



VIGÉSIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2015)

Capítulo: Equidad e integración social

“Rol de los gobiernos locales en la política social”

Investigadores:

Olman Rojas

Daniel Navarro

JULIO 2016



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Introducción.....	1
1. Resumen ejecutivo.....	1
2. Metodología	2
3. Reforma al artículo 170 de la Constitución Política y sus avances	4
4. ¿Qué es la política social y que incluye? El rol del Estado en la elaboración de la misma.....	5
5. Las competencias de los gobiernos sub nacionales desde la perspectiva legal y los preceptos jurídicos en relación con la política social	7
6. Programas o proyectos de la administración central que se ejecutan con el apoyo de los gobiernos sub nacionales	15
7. Formas organizativas que adopta el gobierno sub nacional frente a las políticas sociales.....	21
8. La política social municipal en números	22
9. La política social municipal como afluente de la política social del estado	39
10. La política social y los diversos índices con que se miden los cantones en CR.....	40
11. Experiencias de ciudades capitales en temas sociales de vivienda. ...	44
12. Conclusiones y recomendaciones.....	47
13. Bibliografía.....	50

Introducción

El presente documento contiene el avance de dos ponencias: “¿Deben tener los gobiernos locales un rol en la gestión de la política social?”, realizada por Olman Rojas, e “Inversión de los gobiernos locales en programas sociales”, de Daniel Navarro. Ambas investigaciones servirán de insumo en la elaboración del capítulo de Equidad e integración social del Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación.

En su tercera parte, este capítulo evalúa la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública y los programas sociales focalizados. El diseño institucional para la elaboración, gestión y evaluación de la política social del Estado no es ajeno a la distribución de competencias entre las diferentes escalas de gobierno, ni al modelo de administración pública (reglas de decisión en un régimen democrático) prevaleciente en distintos países, en distintos momentos.

1. Resumen ejecutivo

En Costa Rica hay dos niveles de gobierno, el gobierno nacional, conformado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el gobierno sub nacional o local cuya administración está a cargo de las municipalidades. Brevemente se analiza la reforma efectuada al artículo 170 de la Constitución Política en el 2000 y el grado de cumplimiento de la misma al cabo de dieciséis años. Se registra el rol jugado por el Estado en la construcción de la política social a lo largo de ciento noventa y cinco años de vida independiente, cuyos resultados han permitido que el país se ubique entre los primeros lugares a nivel de América Latina. Las políticas sociales costarricenses han sido estudiadas por muchos investigadores nacionales y extranjeros, así como por organismos internacionales, sin embargo, no hay análisis desde cual ha sido la contribución a las políticas sociales desde la perspectiva municipal. En este documento se ha tratado de hacer una aproximación a este estudio, partiendo de la premisa que las municipalidades (gobiernos sub nacionales) gozan de la prerrogativa de que la municipalidad es la administradora de los intereses y servicios locales y como tal están llamado a jugar un rol preponderante en buscar la mejora en la calidad de vida del ciudadano. La municipalidad no se puede concebir si no es articulando esfuerzos que con lleven a un desarrollo económico y social integral en su territorio y como tal, las municipalidades han desarrollado programas como; Bolsas de Empleo, desarrolladas hasta convertirlas en Unidades de Emprendimiento y Promoción Laboral, han creado las Oficinas de la Mujer,

apoyan las actividades culturales, financian a Comités de Deportes, Juntas de Educación de Escuelas y Colegios, a organizaciones sociales cantonales entre otras cosas. Además, se han convertido en socias estratégicas del Estado, porque han asumido un rol de ejecutores de las inversiones del gobierno central en las comunidades, como es la construcción y administración de los CECUDI, o los esfuerzos con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la ejecución del Programa de PRONAE. También mediante la aplicación del artículo 62 del Código Municipal, brindan ayuda a muchas familias de escasos recursos o que sufren algún tipo de infortunio. Un aspecto que merece especial atención es la donación que realizan los Concejos Municipales de los terrenos propiedad de la municipalidad tanto a instituciones públicas como a organizaciones sin fines de lucro como las Asociaciones de Desarrollo Comunal entre otros, estos inmuebles si bien están inscritos en el Registro Nacional, los mismos no son registrados y muchas veces su valor no se consigna ni en la institución que los recibe ni en la propia municipalidad y por lo tanto pasan desapercibidos, ese esfuerzo que hacen las ochenta y un municipalidades y los 8 Consejos Municipales de Distrito deben ser reconocidos por el país de alguna forma.

2. Metodología

La investigación se guio por las siguientes preguntas.

¿Cuál ha sido la participación de los Gobiernos Municipales, en la gestión de las políticas públicas sociales del Estado en el Cantón?

- a) ¿Cuáles son las competencias que tienen los Gobiernos Locales en materia de gasto público social?,
- b) ¿En qué grado se asemejan o se diferencian esas competencias con respecto a otros países?,
- c) ¿Cuántos recursos destinan las municipalidades a proyectos y programas sociales?,

En el tema de cuantificar la inversión social de los gobiernos locales, las preguntas a responder son las siguientes:

- a) ¿Cuánto invierten las municipalidades en política social y cómo ha evolucionado en los últimos 10 años?
- b) ¿Cuánto representa ese gasto del total del gasto público social, desagregado por funciones?
- c) ¿Cuál es la estructura de ese gasto por servicios o programas sociales?

