medio de los Síndicos y son más abiertos participativamente, junto a que no están totalmente controlados por el gobierno local, sino que le rinden cuentas sobre los recursos que se le delegan para las comunidades (Código Municipal, artículo 57, inciso g).

⁷² El tema del control del gobierno local sobre los actores es sumamente relevante, ya que se corre el riesgo de la “colonización” del poder público sobre los procesos participativos para adaptarlos a sus esquemas y normas (Ortiz, L., 2011; citado por Artavia Chacón *et al.*, 2012, p. 196).

Cuadro 14. Actores sociopolíticos del municipio que recogen la participación ciudadana y tienen un vínculo con el gobierno local, según la normativa costarricense.

Actor	Vínculo con el gobierno local	Total de integrantes	Cantidad de municípes participantes	Nombramiento de los integrantes	Control del gobierno local	Ámbito de acción	Participación de más actores o municípes
Comisión Recalificadora de Tarifas.	Directo. Es una Comisión que incorpora a 2 regidores.	4.	2.	Nombrados por el Concejo: 2 regidores municipales y 2 representantes de los inquilinos de los mercados.	Bajo su control.	Acotado.	Limitada.
Comisiones de Festejos Populares.	Directo. Rinden cuentas al gobierno local.	5.	5.	Nombrados por el Concejo.	Le rinde cuentas.	Acotado.	Limitada.
Comisiones municipales.	Directo. Forman parte del Concejo	Al menos 3.	Solo si son llamados como asesores.	Nombrados por el Concejo.	Bajo su control.	Diverso.	No la incluye.
Comité Cantonal de Coordinación Institucional.	Directo. Lo preside el Alcalde.	No especificado.	0.	No se indica.	Bajo su control.	Diverso.	No la incluye.
Comité Cantonal de Deportes y Recreación.	Directo. Está adscrita a la municipalidad. Reciben recursos del gobierno local.	5.	5.	2 nombrados por el Concejo, 2 por organizaciones deportivas y 1 por las asociaciones comunales.	Le rinde cuentas.	Medio.	Relevante.
Comité Cantonal de la Persona Joven.	Directo. Es una comisión permanente de la municipalidad.	7.	6.	Quien preside es nombrada por el Concejo, el resto son representantes de grupos de jóvenes.	Bajo su control.	Diverso.	Relevante.
Comités comunales de deportes y recreación.	A través del Comité Cantonal de Deportes y Recreación.	5.	5.	Nombrados en asamblea general convocada por el Comité Cantonal de Deportes y Recreación.	-	Medio.	Relevante.
Junta Vial Cantonal.	Directo. Está ligada al gobierno local.	Al menos 3.	1.	Nombrado por el Concejo, pero el municípe se elige de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta.	Bajo su control.	Acotado.	Limitada.
Juntas Administrativas de centros de enseñanza media.	Directo. Actúan como delegaciones de las Municipalidades.	5.	5.	Nombradas por el Concejo, tras propuesta de los centros de enseñanza.	Le rinde cuentas.	Acotado.	Limitada.
Juntas de Educación (enseñanza primaria)	Directo. Actúan como delegaciones de las Municipalidades.	5.	5.	Nombradas por el Concejo, tras propuesta de los centros de enseñanza.	Le rinde cuentas.	Acotado.	Limitada.
Oficina de la Mujer.	Directo. Forma parte de la estructura administrativa municipal.	1.	0.	Nombrada por el Alcalde.	Bajo su control.	Diverso.	No la incluye.
Concejos de Distrito.	Directo. A través de los síndicos.	5 representantes electos.	Libre participación comunitaria.	Elección popular.	No lo controla, pero le rinde cuentas.	Diverso.	Muy relevante.
Asociaciones de Desarrollo Comunal.	Coordinación con el gobierno local.	Directiva comunal.	Libre participación comunitaria.	Vecinos organizados	No lo controla.	Diverso.	Muy relevante.
Comités de Emergencias.	Coordinación por medio del Alcalde.	No especificado.	Al menos 4 (incluye representantes de sociedad civil).	Nombradas por la Comisión Nacional de Emergencias.	No lo controla.	Medio.	Relevante.
Consejos Regionales Ambientales.	Coordinación a través del Alcalde o la Comisión de Ambiente.	Al menos 6.	Al menos 3, pero convoca a la participación civil.	Nombrados por el Ministerio del Ambiente y Energía. Los representantes de la sociedad son elegidos por los respectivos grupos que representan.	No lo controla.	Medio.	Relevante.

Fuente: elaboración propia, a partir de la normativa costarricense.

Por otra parte, también se puede ver que únicamente los últimos tres actores del cuadro no tienen un vínculo directo con el gobierno local; sino que para relacionarse con él deben hacerlo a través de formas de coordinación. En este sentido, cabe decir que estos actores gozan de mayor independencia con respecto a un control político por parte del gobierno local, pero su posibilidad de participar está sujeta a la apertura del mismo gobierno (para que se puedan relacionar con él y participar de una manera más activa)⁷³.

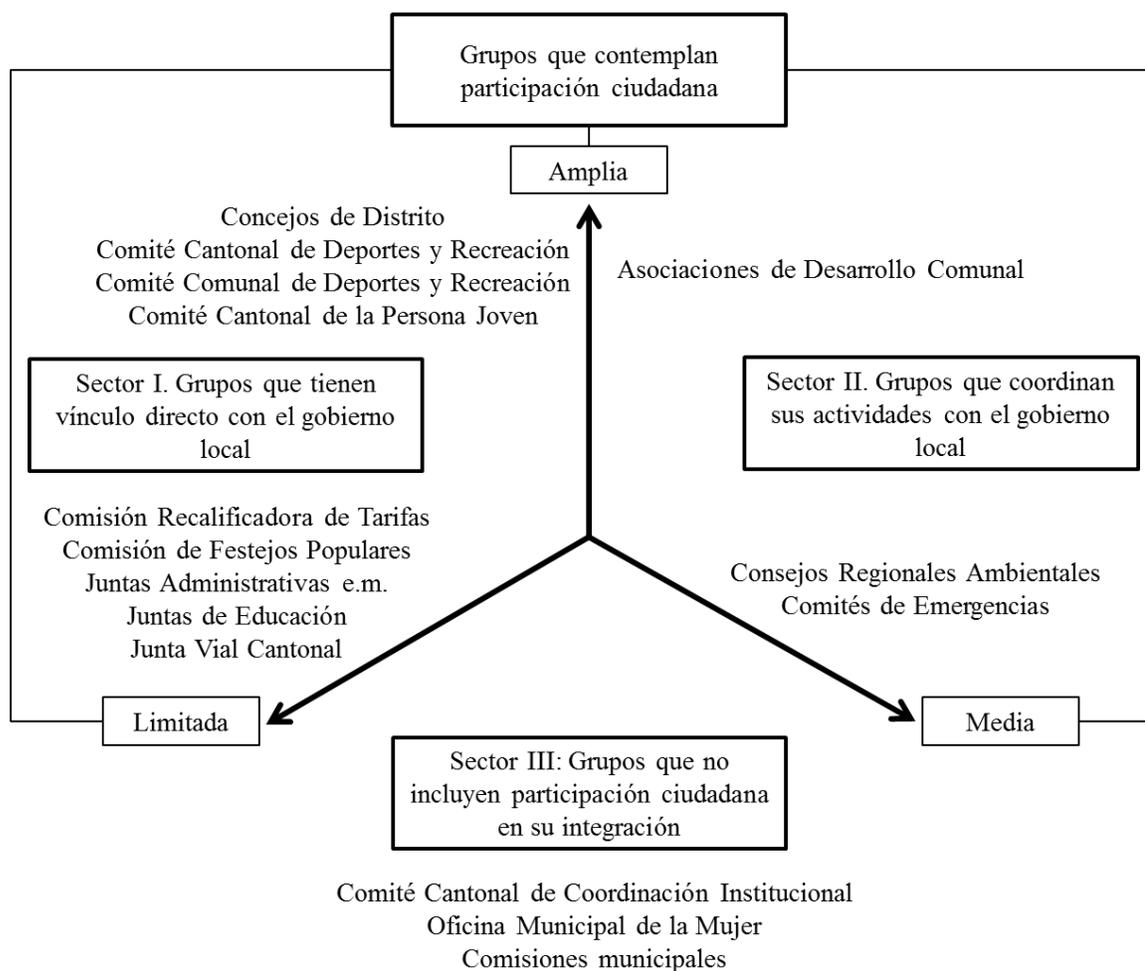
También se puede ver que en términos de participación ciudadana, casi todos los actores presentados la integran. Las excepciones son la Oficina Municipal de la Mujer y el Comité Cantonal de Coordinación Institucional (que se integra con representantes de las instituciones que operan en el cantón) y las Comisiones municipales. No obstante, el hecho de que no tengan integrada la participación, no significa que no sea relevante para el cumplimiento de sus propósitos.

Para una ayuda visual de estas apreciaciones, en la figura que sigue se han agrupado los actores en tres sectores; a saber:

- I. Grupos de actores que tienen vínculo directo con el gobierno local, que además tienen (o pueden convocar) a una participación ciudadana amplia o limitada. Algo a lo que se invita a observar en este sector de actores es que todos ellos coinciden en ser sujetos a control del gobierno local, pero en particular los que tienen una participación ciudadana limitada son actores que se ocupan de temas más específicos (tal como se puede corroborar en la información presentada en el cuadro anterior). Por otra parte, los actores que pueden contemplar una mayor amplitud de participación ciudadana (por los temas que se ocupan) tienen más autonomía que los otros grupos de su mismo sector (en particular aquí se tiene a los Concejos de Distrito).
- II. Grupos de actores que requieren de enlaces de coordinación para tener acercamiento al gobierno local. Estos actores son más autónomos pues no están sujetos al control del gobierno local y además tienen la ventaja de que pueden convocar mayor participación ciudadana y de otros actores el espacio territorial (institucionales, sociedad civil y privados).
- III. Grupos de actores con relevancia por la amplitud de temas que abordan, pero que no incluyen participación ciudadana en la integración de sus grupos, aunque sí pueden recurrir a ella para su labor.

⁷³ Es digno de resaltar que uno de estos son las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Aunque no se han analizado aquí de manera particular, estos grupos son muy relevantes en temas relacionales, ya que corresponden a vecinos organizados que trabajan a favor de sus propias comunidades; lo que los hace un actor importante para servir como representantes de los intereses de los munícipes.

Figura 8. Mapa de actores sociopolíticos del municipio y su relación con la participación ciudadana.



Fuente: elaboración propia.

La realidad podría mostrar algo diferente, pero la idea intuitiva que surge al ver este plano de actores es esperar que los grupos menos controlados y con mayor capacidad de incorporar la participación ciudadana sean los que más puedan aportar para realizar una gestión relacional; pues ellos tienen mayor potencial de vincular a los munícipes (y a otros actores) para abordar los intereses y preocupaciones del espacio cantonal.

Por otra parte, hasta aquí se han considerado los actores o grupos que normativamente tienen amparo para participar con el gobierno local; sin embargo, es claro que un gobierno relacional no se acaba allí.

Bajo la noción de gobernanza democrática, el gobierno relacional se configura a través de redes de actores públicos, privados y de la sociedad civil que desarrollan formas de colaboración, cogestión y participación activa en la toma de decisiones y en la ejecución de proyectos, además de control y fiscalización de ellos. De esta manera, pensar en que el gobierno de proximidad en Costa Rica solo trabaja relacionamente con los actores que la normativa dispone a darle espacios

de participación, es restringir severamente la posibilidad de desarrollar un verdadero gobierno relacional.

En la siguiente matriz se presenta un esbozo del tipo de relación que puede tener el gobierno local con diversos tipos de actores del espacio municipal; donde esa relación dependerá de las funciones, propósitos o intereses de cada entidad y cómo el gobierno local se alinea con esos actores para promover en conjunto el desarrollo del municipio.

Cuadro 15. Tipos de actores locales y sus posibles relaciones con el gobierno municipal.

Tipo de actor	Participación del actor en el desarrollo local	Tipo de relación entre el actor y el gobierno local	Rol del gobierno local en la relación
Entidades públicas	Provisión de bienes y servicios públicos. Definición de estrategias y acciones para el desarrollo nacional (y local).	Coordinación y cooperación.	El gobierno local es el representante de la ciudadanía ante los actores institucionales. Debe reconocer las necesidades ciudadanas y llevarlas a las otras instituciones para definir políticas o proyectos conforme con la realidad del municipio. También puede ser un coadyuvante de las acciones institucionales para la prestación de los bienes y servicios del Estado o inclusive el medio por el que se canalicen los servicios (por ejemplo, asignaciones de recursos para programas sociales dirigidos a municipales).
Actores privados	Posibilidad de participar en la provisión de bienes y servicios públicos municipales. También tienen intereses propios relacionados con que existan condiciones en el municipio que beneficien sus propias actividades económicas.	Alianzas, cooperación, contratos para provisión de bienes y servicios municipales.	Es el agente público encargado de conciliar los intereses de los privados con los propósitos del desarrollo local, de manera que puede liderar las alianzas o realizar los procedimientos administrativos para los contratos o convenios con los actores privados.

Tipo de actor	Participación del actor en el desarrollo local	Tipo de relación entre el actor y el gobierno local	Rol del gobierno local en la relación
Organizaciones no gubernamentales y otros organismos de cooperación	Tienen propósitos organizacionales que aportan a áreas del desarrollo local, según sus intereses o ámbitos de acción (por ejemplo ambiente, vivienda, pobreza, etc.).	Alianzas, coordinación y cooperación.	Reconocer las alianzas potenciales y los proyectos de beneficio para el municipio que se pueden llevar en colaboración con estos actores. Abrir los espacios para vincularse con los diversos actores civiles y de cooperación que pueden favorecer el desarrollo local y administrar esos vínculos.
Munícipes individuales	Son el fin del desarrollo local, pero también pueden ser colaboradores del desarrollo por medio de acciones comunitarias y otras actividades de cogestión de bienes y servicios municipales.	Representación política y participación ciudadana.	Administrar y promover los intereses de los munícipes. Desarrollar una actividad participativa que permita integrar a los munícipes en la definición de sus propias necesidades y prioridades para el desarrollo local, así como promover espacios para la cogestión comunitaria con la municipalidad.

Fuente: elaboración propia.

Estos otros actores que están en el municipio (por ejemplo cooperativas, organizaciones no gubernamentales, grupos culturales, religiosos o de voluntariado, empresas, cámaras de comercio, etc.) también pueden estar interesados en participar para hacer escuchar su voz e intereses ante el gobierno municipal o incluso en colaborar con este.

La dificultad es que ellos se ubicarían en una posición del plano donde están los actores que se vinculan al gobierno local por medio de coordinaciones; y esto implica que solo podrán participar si existe la voluntad de ese gobierno para abrir canales de comunicación y espacios de participación para más actores.

Esto hace resaltar nuevamente que los actores políticos del gobierno local son los que tienen en sus manos la mayor capacidad de incidir en que se posibilite la participación activa; tanto de los actores ya vinculados a él, como de nuevos que aspiren a participar.

Sin embargo, en términos de incidencia para abrir espacios de participación, no se debe dejar de lado que el contexto en el que se ubica el gobierno local es democrático, de manera que siempre

existe la posibilidad de que actores con capacidad para movilizar recursos⁷⁴ presionen al gobierno local (o autoridades superiores) con el propósito de abrir espacios para participar; y esta movilización inclusive se puede dar por vías no institucionalizadas, tal como lo explica De la Maza (2009, p. 18). (Pero aun así, la voluntad para abrir espacios de participación sigue siendo un dominio del gobierno local).

Además, tal como se ve en el cuadro anterior, son distintos los tipos de relaciones que puede tener el gobierno local con los diversos actores, pero cada relación es necesaria ya que la municipalidad debe potenciar los esfuerzos con los demás actores que inciden en el espacio local. Esto lleva implícita la premisa de que no puede haber una promoción del bienestar local por parte del gobierno municipal sin esa integración.

Entonces, para que la municipalidad pueda propiciar el desarrollo de sus municipios necesariamente debe coordinar sus acciones con las diferentes entidades públicas, privadas y de sociedad civil; y en algunos casos servir como colaboradora, más que como impulsora de aspectos esenciales del desarrollo local (en el caso de los temas en los que las municipalidades están restringidas).

En este rol, el Alcalde (representante legal de la Municipalidad) tiene una importante función como agente integrador y coordinador de la municipalidad con los demás actores institucionales, privados y civiles. Asimismo, cobra importancia el Comité Cantonal de Coordinación Institucional (CCCI) creado en la Ley General de Transferencias a las Municipalidades, para que el gobierno local logre ese cometido de integrador y coordinador con otras entidades públicas.

De acuerdo con lo presentado en esta sección, en términos concluyentes, se tiene que de acuerdo con el artículo 1 del Código Municipal, el gobierno local *es el medio* que usan los vecinos de un mismo cantón para promover y administrar sus propios intereses. La contradicción a este postulado legal es que, tal como se ha analizado, el gobierno local tiene la potestad de hacer posible, permitir o limitar la participación de los municipios y de los demás actores.

El Alcalde (principalmente) y el Concejo son los actores que más inciden en el municipio para que se pueda llevar a cabo una gestión relacional, ya que ellos controlan los espacios de participación y también tienen control sobre la mayoría de los actores que normativamente están habilitados para participar; lo cual sugiere que pueden “capturar” estos grupos de participación.

En este sentido, el papel de los actores políticos del gobierno local y su propensión a las formas participativas es determinante con respecto a las posibilidades de contar con una gestión relacional⁷⁵; sobre todo si se considera que estas autoridades deberían armonizar las diferentes iniciativas sociales (Alguacil, 2005).

En cuanto al rol de los otros actores analizados, se observa que los Concejos de Distrito son grupos con gran potencial para las formas relacionales ya que representan “juntas de vecinos”

⁷⁴ Cada actor es un potencial movilizador de presión, pero que ello se dé, puede estar influido por sus intereses y si estos están satisfechos o no y a la vez si ese actor es independiente o está controlado de alguna manera por el gobierno local.

⁷⁵ Otro aspecto que tiene que ver con esto es que deben existir actores dispuestos a participar y con la fortaleza para hacerlo, entre otras condiciones necesarias (ver Artavia Chacón *et al.*, 2012; pp. 179-233).

con un canal directo de comunicación con el gobierno local. Pero también su potencial se ve limitado por las debilidades que parecen tener.

Con respecto a los demás actores estudiados, se observó que hay un grupo de ellos que normativamente está vinculado al gobierno local, pero tienen sobre sí el control del gobierno; además que algunos de ellos solo abordan temas específicos y la participación ciudadana en esos grupos es acotada.

Existe otro grupo de actores que incluyen participación ciudadana que no están bajo control del gobierno local, pero dependen de este para contar con canales de coordinación que les permita participar. En este grupo se ubican las Asociaciones de Desarrollo Comunal, que representan un grupo relevante para la participación relacional, pues son en esencia vecinos asociados para su propio bienestar y el de sus comunidades (aunque se podría alegar que estos grupos cuentan con un canal de comunicación indirecto al gobierno local, a través de los Concejos de Distrito).

En cuanto a los demás actores que residen o se involucran con temas del municipio, que no tienen un vínculo habilitado para participar con el gobierno local, se puede decir que su posibilidad de participar activamente está condicionada a la disposición de las autoridades políticas de la municipalidad.

En cuanto a todos estos actores, es propicio dejar anotado que hasta aquí se ha explorado la forma en que los actores identificados en la normativa están vinculados al gobierno local, pero esto es solamente una parte de la actividad relacional, ya que también es necesario valorar la calidad de la participación que se podría dar entre estos actores y el gobierno. Este aspecto se realza y se plantea como una necesidad de estudio, pues reviste importancia para valorar la eficacia de la gestión relacional (lo cual se podría hacer en estudios empíricos).

10. La heterogeneidad del espacio local: incidencia del territorio en la gestión relacional

El objetivo relacionado con esta sección es: *“Analizar la heterogeneidad de los municipios costarricenses, en función de sus implicaciones para la valoración de la gestión relacional del gobierno local.”*

Las tres secciones anteriores han tenido un enfoque predominantemente “hacia adentro” del gobierno local; es decir, se ha buscado conocer qué pueden hacer los gobiernos locales de Costa Rica en términos de bienes y servicios, cuáles son sus mecanismos y espacios formales para la participación ciudadana u otros actores y también se ha examinado la influencia de los actores políticos para permitir o propiciar que el gobierno local lleve a cabo una gestión relacional. En esta sección la mirada se dirigirá “hacia afuera” del gobierno local; esto es, el entorno municipal, pero visto desde el cantón (como espacio territorial) y el municipio (como conjunto de personas que residen en interactúan en ese cantón).⁷⁶

El propósito de esta mirada “hacia afuera” es analizar cómo ciertos aspectos de las condiciones del espacio cantonal pueden influir en la posibilidad de que su gobierno lleve a cabo una gestión relacional. De esta manera, en esta sección se tratarán aspectos que evidencian una heterogeneidad de los cantones y cómo ello incide en el desarrollo local; pero también se

⁷⁶ Para esta sección será muy importante que el lector tenga presente en todo momento la diferencia entre los conceptos de municipalidad, municipio, munícipe, cantón y gobierno local (o gobierno municipal).

analizará el rol que desempeña la municipalidad en ese desarrollo y además cómo ciertas condiciones del espacio cantonal pueden afectar a la posibilidad de realizar dinámicas participativas del gobierno municipal.

10.1. Asimetrías cantonales

En Costa Rica se han realizado estudios sobre diferentes facetas del espacio cantonal que permiten obtener información sobre el desarrollo a nivel local. Se cuenta con datos del Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc), el Índice de Desarrollo de Género cantonal (IDGc), el Índice de Pobreza Humana cantonal (IPHc) (PNUD-CR, 2011 y 2013); también se tiene el Índice de Desarrollo Social (IDS) a nivel cantonal (MIDEPLAN, 2013) y el Índice de Competitividad Cantonal (ICC) (Ulate, Madrigal, Ortega y Jiménez, 2012).

Además de estos índices, se toman en cuenta otros datos cantonales de interés: la extensión territorial del cantón, su población, el presupuesto asignado a las municipalidades (total y por cada mil habitantes), la densidad poblacional y el porcentaje de población urbana cantonal, así como datos de participación electoral municipal.

Los índices en conjunto con los otros datos mencionados aportan información útil para tener una visión del desarrollo de los municipios, así como las diferencias socioespaciales y demográficas de los cantones costarricenses. En vista de esto, en esta parte del estudio se aprovecha esa información para analizarla desde una perspectiva exploratoria estadística que ayude a visualizar la heterogeneidad y las asimetrías de los municipios en Costa Rica.

En el Anexo B se presentan de manera general los índices cantonales considerados en este estudio y a la vez allí mismo se muestran algunos resultados del análisis estadístico realizado para respaldar los argumentos que se esbozarán en este apartado, pero que por su condición complementaria se han derivado al anexo referido.

El cuadro que sigue resume los estadísticos mediana, promedio, valores máximo y mínimo, así como la desviación estándar⁷⁷ de los índices y otros datos cantonales que interesan para iniciar este análisis.

En una primera vista de los datos de este cuadro, se invita a observar la variabilidad que estos estadísticos muestran principalmente para la extensión territorial, la población cantonal, la densidad territorial y el porcentaje de población urbana.

⁷⁷ Se debe recordar que la mediana es un estadístico de posición y muestra el valor que se ubica en el centro de la distribución de los datos; es decir, el 50% de los datos se ubican por debajo del valor de la mediana y el restante 50% de los datos se ubican por arriba del valor de la mediana. El promedio corresponde a la media aritmética del conjunto de datos. Por su parte, la desviación estándar representa cuánto (en promedio) se desvían los datos con respecto a la media aritmética (el valor promedio del conjunto de datos).

Cuadro 16. Resumen de la variabilidad estadística de índices y otros datos cantonales de Costa Rica⁷⁸.

Estadístico	Extensión territorial (en Km ²)	Población estimada al año 2013	Densidad poblacional, censo 2011 (habitantes/km ²)	Porcentaje de población urbana, censo 2011	IDS 2013
Mediana	297,50	42.444	71,60	57,40	56,20
Promedio	630,87	58.187	717,40	62,32	53,87
Máximo	3.347,98	328.152	7.956,10	100,00	100,00
Mínimo	6,96	6.256	10,90	12,50	0,00
Desv. Estándar	747,28	57.298	1.428,51	27,21	22,22
Estadístico	Presupuesto municipal 2013 (en millones de colones)	Ppto 2013/mil habitantes (millones/mil hab)	IDHc 2011	IPHc 2011	IDGc 2011
Mediana	2.815,33	81,15	0,779	13,939	0,732
Promedio	5.083,09	89,53	0,780	17,032	0,730
Máximo	56.403,67	263,00	0,961	25,625	0,888
Mínimo	523,34	24,47	0,596	12,720	0,571
Desv. Estándar	7.197,80	43,34	0,078	4,287	0,066

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de TSE, 2015; MIDEPLAN, 2013; PNUD-CR, 2013; INEC, 2015; CCP, 2015 y el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR.

Con respecto a los datos geográficos y demográficos se puede observar una disparidad cantonal. La extensión territorial muestra que las asimetrías son tales que en el país se cuenta con un cantón que no alcanza el área de 7 kilómetros cuadrados y en lado opuesto se tiene un cantón que es 481 veces más grande en área geográfica que aquél más pequeño (3.347,98 Km²). La desviación estándar de la extensión territorial indica que en promedio los cantones se apartan 747,28 kilómetros cuadrados con respecto a la media aritmética de extensión territorial (que es 630,87 Km²) y a su vez la mediana indica que el 50% de los municipios tienen un territorio menor o igual a 297,50 km². Claramente en cuanto a área geográfica la disparidad municipal no permite comparaciones entre todos ellos; de hecho, si se traza la relación de orden de los municipios con respecto a su extensión territorial, se podrá ver que la gráfica refleja un comportamiento exponencial (ver las gráficas número 1 y 2 del Anexo B).

En cuanto a la población cantonal (datos proyectados para el 2013) el comportamiento es similar al caso de la extensión territorial pues también muestra una alta variabilidad con respecto a la población promedio por cantón; además que el 50% de los cantones tienen una población igual o menor a 42.444 habitantes (valor que está por debajo del promedio) y la población máxima cantonal es de 328.152 personas. Similar a lo que ocurre con la extensión territorial, el

⁷⁸ Se utiliza el presupuesto municipal del año 2013 y la proyección de la población cantonal del 2013 (a partir del Censo 2011) para tener una proximidad en años con los datos de los índices, lo cuales son de los años 2011 y 2013. El Índice de Desarrollo Social no se considera en esta tabla, debido a que este corresponde a la posición en orden ascendente de los municipios y no a un valor que muestra una calificación; de manera que este índice no es útil para calcular datos estadísticos de posición, variabilidad y tendencia central.

comportamiento gráfico de la población cantonal refleja un tipo exponencial tal como se puede ver en el gráfico 3 del Anexo B y una distribución desigual (ver gráfico 4 del Anexo B).

Algo particular es que al realizar una prueba estadística con el coeficiente de Pearson se corrobora que no existe correlación entre la extensión territorial de un cantón y su población. Esto lleva a pensar que esa ausencia de correlación (estadísticamente significativa) está influida por la densidad territorial, lo cual a su vez ha de tener relación con el porcentaje de población urbana para los cantones más pequeños en territorio.

En vista de las desigualdades territoriales y poblacionales evidenciadas en los datos, es de esperar que la densidad poblacional y el porcentaje de población urbana también sean variables; de hecho, eso es lo que los estadísticos resumidos en la tabla permiten ver. Además, al realizar pruebas de correlación de Pearson y generar gráficos de dispersión de los datos hasta ahora comentados, no se encuentra evidencia estadística suficiente que revele correlaciones o patrones entre ellos. Con todo esto, la información disponible y los análisis realizados sirven para recalcar que no existen en términos territoriales y demográficos, criterios de comparabilidad para todos los municipios.

Con el propósito de superar esta dificultad para hacer comparaciones por las asimetrías observadas, se opta por crear clasificaciones de municipios según la extensión territorial, la densidad poblacional y el porcentaje de población urbana. Estas tres categorías favorecerán la comparación entre los municipios, aunque se debe tener presente que estas clasificaciones son independientes entre sí. Las clasificaciones se eligen a juicio del investigador según el comportamiento de los datos, procurando reducir la disparidad a lo interno de cada grupo.

Cuadro 17. Clasificación de los municipios costarricenses según tamaño del área geográfica.

Categoría: tamaño del territorio	Rango	Cantidad de municipios	Porcentaje relativo
Pequeño	1 km ² a 99 km ²	21	25,9%
Medio bajo	100 km ² a 499 km ²	28	34,6%
Medio alto	500 km ² a 999 km ²	13	16,0%
Grande	1000 km ² en adelante	19	23,5%
Total		81	100%

Fuente: elaboración propia, con base en datos suministrados por TSE, 2015.

El cuadro de clasificación por espacio territorial evidencia las diferencias significativas entre cantones; así se puede ver que 25,9% de ellos tienen menos de 99 Km² y en el otro extremo 23,5% de los cantones tiene un territorio que supera los 1000 Km²; de manera que se nota más claramente lo que los estadísticos de tendencia central y dispersión sugerían (inclusive, un análisis más detallado de los datos mostraría que a lo interno de las categorías creadas también existe mucha variabilidad).

De manera similar se realiza una clasificación de los municipios según su densidad poblacional y su porcentaje de población urbana.

Cuadro 18. Clasificación de municipios, de acuerdo con la densidad poblacional.

Categoría: densidad poblacional	Rango	Cantidad de municipios	Porcentaje relativo
Baja	1 a 99 habitantes/km ²	43	53,1
Media baja	100 a 499 habitantes/km ²	16	19,8
Media alta	500 a 999 habitantes/km ²	8	9,9
Alta	1000 habitantes/km ² en adelante	14	17,3
Total		81	100%

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Censo 2011 (INEC, 2015).

La densidad población tiene un patrón diferente al área geográfica pues ahora la clasificación que reúne a más cantones (el 43% del total) es el de baja densidad poblacional; pero también es importante notar la significativa diferencia entre los rangos de las categorías de densidad poblacional, sobre todo en los grupos de media alta densidad y alta densidad con respecto a los de baja densidad.