- d) ¿Cuál es la relación entre el superávit presupuestario y la inversión en programas sociales?

Se consultó el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República, de la cual se extrajo la información de las ochenta y un municipalidades y los ocho Consejos Municipales de Distrito, por un período de tiempo que comprendió entre el 2007 al 2015, para sumar diez años de datos. Se revisó toda la información con el fin de fuera consistente, labor que consumió varios días, luego se procedió a condensar la misma con el fin de elaborar las gráficas que se mostrarán. Con el propósito de mostrar la información desde otro ángulo, se hizo el esfuerzo de procesarla combinando la población con la cantidad de ingresos per cápita y de igual forma cuanto se invierte por persona en cada municipio, mostrando datos interesantes que se darán a conocer en el apartado correspondiente.

Además, fueron entrevistados funcionarios del órgano contralor y a responsables en las municipalidades de las áreas sociales.

También se tuvo reuniones con los directores de Ministerios o responsables de los programas de financiamiento de proyectos a las municipalidades. Se hizo una revisión de las páginas web municipales buscando información relacionada con política, programas o proyectos sociales llevados a cabo en los respectivos cantones. También se buscó antecedentes de otras investigaciones o artículos relacionados con la participación de las municipalidades en la elaboración y ejecución de las políticas sociales en el país.

2.1 Limitaciones encontradas en la investigación

Si bien se tuvo acceso a las bases de datos de la Contraloría General de la República, específicamente a la base SIIM, en ella se encontraron que hay inconsistencias, debido a que no hay un control de calidad, por lo tanto, los responsables de las municipalidades al incluir información en este sistema, no tiene el cuidado de ver si corresponden o no a las partidas presupuestarias, lo que obligó a realizar un esfuerzo adicional para limpiar dicha base. Además, los datos agregados del Programa II Servicios Comunes, en el código 10) Servicios Sociales y complementarios se incluyen los gastos sociales desde las Oficinas de la Mujer, becas a los estudiantes con y sin discapacidad y todas las ayudas temporales por pobreza y discapacidad y otras situaciones de infortunio autorizados por medio del artículo 62 del Código Municipal, situación que hizo aún más difícil la tarea de identificar el monto de recursos destinados al área social en las municipalidades. Un segundo aspecto, fue la información en las municipalidades, la misma no está

dispuesta en sus páginas web, lo que implicó un esfuerzo adicional para identificar los programas y proyectos que dentro del área social llevan a cabo las municipalidades. Un tercer elemento es que no hay una institución donde se concentren los servicios que brindan las municipalidades, ni en las páginas de las municipalidades tampoco aparecen todos los servicios que brindan porque están desactualizadas.

3. Reforma al artículo 170 de la Constitución Política y sus avances

En la Gaceta No 131 del 10 de julio del 2002 se publica la Ley 8106 con la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, asignándole en el Presupuesto Ordinario a las municipalidades del país una suma no inferior al diez por ciento de los ingresos ordinarios según el año económico correspondiente. Se deja a una ley posterior indicar las competencias que serán trasladadas del Poder Ejecutivo, así como la distribución de los recursos. Se incluyó un transitorio donde establece que la transferencia se hará en forma paulatina a razón de 1.5% por año hasta completar el 10%. Cada una de estas leyes deberán ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, además, define que la ley tiene un año para entrar en vigencia.

Llama la atención que las transferencias de las competencias se circunscriben al gobierno central, excluyéndose las instituciones autónomas.

Luego de ocho años (28/04/2010), la Asamblea Legislativa aprueba la Ley 8801, denominada Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, donde se estableció el propósito y los principios que regirían la transferencia de actividades del Poder Ejecutivo a las municipalidades. Los principios son: subsidiaridad, complementariedad, equidad, gradualidad, asimetría, permanencia, democratización, integración regional y financiamiento. Además, se permite a una municipalidad asociarse con otro gobierno local, para prestar un servicio, o hacerlo por medio de las Federaciones o Ligas de municipalidades. Se designa al Ministerio de Planificación y Política Económica como el órgano responsable del proceso de parte del Poder Ejecutivo. También se crea un órgano consultivo con el fin de coordinar los diferentes aspectos del proceso, éste organismo lo conforman con un representante de las siguientes instituciones; Ministro de Hacienda, IFAM, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, Red de Mujeres Municipalistas, Conadeco, federaciones de municipalidades y un representante del Ministerio que transferirá sus competencias. En esta ley se exceptúan de ser transferidas las materias de educación y salud. Otro elemento que esta ley aborda es la participación del ciudadano, por un lado, con derecho a obtener información de los proyectos que se financien, así como en la definición de las prioridades que se establezcan en cada

distrito y ser un fiscalizador de los recursos municipales que sean invertidos. Por último, se crea el Consejo Cantonal de Coordinación Institucional, presidido por el Alcalde/sa con el fin de ser un mecanismo de coordinación política entre las diferentes instituciones públicas que se ubican en el cantón.

Con la reforma al artículo 170, las transferencias se limitaron los servicios o actividades del Poder Ejecutivo y con esta nueva normativa se reduce aún más las competencias a ser trasladadas a las municipalidades al dejar por fuera las vinculadas con la educación y la salud, esto debido las presiones de los sindicatos de estos sectores a los diputados, debido al temor que, al descentralizar la educación y la salud, podría provocar una desafiliación masiva al dejar de ser el Ministerio el único patrón de estos sectores, para ser sustituido por las municipalidades.

Después de quince años de haber sido emitida la reforma al artículo 170, que dictaba una política de descentralización territorial en el país, la Asamblea Legislativa dicta la Ley 9329, convirtiéndose en la primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, publicada en La Gaceta 226 de 10 de noviembre del 2015. Esta normativa concede seis meses para emitir el reglamento correspondiente, el cuál a ocho meses aún no ha sido publicado.

Estos acontecimientos demuestran, que no hay una real voluntad política en pro de llevar a cabo el proceso de descentralización territorial y tampoco se tiene interés de fortalecer a las municipalidades en sus respectivos territorios a pesar de que son una pieza clave de la democracia costarricense.

4. ¿Qué es la política social y que incluye? El rol del Estado en la elaboración de la misma

En Costa Rica, hay dos niveles de gobierno, el nacional conformado por los tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial y el nivel sub nacional, compuesto por las 81 municipalidades y los ocho Consejos Municipales de Distrito del país.

Entenderemos una política social como: “[...] un espacio en el que interactúan dialécticamente los intereses del capital, el Estado y la clase trabajadora. Las políticas sociales son una herramienta indispensable del Estado, que permiten dar atención a las más agudas manifestaciones de la cuestión social, posibilitando la reproducción del sistema capitalista, además de ser un medio en el que la clase

trabajadora legitima sus derechos en el ámbito formal” (Calvo y otros, 2012, pág. 39).¹

La elaboración de la política social en una sociedad la hace por antonomasia el estado, esa política va construyéndose a lo largo del tiempo, buscando resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía y que por sí misma no puede resolver. Los partidos políticos que van asumiendo la administración del Estado, van aportando visiones, programas o proyectos y luego llevan a la creación instituciones, que en la medida que sobrepasan una o varias administraciones se convierten en parte de la institucionalidad del país.

En el caso de Costa Rica, en la Constitución Política de 1825 llamada Ley Fundamental le asigna al Estado la responsabilidad de dirigir la educación. En la Constitución de 1844 se establece la educación como un derecho de los costarricenses y se crea un capítulo dedicado a la misma, para 1847 se incluye la educación de hombres y mujeres y se declara la educación en las escuelas como gratuita. De esa forma en diferentes administraciones del siglo veinte se fue moldeando la política social con acciones como las del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, con la promulgación del Código de Trabajo, la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Universidad de Costa Rica.

La visión de los Constituyentes en 1948 al elaborar la nueva Constitución Política, era muy clara acerca del rol del Estado, un Estado protector y promotor de la política social, en donde se incluye como eje central el individuo y la familia (niños mujeres, ancianos y los enfermos desvalidos) (art. 51) en que le asignan derechos y garantías sociales, en el Título V, se le otorga rango constitucional a instituciones como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) creada en 1930 (art. 55) a la CCSS (art. 73), además refuerzan las políticas establecidas en el siglo diecinueve, relacionadas con la educación y la cultura, en el capítulo VII se respalda a la UCR al incorporarla en la Constitución Política (art 84), posteriormente se crea el Fondo de Financiamiento para la Educación Superior Estatal e incluyen en la distribución de los recursos a la Universidad Nacional (UNA) y al Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) (art 85).

Costa Rica cuenta con normas constitucionales en las áreas de; salud, educación, cultura y asistencia social, tales como programas de empleo, asistencia a los indigentes, ayudas en las emergencias por desastres naturales, entre otros, que son

¹ Guzmán León, Juany. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica El proceso de construcción 2010-2014. Junio 2014. CEPAL. Cooperación Alemana. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36819/1/S1420021_es.pdf

la base para la definición de políticas sociales nacionales, eso explica la creación de un sinnúmero de instituciones públicas encargadas de ayudar en el cumplimiento de esos postulados, con tanto éxito, que el país ostenta uno de los primeros lugares en América Latina en salud y educación.

5. Las competencias de los gobiernos sub nacionales desde la perspectiva legal y los preceptos jurídicos en relación con la política social

Con base en las disposiciones anteriormente indicadas es muy claro para cualquier persona opinar que es competencia del Estado fijar políticas sociales para todo el país, pero, si a los munícipes de un cantón se les pregunta: ¿si el gobierno local tiene competencia para establecer políticas sociales? o si ¿pueden llevar a cabo programas o proyectos en beneficio de los y las ciudadan@s? o ¿si los gobiernos locales han sido invitados por el gobierno central o las instituciones autónomas para establecer las políticas sociales de su cantón?, o ¿si los gobiernos locales, apoyan al gobierno central en sus políticas sociales y si lo hacen, ¿Cuántos recursos se están destinado a eso en cada cantón ?. Muchos de ellos, no sabrían que responder.

La respuesta con relación a si los gobiernos sub nacionales tienen competencias en materia social, la respuesta es sí; la Constitución Política (CP) en su artículo 169 establece que la administración de los intereses y servicios locales del cantón estarán a cargo del Gobierno Municipal, a su vez el artículo 1 del Código Municipal (CM) señala “El Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón que promueven y administran sus propios intereses por medio de un gobierno municipal” (2006, pág. 1).