En el caso del porcentaje de urbanidad de los municipios se establecieron categorías de menor a mayor porcentaje de población urbana, con una categoría intermedia para los que rondan porcentajes cercanos al 50% de población urbana.

Cuadro 19. Clasificación de municipios, según porcentaje de población urbana.

Categoría por porcentaje de población urbana	Rango	Cantidad de municipios	Porcentaje relativo
Rural	1% a 25%	11	13,6%
Mayormente rural	26% a 44%	10	12,3%
Mixto	45% a 55%	18	22,2%
Mayormente urbano	56% a 74%	13	16,0%
Urbano	75% a 100%	29	35,8%
Total		81	100%

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Censo 2011 (INEC, 2015).

La agrupación de datos en torno a esas categorías permite ver que domina la cantidad de municipios urbanos, siendo más del doble de los municipios rurales y solo se presenta una pequeña diferencia entre la cantidad de cantones mayormente urbanos y los mayormente rurales.

Estas clasificaciones serán de utilidad para comparar las condiciones del desarrollo de los municipios de manera más acorde con la heterogeneidad que ellos tienen.

En cuanto al presupuesto municipal, se puede apreciar de la tabla de estadísticos que ese es otro dato con grandes disparidades entre los cantones. En los puntos extremos están un municipio con apenas 523 millones de colones presupuestados para el año 2013 y un municipio con 56.403 millones de colones (107 veces más que su opuesto). Un análisis con el coeficiente de Pearson demuestra que estadísticamente existe una fuerte correlación positiva entre el monto del presupuesto municipal del año 2013 y la población cantonal proyectada al año 2013 (coeficiente de Pearson: 0,849 con un porcentaje de confianza del 99%); lo cual implica que conforme se tiene mayor población cantonal, el monto presupuestario también es mayor⁷⁹.

Los estadísticos de tendencia central permiten ver que el 50% de las municipalidades tuvieron en el año 2013 un presupuesto menor o igual a 2.815 millones de colones y el monto promedio fue de 5.083 millones de colones; con una desviación estándar del promedio de 7.197 millones. Esos datos indican que estadísticamente el monto del presupuesto se sesga mucho por los valores extremos superiores, lo cual se resalta al analizar estadísticamente las frecuencias pues se corrobora que el 71,6% de las municipalidades tuvo en el 2013 un presupuesto menor o igual a 4.777 millones de colones y al considerar el presupuesto del 2013 a 8.987 millones de colones se abarca al 91,4% del total de las municipalidades.

Un hallazgo interesante es que estadísticamente se corrobora que no existe correlación entre la población estimada de los cantones para el año 2013 con respecto al presupuesto municipal del 2013, pero esta vez considerado por cada mil habitantes. Al hacer ese “ajuste” del presupuesto en función de la población cantonal se tiene que no necesariamente las municipalidades con mayor presupuesto absoluto son las que tienen más dinero disponible para atender a cada uno de sus habitantes.

Cuadro 20. Presupuesto municipal por cada mil habitantes (datos del 2013).

Presupuesto en millones de colones por cada mil habitantes	Cantidad de municipalidades	Porcentaje relativo
50 millones o menos.	8	9,9%
Entre 50 y 100 millones.	52	64,2%
Entre 100 y 150 millones.	14	17,3%
Entre 150 y 200 millones.	4	4,9%
Más de 200 millones.	3	3,7%

⁷⁹ Casos atípicos en esa tendencia son los cantones de Alajuelita y Desamparados que en el año 2013 contaron con menos presupuesto con respecto a la que podría corresponderles (según la tendencia) con respecto a su población. Otro caso atípico, pero con presupuesto mayor, es el caso del cantón de Escazú (ver gráfico 6 del Anexo B).

Presupuesto en millones de colones por cada mil habitantes	Cantidad de municipalidades	Porcentaje relativo
Totales	81	100%

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR.

Otro aspecto de interés es que las diferencias del presupuesto por cada mil habitantes no son tan significativas cuando se comparan los municipios según su categoría territorial, su densidad poblacional y el porcentaje de población urbana (excluyendo la influencia de algunos casos atípicos: Belén, Escazú, San José, Nandayure, Turrubares y Abangares); por lo que se infiere que en este caso la disparidad municipal no es tan notoria (ver en los gráficos 7 y 8 del Anexo B).

Por otra parte, para iniciar con el análisis de los índices cantonales que valoran el desarrollo social, el desarrollo humano, la pobreza, el desarrollo de género y la competitividad, conviene considerar la relación entre ellos. En el Anexo B se presenta el análisis de correlación de Pearson entre esos indicadores. Según lo allí estudiado, es útil tener en cuenta que aunque todas estos indicadores muestran algún grado de correlación entre sí, las cinco más fuertes son las que se presentan entre **a)** el Índice de Desarrollo Humano cantonal y el Índice de Desarrollo de Género cantonal (coeficiente de Pearson: 0,989); **b)** el Índice de Desarrollo Social y el Índice de Competitividad Cantonal (coeficiente de Pearson: -0,819); **c)** el Índice de Desarrollo Social con el Índice de Pobreza Humana cantonal (coeficiente de Pearson: -0,688); **d)** el Índice de Desarrollo Social con el Índice de Desarrollo de Género cantonal (coeficiente de Pearson: 0,659); y finalmente **e)** el Índice de Competitividad Cantonal con el Índice de Pobreza Humana Cantonal (coeficiente de Pearson: 0,617). Estas correlaciones estadísticas demuestran que estos índices cantonales tienen comportamientos o tendencias similares (aunque no iguales) entre todos los 81 municipios del país.

En el caso particular del Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc) los estadísticos resumidos en el cuadro 13 de esta sección permiten observar que no existe tanta disparidad entre los datos; sin embargo gráficamente es útil observar cómo se comporta el IDHc con respecto a particularidades de los espacios territoriales (ver gráficos 9, 10 y 11 del Anexo B). En concreto se puede corroborar que las diferencias espaciales y demográficas tienen relación con este índice, ya que los territorios más urbanos y los menos densos son los que muestran mejores posiciones en desarrollo humano. En este caso, los territorios con más ruralidad, los de más área geográfica y los menos densos (aspectos relacionados, pero no necesariamente) son los que tienen resultados menos favorables en el índice.

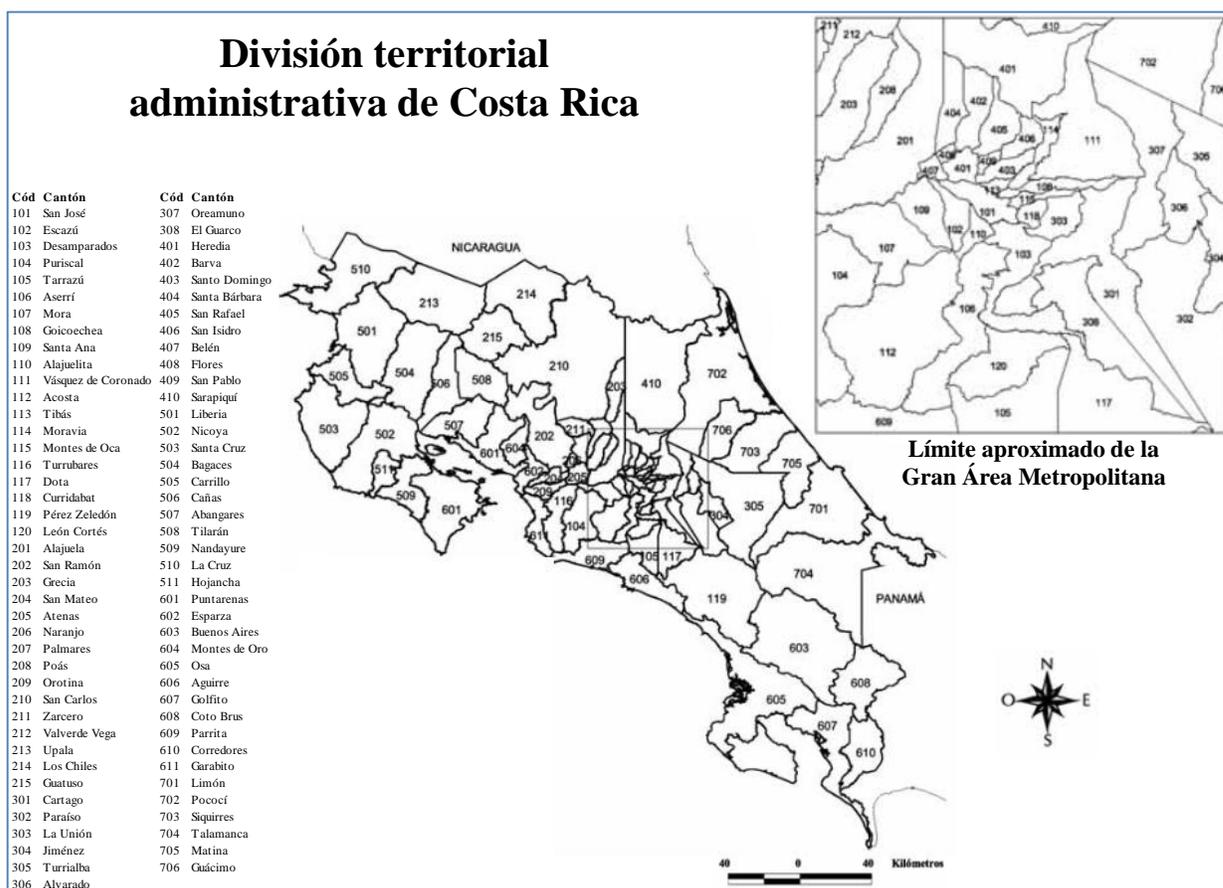
Con respecto a esto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Costa Rica, comenta:

“El IDH cantonal evidencia que la distribución de oportunidades en el territorio nacional es desigual. Esto es especialmente cierto a propósito de las oportunidades económicas que tienden a estar concentradas en el centro del país, pero incluso en la GAM se presentan grandes disparidades” (PNUD-CR, 2013; p. 300).

Este comentario del PNUD-CR refiere a un aspecto importante de la distribución poblacional y geográfica de Costa Rica, lo cual es que la mayoría de los cantones urbanos se ubican en la llamada Gran Área Metropolitana (GAM) que es el espacio central del país donde se congrega alrededor de la mitad de la población nacional, además concentra la mayor cantidad de bienes y servicios públicos (incluidas las sedes del Gobierno Central y los otros poderes de la República, junto con otra serie de beneficios que poseen los grandes espacios urbanos).

Sin embargo, tal como lo comenta el PNUD-CR, inclusive en ese espacio de la GAM hay disparidades entre los municipios; pero a pesar de ello, lo cierto es que en esa zona se observan mejores resultados en desarrollo humano con respecto a los municipios que están fuera de esa área (los cuales en general tienen mayor porcentaje de población rural)⁸⁰. En consecuencia, el espacio físico junto con la densidad poblacional y el grado de urbanidad de un municipio tienen fuerte relación con el grado de desarrollo humano, según ya lo ha observado el PNUD-CR y los datos estadísticos reflejan.

Figura 9. Costa Rica: mapa de la división territorial por cantones (se destaca el límite aproximado de la Gran Área Metropolitana).



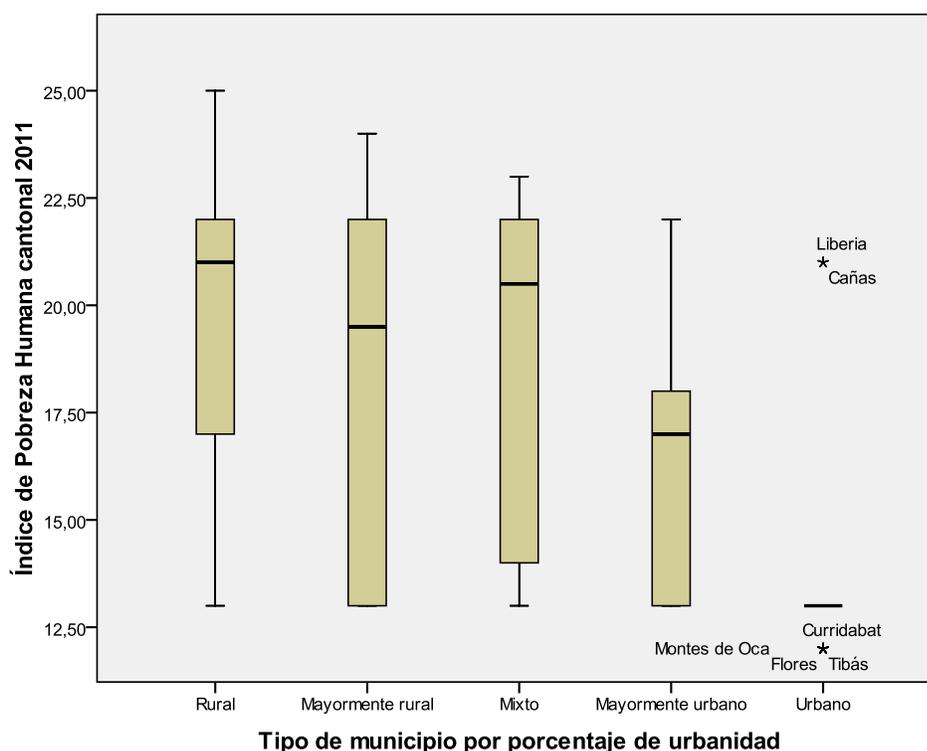
Fuente: PNUD-CR, 2011; p. 111.

⁸⁰ “[...] el desarrollo humano no necesariamente se distribuye y se vive de igual manera en los 81 cantones del país [...] los cantones costeros y fronterizos son los que tienen menores niveles de desarrollo humano y, hacia el centro del país, se ubican los más aventajados” (PNUD-CR, 2013; p. 69).

Para ayuda visual de este aspecto que influye en el desarrollo humano de los municipios (y que tiene relación con el centralismo de Costa Rica), se ha presentado un mapa del país en el cual se resalta la ubicación de la GAM. Nótese cómo en esa área se concentran la mayoría de los cantones más pequeños en territorio.

En cuanto al Índice de Pobreza Humana cantonal (IPHc) se puede decir que aunque existen casos de excepción, en términos generales al disminuir la densidad territorial o aumentar el espacio geográfico, tiende a aumentar la pobreza humana (ver gráficos 12 y 13 en el Anexo B). En el caso de la relación entre el IPHc y la clasificación de los municipios según su porcentaje de población urbana se puede ver que conforme baja el porcentaje de población urbana, aumentan los municipios que presentan mayor pobreza humana, aunque en este caso hay gran variabilidad entre los municipios clasificados como mayormente rurales y mixtos. No obstante, los municipios mayormente urbanos tienen menor pobreza humana, aunque tampoco se liberan de la variabilidad. La categoría de excepción en ese caso son los municipios urbanos, los cuales presentan una variancia muy cercana a cero pero con varios valores extremos. Para ver aquí estos aspectos comentados sobre el IPHc y la ruralidad, se presenta el gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) de la relación entre el IPHc y la clasificación de los municipios por porcentaje de urbanidad.

Figura 10. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del Índice de Pobreza Humana cantonal en relación con el tipo de cantón, según su porcentaje de población urbana⁸¹.



Fuente: elaboración propia con el uso del sistema estadístico SPSS, a partir de datos de PNUD-CR, 2013 e INEC, 2015.

⁸¹ Se recuerda que la parte inferior de la caja corresponde al percentil 25, la línea que divide a la caja es el percentil 50 (la mediada) y la parte superior de la caja es el percentil 75; de manera que la caja agrupa al 50% de los datos (los que se ubican entre el percentil 25 y el percentil 75). Los bigotes y la altura de la caja indican la variabilidad de los datos, los puntos afuera de los bigotes son los valores atípicos y las estrellas los casos extremos (*outliers*).

El Índice de Desarrollo de Género cantonal (IDGc) sigue un comportamiento similar a los ya vistos; esto es, a mayor tamaño del territorio y menor densidad territorial el IDGc muestra valores más bajos. En el caso de la urbanidad de los cantones, aunque la variabilidad es mucha, los cantones urbanos son los que muestran los mejores resultados (los gráficos correspondientes se pueden ver en el Anexo B).

El caso del Índice de Competitividad Cantonal (ICC) es análogo a los casos de los índices anteriores, siendo que la posición del cantón en cuanto al ICC está vinculada al territorio y a la población.

El Índice de Desarrollo Social (IDS) es un caso de especial interés entre los demás, pues al observar la tabla de correlaciones de Pearson que corresponde al Cuadro No. 2 del Anexo B se podrá reconocer que el IDS se perfila como un indicador relevante por su vínculo con otras variables, ya que mantiene correlaciones fuertes con todas las otras variables (lo cual no es la constante en los otros índices) y adicionalmente el IDS tiene la virtud de considerar la participación social (aproximada por la participación electoral), aspecto de interés en cuanto al enfoque de participación que tiene este estudio.

Las exploraciones estadísticas reafirman para el Índice de Desarrollo Social lo ya observado en el caso de todos los otros índices; es decir, primero que el tamaño del territorio y la densidad territorial están muy relacionadas con el valor del IDS (ver los gráficos 21 y 22 del Anexo B) y segundo, el porcentaje de urbanidad no se aleja mucho de este comportamiento, lo cual se puede apreciar en la figura 10.

A pesar de que el gráfico revela cierta tendencia de los cantones a agruparse en torno a términos medios en cuanto al IDS y el porcentaje de población urbana, también la distribución de los cantones en ese plano muestra el patrón que la ruralidad ha venido evidenciando, lo cual es la posición del nivel de desarrollo con respecto al porcentaje de población urbana que posee un municipio, ya que en general los municipios más rurales reúnen una mayor cantidad de casos con bajo desarrollo social y los municipios urbanos agrupan a una mayoría de sus cantones con mayor desarrollo social.

Un aspecto particular que coincide con lo señalado antes por el PNUD-CR para el caso del IDHc, es que en este plano todos los cantones que poseen un IDS menor a 50 se ubican fuera de la GAM y por el contrario el grupo de los 17 cantones que se concentran entre el 90% y el 100% de urbanidad (casi todos bien posicionados en el IDS), se ubican en la GAM. Particularmente estos 17 cantones pertenecen a las provincias de San José (capital de Costa Rica) y Heredia, y albergan el 32,01% de la población nacional proyectada para el año 2013, pero ocupan apenas el 1,88% del territorio del país⁸².

Esta tendencia observada no es sorpresa y más bien es característica de países muy centralizados, como es el caso costarricense (Vargas-Cullell, Rosero-Bixby y Seligson, 2006; PNUD-CR,

⁸² Si se consideran solo los 10 cantones con urbanidad entre 90% y 100% y mejor posicionados en IDS, acumulan el 10,7% de la población nacional (proyectada al año 2013) en el 0,84% del territorio costarricense. En el lado opuesto, los 10 cantones más rurales con menor nota en IDS poseen el 6,41% de la población nacional (proyectada al 2013) y abarcan el 22,66% del territorio del país.

2013). Por su parte, las diferencias en desarrollo son signo de una desigualdad social vinculada al espacio físico, tal como lo revela el análisis estadístico exploratorio.

Figura 11. Costa Rica: plano de desarrollo social y porcentaje de población urbana a escala cantonal.

		Porcentaje de población urbana cantonal (censo 2011)									
		1 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 80	81 a 90	91 a 100
Calificación del Índice de Desarrollo Social (2013)	91 a 100										Escazú San Pablo Montes de Oca Belén Flores Santa Ana
	81 a 90									Palmares	Moravia Curridabat Vásquez de Coronado Santo Domingo
	71 a 80					Zarcoero	Atenas			Santa Bárbara San Rafael Barva	San Isidro Tibís San José Goicoechea Heredia
	61 a 70			San Mateo Hojancha		Mora	San Ramón	Carrillo		La Unión Cartago Alajuela El Guarco	Desamparados
	51 a 60			Puriscal	Valverde Vega	Santa Cruz Pérez Zeledón	Poás Tilarán Naranjo Orotina	Alvarado Grecia	Paraíso Esparza Aserri	Oreamuno Liberia	Alajuelita
	41 a 50			Nandayure		Bagaces San Carlos	Jiménez	Montes de Oro	Garabito		
	31 a 40		Acosta Turrubares	Abangares	Dota	Nicoya Gúacimo Tarrazú	Aguirre Pococí Siquirres		Puntarenas Cañas		
	21 a 30		Guatuso Sarapiquí	Coto Brus Upala	Osa La Cruz Buenos Aires	León Cortés Golfito	Turrialba Parrita Matina Corredores		Limón		
	11 a 20		Los Chiles								
	1 a 10			Talamanca							

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de MIDEPLAN, 2013 e INEC, 2015.

En términos generales, la conclusión es que el área geográfica, la densidad territorial y el porcentaje de población urbana son aspectos que tienen mucha relación con el desarrollo humano y social, además del desarrollo de género, la pobreza cantonal e inclusive la competitividad cantonal⁸³.

⁸³ Es importante aclarar que acá se ha presentado la relación y las correlaciones entre los datos; pero no la existencia de relaciones de causalidad entre los aspectos analizados.

10.2. Asimetrías cantonales y capacidad para promover el desarrollo local

El gobierno municipal tiene una importante responsabilidad con el desarrollo local. Se le delega la tarea de administrar los intereses de los munícipes (Código Municipal, art. 1) y “*Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población*” (Código Municipal, artículo 4, inciso h). Lo anterior implica que el bienestar del municipio está entre los deberes de atención de la municipalidad, además que está implícito que el gobierno municipal debe “*promover un desarrollo local que incorpore las necesidades, intereses y las propuestas de toda la población, hombres y mujeres en su diversidad, para realmente cumplir con la aspiración de lograr un desarrollo local producto del consenso de la ciudadanía e inclusivo de esa diversidad*” (UNGL, 2014; p.11).

No obstante, las asimetrías cantonales (puestas en evidencia en el apartado anterior) pueden afectar la capacidad de la municipalidad para promover el desarrollo local.

Un primer aspecto que vale considerar es cómo podría afectar la capacidad de la municipalidad para atender los requerimientos para el bienestar del municipio, lo cual tiene que ver con la gestión municipal y los recursos con los que se cuenta.

Aunque en este estudio no se aborda el rol de la municipalidad en la gestión de los recursos, se puede aprovechar la información disponible para revisar brevemente la posible relación entre el presupuesto municipal y la promoción del desarrollo local.

En lo que respecta al presupuesto (en proporción por cada mil habitantes), se considera que este no necesariamente es determinante para que la municipalidad promueva el desarrollo local. Suponer que sí es determinante conllevaría a asumir que una municipalidad con más presupuesto (como variable de referencia para los recursos municipales) podría llevar a un mejor desarrollo del municipio. Sin embargo ese supuesto se enfrenta a dos inconvenientes.

El primero es que una análisis de correlación de Pearson muestra que hay correlación débil entre los datos del presupuesto por mil habitantes del año 2013 y los diferentes índices, ya que en el caso del IDS el coeficiente de Pearson es 0,267; para el IDHc es 0,425; con el IDGc se tiene 0,439; -0,426 para el ICC y en el caso del Índice de Pobreza Humana Cantonal ni siquiera hay correlación (debido a que no existe evidencia estadística para rechazar la hipótesis nula de no correlación).

En lo que respecta el IDS (tomándolo como índice representativo de los demás), de los 8 municipios que disponen de 50 millones de colones o menos por cada mil habitantes⁸⁴ (los presupuestos más bajos), estos se ubican en mejor posición que varias municipalidades que cuentan con más presupuesto por habitante. De manera similar, los 8 municipios con más alto presupuesto en el 2013 por cada mil habitantes⁸⁵, tampoco son necesariamente los mejor posicionados en desarrollo social. Lo que sí se puede afirmar (siempre con respecto al presupuesto por cada mil habitantes del año 2013), es que entre los municipios urbanos los que

⁸⁴ Estas son, en orden ascendente en presupuesto: Alajuelita, Aserrí, Desamparados, Atenas, Oreamuno, Pérez Zeledón y Jiménez.

⁸⁵ Corresponden, de menor a mayor monto, a Santa Ana, San José, Turubares, Nandayure, Garabito, Escazú y Belén.

tienen mayor rezago social son los que disponen de menos presupuesto por habitante (Desamparados y Alajuelita).

No obstante, se aclara que esta baja correlación observada entre presupuesto por cada mil habitantes del año 2013 y el Índice de Desarrollo Social (así como los otros índices) no puede ser concluyente ya que el desarrollo social se construye en el tiempo, de manera que para determinar si el presupuesto por habitante ha influido en el desarrollo social, debería analizarse la asignación presupuestaria de más años.

El segundo inconveniente es que no se considera apropiado asumir que el presupuesto municipal es determinante del desarrollo local, pues este no depende solo de la municipalidad y de sus recursos, sino también de aspectos como su rol estatutario y competencial, su capacidad para reconocer las necesidades y atenderlas, así como de la capacidad de coordinación de la municipalidad con otros actores institucionales que inciden en el desarrollo del espacio local. Esto implica que existen otros factores políticos, económicos y de organización del Estado que influyen en el desarrollo del municipio (Vargas-Cullell, Rosero-Bixby y Seligson, 2006; PNUD-CR, 2013), más que lo que hasta ahora han influido los presupuestos de las municipalidades.

Entonces, siendo que el presupuesto no parece ser una variable altamente determinante para el desarrollo local (aunque tampoco se niega su influencia), es necesario poner la mirada en los otros aspectos de las asimetrías cantonales que podrían estar afectando más los resultados del bienestar de los cantones.

Al respecto, es valioso recordar lo que antes fue tratado: la evidencia estadística del apartado anterior mostró que es más probable, en términos desarrollo, que le vaya mejor a un municipio urbano que a uno rural, sobre todo si el urbano está ubicado en la región metropolitana de Costa Rica.

Los cantones urbanos en general tienen la ventaja de que sus munícipes cuentan con más cercanía a los bienes y servicios públicos que inciden en sus desarrollo. Esta cercanía se traduce en mayores oportunidades para su bienestar.

Pero además, en el caso costarricense los cantones más urbanos, de mayor densidad territorial y más pequeños en área geográfica se ubican casi todos en la GAM, de manera que sus habitantes tienen más acceso (o acceso a una mejor calidad o continuidad) a bienes y servicios provistos por las diferentes instituciones públicas que contribuyen al desarrollo de las personas, las cuales tienen más presencia en los espacios urbanos y sobre todo en la zona central del país; de manera que gozan de más ventajas en cuanto al acceso a oportunidades para mejorar su bienestar (IAE, 2007, p. 8; FOMUDE, 2008, p. 26; PEN, 2012, pp. 239-241 y PNUD-CR, 2013, p. 300). En ese sentido, se entiende que no es casualidad el hecho de que casi todos estos cantones presentan mejor posición (salvo casos particulares) en los diferentes índices antes considerados.

Caso contrario a los dos escenarios anteriores, los cantones más rurales, menos densos en población y más grandes en territorio, tienden a ubicarse en la periferia el país, en zonas fronterizas o costeras; y tienen menos acceso a bienes y servicios públicos de instituciones estatales (ya sea por la distancia o porque hay menos presencia estatal en sus territorios). En consecuencia, los munícipes de estos cantones enfrentan una posición de desventaja para su desarrollo, lo cual se traduce en un reto mayor para sus gobiernos locales.

Pero aislando el efecto de estas entidades estatales (si tal cosa se pudiera hacer), se verá que los territorios también tienen otras complejidades propias de los espacios rurales o urbanos. Al respecto, Rimisp comenta:

“Más certero es decir que los gobiernos locales situados en distintos tipos de territorios enfrentan restricciones y dificultades de distinto tipo. Los gobiernos locales situados en zonas rurales deben lidiar con el aislamiento, las largas distancias, la escasez de población y los consecuentes mayores costos asociados a la provisión de servicios básicos en un contexto que tiende a ser de escasez de recursos. Los situados en zonas urbanas deben enfrentar una demanda que en ocasiones no están en condiciones materiales ni humanas de satisfacer; los encargados de la gestión de zonas metropolitanas, aunque tienden a disponer de más recursos, enfrentan complejos problemas de transporte, falta de vivienda, inseguridad y otros problemas característicos de las grandes aglomeraciones, sin contar necesariamente con las atribuciones requeridas para darles respuesta satisfactoria” (Rimisp, 2011; p. 138).

De acuerdo con lo citado por esta organización, cada tipo de espacio cantonal tiene sus propias necesidades o retos particulares, dependiendo de sus características territoriales y demográficas. En ese sentido, también cada gobierno local deberá ajustarse a su propio contexto y realidad para sus requerimientos singulares en cuanto al bienestar de sus municipios.

En definitiva, las asimetrías cantonales ponen diferentes exigencias a cada municipalidad, dependiendo de las particularidades que esta posee. Esto presenta diferentes retos, ante los cuales es ideal que un gobierno municipal participante activo de la búsqueda del desarrollo local se desempeñe de manera competencial (con líderes políticos emprendedores visionarios), también debe ser capaz de reconocer las necesidades locales (por medio de la participación) y actuar como un integrador y coordinador de los diferentes actores del espacio local (públicos, privados y de sociedad civil). Y para todo eso, tal como se ha insistido en este estudio, se requiere de un ejercicio relacional.

10.3. Incidencia de las asimetrías cantonales en la gestión relacional

También es válido analizar de qué manera las asimetrías entre los municipios afectan (o pueden afectar) la posibilidad de realizar la gestión relacional por parte de un gobierno local; o bien, si estas asimetrías también determinan distintas posibilidades o capacidades para la gestión relacional, entre municipios.

Un primer punto es que la gestión relacional se apoya en la proximidad, vista como cercanía en el espacio físico entre el gobierno local y los municipios. En este sentido, los cantones de territorio más amplios y con menor densidad poblacional tendrán una diferente proximidad relativa entre gobierno local y municipios, con respecto a los cantones de territorio más pequeño y mayor densidad poblacional (los más urbanos).

Lo anterior deriva a la idea intuitiva que los municipios urbanos tendrán más facilidad para entablar contacto directo con sus municipios, en consecuencia la proximidad física puede

favorecer el trabajo relacional; por el contrario, los municipios menos urbanos pueden tener dificultad para ello⁸⁶.