La Guía Institucional para la Operación de los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil de la Municipalidad de Desamparados es clara al manifestar que “se confiere a los gobiernos locales un lugar legítimo como promotores de desarrollo económico y social en su jurisdicción territorial. Son entes públicos con la misión fundamental de administrar servicios de interés público local, con la finalidad de asegurar una dinámica que contribuya con el progreso del cantón y del país”.² (2012, pág. 20)

En otras palabras, el gobierno local por medio del Concejo Municipal tiene la potestad para fijar cuales son los “intereses” que los munícipes quieren que sean

² Guía Institucional para la Operación de los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil de la Municipalidad de Desamparados. Gobierno Local de Desamparados, INMU. UNICEF, Fondo para el logro de los objetivos del Milenio. noviembre 2012. http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Operacion_Centros_Cuidado_y_Desarrollo_Infantil.pdf

asumidos por el gobierno sub nacional y si estos “intereses” tienen que ver con la atención de programas o servicios sociales, lo pueden acordar y reglamentar para que entren en vigencia y de esa forma terminen siendo de su competencia.

Una segunda vía es que esos “intereses” pueden ser recogidos en el Plan de Gobierno presentado por el Alcalde al Concejo Municipal para la elaboración del Plan Anual Operativo.

Una tercera vía es el artículo 62 del Código Municipal, que permite usar o disponer del patrimonio municipal, hacer donaciones cuando así lo aprueben las dos terceras partes del Concejo, dependiendo del ente público y si el bien requiere de una desafectación del uso, requiere de un procedimiento ante la Asamblea Legislativa. Además, la municipalidad puede conceder ayudas temporales a los munícipes del cantón que tengan alguna emergencia producida por desastres naturales. También se permite apoyar a los centros de educación pública, de beneficencia o servicio social que brinden servicios al cantón y otorgan becas a los estudiantes de escasos recursos.

Cuatro son los orígenes jurídicos de los servicios municipales incluyendo los de tipo social, en primer lugar, están aquellos que se establecen por medio del Código Municipal y dentro de estos, se incluyen aquellos que son resultado de acuerdos del Concejo Municipal, como los enunciados en el párrafo anterior, en segundo lugar, los que se originan en leyes especiales que establecieron que la municipalidad preste el servicio y en tercer lugar, se encuentran los que tienen su origen en dos normativas diferentes por un lado el Código Municipal y por el otro lado que provengan de una ley nacional. El cuarto origen proviene de una decisión política de una administración gubernamental que se ampara en un decreto ejecutivo y en donde se les invita a las municipalidades a participar.

Estos cuatros caminos jurídicos son los que determinan las competencias y/o los servicios que brindan los gobiernos sub nacionales a los munícipes, que suman más de treinta servicios y que la Contraloría General de la República los ha incluido en el Programa II denominado “Servicios Comunes” y que serán tratados más adelante.

Algunos de estos servicios son compartidos con el Poder Ejecutivo como el suministro de agua potable y el servicio de vigilancia que se brinda por medio de la policía municipal en algunos municipios. Los gobiernos sub nacionales, que ofrecen el servicio de vigilancia, crearon la Red Nacional de Policías Municipales y está conformada por; San Jose, Escazú, Alajuela, Santa Ana, Heredia, Cartago, Coronado, Desamparados, Belén, Santa Cruz, Garabito, Goicoechea, San Pablo,

San Ramón, San Rafael, La Unión, Mora, Moravia, y el órgano que aglutina a la mayoría de los gobiernos locales que es la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

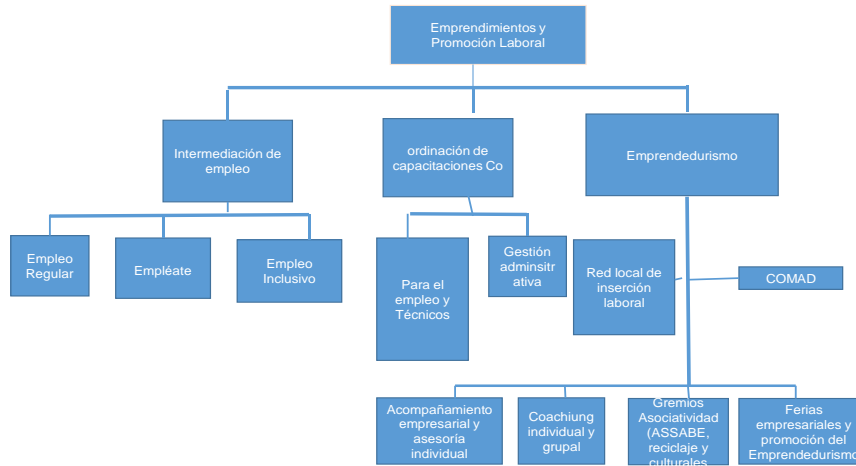
5.1 Bolsas de empleo en las municipalidades

Como parte de las políticas sociales han creado la Bolsa de Empleo. La primera municipalidad fue Belén en el año 2000, a la fecha más de sesenta gobiernos locales cuentan con este servicio. Belén para el 2005 la transforma en la Unidad de Emprendimiento y Promoción Laboral (EPL), junto a otras cinco unidades conforman la Dirección del Área de Desarrollo Social de esta Municipalidad.³ La EPL, tiene como su objetivo principal, “contribuir al Desarrollo Económico Local del cantón de Belén fomentando las oportunidades de empleo, capacitación y apoyo a los emprendimientos y PYMES en la comunidad con equidad social y de género” y cuenta con tres objetivos estratégicos, el primero, es brindar un servicio de intermediación de empleo a las personas desempleadas y subempleadas del cantón de Belén, que les permita tener acceso a más oportunidades de trabajo justo; indistintamente de su condición socio laboral, el segundo se enfoca en propiciar espacios de capacitación laboral y técnica para la población desempleada y subempleada, mediante la coordinación de programas interinstitucionales dedicados a la formación para el trabajo, y el tercero busca facilitar oportunidades de capacitación, gestión administrativa y acompañamiento empresarial a emprendimientos y PYMES establecidas en el Cantón con el fin de fortalecer dichas actividades productivas ⁴. En el siguiente grafico se muestra los Proyectos que llevan a cabo esta Unidad y dentro de estos proyectos cuales son las actividades que ejecutan cada uno.

³ Entrevista con la Licda. Marita Arguedas Carvajal Directora del Área Desarrollo Social Municipalidad de Belén en viernes 20 de mayo a las 13 horas.

⁴ Entrevista con Licda. Karolina Quesada Fernández, Directora Unidad de Emprendimiento y Promoción Laboral, viernes 22 de julio de 9:a.m. a 11.30, a.m.

Esquema No. 1
Estructura Unidad de Emprendedurismo y Promoción Laboral



El éxito alcanzado por la Municipalidad de Belén al menos con la EPL, se debe a por una parte a la interrelación de todas las unidades en el Área de Desarrollo Social, y a la vez, a que el personal de la municipalidad ha sido motivado para apoyar los diferentes programas que se llevan a cabo por esta Unidad. "Por otra parte, es la está estrecha coordinación con diferentes instituciones externas públicas y privadas, tanto dentro del cantón y la Provincia como fuera de este y la constante retroalimentación que se dan entre cada uno de estos organismos alrededor de los programas que ejecutan con el gobierno local.

5.2 Oficinas Municipales de la Mujer

En 1996, es el año donde se registra la creación de Oficinas Municipales de la Mujer, (OFIM) con el propósito de promover los derechos de este género en el nivel municipal, dándole énfasis a la atención de la violencia intrafamiliar. Mediante la Ley 7801 que da vida al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en 1998, se establece en el inciso e) del artículo 4, como una de sus atribuciones "promover a creación de las oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer y coordinar su funcionamiento". (Ley 7801). El legislador fue muy cuidadoso al asignarle esta atribución al INAMU, porque bien podía haber sido una obligación al menos para los gobiernos locales la creación de las OFIM, pero tal como quedó es facultativo, eso quiere decir que dependía de la habilidad del INAMU y a la conciencia del Alcalde/sa si se crea o no este organismo en la estructura municipal. Desde este punto de vista el documento "Perspectivas de Género en los Municipios" manifiesta que, "la apertura de estas Oficinas y su incorporación en la estructura

municipal depende de la voluntad política de las autoridades municipales y de un proceso de negociación con los diferentes actores municipales y comunales. Por esta razón, las OFIM se han caracterizado desde su creación por una situación de mucha inestabilidad, falta de recursos (o recursos muy limitados) y otro tipo de limitaciones (estigmatización de la Oficina) que a la vez condicionan su formalización e institucionalización. 5 (pág. 15)

Producto de este impulso al tema de protección y defensa de los derechos de la mujer es que, en la reforma del Código Municipal de 1998, se establece en el art. 49 la obligación del Presidente Municipal de integrar la Comisión Municipal de la Condición de la Mujer.

De acuerdo con el informe precitado al 2004 habían 58 OFIM, un 63% de los gobiernos locales contaban con esta instancia, cuyo financiamiento es responsabilidad directa de las municipalidades, eso explica del porqué. “muchas de las Oficinas de las Mujer destinan la mayor parte de sus recursos y personal en la atención de la violencia intrafamiliar (necesidad prioritaria de muchas comunidades), en detrimento de una mayor intervención y protagonismo en el área de igualdad y equidad de género dentro del ámbito local”. 6(pág. 16)

5.3 Apoyo financiero a los Comités Cantonales de Deportes

El Código Municipal establece en su artículo 164 que los Comités Cantonales de Deportes, son órganos adscritos a la Municipalidad, con personería jurídica instrumental, encargados de desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, además de construir, administrar y mantener las instalaciones de su propiedad o de las otorgadas en administración (2006, 179). En el artículo 170 se establece la obligación a la municipalidad de asignarles un monto mínimo de un 3% de los ingresos anuales ordinarios.

5.4 Apoyo financiero a las Juntas de Educación

Conforme a la Ley No 7552, de 1995, “Subvenciones a las Juntas de Educación y Juntas Administradoras por las municipalidades”, donde se establece que deben trasladar a estos entes de las Escuelas y Colegios públicos de cada cantón el 10% proveniente del impuesto sobre bienes inmuebles.