Por otra parte, ya se ha visto que los municipios con puntajes más bajos en desarrollo (según los índices antes analizados) son los menos urbanos, los que tienen más territorio y menor densidad poblacional (y además en su mayoría corresponden a los ubicados fuera de la GAM). Estos muestran más rezago social con respecto a los municipios urbanos y ese rezago implica menor nivel de educación generalizado de la población (con respecto a los de más desarrollo); a su vez la menor educación se asocia a una menor tendencia hacia la participación ciudadana (en este caso se está pensando en una participación ciudadana más allá de la participación electoral).

Esta relación entre educación y participación ciudadana ha sido evidenciada en estudios realizados en Costa Rica, siendo que a mayor educación, más participación⁸⁷, “sin que se identificaran diferencias locales ni regionales con respecto a ese patrón” (Vargas-Cullell *et al.*, 2006; p. 106) (ver también Alfaro y Seligson, 2012; pp. 149-150). Como consecuencia de estos aspectos, se intuye que debido al factor educativo los municipios rurales tienen menos capacidad de participación (ya que la generalidad de los munícipes en las zonas rurales tendrá esta desventaja que incidirá en la potencialidad de los munícipes para participar).

No obstante, otro aspecto que incide en la participación es la ruralidad. Así lo plantea el estudio sobre convivencia y desarrollo humano en Costa Rica realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuando indica que además de la educación como factor que incide en la participación ciudadana, el espacio físico también incide pues los datos del estudio arrojan que en las zonas rurales se incrementa la participación (o disposición a la participación) de los ciudadanos en organizaciones civiles o de base comunitaria, con respecto a las zonas urbanas⁸⁸ (PNUD-CR, 2013; pp. 234 y 238)⁸⁹.

En otro sentido, en el mismo estudio del PNUD-CR (2013; p. 297) se determinó que en Costa Rica las personas suelen delegar la responsabilidad de lo colectivo en el Estado, pero el mayor nivel de responsabilidad para ayudar a resolver los problemas del país se lo otorgan a las municipalidades.

⁸⁶ Un tema no abordado aquí pero que puede resultar de interés corresponde a los medios de comunicación tecnológicos como el Internet o las redes sociales y su posible incidencia en la vinculación entre gobierno local y munícipes. Este es un tema que merece un estudio aparte; por lo que basta por ahora comentar que su incidencia podría favorecer a las comunidades urbanas, ya que lo usual es que las zonas rurales enfrenten una brecha digital que no les permita tener las mismas oportunidades de acceso a estos medios, con respecto a las personas residentes en zonas urbanas. Esto sería un punto más a favor de los espacios urbanos.

⁸⁷ Este mismo patrón fue observado por Artavia Chacón *et al.* (2012; pp. 340-357), en el estudio particular de la participación ciudadana en el caso de la municipalidad de Moravia.

⁸⁸ “[...] los rápidos procesos de urbanización, que exigen convivir, en áreas reducidas, con personas cuyas formas de vida e identidades nacionales, étnicas, sexuales, religiosas, son diversas. Todo ello vuelve más más complejos los patrones de interacción social. [...] Es probable que estos procesos, sumados al aumento de la inseguridad ciudadana, influyan en la desconfianza interpersonal. [...] Y es probable que la necesidad de interactuar con un mayor número de personas desconocidas debido al crecimiento poblacional y la rápida urbanización incida sobre la desconfianza en la actualidad” (PNUD-CR, 2013; p. 299).

⁸⁹ Además de la educación y la ruralidad, otro factor que se relaciona con la participación ciudadana es la edad, ya que se ha observado que a mayor edad de la persona, mayor es su involucramiento en grupos de participación (PNUD-CR, 2013; p. 234).

Lo anterior lleva a plantear una inquietud: ¿existirá diferencia en los espacios rurales con respecto a los urbanos en cuanto a esta importancia otorgada a las municipalidades?

Al respecto, el PNUD-CR no da indicios para responder a la anterior interrogante. Por tanto, con el afán de buscar una posible respuesta en este estudio se ha recurrido a los datos de las elecciones municipales de los años 2002, 2006 y 2010 (TSE, 2012) para analizar el comportamiento de la participación electoral en los cantones con respecto a su porcentaje de urbanidad.

En el cuadro No. 5 del Anexo B se presenta la matriz de correlaciones de Pearson para los datos electorales indicados. Tal como se podrá apreciar, todas las correlaciones son estadísticamente significativas, con coeficientes de Pearson fuertes y positivos, lo cual indica que los datos se comportan de manera correlacional lineal (esto implica que al comparar los datos de dos años cualesquiera, los cantones muestran patrones similares en la participación electoral). Además, tal como se podrá ver en los gráficos 23, 24 y 25 del Anexo B, a mayor ruralidad de los cantones se presenta una tendencia a mayor participación electoral con respecto a los cantones urbanos; y aunque se puede observar variabilidad en ese comportamiento, es claro que la tendencia a la participación electoral ha sido mayor en los cantones rurales que en los urbanos.

Aprovechando esos comportamientos similares, se toma el año 2010 para ejemplificar en la figura 11 la forma en que se presenta la distribución porcentual de algunos municipios en cuanto a la participación electoral.

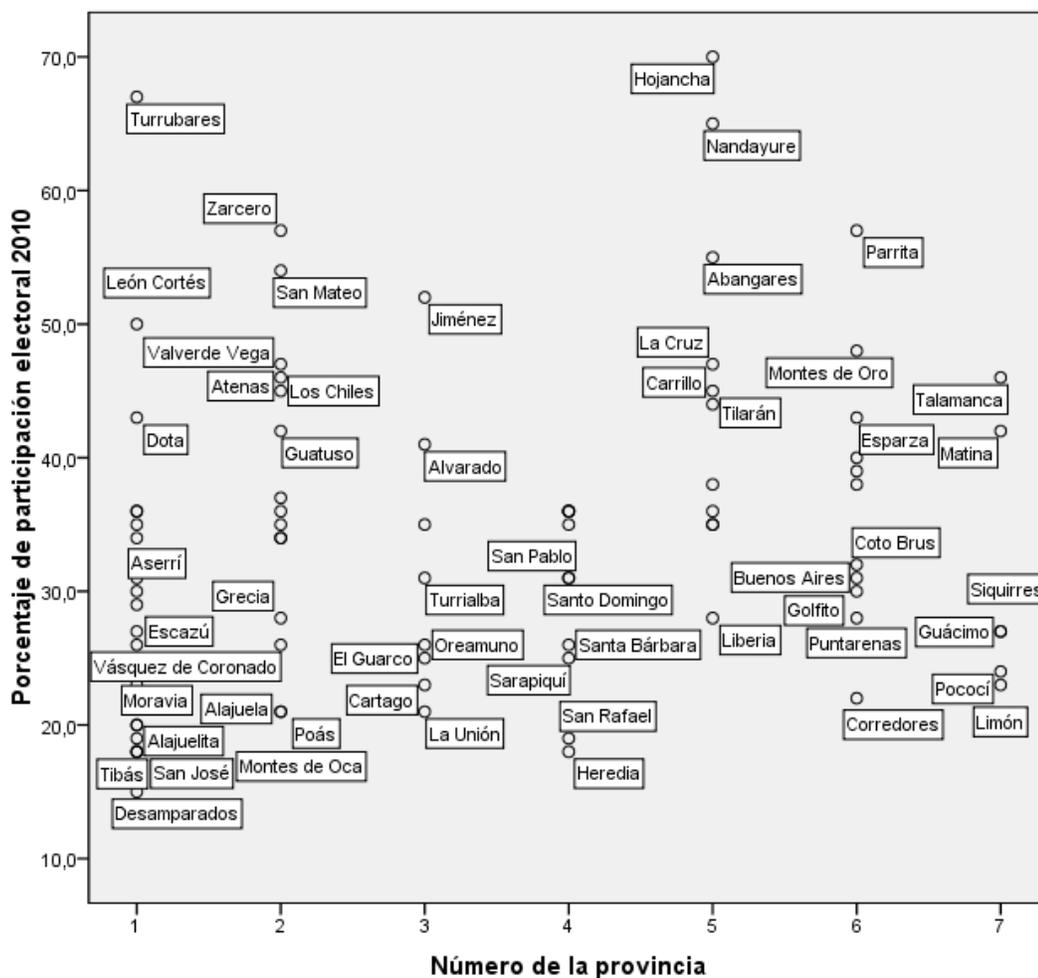
En este caso, el total de los 22 cantones que tuvieron una participación electoral superior al 40% corresponden a municipios que se ubican fuera de la Gran Área Metropolitana; además, si se hace el ejercicio de ubicar estos casos en el “plano de desarrollo social y porcentaje de urbanidad a escala cantonal” (Figura 11) se podrá ver que 13 de ellos (casi el 60%) tienen un porcentaje de población urbana menor o igual al 50% y los restantes 9 casos poseen casi todos un porcentaje de población urbana menor o igual al 70% (con la excepción de Esparza que tiene un porcentaje de población urbana de 74,60%).

Por el contrario, en la parte inferior de la figura que presenta el porcentaje de participación electoral del año 2010 se ubican los cantones mayormente urbanos (con pocas excepciones), muchos de los cuales se encuentran en la Gran Área Metropolitana. Este comportamiento (que es análogo para las elecciones municipales de los años 2002 y 2006) indica que la tendencia ha sido una participación electoral mayor en los cantones ubicados fuera de la GAM y la mayoría de ellos con porcentajes bajos de población urbana.

Lo anterior lleva a inferir que el papel de la municipalidad es percibido con mayor importancia en los municipios que están fuera de la Gran Área Metropolitana y con tendencia a la ruralidad.

Esta inferencia tiene sentido con el hecho de que los municipios menos urbanos también suelen ser los de la periferia o inclusive los alejados de la GAM; mismos que tienen desventajas por tener menos disponibilidad de los bienes y servicios que proveen las otras entidades públicas (es decir, hay menos presencia estatal) y por tanto los munícipes tienen menos acceso a esas otras entidades (Alfaro y Seligson, 2012, p. 161; IAE, 2007) y en consecuencia es posible que ellos vean a su municipalidad como la entidad pública más cercana, a la cual acudir para plantear sus necesidades comunitarias.

Figura 12. Costa Rica: distribución del porcentaje por cantón de la participación en las elecciones municipales del año 2010, según número de provincia⁹⁰.



Fuente: elaboración propia con el uso del sistema estadístico SPSS, a partir de datos del TSE, 2012.

Sin embargo, es necesario aclarar que la participación electoral se asocia más a la democracia delegativa y no necesariamente a una democracia participativa (PNUD-CR, 2013; p. 299). En este sentido, el interés por la participación electoral no implica interés o mayor participación ciudadana en los asuntos del gobierno local. No obstante, este interés por la municipalidad es relevante desde el punto de vista de la perspectiva que puede tener el munícipe de los cantones rurales o fuera de la GAM con respecto a la importancia de su gobierno de proximidad.

Otro aspecto que se vincula al espacio territorial y la gestión relacional es la densidad de actores en el espacio cantonal. En un municipio se tiene la presencia de instituciones públicas y de otras organizaciones en el cantón; sin embargo la cantidad de tales actores puede ser mayor o menor, dependiendo del tipo de territorio. Al respecto, se argumenta que los espacios con mayor urbanidad (sobre todo los de la GAM) tienen una mayor presencia de instituciones públicas que

⁹⁰ Los números de las provincias son: 1- San José, 2 - Alajuela, 3 - Cartago, 4 - Heredia, 5 - Guanacaste, 6 - Puntarenas y 7 - Limón.

brindan bienes y servicios a la sociedad. Asimismo, una mayor urbanidad se asocia a la posibilidad contar con más organizaciones de diverso tipo, tanto privadas como de sociedad civil.

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que en los espacios urbanos hay más tendencia a reunir a más actores públicos, privados y de sociedad civil; y más actores sociales implican la posibilidad de poder crear más vínculos relacionales y redes de participación [lo que Dahl (1999) llamó “densidad organizacional” (Citado por León, 2010)].

En el siguiente cuadro se resumen las evidencias y hallazgos relacionados con las asimetrías de los municipios y la participación ciudadana.

Cuadro 21. Comportamiento de la participación ciudadana y visión de la municipalidad, en relación con aspectos socioespaciales y demográficos de los cantones en Costa Rica.

Aspecto considerado	Cantones urbanos	Cantones rurales
Proximidad entre gobierno local y municipios.	La cercanía (física) en el espacio municipal entre el gobierno local y los municipios podría favorecer la gestión relacional.	La distancia (física) en el espacio municipal entre el gobierno local y los municipios podría dificultar la gestión relacional.
Relación entre el nivel de educación y la participación ciudadana (Vargas-Cullell <i>et al.</i> , 2006; Alfaro y Seligson, 2012).	Se espera que sea mayor en estos cantones debido a que poseen mejores resultados en desarrollo social y por tanto tienen mayor nivel generalizado de educación.	Su menor nivel de desarrollo social implica menor nivel generalizado de educación, por lo cual se espera menor capacidad de participación de la ciudadanía.
Hallazgos sobre participación y disposición a la participación en organizaciones civiles (PNUD-CR, 2013).	Los cantones urbanos tienen menor tendencia a participar en organizaciones civiles.	Los cantones rurales tienen mayor tendencia a participar en organizaciones civiles.
Percepción de la importancia relativa de la municipalidad con respecto a otras entidades públicas.	Los municipios de los cantones urbanos tienen una percepción de menor importancia relativa de su municipalidad, debido a la mayor presencia en su cantón de otras instituciones públicas que les proveen bienes y servicios.	Los municipios de los cantones rurales tienen una percepción de mayor importancia relativa de su municipalidad, debido a la menor presencia en su cantón de otras instituciones públicas que les provean bienes y servicios.
Presencia de actores institucionales, privados y de sociedad civil.	Se asume que en los espacios urbanos existe una mayor densidad de actores de diverso tipo, lo cual lleva en sí la posibilidad de crear más vínculos relacionales.	Se asume que en los espacios rurales existe una menor densidad de actores de diverso tipo, por lo cual hay menor potencial de crear vínculos relacionales.

Fuente: elaboración propia.

Los hallazgos del PNUD-CR sobre la disposición a la participación de las personas de espacios rurales y la hipótesis planteada en el último punto del cuadro anterior se pueden reforzar con la idea intuitiva del sentido de pertenencia de las personas con su comunidad y su cantón.

Es posible que en zonas urbanizadas (sobre todo en los conglomerados urbanos como la GAM) los límites difusos de los cantones lleven a una percepción de vaguedad de la actividad municipal sobre las vidas de las personas (además, es frecuente en las grandes urbes las personas se trasladen de un territorio a otro por trabajo o estudio, entre otras actividades), con lo cual se puede disminuir el sentido de asociación del munícipe con el cantón en el cual reside; en consecuencia da más valor de pertenencia a otros espacios de sus relaciones personales (al respecto, se puede ver PNUD-CR, 2013; p. 256). Por el contrario, es posible que para el munícipe residente en áreas rurales resulte más fácil identificar su espacio territorial con la municipalidad en la cual está su residencia, además que en los espacios rurales las relaciones de convivencia comunitaria suelen ser menos densas y por lo tanto, más identificables (vecinos que se conocen y se saludan habitualmente, familias con historias comunes, espacios de interacción social más reducidos en comparación con las zonas urbanas, etc.). En síntesis, los espacios rurales pueden ser son más asociativos en sentido de comunidad y vínculo con la municipalidad.

Al llegar a esta parte, se plantean las siguientes conclusiones:

- Las diferencias territoriales y demográficas sí inciden en la posibilidad de llevar a cabo un gobierno relacional.
- Por una parte, los municipios más urbanos tienen la ventaja de la proximidad física entre el gobierno local y sus munícipes, además que su población tiene en términos generales mejor nivel educativo, con lo cual se asume que estos cantones poseen mayor potencial de participación de los munícipes. Como desventajas, la disposición de las personas en los espacios urbanos para involucrarse en organizaciones civiles es menor y se sugiere que el sentido de comunidad e identificación con su municipalidad es también menor; por lo que estos aspectos merman el potencial de participación en los espacios urbanos.
- En el caso de los municipios rurales, se tiene en contra la distancia relativa entre gobierno local y munícipes (espacio territorial y densidad poblacional), además que el nivel educativo generalizado de la población tiende a ser menor (por el bajo desarrollo social), con lo cual su potencial de participación se merma. Pero en sentido positivo, estos municipios cuentan a su favor con el hecho de tener una mayor disposición a involucrarse en organizaciones civiles, además que se sugiere que su sentido de comunidad (capital social) es mayor que en los espacios urbanos y su sentido de pertenencia con su municipalidad puede ser mayor (bajo la hipótesis de que el sentido de percepción de la importancia relativa de la municipalidad es mayor en los espacios rurales). Lo que se evidencia aquí es la idea de que en las zonas rurales la gente tiene más disposición generalizada a participar, pero también es posible que enfrenten más dificultades para ello (por el nivel educativo y las distancias).
- Se espera que en los espacios rurales la densidad de instituciones públicas, actores privados y otras organizaciones de sociedad civil o de cooperación sea menor, con lo cual la gestión relacional ha de resultar “menos complicada” debido a la presencia de menos actores; sin

embargo, hay mayor potencialidad en los cantones urbanos para crear vínculos con otros actores y redes de participación.

Lo que estas conclusiones muestran es que al indagar sobre las capacidades relaciones de los municipios costarricenses en función de su heterogeneidad territorial y sociodemográfica, se debe prestar atención a las asimetrías de los espacios cantonales y las particularidades que están en juego, de manera que se debe pensar en la necesidad de buscar las formas de gestión relacional que se adapten a cada caso (implica adoptar y ajustar), de forma tal que las prácticas participativas permitan desarrollar su propio estilo de gobierno relacional (en función de cada realidad o contexto municipal).

11. La ciudadanía como actor político del municipio, indispensable para el gobierno relacional

Antes de cerrar este estudio, merece dedicar una sección al rol de la ciudadanía en la posibilidad de contar con un gobierno relacional.

Sin duda, el ejercicio de la ciudadanía es vital para la forma de gobierno relacional, pues en su movilización se materializa la participación a través de los diferentes mecanismos y espacios, ya sea de forma colectiva o individual.

La gestión relacional requiere del involucramiento de los munícipes con su gobierno municipal. Esto implica que se necesita de personas dispuestos a participar y con fortaleza para hacerlo (organización civil), pues este tipo de gobierno participativo requiere de una ciudadanía empoderada, interesada en los asuntos políticos de su municipio y con disposición a organizarse, no solo para expresar sus intereses o necesidades, sino también para fiscalizar al gobierno local y ser corresponsables con él, estando dispuestos a trabajar en conjunto con otras personas y en formas de cooperación y cogestión con el gobierno local.

Tal como se ha presentado, la normativa costarricense dispone de canales para comunicar a los munícipes con el gobierno local, a través de espacios donde pueden participar y grupos vinculados a los gobiernos municipales donde se pueden involucrar; de manera que el munícipe puede superar al ciudadano votante, para atribuirse la oportunidad de ser un ciudadano participante.

Aunque algunos de los grupos que pueden servir como canales de participación son restringidos en cuanto a las personas que las pueden integrar, otros son más abiertos (tal como los Concejos de Distrito o las Asociaciones de Desarrollo Comunal). Pero inclusive, si no hay vinculación a uno de estos grupos, la ciudadanía también puede participar individualmente, si así lo quisiera.

Lo importante hasta aquí es que se puede decir que a favor de contar con un gobierno relacional, se tienen las oportunidades para que los ciudadanos asuman un rol político participativo y se vinculen a su gobierno de proximidad.

Sin embargo, en Costa Rica existen estudios que indican que la participación ciudadana en asuntos de interés público es mínima, así lo apuntaban el Programa Estado de la Nación (2001),

el Proyecto FOMUDE (2008) y lo han reiterado estudios más recientes⁹¹. Para el año 2012 tan solo el 5% de los muncípes indicaba haber participado en cabildos municipales y el porcentaje de participación más alto del que se tienen datos indica que en el año 2006 fue de 8,3% (Alfaro y Seligson, 2012; pp. 144-146). Otros estudios confirman que “[...] en Costa Rica prevalece una conducta apática respecto de la participación en organizaciones civiles” (PNUD-CR, 2013; p. 234)⁹².

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hace un hallazgo interesante con respecto a la actitud de las personas en Costa Rica en cuanto a su relación con las entidades públicas. Por una parte, tienen un sentido de corresponsabilidad en el bienestar público, pero por otro lado se exigen de asumir un rol activo en ello. Así lo señala el PNUD cuando indica que en Costa Rica el 60% de las personas reconocen que “*tienen mucha responsabilidad para ayudar a resolver los problemas del país*”; sin embargo ese sentido de responsabilidad no se asocia a muestras de participación ciudadana con respecto a los gobiernos municipales ya que también “*los habitantes de este país suelen delegar la responsabilidad de lo colectivo al Estado*” y “*el mayor nivel de responsabilidad es otorgado a las municipalidades*” (PNUD-CR, 2013; p. 297).

El mismo trabajo del PNUD-CR esboza argumentos que pueden ayudar a entender este comportamiento:

“[...] los resultados de esta investigación revelan que la participación ciudadana en el país tiende a limitarse principalmente a votar en elecciones. En ese sentido, se podría afirmar que la población se inclina por un “confort electoral”, que consiste en limitarse a votar sin apostar a grandes esfuerzos en la construcción de las opciones partidarias, un cierto “dejar a otros” la responsabilidad de establecer los programas y luego escoger entre la “oferta disponible”.

El país vive una especie de democracia delegativa. Esto significa que las personas tienden a preocuparse principalmente por asuntos privados –velan por sus intereses y aquellos de sus familias– y delegan lo público al Estado. Esto ha generado una relativa ausencia de la sociedad civil organizada. La participación en organizaciones de sociedad civil tiende a ser baja” (PNUD-CR, 2013; p. 299).

Esta actitud hacia la democracia delegativa parece ser una de las razones de la gente para no participar con el gobierno local e inclusive en organizaciones civiles de diverso tipo. Pero

⁹¹ Con respecto a la participación ciudadana en gobiernos municipales de Costa Rica, vale mencionar que la Contraloría General de la República (CGR) realiza una valoración de la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el Índice de Gestión Municipal (IGM), que es una herramienta elaborada por la CGR para evaluar la gestión de las municipalidades costarricenses (en diversos ejes). En el IGM se genera una nota para cada municipalidad en los diversos aspectos evaluados, entre ellas la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Sin embargo, por razones que no expondrán aquí, se considera que la calificación resultante de esos temas en el IGM se sesga por algunos de los aspectos que valora, a la vez que se considera una medida insuficiente para tener una apreciación adecuada de la participación y la rendición de cuentas en los gobiernos municipales; de manera que los datos del IGM no son considerados en el análisis de este estudio de tesis. (Para mayor detalle y análisis sobre el IGM, se puede ver la conformación de los indicadores de ese índice en el Manual del Usuario Externo del Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/portal/documentos/manuales-circulares-directrices/02-manual-usuario-siim-9-12-14.PDF>).

⁹² Y esto es crucial pues hay claridad en que las personas organizadas (sociedad civil) son claves para los procesos participativos, ya que la sociedad civil propicia formas que favorecen la participación (PNUD-CR, 2013; p. 233).

también se pueden encontrar otras razones que expliquen el desinterés de las personas por involucrarse en formas más activas de un rol ciudadano.

Una de ellas es que la participación implica costos, y uno de los más altos es el tiempo necesario para dedicarlo a las diversas actividades de participación. No es de extrañar que la “falta de tiempo” es la razón dominante entre las excusas argumentadas por las personas para no participar o desertar de los grupos organizados (PNUD-CR, 2013; p. 236).

Otra razón está en que la movilización de la ciudadanía en ocasiones solo se da cuando se ven amenazados los propios intereses de manera directa por una decisión o una instancia pública (PEN, 2001; p. 365). De esta manera, “*los esfuerzos de organización y movilización responden a situaciones específicas y circunstanciales y no a proyectos sostenidos en el tiempo*” (PNUD-CR, 2013; p. 299). Una vez cumplido el propósito que movilizó a la acción ciudadana, se pierde el interés por los asuntos colectivos (de interés general, pero que no les afectan de manera particular); lo cual es contrario a la democracia participativa ya que ella más bien remite a “*una ciudadanía comprometida con el bienestar colectivo más allá de sus preocupaciones e intereses individuales*” (Conejero y Pizarro, 2007).

Sin embargo, se debe rescatar que estas movilizaciones en ciertos casos pueden dejar un aprendizaje y un capital organizativo que ayudan a generar confianza para involucrarse en otros aspectos de ciudadanía activa. De esta manera:

“[...] si las personas tienen acceso a capacidades colectivas y oportunidades creadas por medio de la colaboración social es probable que estarán mejor dispuestas a contribuir para mantener esas oportunidades con el fin de que otras personas accedan a ellas. [...] Las relaciones entre convivencia desarrollo humano pueden fortalecerse mediante ciertas prácticas virtuosas como el ejercicio de la ciudadanía o la acción social que impulsa metas colectivas” (PNUD-CR, 2013; p. 46).

Otros aspectos que también pueden influir en la disposición a la participación son la desigualdad social (Font, 2001) y la confianza en las instituciones (Vargas-Cullell *et al.*, 2006). La desigualdad puede generar una sensación de injusticia en el acceso a las instituciones (PNUD-CR, 2013; p. 292) y ello se puede traducir en desconfianza de los grupos más desamparados socialmente, sobre todo cuando las acciones municipales no parecen generar condiciones que ayuden a reducir o superar esas desigualdades⁹³. Y la confianza de la población en general tiene mucha relación con la coherencia de los gobiernos locales con respecto a lo que las personas proponen o manifiestan y lo que el gobierno local hace con eso⁹⁴. Al respecto, de un estudio realizado sobre el apoyo a los procesos de descentralización, se infiere que el apoyo a la municipalidad es mayor cuando las personas perciben que las autoridades municipales son responsivas a las peticiones ciudadanas (ver Vargas-Cullell *et al.*, 2006; pp. 101 y 104); además,

⁹³ La organización y participación pueden ser muy importante para grupos socialmente vulnerables que buscan mejorar sus condiciones de vida, pues en la participación activa puede estar su forma de hacerse escuchar y mejorar su situación.

⁹⁴ El PNUD-CR recoge en su estudio la percepción de las personas sobre cómo se puede superar esos problemas de confianza: “... *los participantes también ofrecen sugerencias acerca de cómo la institucionalidad pública puede recuperar la confianza de la ciudadanía. Mencionan la necesidad de mejorar la eficiencia y el uso de los recursos, de trabajar con transparencia para demostrar la honestidad y de visualizar ejemplos de nuevas formas de hacer las cosas: <<la confianza se puede fortalecer con más honestidad y trabajos que demuestren el cambio>>*” (PNUD-CR, 2013; p. 242).

esto coincide con lo que señala la teoría en cuanto a que las personas están dispuestas a participar cuando ven que su participación tiene sentido y cumple al menos en parte sus expectativas (Parrado, Löfer y Bovaird, 2005; Tarragona, 2006; Pulido, 2007; Conejero y Pizarro, 2007; Pastor, 2008; entre otros)⁹⁵.

No obstante, no todas las razones para la baja participación ciudadana son achacables a la apatía o desinterés de los mismos ciudadanos.

Es posible que el poco uso de la democracia directa en el espacio local podría estar asociado a un rol más operativo del gobierno local; lo que Blanco y Gomà (2003, pp. 23 y 24) llaman principio estatutario y Pastor (2008) denomina rol servicial. Es decir, no hace falta participar cuando lo que mayormente hace el gobierno municipal es proveer bienes y servicios, sin tener mayor incidencia en otros aspectos del desarrollo local. En este caso, si la influencia de la municipalidad no es mayor en el ámbito de la vida de los munícipes, la exigencia de las personas será desde un rol de “usuario-cliente” que solo espera que se le brinden los bienes y servicios de manera oportuna, con calidad y eficiencia. Una vez satisfecha esa expectativa, no se verían más motivos para involucrarse con el gobierno local⁹⁶.

Otra razón podría estar en que los mismos gobiernos locales no promueven la participación de los ciudadanos e inclusive hasta puede que la dificulten al no tener personal e instancias adecuadas para atender a los ciudadanos (PEN, 2001, pp. 259 y 365). Si el gobierno local no ha adecuado su organización y comportamiento político y administrativo (e inclusive el espacio físico) para recibir a las personas y entablar procesos de diálogo y deliberación⁹⁷ con ellas (implica autoridades y colaboradores municipales preparados para esa interacción), entonces esa carencia será una barrera para los procesos participativos (y va más allá de tener reglamentos o normas sobre participación). A esto se podría llamar “contar con las competencias requeridas para la participación”.

Evidencias del poco interés de las municipalidades por desarrollar la participación ciudadana fueron identificadas por FOMUDE (2008) cuando buscó limitantes que afectan a los gobiernos locales y al desarrollo. Algunos de los problemas vistos por FOMUDE se pueden asociar con prácticas o actitudes que desfavorecen la participación, tales como:

- La coordinación entre municipalidades y las uniones cantonales⁹⁸ se basa en una relación vertical que privilegia el *status* de las primeras y en la práctica no se da.

⁹⁵ “[...] uno de los déficit de la legitimación democrática surgen cuando el planteamiento de los que toman las decisiones democráticas no coincide con el de los afectados por ellas” (Habermas, 2001; citado por Conejero y Pizarro, 2007).

⁹⁶ Aunque también debe quedar claro que una baja percepción de las personas sobre los servicios de las municipalidades (Vargas-Cullell *et al.*, 2006; p. 101) es motivo de descontento y puede generar desconfianza hacia la municipalidad e inclusive movilizar el descontento para presionar al gobierno local para que mejore las condiciones de los servicios locales.

⁹⁷ “Se entiende por deliberación como la “toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes” (Elster, 1998) [...] En este sentido, se entiende la deliberación como un mecanismo que puede transformar la heterogeneidad de los intereses individuales en un espacio común de debate y de toma de decisiones colectivas convirtiéndose así en una vía para la democratización de la democracia liberal” (Conejero y Pizarro, 2007).

⁹⁸ Se entiende que por “uniones cantonales” FOMUDE se refiere a asociaciones de vecinos.