5

<http://www.diba.cat/urbal12/PDFS/informe%20perspectiva%20de%20genero%20en%20los%20municipios.pdf>

6

<http://www.diba.cat/urbal12/PDFS/informe%20perspectiva%20de%20genero%20en%20los%20municipios.pdf>

5.5 Centro Dormitorio de Atención Primaria para Habitantes de la Calle

Este Centro lo abrió la Municipalidad de San José en el 2008 con el fin de dar apoyo a las personas que deambulan y viven en las calles. Los objetivos de este programa son: a) Motivar el ingreso de las personas en situación de indigencia con problemas de adicciones a Centros de Rehabilitación y Tratamiento, brindándoles oportunidades de traslado e internamiento tendientes a promover su recuperación. Internamiento en Centros de Tratamiento y Rehabilitación de al menos 100 hombres y mujeres con un registro de información y seguimiento del 100% de los casos referidos. b) Sensibilizar e informar sobre la problemática de la población en situación de indigencia al menos a 50 miembros de organizaciones, representantes comunales y funcionarios de instituciones públicas. c) Atender diariamente a 102 personas en situación de indigencia en el servicio de dormitorio y de aseo personal. Mantener un sistema de registro y caracterización permanente del 100% de los y las usuarios/as del Centro. d) Brindar, dos veces por semana, orientación, consejería y motivación por parte de centros y programas de rehabilitación públicos y privados a fin de que voluntariamente la población alcohólica o fármaco dependiente se ingrese para recibir tratamiento. e) Referir al menos al 80% de las personas en situación de indigencia con problemas de adicciones que lo soliciten a Centros de Desintoxicación y Tratamiento. f) Gestionar acceso a servicios de salud al menos a un 70% de la población usuaria del Centro que lo requiera. g) Desarrollar, un mínimo semanal, de dos espacios individuales y grupales de atención profesional psicosocial para promover el compromiso de la persona usuaria con el mejoramiento de su situación y el cambio en su estilo de vida.

Por dos años recibió la ayuda financiera del IMAS, a partir del 2010, la Municipalidad asumió todos los gastos que rondan los diez millones de colones anuales.

En la actualidad es administrado por la Fundación Génesis, organización que además contribuye en su financiamiento. Se atienden 102 personas diarias de las 2800 habitantes de calle en San José. La MSJ tenía registrados a febrero del 2016 1800 personas, pero al cruzar la información con la del IMAS llegan a 2800. De acuerdo con la información de la Directora del Depto Social de la MSJ Licda. Mariella Echeverría,⁷ en el 2000 era tan solo 800 personas, las cuales fueron entrevistadas por la municipalidad, lo que evidencia un crecimiento del 225%. Hay una Comisión Mixta de atención de la indigencia integrada por representantes de las iglesias, la sociedad civil, el IMAS y la MSJ. En la atención de esta población hay mucha

⁷ Entrevista a Licda Mariella Echeverría Departamento Social de la Municipalidad de San José, Lunes 30 de mayo del 2016 de 10:45 hasta las 12:45.

coordinación interinstitucional. Este es el único Centro de esta naturaleza financiado por una municipalidad a nivel nacional.

5.6 Financiamiento a actividades culturales

Una buena parte de los gobiernos locales tiene bibliotecas públicas municipales, cuyo financiamiento proviene exclusivamente de los recursos municipales.

Adicionalmente de la Ley No 10 de Licores se reciben fondos de un impuesto a las cervezas para que los gobiernos sub nacionales usaran dichos recursos en lotificaciones y bibliotecas, mediante Ley 7812 del 8 de julio de 1998 se amplió para que esos recursos sean usados en la construcción, mantenimiento, reparación, material y equipo de bibliotecas públicas municipales de cada cantón.

También los gobiernos sub nacionales financian las Bandas Municipales, sobre todo en los cantones centrales de las Provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago.

Dentro de las actividades culturales apoyadas por los gobiernos locales se encuentran el Festival de la Luz en San José, Desamparados y Mora.

Los gobiernos de las alcaldías más grandes cuentan con unidades o direcciones que administran estos servicios culturales, como San José, Cartago y Belén.

5.7 Órganos internos de los Concejos Municipales

En el artículo 49 del CM se establece la obligación del Presidente del Concejo de integrar las ocho Comisiones Municipales como mínimo, que son: Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, **Asuntos Sociales**, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, **Asuntos Culturales**, **Condición de la Mujer y Accesibilidad (Comad)**.

Estas comisiones se integran en todas las municipalidades y tiene como fin abordar los temas puntuales establecidos en los reglamentos de cada gobierno municipal y los que les sean remitidos por el Presidente del Concejo Municipal, sus resultados son muy exiguos, con excepción de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y de Obras Públicas.

5.8 Apoyo financiero a organizaciones sociales cantonales

Existe en realidad una gran cantidad de leyes que facultan a conferir subvenciones o donaciones municipales. Por ejemplo, la Ley N° 2680 de 22 de noviembre de 1960 a los Clubes 4-S; N° 3754 de 29 de setiembre de 1966 al ANDE; N° 4478 de 7 de

diciembre de 1969 a la Cruz Roja Costarricense; N° 4760 de 4 de mayo de 1971 en su artículo 14 inciso c), para el IMAS; N° 5107 del 9 de noviembre de 1972 al grupo «Asociación de Scouts de Costa Rica»; Ley N° 6890 de 14 de setiembre de 1983 a la Ciudad de los Niños.

En relación con las Asociaciones de Desarrollo, existe una disposición bastante amplia. Las Municipalidades por medio del artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad No. 3859 del 7 de abril de 1967 quedan autorizadas para " otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a esas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país".

Por Ley N° 6975 de 30 de noviembre de 1984, publicada en Alcance 22 a La Gaceta N° 230 del 3 de diciembre de 1984, artículo 146 se autoriza a las Municipalidades del país a otorgar ayudas en materiales y otros servicios para proyectos de vivienda en su respectiva comunidad, de la ley antes citada, y el ARTÍCULO 60 que las autoriza para dar en uso los terrenos baldíos sin destino específico y en carácter de préstamo para construcción de vivienda.