- Se privilegian las relaciones personales entre los dirigentes de ambas instancias (municipalidades y uniones cantonales) y los intereses políticos partidistas.
- Las municipalidades no perciben en las uniones cantonales socios importantes, debido a su poca disponibilidad de recursos.
- La planificación participativa no es un procedimiento cotidiano en las municipalidades y uniones cantonales.
- Débil aplicación de mecanismos para fortalecer el papel de los gobiernos locales y la sociedad civil, en el desarrollo local.

Estos puntos identificados por FOMUDE revelan un estilo más tradicional de los gobiernos locales, como gobierno representativo y una desvalorización o desinterés por hacer partícipes a los demás actores del espacio local, en especial a los grupos comunales organizados.

Aunque se puede ahondar para buscar más razones que permitan entender el porqué de la baja disposición de la ciudadanía hacia los procesos participativos en Costa Rica en el ámbito municipal, lo señalado hasta acá sirve para dar indicios sobre la dificultad que supone la posibilidad de contar con un gobierno local relacional en la realidad actual costarricense; y a la vez ver que eso no depende solamente de la obligatoriedad normativa para la participación de los munícipes con el gobierno local, así como el establecimiento de mecanismos y espacios formales para ello. Es decir, las disposiciones institucionales (formales) al respecto son condición necesaria, pero no suficiente.

En este sentido, si los munícipes no se organizan para expresar sus “propios intereses” entonces el posible aprovechamiento del gobierno local como medio para administrar y promover esos intereses (Código Municipal, art. 1) será reducido y por consiguiente mucho del potencial del gobierno municipal se desaprovechará. Por tanto, la comunidad organizada que exprese sus necesidades e intereses es clave para contar con un gobierno relacional (reforzamiento de la capacidad de agencia)⁹⁹.

Tal como se ha visto, algunos de los ejemplos presentados aquí nuevamente resaltan que las autoridades del gobierno local son importantes a la hora de posibilitar y promover que exista la participación activa ciudadana; sin embargo, no tiene sentido pensar en un gobierno relacional, si se cuenta con institucionalidad que habilita la participación a través de mecanismos y espacios, y se tienen autoridades locales líderes que incentivan la participación, pero no hay personas dispuestas a participar.

12. Hallazgos y conclusiones sobre el análisis de las capacidades de gestión relacional de los gobiernos municipales de Costa Rica

En este apartado de conclusiones se tienen dos propósitos: el primero es retomar y resaltar los hallazgos más importantes en el desarrollo del estudio y segundo, a partir de esos hallazgos

⁹⁹ Además, se sabe que la democracia se debilita cuando no hay participación ciudadana (PNUD-CR, 2013; p. 43).

obtener una apreciación sobre la capacidad de gestión relacional de las municipalidades en Costa Rica.

Los gobiernos municipales en Costa Rica pueden adoptar la lógica del gobierno de proximidad, como aquél tipo de gobierno que hace realidad la dimensión de cercanía física y relacional para conocer de primera mano de los munícipes y de otros actores su realidad y actuar en conjunto con ellos para buscar el desarrollo y bienestar del municipio. Esto se puede hacer a través de la atención de intereses locales en una forma de participación activa de los munícipes con su gobierno local, pues se debe recordar que ese gobierno es el medio que pueden usar los vecinos para promover y administrar sus propios intereses y esto se debe realizar de manera participativa, ya que así está establecido en la normativa costarricense. De esta manera, el gobierno municipal en Costa Rica debe ser un espacio donde se recojan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad, por medio de su incorporación al ejercicio un gobierno participativo (en la lógica de gobierno de proximidad).

En cuanto a los aspectos relacionales, en este estudio se observó que la normativa costarricense determina formas de relación de los munícipes con su gobierno municipal.

En primera instancia el estudio permitió ver que en Costa Rica las municipalidades cuentan con atribuciones que les permiten brindar bienes y servicios, los cuales son una forma básica de ver la relación entre gobierno local y sus munícipes (como usuarios, clientes e inclusive contribuyentes). Allí se concluyó que las municipalidades desempeñan tareas tradicionales como recolección de basura, parques y obras de ornato, caminos cantonales, mercados, plazas y ferias; también atienden servicios sociales como becas a estudiantes de familias de escasos recursos y ayudas económicas a vecinos que han sufrido desastres; pero además pueden ocuparse de temas importantes en incidencia social: vivienda, pobreza, apoyo productivo, ambiente y seguridad ciudadana, necesidades particulares de personas jóvenes, niñez, adultos mayores e igualdad y equidad de género.

Asimismo, en el estudio se determinó que la Constitución Política y el Código Municipal establecen que las municipalidades (en parte, gracias a sus grados de autonomía) no solamente pueden realizar aquello que la normativa les habilita (como atribuciones y bienes y servicios determinados), sino que pueden incorporar nuevos bienes y servicios. De esto se dio evidencia a partir una muestra de lo incorporado por varias municipalidades en sus planes de presupuesto, pues allí se observó que ellas se ocupan de brindar bienes y servicios que no necesariamente están determinados en la normativa, pero que sí corresponden a *intereses locales* de sus comunidades. Aunado a esto, también se tiene que las municipalidades pueden formular políticas públicas locales en función del “interés local”.

Lo anterior lleva a que las municipalidades pueden asumir un rol importante sobre el bienestar y desarrollo de las personas a través de las atribuciones que poseen, los bienes y servicios que brindan y su potestad (y autonomía) para definir políticas públicas locales (aunque se debe tener presente que en cuestión de competencias que pueden asumir las municipalidades, hay una importante limitación que es la Reserva de Ley).

Por otra parte, también en el estudio se abordó que el gobierno local tiene como deber la promoción del desarrollo del municipio, pero ese desarrollo no depende solo de él, sino que en gran parte depende de las acciones estatales a través de diversas instituciones públicas que actúan

en el espacio local y que inciden en aspectos cruciales del desarrollo, e inclusive existen temas que están a cargo de estos actores institucionales, en los cuales al municipalidad no tiene competencias de actuación (como educación y salud); además, también pueden participar en el desarrollo local múltiples actores (privados, ciudadanos individuales y de sociedad civil, así como otras organizaciones de cooperación). Esto llevó a ver la necesidad ineludible de que el gobierno local se desempeñe relacionalmente con estos diversos actores, si es que en realidad quiere superar un papel asistencial y estatutario para influir en el desarrollo de las comunidades.

En la búsqueda de un desarrollo participativo y en procura de superar la relación básica entre municipalidad y munícipes, materializada a través de bienes y servicios, se analizó la ampliación del rol de ciudadano activo. Por eso en este estudio se identificaron los mecanismos y espacios formales de participación de los munícipes con el gobierno local. Así, se evidenció que la normativa contempla mecanismos de democracia directa como plebiscitos, cabildos y referéndums, pero también hay espacios de participación que relacionan directamente a munícipes con el gobierno municipal, tales como los Concejos de Distrito, la Junta Vial Cantonal, el Comité Cantonal de Deportes y Recreación, entre otros. Asimismo, se mostró que los diversos mecanismos y espacios institucionalizados pueden servir para incorporar a la ciudadanía, lo cual se puede desarrollar desde maneras pasivas de participación hasta potenciales formas de participación directa, codecisión y gestión compartida y autogestión (según los niveles de participación de Julio Alguacil, 2004 y 2005).

Con respecto a eso mismo, desde el punto de vista de la normativa costarricense se pudo ver que hay condiciones creadas para contar con un gobierno local participativo; pero en cuanto a las formas de democracia directa (plebiscitos, cabildos y referéndums) se reveló que en Costa Rica el uso de estos mecanismos ha sido escaso (entre 1999 y 2015 únicamente se ha hecho uso de plebiscitos, de los cuales solo se han realizado 8 en los cantones del país), e inclusive se mostró en que no todas las municipalidades han creado sus reglamentos de participación ciudadana (desde el año 1998 a la fecha solo el 41,9% de las municipalidades cuentan con su reglamento de participación ciudadana), por lo que se infiere poco interés por los diversos mecanismos y espacios de participación habilitados por la normativa costarricense.

Posteriormente en el estudio se puso el lente sobre los actores políticos del espacio local y en ver cómo ellos podrían favorecer o limitar las relaciones de participación, según los mecanismos y espacios de participación disponibles. Las conclusiones apuntaron a una debilidad en las posibles relaciones, ya que existe la posibilidad de que las autoridades del gobierno local controlen muchos de esos mecanismos y espacios; además está en la voluntad de las autoridades municipales buena parte de la responsabilidad de que existan verdaderas dinámicas participativas.

Al respecto, se argumentó que el Concejo municipal tiene poder para fijar reglas del juego y condicionar el acceso de los demás actores a espacios de participación, ya que tiene la potestad para:

- Acordar la celebración de mecanismos de democracia directa.
- Reglamentar la participación de los munícipes y otros actores.
- Controlar las comisiones municipales (que abordan importantes temas del municipio).

Además, pueden adoptar una postura de autoridad representativa, con elitismo y monopolio en la toma de decisiones; junto con una tendencia hacia el legalismo.

Por su parte el Alcalde municipal es la figura con más capacidad para movilizar y controlar recursos en el gobierno municipal. Con respecto a él se planteó que:

- Puede ser perjudicial el hecho de que se preocupa por la eficiencia y eficacia en la gestión administrativa (lo cual puede ser una limitante a la participación).
- Puede sentir recelo por el control y la participación de otros actores con el gobierno local.
- Le caracteriza el comportamiento burocrático, gerencialista y legalista.
- Puede adoptar un rol de figura representativa y tendencia hacia la tecnocracia.
- Tiene poder para controlar mecanismos y espacios como planificación y presupuestos participativos, rendición de cuentas, audiencias a la ciudadanía y audiencias particulares (con riesgo de clientelismo).
- Tiene la mayor potestad en la formulación de los planes del gobierno y los presupuestos municipales, de manera que los demás actores deben recurrir a él para que sus intereses sean incluidos en esa formulación.
- Junto con el Concejo, el Alcalde tiene control sobre decisiones de política pública local, y también ambos pueden controlar los espacios de participación donde intervienen varios de los demás actores.

En vista de lo evidenciado, se argumentó que el Alcalde se perfila como el actor político que más puede influir en permitir o bloquear dinámicas participativas.

Pero también se resaltó que el estilo de liderazgo de las autoridades políticas del gobierno municipal puede favorecer o limitar la gestión relacional. En ese sentido (de acuerdo con los tipos de liderazgo de Brugué y Vallés, 2005; citados por Pastor, 2008), el tipo de liderazgo que caracteriza a los modos de gestión relacional es el de los facilitadores, emprendedores desde abajo (pues se trata de un animador de la comunidad, que persuade y promueve la participación); no obstante, en el caso de Costa Rica se considera que entre los regidores el tipo de liderazgo más común puede ser el de los asistenciales y políticos, y en el caso de los Alcaldes los tipos más característicos pueden ser los asistenciales y ejecutivos (por su modo de gestión tradicional), sin embargo, gracias a que el país se ha fomentado la planificación estratégica en los gobiernos locales, puede aparecer la figura del Alcalde como visionario (que es emprendedor desde arriba), lo cual no es del todo compatible con el rol relacional, sino que más bien es típico de una democracia representativa.

Por otra parte, en cuanto al rol de los demás actores contemplados en la normativa municipal, se resaltó el papel especial de los Concejos de Distrito ya que son importantes espacios relacionales que funcionan como “juntas de vecinos”, de acuerdo con las atribuciones que les concede la normativa. Son potenciales espacios de participación de los munícipes, donde se pueden recoger las necesidades e intereses locales y llevarlos al Concejo gracias a su vía de comunicación

directa. No obstante, también se comentó que su potencial se opaca por debilidades que muestran estos espacios de participación, tanto en su organización y funcionamiento, como en su baja capacidad para incidir en las decisiones del gobierno municipal, lo que los vuelve en algún sentido de baja efectividad a la hora de relacionar a munícipes con el gobierno local.

Con respecto a los demás actores del espacio local, se resalta el papel de las Asociaciones de Desarrollo Comunal ya que son espacios de sociedad civil muy participativos y promueven el desarrollo comunitario, pero tienen la desventaja de no contar con canales de comunicación directos con el gobierno local (formalmente establecidos), por lo que deben acercarse a este a través de formas de coordinación y dependen de la disposición del gobierno local para ello.

Similar situación a la anterior viven los otros actores del espacio local que no tienen esas vías de comunicación formal y directa, tal como los Concejos Regionales Ambientales y los Comités de Emergencias, así como los actores privados y los otros actores de la sociedad civil (sin vínculo directo con el gobierno municipal, según la normativa).

En su mayoría, los grupos de actores que tienen vínculo directo con el gobierno local tienen la desventaja de que son (o pueden ser) controlados por las autoridades del gobierno local. De esta manera tienen poca independencia y por tanto se puede restar valor a su incidencia como espacios de participación ciudadana. Este es el caso del Comité Cantonal de la Persona Joven y la Junta Vial Cantonal. Además, otros actores tienen propósitos específicos y con muy poca capacidad de incidencia (cuando no es nula) en las decisiones municipales, y su grado de participación ciudadana es muy baja. Este es el caso de la Comisión Recalificadora de Tarifas de mercados municipales, las Comisiones de Festejos Populares, las Juntas Administrativas de los centros educativos de enseñanza media y las Juntas de Educación de los centros de enseñanza de primaria.

Algo digno de resaltar es que los casos de los espacios de participación citados en estos párrafos previos (que están contemplados en la normativa) son vías de vinculación de los munícipes con el gobierno local (ver la figura 5 incluida en este estudio) y cada vía tiene un potencial de participación ciudadana diferente; no obstante, cada uno de ellos permite participar en temas diversos, donde algunos de esos grupos tienen la capacidad de participar en más temas que otros. A pesar de las diferencias, cuando se visualizan sus posibles áreas de acción y las políticas públicas en las que ellos se pueden vincular, se reconocen potenciales redes de actores que se pueden tejer entre ellos (ver el cuadro 13 del estudio).

Por otra parte, también se mostró que existen grupos que representan intereses ciudadanos pero no tienen incorporada la participación de los munícipes en su conformación, lo cual es el caso de la Oficina Municipal de la Mujer, las Comisiones Municipales y el Comité Cantonal de Coordinación Institucional.

Singular e importante es el caso del Comité de Coordinación Institucional (que es presidido por el Alcalde) pues aunque no corresponde a una instancia de participación ciudadana, es un comité legalmente establecido que permite al gobierno local relacionarse con los demás actores públicos que operan en el espacio local. En ese sentido, se visualiza como un importante espacio para la gestión relacional pública institucional.

Con respecto a los demás actores del espacio local que no tienen vínculos directos con el gobierno municipal formalmente establecidos en la normativa, se comentaron sus posibles tipos de relaciones con ese gobierno, que abarcan formas de coordinación y cooperación, alianzas, contratos para provisión de bienes y servicios municipales y también el ejercicio de participación de esos actores para mostrar sus propios intereses, inclusive de índole económica en el caso de los actores privados. En estas relaciones se destacó nuevamente el papel del Alcalde como un agente integrador y coordinador de los diferentes esfuerzos de los diversos actores locales.

También se amplió la mirada y se observó una parte de la heterogeneidad de los espacios cantonales y cómo ello podría afectar las relaciones entre gobierno local y municipios. Al respecto, una conclusión general es que existen asimetrías entre los municipios, principalmente relacionadas con aspectos territoriales y demográficos; además esas asimetrías indican algún grado de relación (sin determinar causalidades) con los índices de desarrollo y competitividad cantonal (IDHc, IDGc, IPHc, IDS e ICC), de manera que los municipios más grandes en territorio, menos densos en población y con menor porcentaje de población urbana suelen ser los más rezagados en desarrollo y competitividad.

Pero también se abordó que el estado de desarrollo de un municipio no solamente tiene que ver con la acción de las respectivas municipalidades, sino que las evidencias (y otros estudios realizados) revelaron que ello depende de la presencia del Estado en el territorio, pues muchos de los servicios esenciales para el desarrollo local están en manos de entidades públicas. De esta manera, se observó que los municipios con más desarrollo son los que se ubican (con escasas excepciones) en la zona central del país que comprende la Gran Área Metropolitana (GAM) y por el contrario, los municipios de la periferia de la GAM y en particular los de las zonas costeras y fronterizas corresponden a los más rezagados.

Ese hecho implica que existe más presión sobre los gobiernos municipales fuera de la GAM para coordinar con los diversos actores de su espacio local y realizar acciones de su parte para propiciar el desarrollo de sus municipios (que tendrán más necesidades con respecto a los ubicados en la GAM); y por otra parte, las condiciones diferenciadas entre municipalidades rurales y las urbanas pueden incidir de manera distinta en la percepción de la importancia relativa que tienen los municipios con respecto a su propia municipalidad; lo cual es más significativo para los municipios que se ubican fuera de la Gran Área Metropolitana del país, debido a que tienen menos acceso a bienes y servicios provistos por las diferentes entidades estatales; de manera que la ausencia o poca presencia del Estado en los municipios rurales y alejados de la GAM, puede incidir en que los municipios de esas zonas valoren más a su gobierno local.

También se reconoció que existen diferencias en actitudes, oportunidades y capacidades para participar entre los municipios de zonas rurales y lo de zonas urbanas, además en las zonas urbanas pueden existir mayor número de diversos actores (públicos, privados y de sociedad civil) que pueden involucrarse con el gobierno local.

Todas estas particularidades entre municipios rurales y urbanos llevan a que deben ser tratados diferenciadamente a la hora de valorar su capacidad de gestión relacional. Así, en el estudio se encuentra evidencia para proponer que la proximidad (territorio, densidad y urbanidad) entre gobierno local y municipios diferencia las formas de participación, pues la cercanía física podría favorecer la gestión relacional. Pero también en ello puede incidir el nivel de desarrollo del municipio, pues donde hay más desarrollo tienden a existir mejores niveles generales de

educación en la población (lo cual se da principalmente en espacios urbanos o en la GAM) y se sabe (a partir de estudios empíricos que se han realizado) que las personas con más educación tienen mayor tendencia a la participación (y tienen más capacidades para ello). Sin embargo, también hay evidencia empírica de que las personas en las zonas rurales muestran mayor disposición a la participación ciudadana, con respecto a las zonas urbanas. Las razones que explican esta tendencia pueden estar en la mayor confianza entre las personas en los espacios rurales (capital social), un mayor sentido de pertenencia comunitaria y con el cantón (donde viven y trabajan), aunado a lo dicho con respecto a que en esas zonas la presencia de instituciones estatales es menor, por lo que la municipalidad adquiere mayor importancia relativa como entidad pública cercana a los munícipes.

En cuanto a las heterogeneidades socioespaciales también se tiene que los espacios rurales y urbanos se diferencian por la densidad de actores, lo cual tiene dos efectos: por una parte, menor cantidad de actores implica menor cantidad de conflictos potenciales y por tanto mayor facilidad para un gobierno relacional; en sentido opuesto, una mayor densidad de actores implica mayor potencialidad de conformar redes y por tanto más vínculos relacionales, lo cual, aunque implicaría mayor complejidad en la participación, también llevaría a mayor enriquecimiento de la democracia.

En otro tema, se observó que el presupuesto municipal (valorado en proporción a cada habitante) no parece ser un factor determinante en el desarrollo del municipio¹⁰⁰. Esto lleva a retomar que hay otras variables que pueden incidir para que en un cantón se alcance el desarrollo local; y tal como se ha comentado, las evidencias apuntan a que entre esas variables o factores figuran la presencia de otras entidades estatales en el territorio y la capacidad del gobierno local para coordinar los diferentes esfuerzos locales en pro del bienestar de sus munícipes.

Un aspecto crucial en la gestión relacional es el papel de los munícipes como actores políticos. En este sentido, se mostró que estudios realizados en el país evidencian munícipes reacios a participar; por lo tanto se puede afirmar que el hecho de contar con espacios y mecanismos para participar (establecidos formalmente en la normativa) no es condición suficiente para que en el caso costarricense se de una participación ciudadana activa, y por otra parte se refuerza el hecho de que esa sociedad civil activa es una condición indispensable para que pueda existir un gobierno relacional.

Finalmente, en el desarrollo el estudio se trataron particularidades organizativas de los gobiernos municipales del país que desfavorecen la gestión relacional. Por una parte, las lógicas organizativas burocráticas (que son características en el caso de Costa Rica) son limitantes de los procesos participativos; igualmente lo son los comportamientos legalistas y las corrientes eficientistas en la gestión; así como la preferencia por la democracia delegativa (representativa), lo cual no solo está en la actitud de las autoridades del gobierno local, sino también en la ciudadanía. También se pone dificultad a la participación ciudadana cuando la organización municipal (sus procesos administrativos, espacios físicos y las habilidades de los funcionarios) no se ha adecuado para recibir la participación ciudadana. Se une a lo anterior que FOMUDE (2008) encontró que los gobiernos municipales del país se caracterizan por la verticalidad en las relaciones con los actores comunitarios, privilegian relaciones personales con líderes comunitarios o se guían por intereses político partidistas, subestiman el potencial de los grupos

¹⁰⁰ Se recuerda que en cuanto a esta deducción, en el estudio se aclaró que se requiere un análisis más profundo a partir de más datos y más periodos presupuestarios para tener resultados concluyentes.

comunitarios y no evidencian interés en fomentar la planificación participativa y otras formas de fortalecimiento de la sociedad civil. Por tanto, todas estas características y prácticas apuntan a que en Costa Rica domina el estilo de gobierno local tradicional.

En resumen, los hallazgos de este estudio y las evidencias recopiladas de otros trabajos permiten concretar en las siguientes conclusiones:

Haciendo un balance de los resultados del análisis realizado en el estudio, se concluye que la gestión relacional (según la noción de gobernanza democrática para gobiernos de proximidad) en las municipalidades de Costa Rica es débil e incipiente. Débil por los diversos aspectos que la limitan e incipiente por la baja participación ciudadana que se evidencia. Algunos de los principales motivos son:

- El tipo de gobierno municipal característico en el caso costarricense es el tradicional: vertical, representativo y burocrático; con tipos de liderazgo de las autoridades locales caracterizados como asistenciales, políticos, ejecutivos, emprendedores desde arriba (típicos de modelos de gobierno tradicional).
- Autoridades políticas de los gobiernos locales que controlan los mecanismos y espacios de participación; y que además no los promueven (según la evidencia tomada de FOMUDE 2008).
- Hay evidencia del poco uso de mecanismos de democracia directa en las municipalidades de Costa Rica. También se sabe que a la fecha solo el 41,9% de las municipalidades se han ocupado de crear reglamentos para la participación ciudadana; de esto se deduce que en la mayoría de las municipalidades se da poca importancia a la participación.
- Estudios empíricos muestran que en Costa Rica la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local es pobre. Además, otros estudios evidencian que los costarricenses son apáticos a involucrarse en organizaciones civiles.

Y vale recordar que esta es la realidad, a pesar de que la participación ciudadana es un mandato legal para las municipalidades en Costa Rica.

Para el desarrollo de un gobierno local más participativo, se reconocen en el estudio barreras que se deben superar:

- La pobre actitud de las personas con respecto a la participación ciudadana y la tendencia a la democracia delegativa.
- La baja capacidad de las personas para influir en las decisiones, acciones del gobierno municipal y las políticas públicas locales (debido al gobierno vertical y representativo que centraliza muchas decisiones relevantes en las Comisiones municipales y en las facultades del Concejo y el Alcalde).
- El control por parte de las autoridades del gobierno local sobre los espacios y mecanismos de participación y su posibilidad de captura de algunos de esos espacios y mecanismos.

- La limitada capacidad de varios de los grupos de participación (normativamente vinculados al gobierno municipal) para incorporar a más personas o para incidir en más temas de interés local.
- La debilidad de los Concejos de Distrito para promover la participación de las comunidades e incidir en las decisiones de gobierno municipal.
- La actitud de las autoridades del gobierno local para abrirse a la participación activa y promoverla.

Por otra parte, en los resultados del estudio se muestra que las asimetrías cantonales llevan a que, al valorar la gestión relacional de los gobiernos de proximidad en Costa Rica, no se pueda pensar en medir a todos los municipios con la misma regla. Por el contrario, se deben considerar para cada caso sus particularidades, pues cada municipio tiene sus propias realidades (diferenciadas características territoriales, demográficas y sociales). En ese sentido, se deduce que a la hora de buscar una forma de llevar a la práctica un gobierno relacional, cada gobierno local deberá ajustarse a su propio contexto y adaptar (adoptar y ajustar) su forma relacional de acuerdo con esas condicionantes.

Finalmente, este estudio sugiere que los factores que inciden en la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para realizar una gestión relacional se pueden agrupar en las siguientes dimensiones: institucional, política, social, procesos, organizacional y factores condicionantes del espacio municipal. A partir de esas dimensiones y con base en la información contenida en este estudio, además de aportes extraídos de otros trabajos, se puede contar con una base de análisis para el estudio de los gobiernos relacionales en Costa Rica, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 22. Propuesta de dimensiones de análisis para la gestión relacional en gobiernos locales de Costa Rica.

Dimensión	Aspectos considerados
Institucional	Existencia de reglas formales e informales para la participación ciudadana y de otros actores en la toma de decisiones del gobierno local: incluye políticas y normas para la participación ciudadana (obligatoriedad de incluir la participación de los munícipes, así como los mecanismos y espacios para la participación), pero también acuerdos y prácticas de relación entre los actores (sin que estén reglamentados, además de comportamientos como clientelismo, afinidades político partidistas, vínculos personales con dirigentes comunitarios, entre otros).
Política	Papel de los actores políticos del gobierno local y su comportamiento con respecto a la participación ciudadana y de otros actores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Características políticas de los líderes: tipos de liderazgo evidenciado por los actores políticos del gobierno local (con respecto a comportamientos relacionales). ▪ Habilidades y aptitudes de los líderes políticos para incluir a diversos actores en procesos de deliberación, negociación y búsqueda de consensos. ▪ Capacidad receptiva para capturar las realidades o demandas ciudadanas.

Dimensión	Aspectos considerados
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsabilidad ante los munícipes (en los procesos y por sus productos y resultados). ▪ Disposición política a la transparencia y rendición de cuentas. ▪ Evidencia de prejuicios o temores con respecto a la participación de otros actores. ▪ Evidencias de tendencias o comportamientos clientelares y político partidistas. ▪ Atribución del líder político como representante electo (tendencia al elitismo político). ▪ Ejercicio de la autoridad delegada para promover, controlar o bloquear la participación.
Social	<p>Habilidades, aptitudes y actitudes hacia la participación por parte de los munícipes y otros actores sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disposición de las personas a la participación, vínculos asociativos entre personas (capital social, sociabilidad, pluralismo, afiliación, convivencia –PNUD-CR, 2013; pp. 25 y 50) y entre actores (confianza, alianzas, cooperación, formación de redes). ▪ Disposición de los munícipes y de otros actores a formar redes políticas y alianzas para trabajo colaborativo. ▪ Comportamientos de los munícipes y los actores en espacios de diálogo, deliberación y formación de consensos. ▪ Comportamientos de los munícipes y otros actores en formas de trabajo conjunto, cooperación y alianzas. ▪ Comportamiento o actitudes de los munícipes y otros actores en cuanto a un papel de corresponsabilidad con el gobierno municipal. ▪ Identificación de munícipes y de otros actores con su municipalidad (percepción de su importancia y sentido de pertenencia). ▪ Capacidad de los munícipes y de otros actores para participar (habilidades, conocimiento, experiencia, organización, empoderamiento).
Procesos	<p>Formas en las que se llevan a cabo las dinámicas participativas y de toma de decisiones en el gobierno municipal, así como otras formas de relación entre gobierno y munícipes (usuario, cliente, votante, auditoría ciudadana, etc.). Implica aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Observar las instancias de participación que se han generado en el municipio. ▪ Tipos de mecanismos de consulta a los munícipes que se desarrollan en el municipio. ▪ ¿Cuántos actores o grupos de participación están constituidos? ¿Cómo participan y con qué frecuencia lo hacen? ¿En qué temas intervienen? ▪ Observar la calidad en los procesos de participación: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Se garantiza formalmente la participación de la ciudadanía en el presupuesto municipal? (CGR, 2014b; p. 108). - Su observa instrumentalización de la participación (Ruano, 2010; p. 104). - Los mecanismos de participación son manipulados (hacia decisiones que ya se tienen predefinidos) o se dan de manera tal que la participación de los demás actores sí influyen en las decisiones.

Dimensión	Aspectos considerados
	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué tanto pueden incidir los actores en las decisiones? ▪ Porcentaje o proporción del presupuesto municipal en que pueden participar los munícipes (CGR, 2014b, p. 111). ▪ Forma en la que se observa la dinámica para gestionar redes de actores (relaciones entre grupos de actores). ▪ Forma en la que toman las decisiones en el gobierno local (en los casos donde se puede involucrar a los demás actores¹⁰¹). ▪ En la toma de decisiones del gobierno local se observa un comportamiento elitista y tecnocrático o participativo e inclusivo. ▪ Observar los factores que limitan o condicionan la participación de otros actores. <ul style="list-style-type: none"> - ¿Se facilita por parte del gobierno local que otros participen? - ¿Cómo se organiza y canaliza la participación de otros actores? - ¿Qué tanta importancia se le da a la participación de otros actores? ▪ Los grupos organizados están capturados por ciertos intereses o son representativos de los intereses y voluntades de a quienes dicen representar. ▪ ¿Cómo se relacionan los actores comunitarios con el gobierno local? ¿y los otros actores? ▪ ¿Cómo es la dinámica de participación de los Concejos de Distrito?
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tipo de gestión (burocrática, eficientista, relacional) y manera en que se aborda la participación (según el tipo de gestión). ▪ Comportamiento legalista, burocrático y eficientista de la administración. ▪ La capacidad administrativa para recibir la participación ciudadana y promoverla. <ul style="list-style-type: none"> - Disposición de procesos organizativos y espacios físicos para recibir la participación. - Habilidades y aptitudes de los funcionarios para interactuar con los munícipes y los demás actores en mecanismos y espacios de participación. - Disposición de recursos para implementar la participación (¿se cuenta con recursos para ello?).
Factores condicionantes del espacio municipal	<p>Particularidades espaciales y sociodemográficas que inciden en las posibilidades de los procesos de participación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Factores potenciadores a nivel de contexto: <ul style="list-style-type: none"> - Proximidad relativa (física) entre gobierno local y munícipes. - Mayores niveles de desarrollo humano (y mayor nivel de educación). - Mayor densidad de actores en el espacio local. - Disposición de los munícipes a la participación (mayor en espacios rurales). ▪ Factores limitadores a nivel de contexto: <ul style="list-style-type: none"> - Lejanía relativa (física) entre gobierno local y munícipes. - Menores niveles de desarrollo humano (pobreza y menor nivel de

¹⁰¹ Es importante tener presente que la ciudadanía o los demás actores no pueden participar en todas las decisiones. Hay temas o formalismos de actuación de las autoridades que son exclusivas de su responsabilidad, según su responsabilidad legal y su rol como depositarios de la autoridad pública.