5.9 Programa de créditos para reparaciones de vivienda en la Municipalidad de Montes de Oro

La Municipalidad de Montes de Oro, tiene un programa de créditos para vivienda, dirigido a personas de escasos recursos que necesitan recursos para concluir la construcción, hacer una reparación o ampliación de la vivienda, el monto máximo por persona es de trescientos mil colones (¢300.000,00), este procedimiento se encuentra en el "Reglamento Programa de Vivienda Municipal". El monto del fondo revolutivo es de poco más de 25 millones de colones (¢ 25,000.000,00), al 2004 tenían un capital disponible para préstamos de once millones de colones (¢11.000.000,00) los beneficiados eran cincuenta y nueve personas por un monto de catorce millones trescientos cuarenta y tres mil novecientos treinta y cuatro colones. (¢14.349.934,00).⁸

⁸ Oficio D.G.S.N.224-2012 del 18 de diciembre del 2012 de la Municipalidad de Montes de Oro, firmada por el Sr. Alvaro Jiménez Cruz, Alcalde.

6. Programas o proyectos de la administración central que se ejecutan con el apoyo de los gobiernos sub nacionales

6.1 Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI)

Según la Licda, Marita Arguedas de la Municipalidad de Belén, el enfoque de la Red de Cuido ellos los establecieron desde el 2002, primero se le denominó como un centro infantil con los mismos propósitos que el CECUDE. En el 2002 se estableció contacto con JAICA, quien donó recursos que posibilitaron la construcción del centro, el cual, se concretó en el 2005 y la construcción se inició en el 2008 y se inauguró en el 2010. La metodología es la que se aplicó después de la segunda Guerra Municipal en Italia, llamada Montessori.

Los CECUDI conforme al Decreto No. 36916 MP-MBSF (28/11/2012) en su artículo No.3, se pretendía “Articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas, para fortalecer las modalidades existentes y ampliar las alternativas de atención infantil integral”. La población beneficiaria de este programa eran los menores de siete años, aunque se podía incluir niños y niñas de hasta 12 años.

Esquema No. 2 Objetivos CECUDI



El financiamiento de estos centros proviene principalmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, (FODESAF), que debe destinar según el artículo 15 de la Ley 9220 el 4% de todos ingresos que reciba. Entre las unidades Ejecutoras se encuentran el IMAS, PANI y las municipalidades. Con estas últimas FODESAF

firmó un convenio, donde se establecieron las responsabilidades de cada organización pública. Los gobiernos locales entre el 2011 y 2015, construyeron 151 proyectos, varias municipalidades se han construido más de un Centro, por ejemplo, en cantón central de Cartago, se construyeron seis, uno por distrito. El monto invertido por FODESAF en los CECUDI es de veintiocho mil millones quinientos noventa y un mil colones, este ente transfiere el dinero al IMAS, quien lo deposita en las municipalidades. El 95% de los terrenos donde se edificaron las construcciones fueron municipales. Las únicas municipalidades que no participaron fueron: Zarceró, (no le interesó participar) y Heredia y San Isidro de Coronado devolvieron los recursos sin ejecutar. Los recursos de operación son aportados por el IMAS y el gobierno sub nacional en muchos casos lo que hizo fue licitar para adjudicar la administración a una organización no gubernamental o que pertenecen a la ley 218 o a una empresa privada. En todos los gobiernos locales tuvieron que elaborar guías y manuales para la operación de los CECUDI, dentro de esa línea se lograron establecer metodologías muy sofisticadas como la Montessori, o el modelo Reggio Emilia (Italiano), algunas municipalidades financiaron guías para administrar estos Centros que garantizaran una atención integral de los menores.

6.2 Programa Nacional de Empleo (PRONAE)

La relación de la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo con los gobiernos sub nacionales tiene años de tenerse porque se han desarrollado proyectos en las diferentes comunidades de todo el país, con el programa de auxilio temporal de empleo, con la creación del PRONAE, mediante el Ejecutivo No. 29044-TSS-COMEX, viene a consolidar e integrar el trabajo que por años se ha desarrollado en los municipios. En el artículo No.2 de este decreto se establecen como objetivos del Programa los siguientes;

- “a) Promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas, con el fin de aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral, confiriendo, prioridad en la formación de los recursos humanos en zonas de menor desarrollo relativo.

- b) Favorecer el desarrollo de proyectos socioproductivos que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente.

- c) Fomentar la capacitación para el empleo en empresas, asentadas en zonas de menor desarrollo relativo, según los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, N° 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N° 7467 de 13 de diciembre de 1994.

- d) Apoyar y desarrollar aquellas iniciativas de generación de empleo que incorporen entre sus objetivos la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

e) Cooperar en el desarrollo de alternativas de empleo temporal y permanente para grupos que presentan problemas específicos de empleo, tales como: mujeres jefes de familia, jóvenes en riesgo social, movilizados forzosos, ex funcionarios públicos, adulto mayor. Destacando a la vez, el cumplimiento de los alcances de la Ley 7600- Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de fecha 29 de mayo de 1996 y su Reglamento.

f) Brindar empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones, en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social.

g) Promover la formación ocupacional mediante prácticas supervisadas, en experiencias con alto contenido formativo.

h) Fomentar, la aplicación de género (hombres y mujeres), en una proporción equilibrada, con el propósito de promover la igualdad de oportunidades en los diferentes proyectos sujetos de atención. “

El financiamiento del Programa proviene del Presupuesto Nacional de la República. A continuación, se muestra el cuadro con los recursos invertidos en los últimos seis años.