Dimensión	Aspectos considerados
	educación). - Baja densidad de actores en el espacio local. - Baja disposición de los munícipes a la participación (característico de espacios urbanos).

Fuente: elaboración propia.

13. Reflexiones finales y nuevas líneas de investigación

El valor del gobierno de proximidad (participativo) es un estadio de evolución que ayuda a un constructo democrático. Es decir, con la incursión del ejercicio de la gobernanza democrática en la proximidad, se puede ir enriqueciendo la democracia, a través de un progresivo aprendizaje y adaptación de las formas participativas a las necesidades o realidades de cada municipio.

Pero esto requiere cambios en las formas de pensar y de actuar en los espacios municipales.

Así, por ejemplo, tomando ideas de Parrado, Löffler y Bovaird (2005), se plantea como útil (o necesario) cambiar la visión que se tiene sobre el gobierno local y la manera en que se le evalúa; esto es, superar la valoración del gobierno municipal por sus resultados (eficiencia y eficacia en la capacidad organizacional) para valorarlo por su aporte a la calidad de vida de las personas¹⁰².

Esto implica que el gobierno municipal debe, sin duda, asumir un rol de integrador y coordinador de los diferentes esfuerzos locales (públicos, privados y de sociedad civil) para que se alcance el desarrollo del municipio.

Y debe ser así, pues tal como se ha reiterado en este estudio, existen ámbitos del desarrollo local que no están en las manos del gobierno municipal; de manera que ineludiblemente será necesario aprender a hacer gestión relacional, si es que en realidad se desea aspirar a ese gobierno de proximidad promotor de la calidad de vida¹⁰³. A la vez, esto se apoya en que el desarrollo del municipio tiene estrecha relación con el sistema político local y la calidad de la acción del gobierno local (Ver Cunill, 2004); es decir, acción política combinada con eficiencia y la eficacia en la administración de los bienes y servicios municipales.

Sin duda, todo esto está de acuerdo con la apreciación del valor de la municipalidad en su rol de promotor del desarrollo local, la descentralización y el fortalecimiento democrático. Pero también implica un enorme reto para cambiar la forma actual de gobierno tradicional e ir madurando hacia un gobierno relacional.

De este estudio se derivan dos posibles acciones para fomentar ese cambio:

- Aprovechar el potencial de actores sociales que pueden ayudar a crear confianza en la ciudadanía para participar y empoderarla, tal como los Concejos de Distrito y las Asociaciones de Desarrollo Comunal, pues estos grupos funcionan como “juntas de

¹⁰² “La calidad de vida supone ir más allá de la calidad de los servicios municipales” (Parrado *et al.*, 2005).

¹⁰³ La gestión relacional puede ayudar a mejorar la gestión municipal a través del reconocimiento de las necesidades con la participación de los munícipes y también como forma de organizar los recursos disponibles en manos de los diversos actores, para canalizarlos estratégicamente a las áreas prioritarias para el desarrollo.

vecinos” y se perfilan como actores que pueden revitalizar el papel de ciudadano activo en los asuntos de sus comunidades y en consecuencia, de sus gobiernos municipales.

- Además, se resalta la necesidad de fomentar el desarrollo de liderazgos políticos que asuman en su ejercicio la promoción de la integración de la ciudadanía y de otros actores con los gobiernos locales¹⁰⁴ (necesidad de cambiar el rol del político local de autoridad representativa a líder facilitador).

De esta manera, aquí se plantea la necesidad cambiar la visión de la exigencia con respecto a la función del gobierno local y trabajar en dos acciones; la primera tiene como propósito fomentar el compromiso ciudadano (y mermar la apatía a participar); la segunda, busca trabajar en un cambio en los actores políticos más influyentes en cuanto a la posibilidad de contar con un gobierno relacional, lo cual además implica, de su parte, tener que ceder poder a la ciudadanía.

Para finalizar:

Es válido preguntarse cómo se aprecia la dimensión relacional en casos empíricos. Esto queda pendiente como una línea de investigación que puede aprovechar los hallazgos generales encontrados en este estudio; particularmente, lo que concierne a las dimensiones de análisis propuestas para el estudio de la gestión relacional esbozadas en las conclusiones de esta investigación.

En esa misma lógica de investigación, sería de relevancia realizar un estudio comparativo de las realidades de gestión relacional entre diversas municipalidades costarricenses a fin de conocer sus experiencias y recabar aprendizajes y buenas prácticas que sirvan para alimentar las iniciativas en otros gobiernos municipales, así como en los mismos casos de estudio.

¹⁰⁴ Ese no es novedoso, pues para el caso de Costa Rica ya ha sido tratado por autores como Hernández (2014) y Obando (2014), entre otros. Sin embargo, en el desarrollo de esta tesis nuevamente se ha ampliado el espectro de los aspectos en los que influyen las autoridades del gobierno local con respecto a la participación ciudadana y de otros actores sociales; de manera que es válido reiterar esa necesidad de contar con los liderazgos políticos adecuados para propiciar la gestión relacional.

Glosario

Alcalde: munícipe elegido por voto popular para ocupar el cargo de funcionario ejecutivo municipal que, entre otros aspectos, ejerce la función de representante legal de la Municipalidad, además de administrador y jefe de las dependencias municipales (Código Municipal, art. 14 y 17).

Concejo de Distrito: órgano distrital integrado por cinco miembros propietarios y cinco suplentes, todos de elección popular de entre los vecinos del distrito. Este Concejo funciona como una “junta de vecinos” y se encarga de colaborar, coordinar y vigilar la actividad municipal que se desarrolla en el respectivo distrito (existe un Concejo de Distrito por cada distrito de un cantón) (IFAM, s.f. e IFAM, 2002).

Concejo municipal: cuerpo deliberativo integrado por los regidores elegidos por voto popular de entre los mismos munícipes. Entre otros aspectos, le corresponde la función de fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme con el plan de gobierno del Alcalde (Código Municipal, art. 12 y 13).

Gobierno municipal (gobierno local): administrador de los intereses y servicios locales en cada cantón, formado por un cuerpo deliberativo denominado Concejo (integrado por regidores municipales de elección popular) además por el Alcalde y su respectivo suplente (también elegidos por voto popular) (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 169 y Código Municipal, art. 12).

Municipalidad: persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir fines (Código Municipal, art. 2).

Munícipe: vecino de un cantón (IFAM, s.f.).

Municipio: conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón (Código Municipal, art. 1).

Regidor: munícipe elegido por voto popular que forma parte del Concejo municipal. Es sinónimo de concejal (IFAM, s.f.).

Síndico: munícipe electo popularmente para representar a su distrito ante el Concejo municipal (IFAM, s.f. e IFAM, 2002).

Bibliografía

- Aguilar, F. (2011). La descentralización como política pública. Una interpretación histórica para el caso costarricense. En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica (págs. 133-143). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Municipal / Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. UNED, IFAM – San José, Costa Rica.
- Aguilar, J. (s.f.). Los desafíos de la municipalidad en el Siglo XXI. Charla dictada para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM en la Conferencia inaugural del IX Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2010-2016.
- Alfaro, F. (2009). Presentación a nombre de la Contraloría General de la República de Costa Rica: *Presupuesto participativo: experiencia costarricense*. Seminario internacional sobre presupuesto participativo y control social. Brasil, del 14 al 16 de setiembre de 2009. En: http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/actividades/ver/id_actividad/156
- Alfaro, R. (2007). *El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*. Cuadernos para la ciudadanía. Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia, Asociación Ciudadana Activa. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Alfaro-Redondo, R. y Seligson, M. (2012). Capítulo seis: gobiernos locales. En: Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política (páginas 141 a 162). Programa Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica, Barómetro de las Américas 2012 (LAPOP, Universidad de Vanderbilt), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Alfaro-Redondo, R., Rodríguez, J., Vargas-Cullell, J. y Seligson, M. (2010). Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Programa Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica, Barómetro de las Américas 2012 (LAPOP, Universidad de Vanderbilt), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Alguacil, J. (2004). La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 289-305. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, España. Obtenido desde <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=179817830001>
- Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *POLIS Revista latinoamericana*. 12 | 2005. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Polis [En línea], 12 | 2005, Publicado el 17 agosto 2012, consultado el 14 agosto 2015. URL: <http://polis.revues.org/5614>; DOI: 10.4000/polis.5614
- Alonso, J. (1998). Democracia. Conceptos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alvarado, R., & Pérez M. (2004). *El Gobierno Local en Costa Rica. # 1. Organización Política y funciones*. Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo. Serie Administrativa Municipal N°1. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Obtenido desde: http://www.ifam.go.cr/docs/goblocales_1.pdf.

- Andréu, J. (s.f.). “Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada”. Fundación Centro Estudios Andaluces. España.
- Andrews, M. y Shah, A. (2008). Capítulo 3: Evaluación del desempeño de los gobiernos locales en los países en desarrollo. En: Serie sobre sector público, buen gobierno, responsabilidad y rendición de cuentas. Prestación de servicios públicos, editado por Anwar Shah. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A Bogotá, Colombia.
- Araya, J. (23 de setiembre de 2015). Costarricenses se ven motivados a votar en febrero. Semanario Universidad, disponible en: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/costarricenses-se-ven-motivados-a-votar-en-febrero/>
- Arriaga, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES. Dirección de Gestión y Desarrollo Local. CEPAL, Santiago de Chile.
- Arrieta, E. (25 de setiembre de 2015). Impacto de alcaldes convence a ticos de votar. LaRepública.net. Disponible en: https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533333474&p=fb
- Artavia Chacón, Calderón Coto, Jiménez Rojas y Obando Villalobos. (2012). Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos municipales de Costa Rica, a partir del caso de estudio: Municipalidad de Moravia. (Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública). Universidad de Costa Rica, San José, C.R.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (7 de noviembre de 1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. (Versión de la norma: 16 de 16 del 25/06/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 16 de marzo de 2015.
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. (2010). Avaluaciones básicas municipales: hacia la mejora de la gestión local. Revista ALIDE / Julio-setiembre 2010.
- Blanco, I. y Brugué, Q. (2013). Inclusividad democrática e inteligencia colectiva, ¿la gobernanza participativa como respuesta? En: Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social, E. Raya, M. A. Espadas y M. Aboussi (coords.), Barcelona, Icaria, pp. 19-42.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003a). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26. (Jun. 2003). Caracas.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003b). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2003, pp. 5-42. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

- Bosque, D. (3 de setiembre de 2014). 17 municipios forman el ‘club’ de los más ineficientes. Nacion.com; disponible en: http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/municipalidades-forman-club-ineficientes_0_1436856367.html
- Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R. (2003). Participación y democracia: asociaciones y poder local. En: Movimientos sociales: cambio social y participación / María Jesús Funes Rivas (aut.), Ramón Adell Argilés (aut.), 2003, ISBN 84-362-4835-X, págs. 109-132.
- Centro Centroamericano de Población (CCP). (2015). Proyecciones distritales de población de Costa Rica, 2013. Base de datos generada desde el sitio Web del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (<http://ccp.ucr.ac.cr/>).
- Comisión Especial para que se conozca sobre la reforma política y del régimen municipal (2001). Dictamen unánime afirmativo sobre la “Transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales. Expediente legislativo 14.310. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 17 de octubre de 2001.
- Conejero E., & Pizarro E. (2007). *En busca de la gobernanza democrática local*. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid, España.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2010). Resolución RDC-120-2010 del 16-07-2010. Directrices generales a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito para el adecuado uso, registro, incorporación y validación de información en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). (D-3-2010-DC-DFOE). Disponible en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/foe/Docs/F-29_Anexo_RDC-120-2010_SIIM.pdf
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2011a). Aspectos que podrían resultar de interés en el proceso de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal. En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica (pp. 260-286). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. – San José, C.R.: UNED, IFAM, 2011. ISBN 978-9930-94-420-2.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2011b). Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2010. Sexto informe, agosto 2011. DFOE-DL-IF-17-2011. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2012). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2011. DFOE-DL-IF-3-2012. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2013a). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2012. Octavo informe, agosto 2013. DFOE-DL-IF-11-2013. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2013b). Informe sobre la auditoría de carácter especial acerca de Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en el sector municipal. Informe No. DFOE-DL-IF-1-2013. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios para el Desarrollo Local. Contraloría General de la República. Disponible en:

http://www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Informes%202013/b-%20informes_febrero_2013/DFOE-DL-IF-01-2013.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2014a). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2013. Noveno informe, agosto 2014. DFOE-DL-IF-7-2014. CGR, San José Costa Rica.

Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2014b). Manual del usuario externo del Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/portal/documentos/manuales-circulares-diretrizes/02-manual-usuario-siim-9-12-14.PDF>

Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2015). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014. Décimo informe, julio 2015. DFOE-DL-IF-00004-2014. CGR, San José Costa Rica.

Crhoy.com (12 de agosto de 2014). Sector municipal analiza situación y escasez del agua en el país. En: <http://www.crhoy.com/sector-municipal-analiza-situacion-y-escasez-del-agua-en-el-pais/>

Cruz, J. (s.f.). Informe final: la gestión política y las dinámicas municipales en Costa Rica. Décimo octavo informe de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Comisión Nacional de Rectores y Defensoría de los Habitantes. Programa Estado de la Nación, Comisión Nacional de Rectores. San José, Costa Rica.

Cruz, M. (2015). “58 municipios tejen red para combatir el desempleo”. La Nación. Consultado el 29 de mayo de 2015. En: http://www.nacion.com/economia/politica-economica/municipios-tejen-red-combatir-desempleo_0_1490450990.html

Cubero Hurtado, Elizondo Mora, Gómez Acuña, Ramírez Marín y Ramírez Víquez. (2015). Análisis Prospectivo del Sector de Agua Potable de Costa Rica al año 2040. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

Cubillo, M. (2008). La dimensión política del desarrollo local. En: Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: óptica académica. María Cecilia Montemayor Marín y otros. ISBN-13: 978-84-691-3038-4. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/356/>

Cunill, N. (2000). El control social sobre la Administración Pública: Precisando límites en un tema difuso. En: CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Venezuela: CLAD.

Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Publicado en Bresser y Pereira, Luiz, C. *et al.* Política y Gestión Pública, FCE/CLAD, Buenos Aires, 2004. Reproducido en “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”. Proyecto de Modernización del Estado, disponible en www.modernizacion.gov.ar

- Dahl, R. (1974). "Poder", en Sills, David (ed.), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 8. Aguilar. Madrid, España.
- De la Maza, G. (2009). Estado actual y desafíos para la institucionalización de la participación ciudadana en Chile. En De la Maza, Gonzalo y Daniel Flores Gestión Municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana, Santiago de Chile: LOM, página 13-47.
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad – DINADECO. (2013). Memoria institucional 2012-2013. DINADECO, República de Costa Rica.
- Echebarría, K. (2000). Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.
- Fernández, A. (8 de setiembre de 2015). Municipios subejecutan el 25% de los fondos para carreteras. Elfinancierocr.com; disponible en: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Municipios-ejecutan-solo-fondos-carreteras_0_806919305.html
- Font, J. (2001). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos. Editor: *Fundació Rafael Campalans*. ISSN 1138-4514
- Fortalecimiento Municipal y Descentralización - FOMUDE. (2008). Anexo D: Árbol de Problemas y Marco Lógico. En: Convenio para la financiación el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica. Convenio No. CRI/B7-310/99/0150. Expediente de acuerdo de contribución entre el Proyecto FOMUDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, FOMUDE-CONV-UN-001-2008. Disponible en: <http://www.pnud.or.cr/images/stories/PRO-DOC.pdf>
- Fortalecimiento Municipal y Descentralización - FOMUDE. (2010). Informe final: FOMUDE-NAL-SERV-004-2009 "Contratación de un estudio sobre competencias municipales para Costa Rica, Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (Proyecto FOMUDE)".
- Fraisse, L. (2004). Capítulo 12. Economía solidaria y democratización de la economía. Libro Economía Social y solidaria. Una visión europea. Laville, Jean-Louis; (*Compilador*). Editorial: UNGS - Editorial Altamira - Fundación OSDE. Colección Lecturas de Economía Social Nº 16. ISBN: 987-9423-34-8 – 288.
- González, R. (2007). Poderes locales, nación y globalización. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile.
- Hernández, J. (Setiembre, 2011). Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina. Circunstancia. Año IX - No 26.
- Hernández, O. (2014). Exigencias de la nueva gobernanza para las municipalidades. En: Administrar lo Público II: resultados de investigación y casos de estudio, 2. ed. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Universidad de Costa Rica. CICAP-UCR, San José, Costa Rica.

- Hernández, O. (2015). Transferencia de Competencias a las Municipalidades: una comparación del marco político-jurídico entre Costa Rica y Puerto Rico. En: Congreso Internacional de la red e – mun (9: 2014: San José, Costa Rica). Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento: memoria (págs. 796-819). Mayela Cubillo M., Arllery Rivera F., compiladoras. Universidad de Costa Rica, CICAP. San José, C.R.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. McGraw-Hill Interamericana, 4ta. Edición. México, D.F.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados – ICAA. (2013). Informe Cuestión de la Gestión de los Recursos Hídricos y las Aguas Residuales desde una Perspectiva de Derechos Humanos. En: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsWasteWater/CostaRica.pdf>
- Instituto de Altos Estudios en Gerencia Social – IAE. (2007). Anexo 3: Categorización de las municipalidades según su tipología. Proyecto: Estudio de necesidades de capacitación / operativización del plan de capacitación para las 81 municipalidades y 8 concejos municipales de distrito. Licitación FOMUDE-NAL-SERV-002-2005. Disponible en: <http://www.ifam.go.cr/fomude.aspx>
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM. (s.f.). El Régimen Municipal en Costa Rica. Sección de Investigación y Desarrollo, IFAM.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM. (2002). Código municipal comentado e índice analítico. San José, Costa Rica: Dirección Jurídica IFAM.
- Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Municipal (2011). Ideario sobre la descentralización en Costa Rica / Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José, Costa Rica: UNED, IFAM, 2011.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC. (2015). C11. Indicadores demográficos y sociales, provincia, cantón, distrito [base de datos del Censo 2011, características demográficas]. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx> (consultada el 1 de octubre de 2015).
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo - INVU. (2011). Plan de ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana 2011-2030. Unidad de Planificación Territorial, Dirección de Urbanismo, INVU. San José, CR. Disponible en: http://www.mivah.go.cr/Documentos/potgam/PROPUESTAS-3_21_AGO 2012.pdf
- Kliksberg, B. (mayo, 1997). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Revista del CLAD*, 7(8), 267-309.
- La Nación (14 de abril de 2015). Quema de un carro y reses heridas elevan tensión en zona indígena de Salitre. En: http://www.nacion.com/sucesos/Quema-heridas-tension-indigena-Salitre_0_1481451955.html
- La Nación (14 de agosto de 2014). Municipio debe resolver en un año la falta de agua en Paraíso. En: http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Municipio-resolver-falta-agua-Paraiso_0_1432856756.html

- La Nación (21 de febrero de 2015). Indígenas culpan a Gobierno de atizar conflicto en Salitre. En: http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Indigenas-Gobierno-atizar-conflicto-Salitre_0_1471052899.html
- La Nación (27 de febrero de 2013). Sala Cuarta anula acuerdo municipal para moratoria a piña en Pococí. En: http://www.nacion.com/economia/Sala-Cuarta-municipal-moratoria-Pococi_0_1326267524.html
- La Nación (27 de mayo de 2014). Concejo Municipal de Barva suspende permisos de construcción ante escasez de agua. En: http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Concejo-Municipal-Barva-suspende-construccion_0_1417058546.html
- La Nación (6 de marzo de 2013). Guácimo sostiene moratoria a cultivo frutero. En: http://www.nacion.com/archivo/Guacimo-sostiene-moratoria-cultivo-frutero_0_1327667349.html
- León, J.C. (2010). Gobierno de proximidad: alternativa ciudadana de buen gobierno, el caso de México. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 nov. 2010.
- Mata, E. (26 de mayo de 2015). Alcaldes aceptan excesos en costosa reforma municipal. Nacion.com; disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Alcaldes-aceptan-excesos-reforma-municipal_0_1489851051.html
- Matthew Andrews y Anwar Shah. (2008). Capítulo 3: Evaluación del desempeño en los gobiernos locales en los países en desarrollo. En: Serie sobre sector público, gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas. Prestación de Servicios Públicos. Editado por Anwar Shah. pp. 63-84. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Cultura y Juventud - MCJ. (2007). Guía para Comités de la Persona Joven. Consejo de Política Pública de la Persona Joven del Ministerio de Cultura y Juventud. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación y Política Económica – MIDEPLAN. (2013). Costa Rica. Índice de Desarrollo Social (IDS) 2013. Disponible en: www.mideplan.go.cr
- Ministerio de Planificación y Política Económica – MIDEPLAN. (2014). Organigrama del sector público costarricense (actualizado a octubre de 2014). Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/2014-05-20-21-27-18/89-modernizacion/organizacion-del-sector-publico>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), Programa Estado de la Nación (PEN) y Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). (2007). Manual explicativo de los organigramas del sector público costarricense. San José, CR.
- Montenegro, C. y Vargas, J.P. (2011). Aportaciones de la Fundación DEMUCA al ideario. En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica (páginas 240-249). Instituto de Formación

y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal – San José, C.R.: UNED, IFAM, 2011.

- Nardi, M. y Pereira, S. (2006). Proximidad territorial y desarrollo local-rural: las ferias francas de la Provincia de Misiones – Noreste Argentino. INTERAÇÕES. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 8, núm. 13, pp. 51-61, Set. 2006.
- Obando, M. (2014) ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos de la implementación de un modelo relacional. Páginas 195-212, en: Administrar lo Público II: resultados de investigación y casos de estudio, 2. ed. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Universidad de Costa Rica. CICAP-UCR, San José, Costa Rica.
- Oreamuno Vignet, Arguedas Molina y Vargas Chavarría. (2010). Análisis legal de la participación ciudadana en Costa Rica. Disponible en: www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/docs/PRODUCTOS%2520FOMUDE%25202006-2011/R4-Productos/P16%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520de%2520normativas%2520sobre%2520participaci%25C3%25B3n%2520ciudadana/01%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520Legal.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cl
- Ortiz, A. y Varela, G. (2011). La descentralización en Costa Rica: una necesidad impostergable. En: En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica (págs. 195-209). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Municipal / Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. UNED, IFAM – San José, Costa Rica.
- Oszlak, O. (1977). Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol 8. Buenos Aires Argentina.
- Ottone, E. (2011). “Gobernar la Globalización”.- Editorial Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Pallavicini, V. (2004). Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Costa Rica.
- Parrado, S., Löffler, E. y Bovaird, T. (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, pp. 1-15. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Pastor, E. (2008). Capítulo 3: Políticas y prácticas de participación ciudadana en lo local. En: La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia (pp. 129-204). Tesis doctoral, Universidad de Murcia. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10201/148>
- Pastor, E. (2011). Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales de Bienestar (Murcia, España). RAP-RIO DE JANEIRO 45(2):377-99. MAR./ABR. 2011.

- Peters, G. (2005). Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 585-589. El Colegio de México, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Costa Rica (PNUD-CR). (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. Costa Rica / PNUD, San José, CR. ISBN 978-9968-794-63-3.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Costa Rica (PNUD-CR). (2011). Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011. PNUD; Universidad de Costa Rica. San José, C.R.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). Informe final: Evaluación del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica” (Proyecto No. 631010-PNUD/F073 ONU-HABITAT). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2011). Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica; Universidad de Costa Rica. San José, C.R.
- Programa Estado de la Nación – PEN. (2001). Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación – PEN. (2012). XVII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Capítulo 5: Fortalecimiento de la democracia. Consejo Nacional de Rectores, CR. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Cap-5-Fortalecimiento-de-la-Democracia.pdf
- Programa de Estado de la Nación – PEN. (2013). Decimonoveno Informe del Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica.
- Pulido, N. (2007). Actores en red: letra y ritmo del desarrollo local. XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ramírez, P. (1996). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Alicia Ziccardi (coord.). Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México. Revista Mexicana de Sociología, vol. 58, núm. 3, julio-setiembre, 1996, pp. 317-320.
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2011). Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2011. Cap 3. Capacidad de gestión de los gobiernos locales (pp. 125-126). Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (28 de setiembre de 2015). Alta morosidad en impuestos socava labor de 34 municipios. Nacion.com; disponible en: http://www.nacion.com/economia/finanzas/Alta-morosidad-impuestos-socava-municipios_0_1514848511.html

- Rojas, O. (2007). Evolución del régimen municipal en Costa Rica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Programa Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Consejo Nacional de Rectores, San José. Costa Rica.
- Rosales, M. (2012). Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina, de CGLU y FLACMA. Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- Ruano, J. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 93-108.
- Semanario Universidad (15 de mayo de 2015). Poder Ejecutivo y Gobiernos Locales acuerdan ¢126 mil millones para fortalecimiento de red vial cantonal. En: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/poder-ejecutivo-y-gobiernos-locales-acuerdan-%C2%A2126-mil-millones-para-fortalecimiento-de-red-vial-cantonal/>
- Sequeira, A. (25 de agosto de 2015). Plan municipal le quita ¢63.000 millones al Gobierno. Nacion.com; disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Plan-municipal-quita-millones-Gobierno_0_1508249204.html
- Sequeira, A. (28 de agosto de 2015). Errores en plan municipal ponen en apuros a los diputados. Nacion.com; disponible en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Errores-municipal-ponen-apuros-diputados_0_1508649162.html
- Sequeira, A. (5 de setiembre de 2015). Gobierno costeará con deuda giro de dinero a municipios. Nacion.com; disponible en: http://www.nacion.com/nacional/Gobierno-costeara-deuda-dinero-municipios_0_1510049116.html?utm_source=Email&utm_medium=newsletter&utm_content=-+Gobierno+costear%C3%A1+con+deuda+giro+de+dinero+a+municipios+-+2015-09-06-01&utm_campaign=Newsletter+lanacion+Vespertino+05-09-15+16%3A09%3A03
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En: J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 33-42.
- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. *Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona*.
- Subirats, J. (2009). Estrategias de las entidades locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas. El nuevo papel de los Gobiernos Locales. Ponencia realizada el 6 de julio de 2009 en el encuentro: Retos del municipalismo en un Estado cooperativo. Plan Estratégico FEMP Siglo XXI. Federación Española Municipios y Provincias, FEMP. San Lorenzo de El Escorial, Madrid. España.
- Tarragona, M. (2006). El gobierno de la complejidad y la diversidad: Los liderazgos necesarios. En Esteve, J., & Fernández, A. *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*. Coordina: América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Obtenido desde http://www.aeryc.org/correspondencia/conclusions_03_2009/publicacion%20caguas%20DEF%20020608.pdf

- Torrealba, A. (2011). La descentralización fiscal en las municipalidades costarricenses a la luz de los principios de la hacienda local. En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica (páginas 45-77). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal – San José, C.R.: UNED, IFAM, 2011.
- Tribunal Centroamericano del Agua (2004). Resumen ejecutivo de casos: Costa Rica – Eventual explotación del Acuífero de Nimboyores en Santa Cruz, Guanacaste. En: http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/caso_acuifero_nimboyores.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones – TSE. (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto 03-98, publicado en La Gaceta 204 del 21 de octubre de 1998.
- Tribunal Supremo de Elecciones –TSE. (2012). Elecciones municipales en cifras 2002-2010 [archivo de computador]. Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. ISBN 978-9968-907-77-4. Disponible en: http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras_2002_2010.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones –TSE. (2015). Fichero Cantonal. Elecciones municipales 2016. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/fichero.html>
- Ulate, A., Madrigal, G., Ortega, R. y Jiménez, E. (2012). Índice de Competitividad Cantonal [Costa Rica, 2006-2011]. Observatorio del Desarrollo (OdD), Universidad de Costa Rica. - 2. Ed – San José, CR. Disponible en: <http://www.icc.odd.ucr.ac.cr/docs/ICC-OdD-2012.pdf>
- Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL). (2014). Código Municipal Comentado, Ley No. 7794, actualizado a octubre del 2014. San José, C.R. Disponible en: <http://ungl.or.cr/sites/all/themes/ungl/img/Codigo-Municipal-2014.pdf>
- Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). (2007). Contexto y estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. FOMUDE. Estudio sobre descentralización. Documento No. 18.
- Valerio, Mayra (Presidenta de la Unión Cantonal de Asociaciones de Moravia). (22 de junio de 2015). Comunicación personal (vía telefónica). (Melvin Obando Villalobos, entrevistador).
- Vargas-Cullell, J., Rosero-Bixby, L. & Seligson, M. (2004). Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004-6. LAPOP 2006. Un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL).
- Vargas-Cullell, J., Rosero-Bixby, L. & Seligson, M. (2006). Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. LAPOP 2006. Centro Centroamericano de la Población de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Villarreal, O. (2007). Gobiernos locales y su transformación gerencial: elementos conceptuales y balance preliminar de algunos casos costarricenses. En: Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: óptica académica. María Cecilia Montemayor Marín y otros. ISBN-13: 978-84-691-3038-4. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/356/>

- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y gestión pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.
- Ziccardi, A. (1996). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En: Ziccardi, Alicia (coordinadora). *La tarea de gobernar: los gobiernos locales y las demandas ciudadanas*. IISUNAM Miguel Ángel Porrúa. México 1996, pp. 13-37.
- Zurbriggen, C. (julio-diciembre, 2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*. No. 38, 39-64. Obtenido desde <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11519271002>

Leyes y reglamentos consultados

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1942). Ley de Aguas. Ley 276 del 27/08/1942. (Versión de la norma: 4 de 4 del 25/06/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). Ley de Construcciones. Ley 833 del 02/11/1949. (Versión de la norma: 3 de 3 del 11/06/2008). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1953). Ley General de Agua Potable. Ley 1634 del 18/09/1953. (Versión de la norma: 2 de 2 del 18/09/1953). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1954). Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU. Ley 1788 del 24/08/1954. (Versión de la norma: 7 de 7 del 05/07/2011). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1957). Ley Fundamental de Educación. Ley 2160 del 25/09/1957. (Versión de la norma: 2 de 2 del 25/09/1957). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 18/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1959). Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales. Ley 2428 del 14/09/1959. (Versión de la norma: 2 de 2 del 14/09/1959). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1961). Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados. Ley 2726 del 14/04/1961. (Versión de la norma: 6 de 6 del 18/05/2004). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1961). Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios. Ley 2760 del 16/06/1961. (Versión de la norma: 2 de 2 del 16/06/1961). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1965). Ley de Instalación de Estacionómetros (Parquímetros). Ley 3580 del 13/11/1965. (Versión de la norma: 2 de 2 del 13/11/1965). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1965). Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores. Ley 3503 del 10/05/1965. (Versión de la norma: 6 de 6 del 05/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1967). Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Ley 3859 del 07/04/1967. (Versión de la norma: 8 de 8 del 18/11/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 11/09/2015
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1968). Ley de Planificación Urbana. Ley 4240 del 15/11/1968. (Versión de la norma: 4 de 4 del 05/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1968). Nombramiento Comisiones de Festejos Populares. Ley 4286 del 17/12/1968. (Versión de la norma: 4 de 4 del 03/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 14/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1971). Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Ley 4760 del 04/05/1971. (Versión de la norma: 4 de 4 del 05/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1972). Ley General de Caminos Públicos. Ley 5060 del 22/08/1972. (Versión de la norma: 3 de 3 del 28/04/2006). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). Ley General de Salud. Ley 5395 del 30/10/1973. (Versión de la norma: 8 de 8 del 22/04/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). Ley Orgánica del Ministerio de Salud. Ley 5412 del 08/11/1973. (Versión de la norma: 5 de 5 del 04/03/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). Ley de Planificación Nacional. Ley 5525 del 02/05/1974. (Versión de la norma: 6 de 6 del 25/06/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1976). Traspaso a Municipalidades de Cementerios de JPS Disueltas. Ley 6000 del 16/11/1976. (Versión de la norma: 1 de 1 del 16/11/1976). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1977). Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Ley 6043 del 02/03/1977. (Versión de la norma: 5 de 5 del 27/03/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 14/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). Ley General de la Administración Pública. Ley 6227 del 02/05/1978. (Versión de la norma: 13 de 13 del 23/07/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 04/10/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1979). Ley de Administración Vial. Ley 6324 del 24/05/1979. (Versión de la norma: 8 de 8 del 19/12/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1981). Patentes para Ventas Ambulantes y Estacionarias. Ley 6587 del 30/07/1981. (Versión de la norma: 3 de 3 del 17/02/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1986). Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda). Ley 7052 del 13/11/1986. (Versión de la norma: 15 de 15 del 20/02/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1986). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Ley 7593 del 09/08/1996. (Versión de la norma: 8 de 8 del 06/02/2015). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1992). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ley 7316 -1 del 03/11/1992. (Versión de la norma: 1 de 1 del 03/11/1992). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 11/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1992). Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Ley 7317 del 30/10/1992. (Versión de la norma: 15 de 15 del 20/12/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). Ley de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos. Ley 7440 del 11/10/1994. (Versión de la norma: 3 de 3 del 17/12/2001). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Ley 7472 del 20/12/1994. (Versión de la norma: 14 de 14 del 30/10/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). Ley de Hidrocarburos. Ley 7399 del 03/05/1994. (Versión de la norma: 5 de 5 del 06/02/2002). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Ley 7428 del 07/09/1994. (Versión de la norma: 8 de 8 del 05/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 14/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Ley 7509 del 09/05/1995. (Versión de la norma: 7 de 7 del 10/09/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). Ley Orgánica del Ambiente. Ley 7554 del 04/10/1995. (Versión de la norma: 7 de 7 del 25/06/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 14/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica. Ley 7555 del 04/10/1995. (Versión de la norma: 3 de 3 del 04/07/2001). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades. Ley 7552 del 02/10/1995. (Versión de la norma: 3 de 3 del 22/07/2011). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Ley 7600 del 02/05/1996 (Versión de la norma: 5 de 6 del 25/02/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). Ley Forestal. Ley 7575 del 13/02/1996. (Versión de la norma: 6 de 6 del 25/06/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1997). Ley de Concesión y Operación de marinas y atracaderos turísticos. Ley 7744 del 19/12/1997. (Versión de la norma: 6 de 6 del 25/06/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Código Municipal. Ley 7794 del 30/04/1998. (Versión de la norma: 22 de 22 del 31/07/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 05/04/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional. Ley 7755 del 23/02/1998. (Versión de la norma: 5 de 5 del 05/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Ley 7779 del 30/04/1998. (Versión de la norma: 2 de 2 del 30/04/1998). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 18/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Ley de Biodiversidad. Ley 7788 del 30/04/1998. (Versión de la norma: 4 de 4 del 21/11/2008). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Ley 7779 del 30/04/1998. (Versión de la norma: 3 de 4 del 11/05/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2000). Ley General de Centros de Atención Integral. Ley 8017 del 29/08/2000. (Versión de la norma: 2 de 2 del 24/03/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. Ley 8114 del 04/07/2001. (Versión de la norma: 112 de 122 del 07/04/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley 8131 del 18/09/2001. (Versión de la norma: 3 de 3 del 22/07/2008). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley General de Concejos Municipales de Distrito. Ley 8173 del 07/12/2001. (Versión de la norma: 4 de 4 del 20/02/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2002). Ley General de Control Interno. Ley 8292 del 31/07/2002. (Versión de la norma: 1 de 1 del 27/08/2002). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 04/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2002). Ley General de la Persona Joven. Ley 8261 del 02/05/2002. (Versión de la norma: 4 de 4 del 27/08/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2005). Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Ley 8488 del 22/11/2005. (Versión de la norma: 2 de 2 del 24/03/2011). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). Autorización para la Condonación Tributaria en el Régimen Municipal. Ley 8515 del 01/06/2006. (Versión de la norma: 1 de 1 del 01/06/2006). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal. Ley 8495 del 06/04/2006. (Versión de la norma: 4 de 4 del 05/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). Reforma Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. Ley 8500 del 28/04/2006. (Versión de la norma: 1 de 1 del

28/04/2006). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). Regulación de Ferias del Agricultor. Ley 8533 del 18/07/2006.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2009). Exoneración a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS). Ley 8776 del 14/10/2009. (Versión de la norma: 1 de 1 del 14/10/2009). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010). Autorización para que las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito condonen deudas por conceptos de recargos, intereses y multas. Ley 8818 del 03/05/2010. (Versión de la norma: 1 de 1 del 03/05/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010). Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Ley 8801 del 28/04/2010. (Versión de la norma: 1 de 1 del 28/04/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 17/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010). Ley para la Gestión Integral de Residuos. Ley 8839 del 24/06/2010. (Versión de la norma: 2 de 2 del 08/10/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 14/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010). Regulación de mecanismos de vigilancia del acceso a barrios residenciales con el fin de garantizar el derecho fundamental a la libertad de tránsito. Ley 8892 del 10/11/2010. (Versión de la norma: 1 de 1 del 10/11/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Creación de las Casas Cantonales de la Juventud. Ley 9051 del 09/07/2012. (Versión de la norma: 1 de 1 del 09/07/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Ley de Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la ley N° 7509, "Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles", del 9 de mayo de 1995, para Terrenos de uso Agropecuario. Ley 9071 del 17/09/2012. (Versión de la norma: 1 de 1 del 17/09/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico. Ley 9047 del 25/06/2012. (Versión de la norma: 2 de 2 del 28/08/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Ley de Protección a los Ocupantes de Zonas clasificadas como Especiales. Ley 9073 del 19/09/2012. (Versión de la norma: 1

- de 1 del 19/09/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Ley de Impuesto a Casinos y Empresas de enlace de llamadas a apuestas electrónicas. Ley 9050 del 09/07/2012. (Versión de la norma: 1 de 1 del 09/07/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Ley 9078 del 04/10/2012. (Versión de la norma: 1 de 2 del 04/10/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 09/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. Ley 9036 del 11/05/2012. (Versión de la norma: 5 de 10 del 26/02/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2013). Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios. Ley 9158 del 08/08/2013. (Versión de la norma: 1 de 1 del 08/08/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 04/09/2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2014). Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial. Ley 9221 del 27/03/2014. (Versión de la norma: 1 de 1 del 27/03/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 23/08/2015.
- Junta Fundadora de la Segunda República de Costa Rica. (1949). Regulación sobre las propiedades y arrendamiento de tumbas en los cementerios. Ley 704 del 07/09/1949. (Versión de la norma: 1 de 1 del 07/09/1949). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Ministerio de Educación Pública de la República de Costa Rica. (2014). Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas. Decreto Ejecutivo 38249 del 10/02/2014. (Versión de la norma: 1 de 1 del 10/02/2014). Consultado en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 18/09/2015.
- Ministerio de Educación Pública de la República de Costa Rica. (2013). Reglamento a la ley N° 7552 "Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades". Decreto Ejecutivo 37861 del 16/07/2013. (Versión de la norma: 1 de 1 del 16/07/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.
- Ministerio de Salud de la República de Costa Rica (2012). Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos. Decreto Ejecutivo 37567 del 02/11/2012. (Versión de la norma: 1 de 1 del 02/11/2012). Consultado en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 11/09/2015.

Ministerio de Salud de la República de Costa Rica. (2005). Reglamento General de Cementerios. Decreto Ejecutivo 32833 del 03/08/2005. (Versión de la norma: 6 de 6 del 18/08/2010). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 22/08/2015.

Ministerio de Salud y Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica. (2005). Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes. Decreto Ejecutivo 32529 del 02/02/2005. (Versión de la norma: 2 de 2 del 20/04/2012). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 15/08/2015.

Sistemas consultados

Contraloría General de la República de Costa Rica. Sitio Web del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). ([https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=102:1:1373239130058:::~:](https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=102:1:1373239130058:::)).

Procuraduría General de la República de Costa Rica. Sitio Web del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>).

Anexo A

Cuadro No 1. Atribuciones municipales identificadas en el Código Municipal y otras normas costarricenses, vigentes a agosto de 2015.

Atribuciones municipales	Referencias
<ul style="list-style-type: none"> - Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico¹⁰⁵. - Acordar sus presupuestos y ejecutarlos. - Administrar y prestar los servicios públicos municipales. - Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales (por los servicios que preste), así como proponer (a la Asamblea Legislativa) los proyectos de tarifas de impuestos municipales¹⁰⁶. - Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales. - Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. - Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta el Código Municipal y su Reglamento. - Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población. - Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género. 	<p>Código Municipal, artículo 4.</p>
<p>Atribuciones del Concejo Municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme con el programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos. - Nombrar a las personas miembros de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación. - Nombrar a las personas representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera. 	<p>Código Municipal, artículo 13</p>

¹⁰⁵ Entre los reglamentos municipales contemplado en el ordenamiento jurídico se encuentran: el de otorgamiento de ayudas a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones de desgracia o infortunio; otorgamiento de subvenciones a centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón y; otorgamiento de becas a munícipes de escasos recursos económicos y con capacidad comprobada para estudiar (artículo 62 del Código Municipal); el procedimiento de elección de los miembros del Comité Cantonal de Deportes y Recreación (art. 165 de Código Municipal); reglamento sobre tasas, cobros y tratamiento de residuos ordinarios (artículo 74 del Código Municipal y art. 8, incisos b y h de la Ley para la Gestión Integral de residuos); reglamentos de desarrollo urbano (art. 19 de la Ley de Planificación Urbana).

¹⁰⁶ La creación de impuestos municipales está reservado a la Ley.

Atribuciones municipales	Referencias
<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar a los miembros de la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad). - Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. - Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes asignarles funciones. - Conferir distinciones honoríficas de acuerdo con el reglamento que se emitirá para el efecto. - Constituir (por iniciativa del alcalde municipal) establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta. - Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Dictar las medidas de ordenamiento urbano¹⁰⁷. 	<p>Código Municipal, artículo 13, Ley de Planificación Urbana, artículo 15, Ley Orgánica del Ambiente, artículo 28, la Ley de Construcciones, artículos 1, 13, 17, 18 y 68 y Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, art. 5, 6, 7 y otros.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Emitir permisos para ocupación de la vía pública con obras provisionales para la protección de los transeúntes y permisos para instalar aparatos mecánicos para ferias, puestos fijos o semifijos, para colocar anuncios, rótulos, letreros, o avisos. 	<p>Ley de Construcciones, artículos 13 y 29.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar las obras en construcción en su jurisdicción. 	<p>Ley de Construcciones, artículos 87 y 88.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Autorizar las licencias municipales para el ejercicio de cualquier actividad lucrativa y aprobar los traspasos de dichas licencias. 	<p>Código Municipal, artículos 79 y 82, Ley de Patentes para Ventas Ambulantes y Estacionarias y Ley de Impuesto a Casinos y Empresas de enlace de llamadas a apuestas electrónicas, art. 6.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Poseen el carácter de administración tributaria del impuesto sobre los bienes inmuebles. Se encargarán de realizar 	<p>Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, artículo 3 y Ley de</p>

¹⁰⁷ La declaratoria de zonas urbanas litorales es potestad del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Gobernación y Policía, quien mediante decreto ejecutivo realizará la declaratoria correspondiente. (Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, artículo 3).

Atribuciones municipales	Referencias
<p>valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial y de administrar, en sus respectivos territorios los tributos que se generan de este impuesto.</p>	<p>Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la ley N° 7509, "Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles", del 9 de mayo de 1995, para Terrenos de uso Agropecuario, art. 3.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Velar directamente por el cumplimiento de las normas de la Ley sobre la zona marítima terrestre, referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítima terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. - El usufructo y administración de la zona marítima terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva. - Otorgar concesiones en las zonas restringidas correspondientes a la zona marítima terrestre de su respectiva jurisdicción. 	<p>Ley sobre la zona marítimo-terrestre, artículos 3 y 40.¹⁰⁸</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Autorizar instalaciones de protección y salvamento, para resguardo de las personas y la seguridad en la navegación. 	<p>Ley sobre la zona marítimo-terrestre, artículo 5.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar concesiones en las áreas comprendidas en zonas urbanas litorales de su respectiva jurisdicción. - Fijar los cánones que los concesionarios deban cancelar a favor de la Administración por el uso y aprovechamiento del demanio público dado en concesión. - Fiscalizar y controlar el uso y el cumplimiento de los derechos y las obligaciones de los concesionarios respecto de las concesiones otorgadas. 	<p>Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, artículos 9, 19, 20 y otros.</p>
<p>Responsabilidad de la gestión integral de los residuos generados en el cantón:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional. - Dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de la Ley para la Gestión Integral de Residuos y su Reglamento. - Promover la creación de una unidad de gestión ambiental, cuya responsabilidad será el proceso de la gestión integral de residuos, con su respectivo presupuesto y personal. - Garantizar que en su territorio se provea del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior 	<p>Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 8.</p>

¹⁰⁸ Esta norma aplica para los municipios que tienen en su territorio zonas costeras, las cuales se ubican en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Atribuciones municipales	Referencias
<p>valorización.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proveer de los servicios de limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías, espacios públicos, ríos y playas cuando corresponda, así como del manejo sanitario de animales muertos en la vía pública. - Prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos. - Impulsar sistemas alternativos para la recolección selectiva de residuos valorizables como contenedores o receptores, entre otros. - Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos. - Coordinar el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, la política y el Plan Nacional y cualquier otro reglamento técnico sobre gestión integral de residuos dentro del municipio. - Promover la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización de los habitantes del cantón respectivo para fomentar la cultura de recolección separada, de limpieza de los espacios públicos y de gestión integral de residuos. - Establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón. - Desarrollar tecnologías alternativas para el tratamiento de residuos, siempre y cuando sean menos contaminantes. Para tal fin, podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión previstos en el Código Municipal, entre ellos los mecanismos de integración asociativa y empresarial. Se autoriza, además, a establecer tasas diferenciadas, según el tipo y la cantidad de residuos a aquellos que separen en la fuente, u otra forma de incentivo fiscal para el generador o el gestor, que contribuya en el cantón a la gestión integral de residuos. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Administración de la red vial cantonal. 	<p>Ley General de Caminos Públicos, artículos 1 y 2 y Ley de Construcciones, artículo. 1.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Fijar la tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, previo dictamen de la Comisión Recalificadora (integrada por cuatro miembros: dos regidores municipales y dos inquilinos de cada mercado.). 	<p>Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, artículo 1.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar a los miembros de la Comisión Recalificadora para fijación de tarifas de arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales. 	<p>Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, artículo 3.</p>

Atribuciones municipales	Referencias
- Otorgar en arriendo los tramos, puestos o locales desocupados en los mercados municipales o en mercados nuevos.	Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, artículo 6.
- Crear o disolver los Concejos Municipales de Distrito.	Ley General de Concejos Municipales de Distrito, artículos 2 y 12.
- Empezar programas de renovación integral de áreas ¹⁰⁹ en condición de tugurio. Esto implica crear soluciones habitacionales y mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes zonas del conglomerado urbano objeto del programa.	Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, artículos 8, 13, 14 y 15.
- Tienen a su cargo que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones.	Ley de Construcciones, artículo 1.
- Vigilar el uso racional de las vías públicas y dictar las medidas necesarias pendientes a lograr que el tránsito de vehículos y peatones sea fácil, cómodo y seguro.	Ley de Construcciones, artículo 13.
Otorgar licencias para: - Fraccionamiento de predios para ponerlos a la venta. - Para colocar o fijar anuncios, rótulos, letreros, o avisos. - Para toda obra relacionada con la construcción.	Ley de Construcciones, artículo 15, 29, 45, 47, 51, 61 y 74.
- Ejercer vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción así como sobre el uso que se les esté dando.	Ley de construcciones, artículo 87.
- Imponer sanciones por las infracciones a las reglas de la Ley de Construcciones (multas, clausuras, desocupación, destrucción de la obra, etc.).	Ley de construcciones, artículo 87.
- Otorgar concesiones para el desarrollo de marinas y atracaderos turísticos a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras.	Ley de Concesión y Operación de marinas y atracaderos turísticos, art. 1 y 12.
- Apoyar a las instituciones públicas y privadas en el desarrollo, ejecución y evaluación de programas, proyectos y servicios que promuevan la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las personas con discapacidad.	Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, art. 9.
- Fiscalizar el uso agropecuario de terrenos declarados como dedicados a las actividades de producción primaria agrícola y pecuaria.	Ley de Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la ley N° 7509, "Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles", del 9 de mayo de 1995, para Terrenos de uso Agropecuario, artículos 5 y 6.

¹⁰⁹ “Renovación integral del área: es un proceso mediante el cual se sincroniza y coordina una serie de medidas con efecto directo a las áreas ya desarrolladas o construidas, con el fin de mantener y restaurar un estado de conveniencia comunal; abarca un programa general para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes zonas de un conglomerado urbano, e incluye no sólo la prevención del deterioro sino también un tratamiento para su corrección.” (Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, artículo 2).

Atribuciones municipales	Referencias
<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico. - Otorgar las licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico. - Otorgar licencias temporales para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico los días en que se realicen fiestas cívicas, populares, patronales, turnos, ferias y afines. 	Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico, artículos 25, 3 y 7.
<ul style="list-style-type: none"> - Conformar el comité cantonal de la persona joven. 	Ley General de la Persona Joven, art. 24.
<ul style="list-style-type: none"> - Nombrar las comisiones de los festejos populares. 	Nombramiento Comisiones de Festejos Populares, artículo 1.
<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles. El objeto será adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible. 	Ley orgánica del ambiente, artículo 12.

Elaboración propia, a partir de la revisión de las normas indicadas en las referencias del cuadro, en su versión actualizada al 15 de agosto de 2015 por el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de la Procuraduría General de la República de Costa Rica (<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>).

Cuadro No. 2. Otras facultades otorgadas a las municipalidades, identificadas en el Código Municipal y otras normas costarricenses vigentes al 15 de agosto de 2015.

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo (individualmente o en conjunto con otras municipalidades) servicios u obras en su cantón o en su región territorial. 	Código Municipal, artículo 7.
<ul style="list-style-type: none"> - Usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por el Código Municipal y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines. - Donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas (se requerirá la autorización legislativa cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien).¹¹⁰ 	Código Municipal, artículo 62.

¹¹⁰ Cuando la donación no va dirigida a órganos del Estado o instituciones autónomas o semiautónomas, la donación solo se puede efectuar mediante Ley: “Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial” (Artículo 62 del Código Municipal).

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
<ul style="list-style-type: none"> - Dar bienes en préstamo o arriendo, siempre que exista un convenio o contrato que respalde los intereses municipales.¹¹¹ - Otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio. - Otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo. 	Código Municipal, artículo 62 y Ley de Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades, artículo 1.
<ul style="list-style-type: none"> - Dictar las exoneraciones de los tributos municipales (previa ley que la autorice). 	Código Municipal, artículo 68.
<ul style="list-style-type: none"> - A juicio del Concejo, el cobro de las patentes municipales (que se deben cancelar por adelantado) podrá ser fraccionado. - Otorgar incentivos a los contribuyentes que, en el primer trimestre, cancelen por adelantado los tributos de todo el año. 	Código Municipal, artículo 69.
<ul style="list-style-type: none"> - Establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente sus residuos ordinarios. 	Código Municipal, artículo 74 y Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 8.
<ul style="list-style-type: none"> - Adquirir equipos adecuados de depósito de materiales de construcción para arrendarlos a los munícipes. - Asumir de la construcción de aceras inexistentes o en mal estado (conforme con las condiciones del artículo 75, inciso j y artículo 76). 	Código Municipal, artículo 75.
<ul style="list-style-type: none"> - Establecer contribuciones especiales en los tributos municipales cuando se realicen obras que se presten a ello y que mantengan una relación apropiada con el beneficio producido. 	Código Municipal, artículo 77.
<ul style="list-style-type: none"> - Aceptar el pago de las contribuciones por el arreglo o mantenimiento de los caminos vecinales, mediante la contraprestación de servicios personales u otro tipo de aportes. - Autorizar (y condicionar) que las obras de mantenimiento de los caminos vecinales sean realizadas directamente por los interesados. 	Código Municipal, artículo 78.
<ul style="list-style-type: none"> - Las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. 	Código Municipal, artículo 86.
<ul style="list-style-type: none"> - Emitir bonos para financiarse. - Invertir en bonos municipales. 	Código Municipal, artículo 87.

¹¹¹ En el caso de los terrenos, el préstamo o arriendo está sujeto a las prohibiciones y condiciones contempladas en los artículos 154 a 157 de la Ley de Aguas de Costa Rica (Ley número 276 del 27 de agosto de 1942).

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
- Autorizar el funcionamiento de cajas chicas y por medio de ellas podrán adquirirse bienes y servicios, así como pagar viáticos y gastos de viaje.	Código Municipal, artículo 109.
- Ceder la administración de sus instalaciones deportivas y recreativas a los comités cantonales de deportes.	Código Municipal, artículo 171.
- Utilizar fondos provenientes de la Ley 6282 “Ley sobre la Venta de Licores” para la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas municipales de su jurisdicción.	Código Municipal, artículo 182.
- Otorgar un crédito tributario, parcial o total, equivalente al monto anual del impuesto territorial, que les corresponda pagar a las instituciones o las organizaciones, públicas o privadas y sin fines de lucro, que cumplan con objetivos sociales en su territorio	Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, artículo 5.
- Crear incentivos para el pago adelantado del impuesto de bienes inmuebles.	Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, art. 25.
- Autorizar instalaciones de protección y salvamento, para resguardo de las personas y la seguridad en la navegación.	Ley sobre zona marítimo – terrestre, artículo 5.
- Derecho a cobrar y percibir cánones sobre las concesiones otorgadas en las zonas marítimo - terrestre o que se otorguen para el disfrute de las áreas que ocupen esos desarrollos.	Ley sobre zona marítimo – terrestre, artículo 28.
- Atender directamente al cuidado y conservación de la zona marítima - terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones. - Pueden nombrar inspectores para esa labor.	Ley sobre zona marítimo – terrestre, artículo 34.
- Mantener bajo su custodia y administración las áreas de la zona marítima - terrestre no reducidas a dominio privado mediante título legítimo.	Ley sobre zona marítimo – terrestre, artículo 35.
- Autorizar proyectos de desarrollo turístico que ocupen áreas de la zona declarada turística, previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o de la Asamblea Legislativa, según corresponda.	Ley sobre zona marítimo – terrestre, artículos 37, 38 y 39.
- Implementar sistemas de gestión ambiental en todas sus dependencias, así como programas de capacitación para el desempeño ambiental en la prestación de servicios públicos y el desarrollo de hábitos de consumo y el manejo adecuado que tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos.	Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 28.
- Administrar los sistemas de abastecimiento de aguas potables que estén bajo su competencia (incluye la operación mantenimiento y mejoramiento del sistema de abastecimiento de aguas potables, según el artículo 10 de la Ley General de Agua Potable).	Ley de aguas, artículo 41, Ley General de Agua Potable, artículos 4 y 5 y Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, artículo 2,

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
	inciso g).
- Vigilar y controlar las explotaciones de los depósitos de materiales de los cauces, playas y vasos de dominio público que hayan sido dados en concesión por parte del Ministerio de Ambiente y Energía.	Ley de Aguas, artículo 70.
- Ejecutar la desecación de los terrenos pantanosos declarados insalubres, en el caso de que los dueños no quieran realizar tal trabajo.	Ley de aguas, artículo 93.
- Proponer al Ministerio del Ambiente y Energía la terna para el nombramiento de los inspectores cantonales de aguas (su sueldo será asignado y cubierto por la municipalidad respectiva y este gasto pesará sobre las rentas generales del cantón).	Ley de aguas, artículo 194.
- Construir fuentes públicas en los sistemas de abastecimiento de aguas potables a fin de ofrecer un servicio gratuito al público.	Ley General de Agua Potable, artículo 7.
- Fijar tarifas tomando en cuenta los recursos locales que aseguren el valor, depreciación, operación y mantenimiento del sistema de abastecimiento de aguas potables bajo su competencia (esta potestad está condicionada a lo establecido en el artículo 8 de la Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados).	Ley General de Agua Potable, artículo 11.
- Aprobar los planos para la construcción o reconstrucción parcial o total de una casa o edificio en las ciudades cabeceras de provincia o de cantón (aplica para las municipalidades que tengan Departamento de Ingeniería) y otorgar permisos para realizar construcciones, remodelaciones, excavaciones o demoliciones.	Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, artículo 23, Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, artículo 16 y Ley de Construcciones, artículos 45, 47, 51, 61 y 74..
- Aprobar los planos correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización.	Ley de Planificación Urbana, artículo 10.
- Valorar bienes inmuebles en su jurisdicción.	Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, artículos 3 y 10 y Ley de Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la ley N° 7509, "Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles", del 9 de mayo de 1995, para Terrenos de uso Agropecuario, art. 3.
- La municipalidad y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo podrán comprar, permutar y vender bienes inmuebles comprendidos dentro de un programa de renovación urbana y traspasarse entre sí esos mismos bienes,	Ley de Planificación Urbana, artículo 54 y Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU, artículo,

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
con solo que la Contraloría General de la República lo autorice previamente, sin perjuicio de la adjudicación de lotes y viviendas que el Instituto realiza en su tráfico ordinario.	inciso d).
- Contratar la confección de los estudios o proyectos de planificación, con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo o firmas particulares especializadas.	Ley de Planificación Urbana, artículo 61.
- Las municipalidades de territorios contiguos pueden concretar entre sí convenios para fundar y mantener servicios conjuntos de planificación, conforme lo dispongan las leyes de organización municipal.	Ley de Planificación Urbana, artículo 62.
- Ejecutar y cobrar el trabajo de limpieza de los desagües de los caminos, cuando los propietarios de los bienes donde se ubica el camino, no lo hagan.	Ley General de Caminos Públicos, artículo 20.
- Otorgar autorizaciones para prestar el servicio de recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.	Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), artículo 5, inciso i).
- Fijación de alquileres, por medio de funcionarios municipales o mediante otros procedimientos adecuados para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, cuando la Comisión Recalificadora no emita su dictamen en el tiempo establecido por la Ley.	Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, artículo 3.
- Asumir la administración de cementerios, cuando no exista una Junta Administradora que preste el servicio.	Ley de Traspaso a Municipalidades de Cementerios de JPS Disueltas, artículo único y Reglamento General de Cementerios, artículo 4.
- Administrar, apoyar y supervisar el uso de las partidas específicas asignadas en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social.	Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional.
- Derecho de expropiar los bienes vinculados a la protección de patrimonio histórico-arquitectónico.	Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, artículo 9, inciso j.
- Exigir determinada calidad de materiales en las edificaciones, así como la clase o tipo de ellas, en los fraccionamientos o zonas de replanificaciones que por su categoría o por la importancia de zonas inmediatas, deban presentar un concurso armónico y deban ser de calidad durable.	Ley de Construcciones, artículo 17.

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a las asociaciones de desarrollo comunal, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país. 	<p>Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, art. 19.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Invertir en zonas urbanas litorales, con el propósito de favorecer la calidad de vida de sus habitantes, el crecimiento económico de la zona, la protección del ambiente y la conservación de las costumbres y los valores culturales. 	<p>Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, artículo 24.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Autorizar la instalación de casetas y mecanismos de vigilancia de acceso a barrios, caseríos y residenciales, siempre y cuando sean de circuito cerrado o con calles sin salida. 	<p>Regulación de mecanismos de vigilancia del acceso a barrios residenciales con el fin de garantizar el derecho fundamental a la libertad de tránsito, art. 2.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Regular la comercialización de bebidas alcohólicas y consumo de licor, los días que se celebren actos cívicos, desfiles u otras actividades cantonales, en la ruta asignada, y podrá delimitar el radio de acción. 	<p>Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico, art. 26.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Ceder en préstamo el uso de un bien inmueble de su propiedad a los comités cantonales de la juventud, creados en esta ley, para el establecimiento de la casa cantonal de la juventud. - Financiar el establecimiento de las casas cantonales de la juventud. - Colaborar con los comités cantonales de la persona joven, para el establecimiento de programas que involucren las diferentes actividades que se realizarán en las casas cantonales de la juventud y coadyuven en el cumplimiento de sus objetivos e intereses locales. 	<p>Ley General de la Persona Joven, art. 31, 32 y 33.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Establecer convenios con las autoridades locales, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas y los organismos internacionales, con el fin de financiar, desarrollar e implementar, en su respectiva casa cantonal, las actividades educativas, recreativas, científicas, culturales, deportivas, de asistencia legal, social y psicológica, así como todas las actividades que contribuyan al desarrollo integral de las personas jóvenes del cantón, correspondiéndole a los comités cantonales de la persona joven su implementación. 	<p>Ley General de la Persona Joven, art. 34.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar, por una única vez, la condonación total del pago de los recargos, los intereses y las multas que adeuden a la municipalidad por concepto de impuestos, tasas, servicios y demás obligaciones de carácter municipal; incluso por el impuesto sobre bienes inmuebles. 	<p>Autorización para la Condonación Tributaria en el Régimen Municipal, art. 1 y Autorización para que las Municipalidades y los</p>

Facultades otorgadas a los gobiernos locales	Referencias
	Concejos Municipales de Distrito condonen deudas por conceptos de recargos, intereses y multas, art. 1.
Facultad para prestar su colaboración económica o técnica al Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía, cuando este lo solicite o cuando voluntariamente quieran dársela, a satisfacción de dicha Dirección, para el fiel cumplimiento de lo encomendado en la Ley de conservación de la vida silvestre.	Ley de conservación de la vida silvestre. Art. 13.
Con la finalidad de garantizar la calidad de la red vial cantonal y en lo que razonablemente sea aplicable, las municipalidades y la Universidad de Costa Rica, por intermedio del LANAMME, podrán celebrar convenios que les permitan realizar, en la circunscripción territorial municipal, tareas equivalentes a las establecidas en los incisos anteriores.	Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, art. 8, inciso j.
Sin perjuicio de las labores ordinarias de la Policía de Tránsito, en cada cantón podrá investirse a policías municipales como inspectores de tránsito municipal, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Dirección General de Tránsito para la designación de sus inspectores.	Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial. Art. 214.

Elaboración propia, a partir de la revisión de las normas indicadas en las referencias del cuadro, en su versión actualizada al 15 de agosto de 2015 por el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de la Procuraduría General de la República de Costa Rica (<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>).

Anexo B

Índices de desarrollo cantonal y resultados del análisis estadístico de datos cantonales

Cuadro No. 1. Aspectos generales de conformación de los índices cantonales de desarrollo y competitividad cantonal en Costa Rica.

Índice	Aspecto que valora	Medición	Referencias
Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc)	El IDHc permite ver las posibilidades que tienen las personas en el cantón para ser o hacer aquello que les permita alcanzar su proyecto de vida.	Las dimensiones que lo componen son: <ul style="list-style-type: none"> - Vivir una vida larga y saludable: medida por la esperanza de vida de la persona al nacer. - Tener acceso a la educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la matrícula de la niñez en primaria y, de la juventud en secundaria. - Gozar de un nivel de vida digno: medido por el consumo eléctrico residencial por cliente, como indicador próximo del Producto Interno Bruto por persona del cantón. El IDHc varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor más alto.	TSE, 2015; PNUD-CR, 2011.
Índice de Desarrollo de Género cantonal (IDGc)	El IDGc ajusta el Índice de Desarrollo Humano para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres.	Utiliza tres dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> - La educación a través de la alfabetización y la matrícula en centros educativos. - La salud a través de la esperanza de vida al nacer. - El nivel de vida o bienestar material a través del consumo eléctrico, el nivel de empleo y la población cotizante para la seguridad social. El IDGc varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor más alto.	TSE, 2015; PNUD-CR, 2011.
Índice de Pobreza Humana cantonal (IPHc)	La pobreza humana es el proceso en que se carece de oportunidades para alcanzar un proyecto	El IPHc mide privaciones en las tres dimensiones del desarrollo humano: <ul style="list-style-type: none"> - Longevidad: posibilidad de morir a una edad relativamente 	TSE, 2015, PNUD-CR, 2011.

Índice	Aspecto que valora	Medición	Referencias
	de vida.	<p>temprana, medida por la probabilidad que se tiene de que al nacer no se sobreviva luego de los 60 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, según porcentaje de adultos con un nivel académico aprobado menor al tercer grado de educación primaria. - Vida digna: no gozar de un nivel de vida digno según porcentaje de personas. Incluye la exclusión social medida por la tasa de desempleo a largo plazo (4 meses o más). <p>La pobreza se presenta en porcentajes, donde el valor 0% indica ausencia de pobreza.</p>	
Índice de Desarrollo Social	<p>“Se define el desarrollo social como el <i>proceso</i> que en el transcurso del tiempo, procura alcanzar una mayor calidad de vida de la población, mediante una sociedad más igualitaria, participativa e inclusiva, que garantice una reducción en la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales y áreas geográficas, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política y cultural del país, en un marco de respeto y promoción</p>	<p>El IDS se conceptualiza en términos de que la población tenga posibilidades a acceder y disfrutar un conjunto de derechos básicos, que se agrupan en cuatro dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Económica: un nivel de vida digno mediante la obtención de ingresos provenientes de la participación en la actividad económica. Las variables que considera son: viviendas con acceso a Internet y consumo residencial de electricidad. 2. Participación social: desarrollo del sentido de pertenencia y cohesión social en la población reflejado en la participación en los procesos cívicos nacionales y locales. La variable considerada es: participación electoral. 3. Salud: posibilidad de gozar de una vida sana y saludable, la cual implica contar y tener acceso a redes formales de servicios de salud y seguridad social así como de una nutrición apropiada, que garantice una adecuada calidad 	MIDEPLAN, 2013.

Índice	Aspecto que valora	Medición	Referencias
	de los derechos humanos” (MIDEPLAN, 2013).	de vida de la población. Las variables que considera son: bajo eso en niños(as), mortalidad en menores de 5 años, calidad del agua potable residencial y nacimientos en madres adolescentes solteras. 4. Educativa: disponer y tener un adecuado acceso de la población a los servicios de educación y capacitación que favorezcan el desarrollo del capital humano. Las variables son: infraestructura educativa, programas educativos especiales, escuelas unidocentes y reprobación escolar.	
Índice de Competitividad Cantonal (ICC)	El ICC evalúa la capacidad productiva de cada cantón, así como los factores que promueven o detienen su desarrollo. Asimismo, permite identificar las oportunidades de emprendimiento e inversión que cada cantón ofrece.	Considera 37 variables divididas en 7 pilares: situación de la infraestructura, características del gobierno local, condiciones de la actividad económica, clima laboral, clima empresarial, capacidad de innovación y calidad de vida. El ICC corresponde a un ranking, donde el valor 1 muestra la mejor posición y 81 la peor.	TSE, 2015.

Fuentes: TSE, 2015; MIDEPLAN, 2013; PNUD-CR, 2011 y Ulate *et al.*, 2012.

Estudio de correlación entre los índices cantonales

Los índices consideran el total de los 81 cantones, por lo que en los datos corresponden a la población (en términos estadísticos).

El primer aspecto considerado es que se realiza un estudio de correlación entre los diferentes índices.

Las hipótesis estadísticas a corroborar para todos los posibles pares de índices son:

Ho: No existe correlación entre las variables.

H1: Existe correlación entre las variables.

Cuadro No. 2. Matriz de correlaciones de Pearson de los índices cantonales considerados.

		Correlations				
		Índice de Desarrollo Humano cantonal 2011	Índice de Pobreza Humana cantonal 2011	Índice de Desarrollo de Género cantonal 2011	Índice de Desarrollo Social 2013	Índice de Competitividad Cantonal 2011
Índice de Desarrollo Humano cantonal 2011	Pearson Correlation	1	-,351**	,989**	,671**	-,559**
	Sig. (2-tailed)		,001	,000	,000	,000
	N	81	81	81	81	81
Índice de Pobreza Humana cantonal 2011	Pearson Correlation	-,351**	1	-,345**	-,688**	,617**
	Sig. (2-tailed)	,001		,002	,000	,000
	N	81	81	81	81	81
Índice de Desarrollo de Género cantonal 2011	Pearson Correlation	,989**	-,345**	1	,659**	-,544**
	Sig. (2-tailed)	,000	,002		,000	,000
	N	81	81	81	81	81
Índice de Desarrollo Social 2013	Pearson Correlation	,671**	-,688**	,659**	1	-,819**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000		,000
	N	81	81	81	81	81
Índice de Competitividad Cantonal 2011	Pearson Correlation	-,559**	,617**	-,544**	-,819**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	
	N	81	81	81	81	81

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Al analizar la matriz de correlaciones de Pearson se tiene que en todos los pares de índices existe evidencia estadística significativa para rechazar la hipótesis nula (Ho) de no correlación (dado que todas las correlaciones son significativamente diferentes de cero); por lo que se puede concluir que existe asociación entre los indicadores cantonales de Desarrollo Humano, Desarrollo de Género, Pobreza Humana, Desarrollo Social y Competitividad (con un 99% de confianza).

En este contexto, la mayor correlación se presenta entre el IDHc y IDGc, dado que muestran una correlación positiva muy alta según el coeficiente de Pearson (0,989). Esto implica que estadísticamente se puede afirmar que los cantones con mayor desarrollo humano también presentan mejor desarrollo de género.

Por su parte, entre el IDHc y el IDS existe una correlación alta y positiva (Pearson de 0,671); lo cual implica que se tiene evidencia estadística para afirmar que un cantón con mejor desarrollo humano también es un cantón con mejor desarrollo social; sin embargo el que la correlación no sea muy alta implica que no siempre tiende a existir esa coincidencia en la posición de ambos indicadores para cualquier cantón. Esta diferencia entre los indicadores se puede asociar a los

aspectos que valora cada uno, lo cual ha de mostrar resultados distintos. La diferencia más relevante entre estos dos indicadores es que el IDS considera la participación social (medida a través de la participación electoral), lo cual no es considerado por el IDHc.

La correlación entre el IDHc y el IPHc es de moderada a baja y negativa (Pearson de -0,351). El valor negativo del coeficiente de Pearson evidencia lo esperado: que un mayor desarrollo humano está asociado a menores niveles de pobreza; sin embargo, el valor de la correlación indica que no necesariamente los cantones con menor índice de pobreza muestran mejores condiciones en desarrollo humano (aspecto que se podría explicar por desigualdades existentes a lo interno del cantón).

Por su parte, la correlación entre el IDHc y el ICC muestra un coeficiente de correlación de Pearson igual a -0,559; lo cual indica que dicha relación entre esas variables es de moderada a alta. El valor negativo se explica en que el ICC corresponde a un ranquin donde un valor 1 refiere al cantón más competitivo de la lista y el valor 81 al menos competitivo; de manera que es la correlación indica que la tendencia es que los cantones con más alto desarrollo cantonal tengan una mejor posición en el ranquin de competitividad (aunque estadísticamente también se evidencia que ello no necesariamente es así).

El IPHc y el IDGc muestran una correlación baja y negativa, con un valor de Pearson de -0,345. Esto sugiere que no necesariamente los cantones con menor pobreza presentan mejor posición en el desarrollo de género.

En el caso de la relación entre el IPHc y el IDS el coeficiente de Pearson es de -0,688, la cual es alta; y su signo negativo indica que los cantones con mayor desarrollo social se asocian con una menor pobreza en su espacio cantonal.

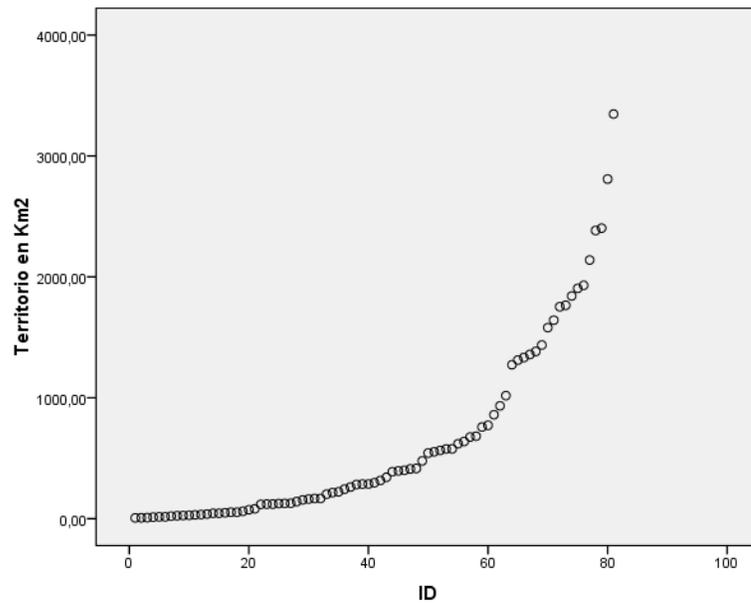
De manera similar al caso anterior, la relación entre el IPHc y el ICC muestra un valor alto con signo positivo (Pearson igual a 0,617). En este caso, se debe tener en cuenta que ambos índices son mejores cuando su valor es bajo (pobreza y posición relativa de competitividad), de manera que la correlación entre ellos revela que los cantones con menores índices de pobreza están asociados con los cantones que tienen mejor competitividad.

El IDGc y el IDS presentan una correlación fuerte y positiva (Pearson = 0,659), de manera que los cantones mejor posicionados en desarrollo de género también suelen tener una mejor posición en desarrollo social.

La correlación entre el IDGc y el ICC muestra un coeficiente de Pearson de -0,544; el cual es de medio a alto, de manera que existe fundamento estadístico para decir que los cantones con mejor posición en desarrollo de género también tienen a tener una mejor posición en competitividad.

Finalmente, en esta matriz de correlaciones se observa la relación entre el IDS y el ICC. En este caso el coeficiente de Pearson es de -0,819; lo cual muestra una correlación negativa y alta. Esto implica que los cantones mejor posicionados en cuanto al IDS tienen a tener también una mejor posición en ICC (recuérdese que un valor bajo del ICC corresponde a una mejor posición en el ranking de competitividad).

Gráfico No. 1: Comportamiento exponencial de la distribución ordenada de la extensión territorial de los cantones costarricenses.



Elaboración propia con el uso del sistema SPSS, tomando datos de TSE, 2015.

La gráfica refleja el comportamiento de tipo exponencial de la extensión territorial de los cantones, al ser ordenados de acuerdo con su extensión territorial.

Gráfico No. 2: Distribución de frecuencias del área territorial de los cantones costarricenses.

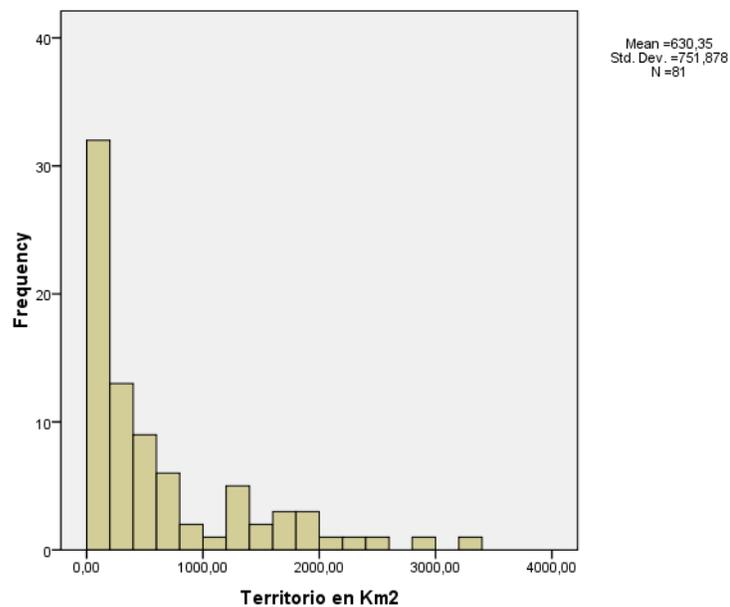
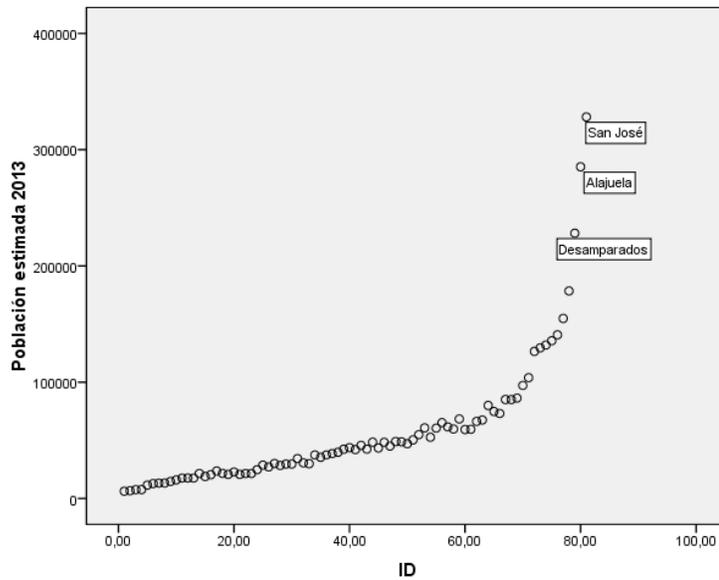


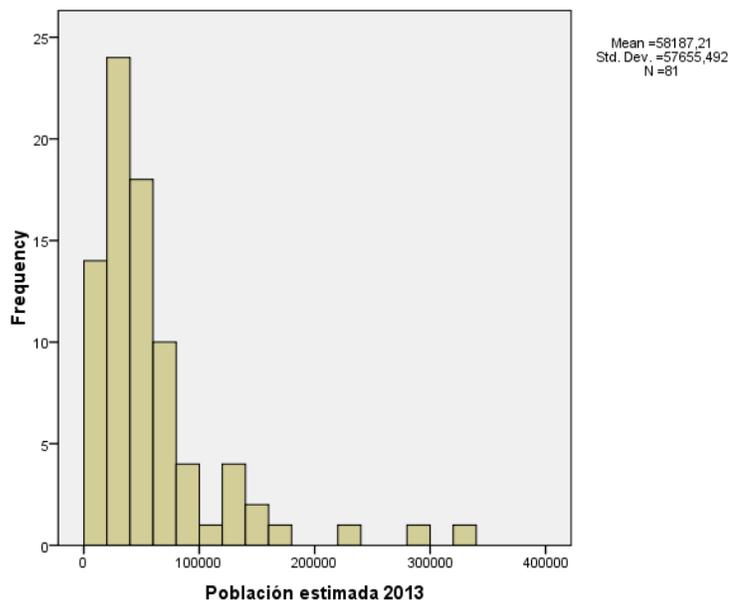
Gráfico No. 3: Comportamiento exponencial de la distribución ordenada de la población de los cantones costarricenses.



Elaboración propia con el uso del sistema SPSS, tomando datos de TSE, 2015.

La gráfica refleja el comportamiento de tipo exponencial de la población cantonal (según datos proyectados al año 2013) al ordenarse de menor ascendente. Nótese que únicamente los cantones de San José, Alajuela y Desamparados superan la población de 200 mil habitantes. Para efectos visuales de la gráfica, debe tenerse en cuenta que el valor menor de población es de 6256 habitantes y corresponde al cantón Turruabares.

Gráfico No. 4: Distribución de frecuencias de la población cantonal proyectada al año 2013.

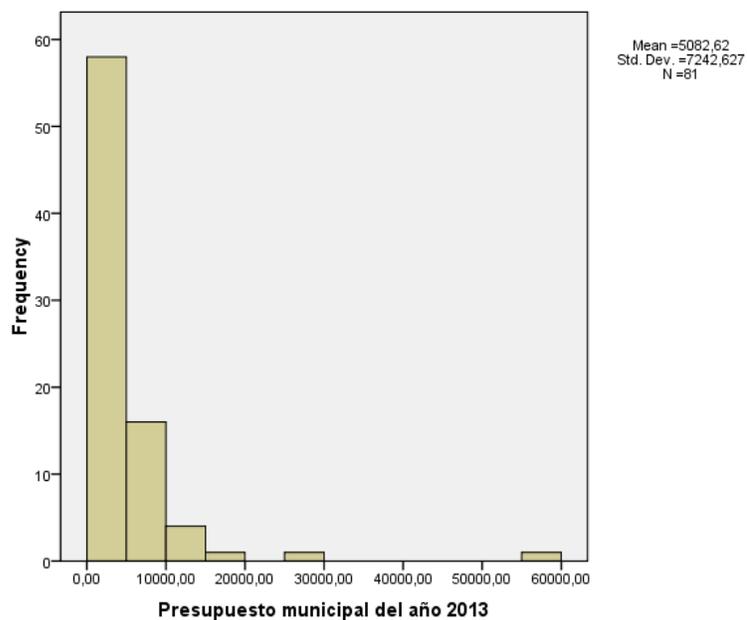


Cuadro No. 3. Matriz de correlaciones de Pearson de la población cantonal proyectada al año 2013 y el porcentaje de población urbana (Censo 2011).

Correlations			
		Población estimada 2013	Porcentaje de población urbana, censo 2011
Población estimada 2013	Pearson Correlation	1	,395**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	81	81
Porcentaje de población urbana, censo 2011	Pearson Correlation	,395**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	81	81

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Gráfico No. 5: Distribución de frecuencias de los presupuestos municipales de Costa Rica para el año 2013.



El gráfico permite ver que la mayoría de las municipalidades tuvo en el año 2013 un presupuesto que no superó los 500 millones de colones.

Cuadro No. 4. Matriz de correlaciones de Pearson entre el presupuesto municipal del año 2013 y la población cantonal proyectada para el año 2013.

Correlations

		Población estimada 2013	Presupuesto municipal del año 2013
Población estimada 2013	Pearson Correlation	1	,849**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	81	81
Presupuesto municipal del año 2013	Pearson Correlation	,849**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	81	81

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Gráfico No. 6. Relación del presupuesto municipal del año 2013 con respecto a la población cantonal proyectada al año 2013.

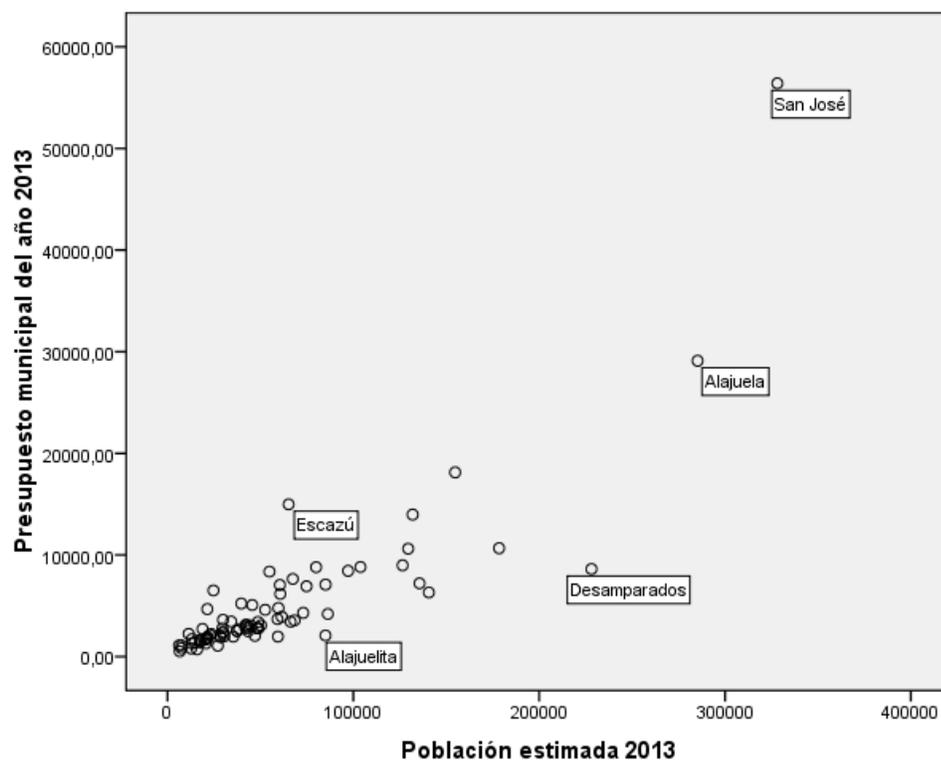


Gráfico No. 7: Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) para el presupuesto municipal (absoluto) del año 2013, considerando la clasificación por porcentaje de población urbana cantonal (Censo 2011).

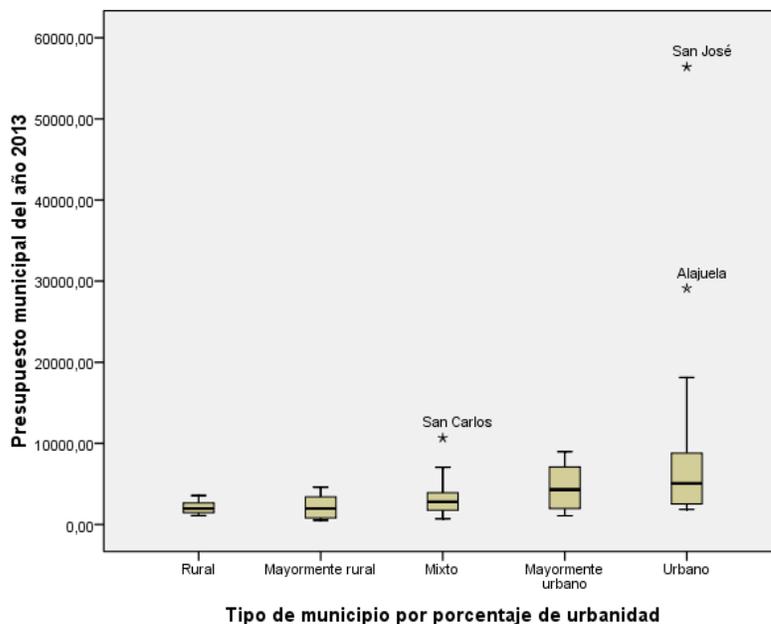


Gráfico No. 8: Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) para el presupuesto municipal del año 2013 por cada mil habitantes del cantón, considerando la clasificación por porcentaje de urbanidad

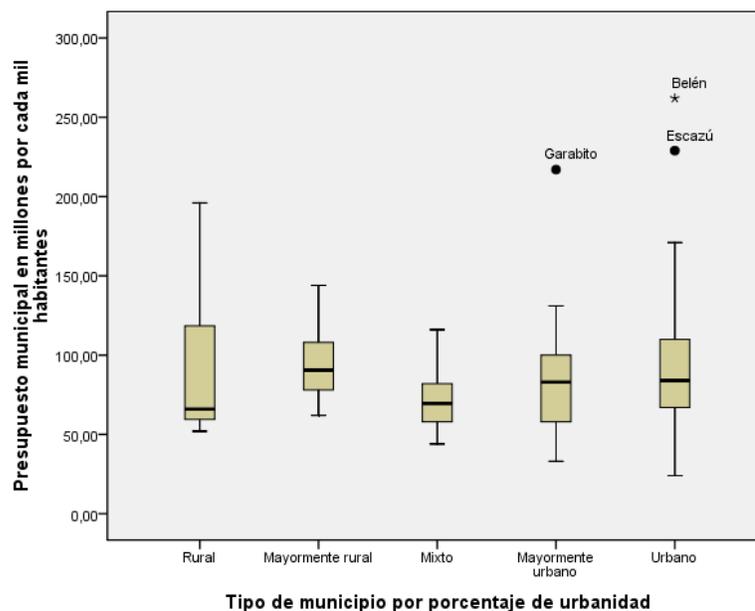


Gráfico No.9. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDHc según clasificación por densidad territorial.

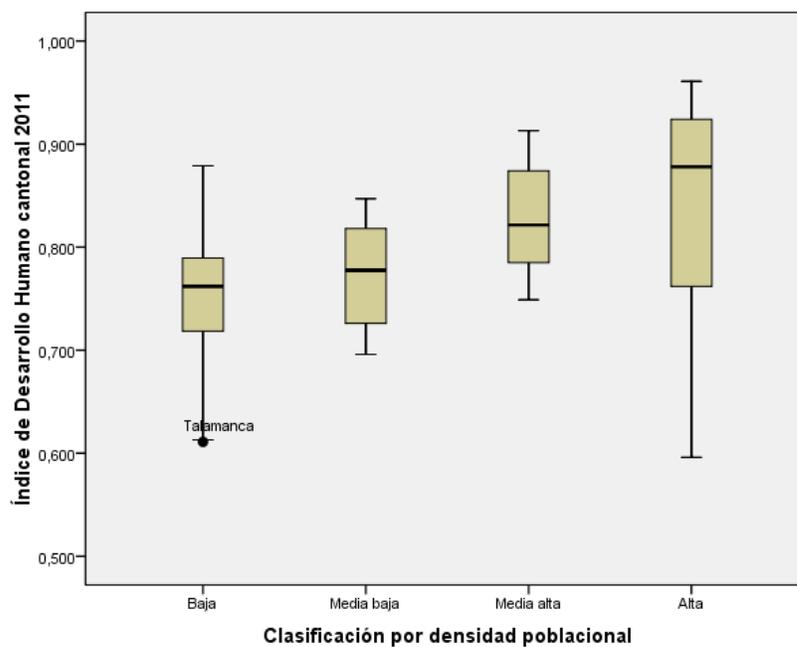


Gráfico No. 10. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDHc según la clasificación por tamaño del territorio.

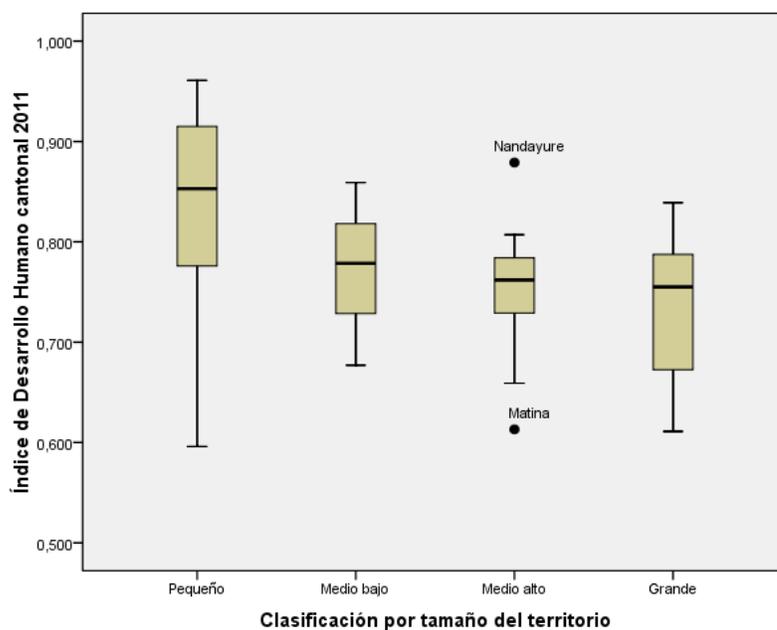


Gráfico No 11. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDHc según clasificación del porcentaje de urbanidad cantonal.

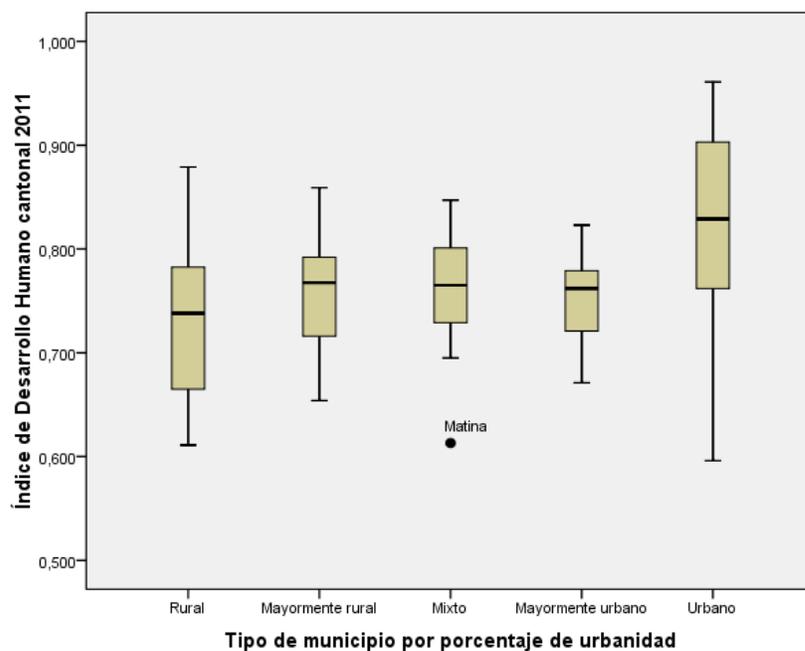


Gráfico No. 12. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IPHc con respecto a la clasificación por tamaño del territorio.

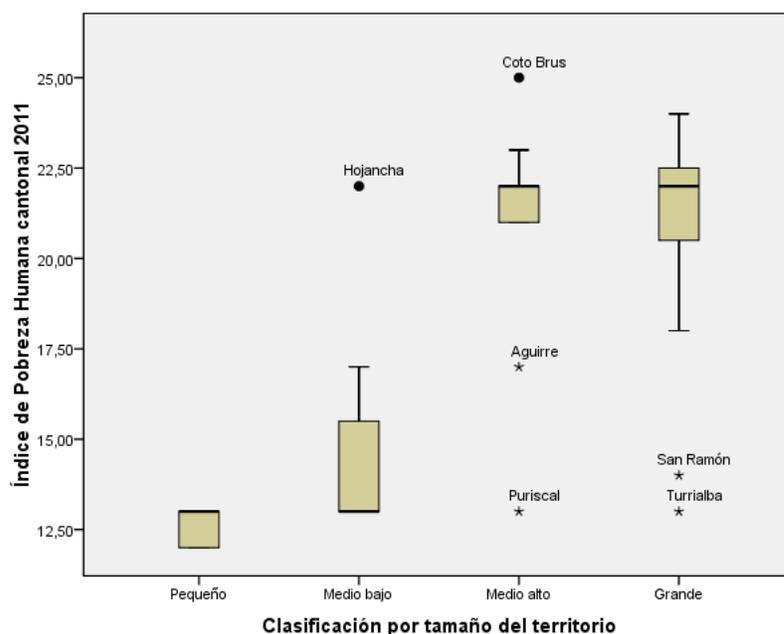


Gráfico No. 13. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IPHc con respecto a la clasificación por densidad territorial.

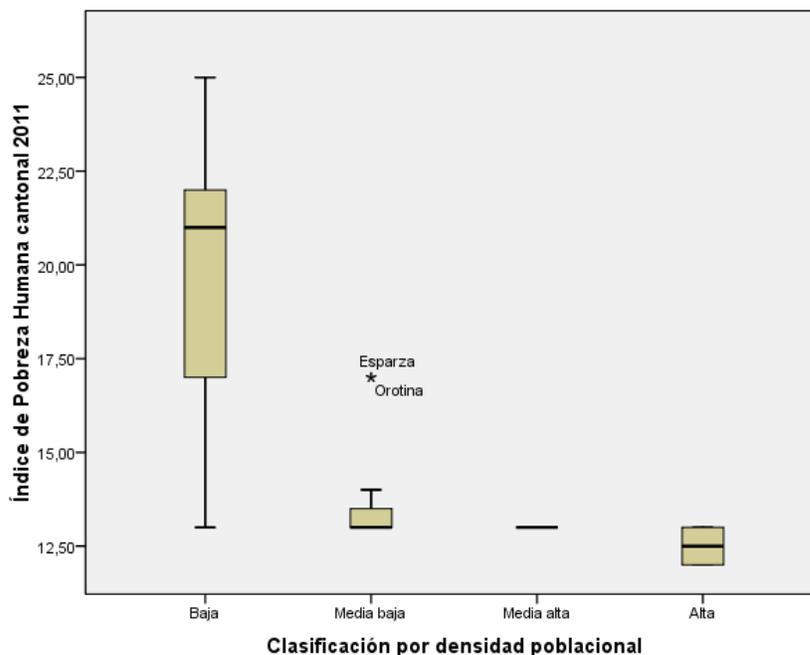


Gráfico No. 14. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IPHc con respecto al tipo de cantón según porcentaje de urbanidad.

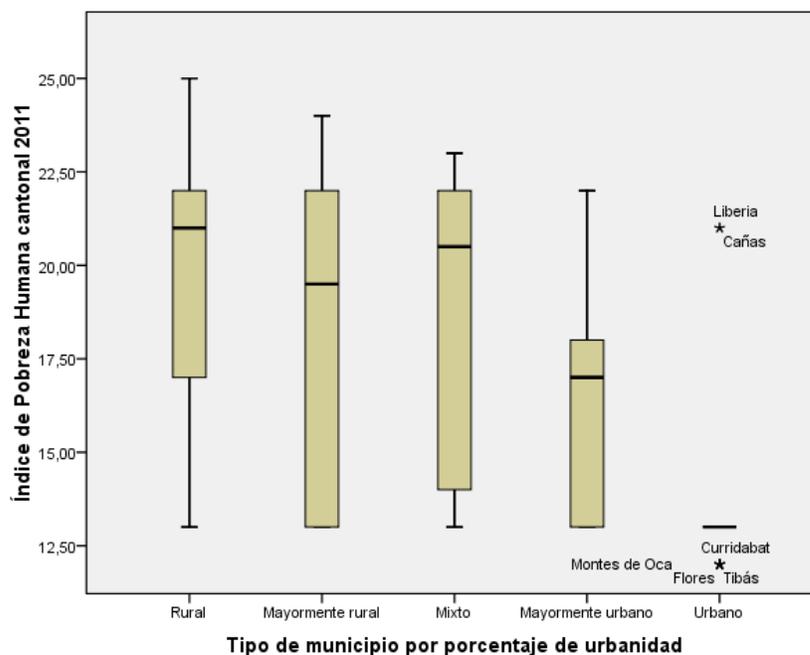


Gráfico No. 15. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDGc con respecto a la clasificación por tamaño del territorio cantonal.

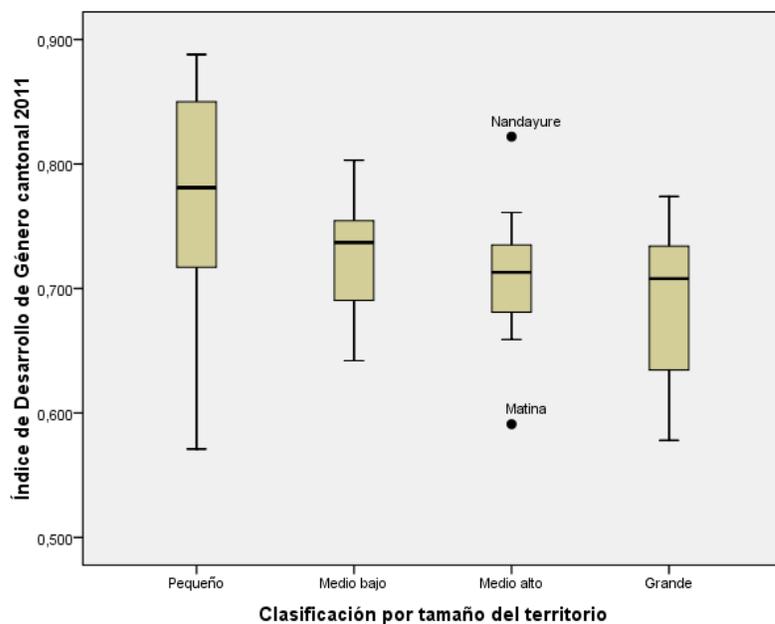


Gráfico No. 16. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDGc con respecto a la clasificación por densidad territorial cantonal.

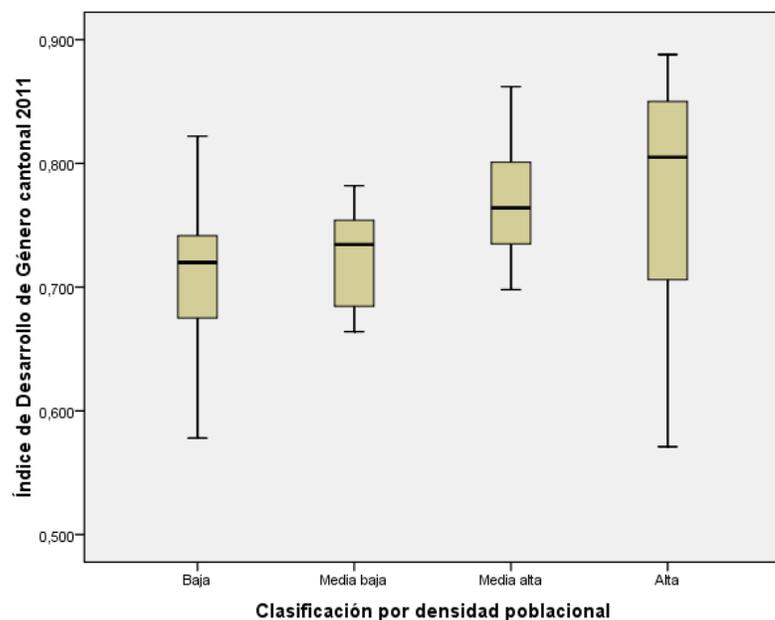


Gráfico No. 17. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDGc con respecto a la clasificación por porcentaje de población urbana cantonal.

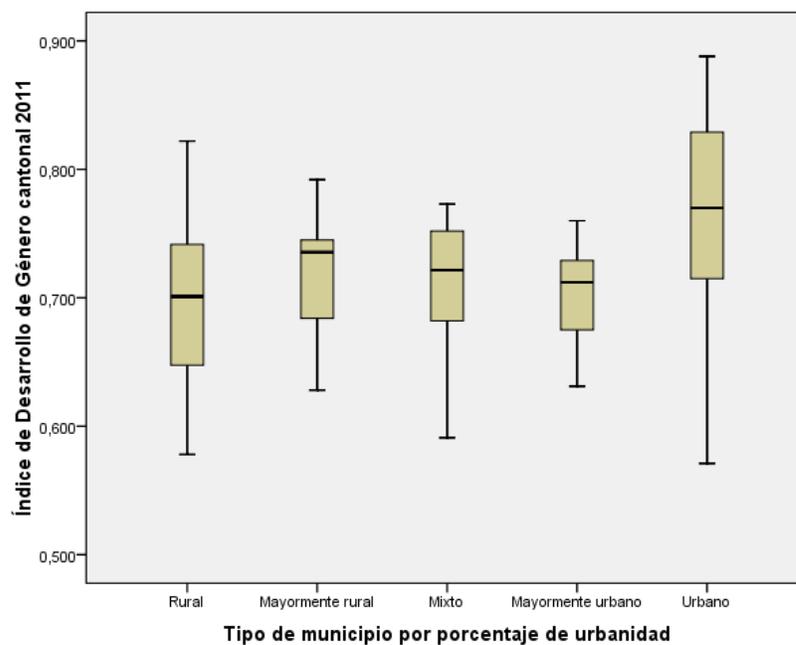


Gráfico No. 18. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del ICC en relación con la clasificación por tamaño del territorio.

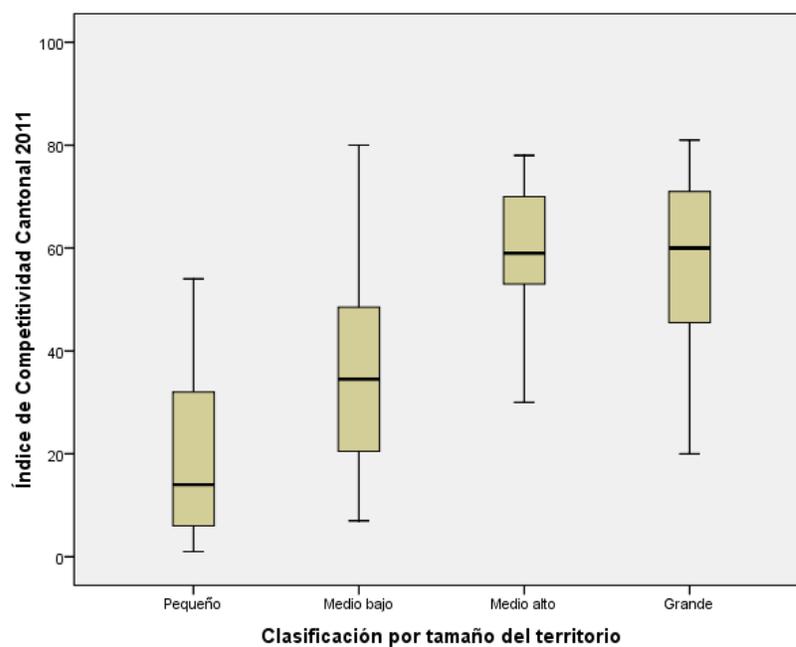


Gráfico No. 19. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del ICC en relación con la clasificación por densidad territorial.

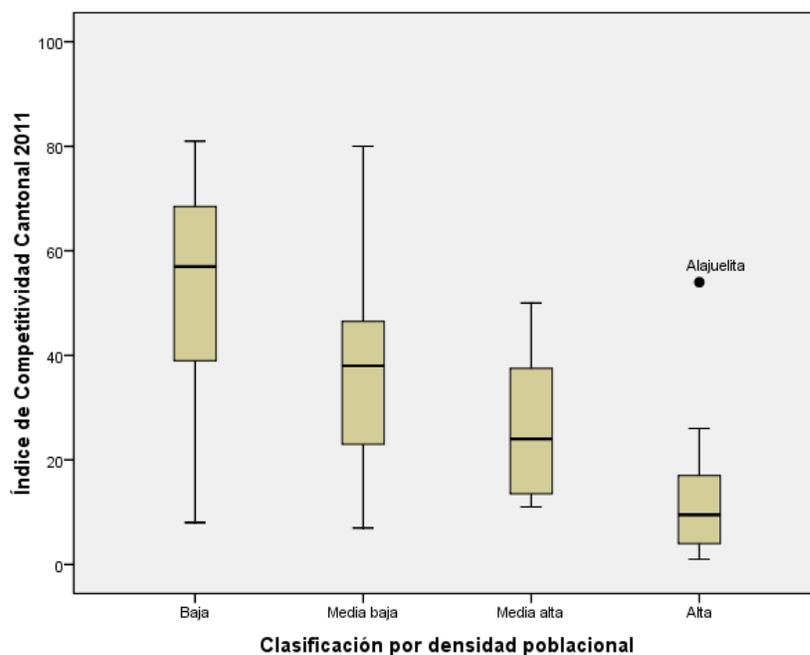


Gráfico No. 20. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del ICC en relación con la clasificación de urbanidad del cantón.

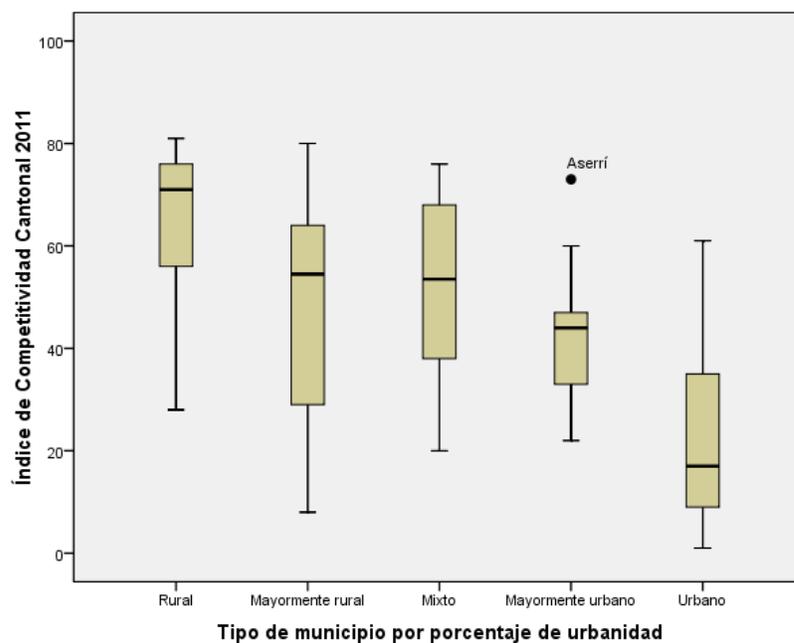


Gráfico No. 21. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDS en relación con la clasificación del tamaño del territorio cantonal.

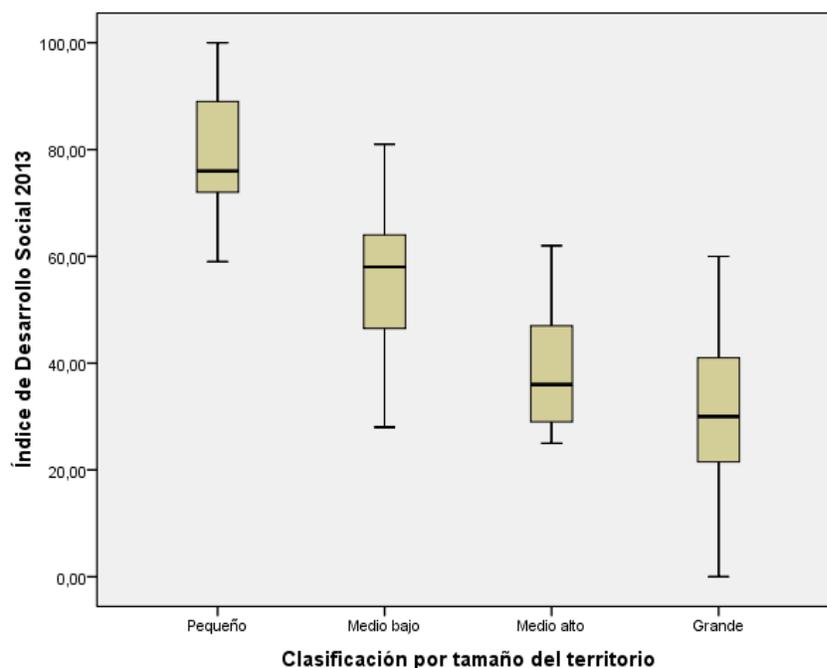
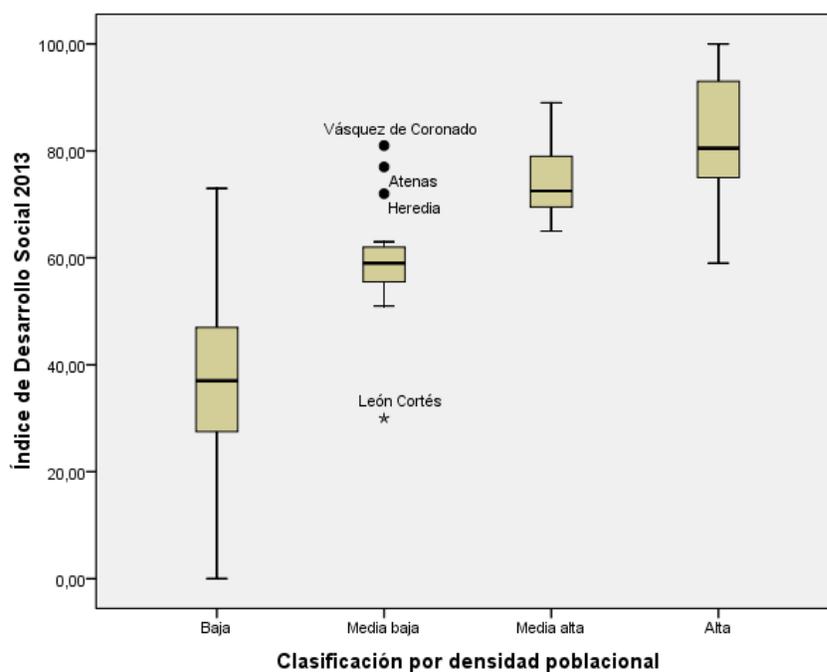


Gráfico No. 22. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del IDS en relación con la clasificación por tipo de densidad poblacional del cantón.



Cuadro No. 5. Matriz de correlaciones de Pearson entre los porcentajes de participación electoral cantonal (de Costa Rica) de los años 2002, 2006 y 2010.

		Correlations		
		Porcentaje de participación electoral 2002	Porcentaje de participación electoral 2006	Porcentaje de participación electoral 2010
Porcentaje de participación electoral 2002	Pearson Correlation	1	,800**	,851**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000
	N	81	81	81
Porcentaje de participación electoral 2006	Pearson Correlation	,800**	1	,820**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	81	81	81
Porcentaje de participación electoral 2010	Pearson Correlation	,851**	,820**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	81	81	81

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Gráfico No. 23. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del porcentaje de participación electoral cantonal del año 2002, con respecto a la clasificación por porcentaje de población urbana.

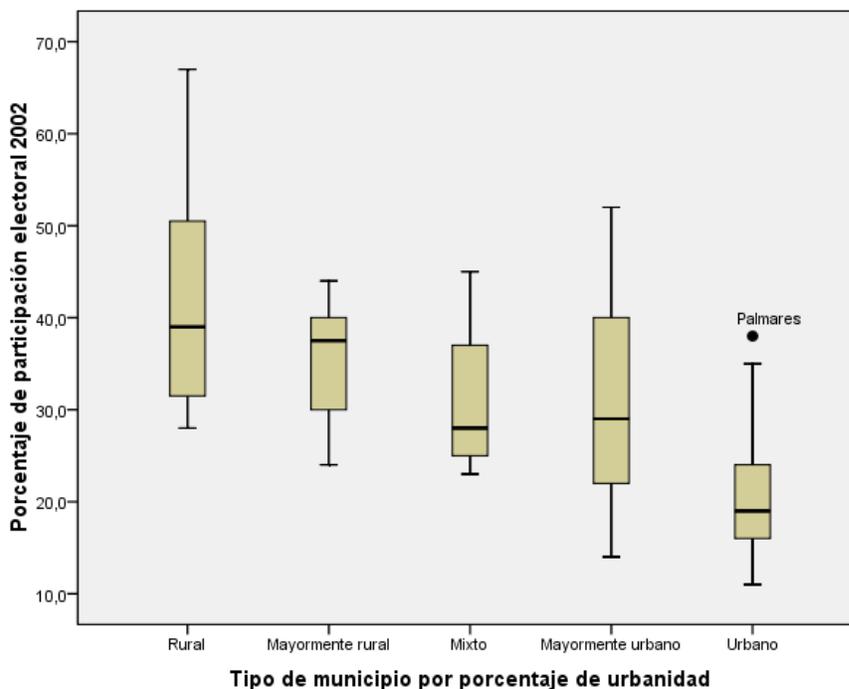


Gráfico No. 24. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del porcentaje de participación electoral cantonal del año 2006, con respecto a la clasificación por porcentaje de población urbana.

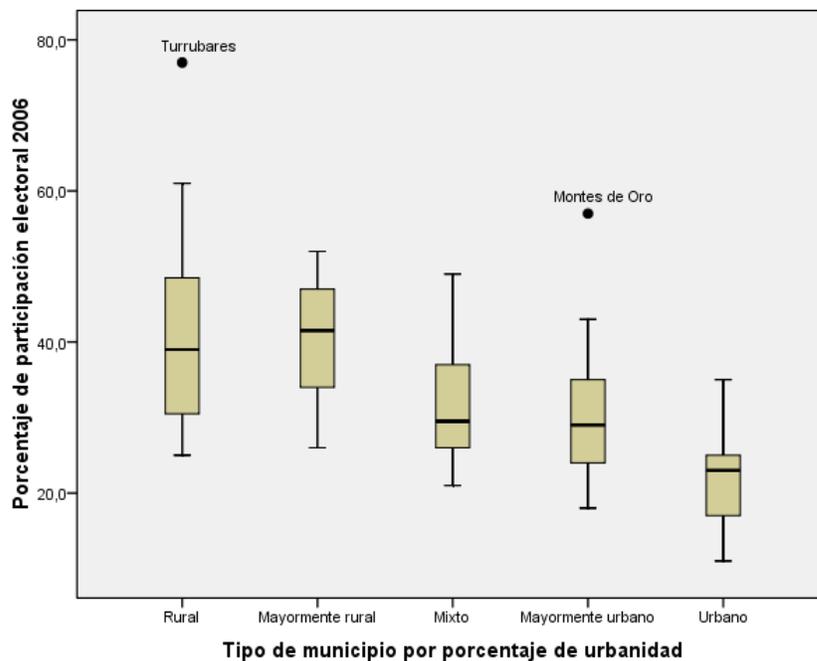


Gráfico No. 25. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del porcentaje de participación electoral cantonal del año 2010, con respecto a la clasificación por porcentaje de población urbana.

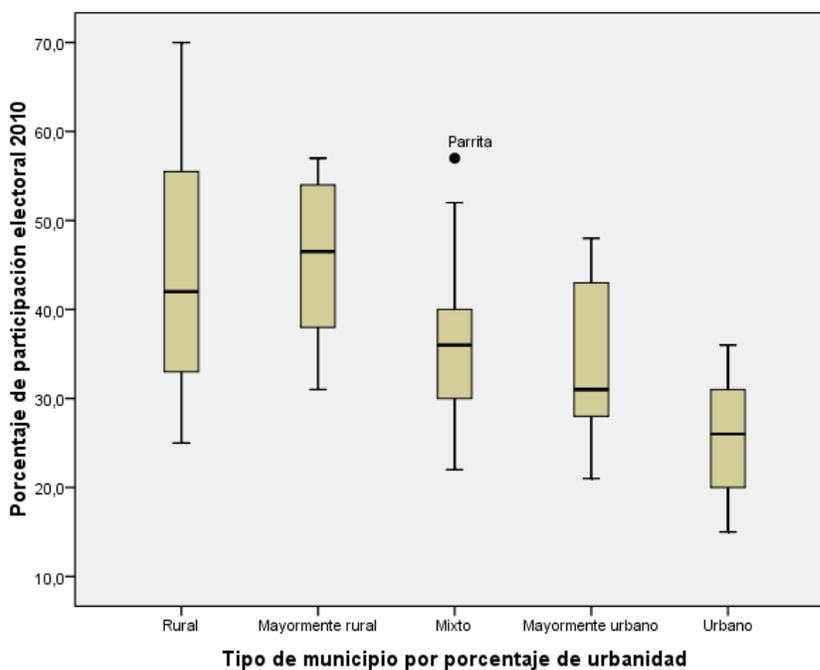


Gráfico No. 26. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del porcentaje de participación electoral cantonal del año 2010, con respecto a la clasificación por densidad poblacional.

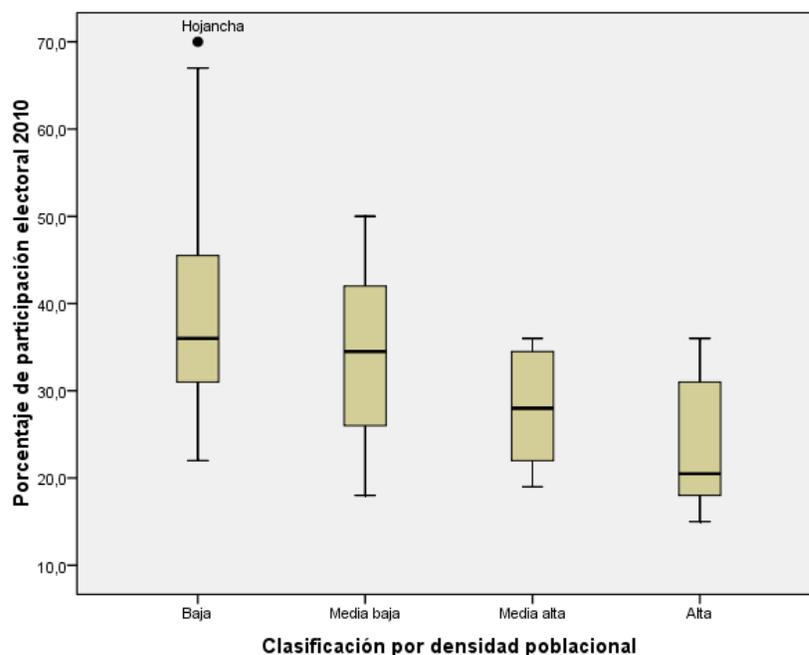


Gráfico No. 26. Gráfico de cajas y bigotes (*box-plot*) del porcentaje de participación electoral cantonal del año 2010, con respecto a la clasificación por tamaño del territorio.