Cuadro No 1
Recursos Ejecutado del Programa Auxilio Temporal

Año	Monto de recursos
2010	1.643.085.000
2011	1.998.200.000
2012	2.276.720.000
2013	1.326.062.000
2014	3.087.450.000
2015	8.418.415.000

El Programa, busca generar empleo mediante el financiamiento de proyectos, concebidos como tareas o actividades que son planificadas y ejecutadas en un

plazo corto, cuyo fin es otorgar un servicio o bien, que contribuya a llenar una necesidad de un grupo de personas que les mejore la calidad de vida. Estos proyectos, puede ser de tres tipos: a) productivos en sectores como: turismo, agroindustria, artesanía, b) capacitación, busca que personas capaciten a otras para fortalecer competencias laborales, que les ayuden a ser contratados o desarrollen su propia actividad en sectores como el turismo, la computación y los idiomas, c) construcción de infraestructura de obras comunales, como aulas de centros educativos públicos, edificaciones en salud, salones multiuso o acueductos u obras orientas a la conservación del medio ambiente en una comunidad o barrio.

La mecánica para su ejecución es por medio de un convenio que se firma con el Ministerio de Trabajo, pueden ser con; asociación de desarrollo comunal, Juntas de Educación y/o Administrativas de Colegios, ASADAS, Cooperativas de productores, entes jurídicos sin fines de lucro. También incluye se han incluido gobiernos municipales, con quienes se han firmado 63 convenios según información de la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo, aunque, hay proyectos que se están llevando a cabo en municipios con los cuales no hay convenio firmado, porque se tiene mucho tiempo de estar trabajando con esos municipios.

Cuadro No. 2
Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito con convenios firmados con el MTSS

PROVINCIA	CANTONES
San José	Acosta, Alajuelita, Aserrí, Coronado, Curridabat, Dota, Escazú, Tarrazú, Desamparados, Goicoechea, León Cortés, Montes de Oca, Pérez Zeledón, San José, Santa Ana y Turrubares
Alajuela	Alajuela, Grecia, Guatuso, Los Chiles, Naranjo, Orotina, Palmares, San Mateo, San Ramón y Upala
Heredia	Barva, Belén, Flores, Heredia, San Isidro y San Rafael.
Cartago	Cartago, El Guarco, Oreamuno y Turrialba.
Guanacaste	Abangares, Bagaces, Cañas, Carrillo, Hojanca, La Cruz, Liberia, Nicoya, Santa Cruz, y el Consejo Municipal de Distrito de Colorado

Puntarenas	Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Esparza, Garabito, Golfito, Osa, Parrita, Puntarenas, Quepos, y el Consejo Municipal de Paquera.
Limón	Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres y Talamanca

Por medio de las municipalidades los proyectos que más requieren del financiamiento del PRONAE son aquellos que son para el mantenimiento de la red vial cantonal, se tramitan por esta vía, en vista de la necesidad de contar con el visto bueno del gobierno local por ser las calles y caminos locales un tema de su competencia.

Si bien está diseñado para todo el país, pero, su enfoque es en aquellos cantones y distritos con menor índice de desarrollo. La zona geográfica donde opera son seis zonas; 1) Norte (San Carlos, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí), 2) Zona Atlántica (Guápiles, Litoral Atlántico y Limón Centro), 3) territorio indígena (Talamanca, Turrialba y Cartago), 4) Zona Brunca Pérez Zeledón, Buenos Aires (Territorios Indígenas de: Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores), 5) Zona Peninsular (Guanacaste, Puntarenas y Pacífico Central), 6) Zona Central (Los Santos, Acosta, Puriscal, Mora, Heredia, Alajuela, San José Centro).

6.3 Programa “Manos a la Obra” del IMAS

Uno de los programas que brindó recursos a los Gobiernos Locales fue el llamado “Manos a la Obra” que consistió en aportes del IMAS con el fin de que las municipalidades con esos recursos contrataran personas con problemas de empleo para desarrollar actividades en la Municipalidad o en diferentes comunidades y así apalea un poco el desempleo en el Cantón y disminuirlos niveles de pobreza

Para acceder al programa Manos a la Obra el Decreto Ejecutivo No. 36855-MP-MTSS-MBSF, del 17 de noviembre del 2011 estableció los requisitos para que las personas pudieran recibir esos fondos, los requisitos son: "a) Copia de la cédula de identidad, b) Declaración Jurada de su condición, c) no estar recibiendo subsidios del IMAS para cubrir necesidades básicas, cuyos montos sean superiores a los cincuenta mil colones, d) estar registrado en el SIPO, en el nivel de pobreza 1, 2 y 3 . Para el Nivel 4, el profesional competente, sobre la base de un informe técnico, podrá recomendar la participación del solicitante”.

En entrevista con la Licda, Mayra Díaz ex Gerente General del IMAS, ella indica que el programa buscaba ayudar sobre todo a mujeres ociosas en condición de pobreza y que fueran cabeza de familia, pero no como un ayuda sin retorno sino más bien una ayuda que se viera relegada en la mejora de las comunidades en donde habitaban, es por ello que se trabajó con los gobiernos locales para identificar áreas en donde estas personas podían aportar su trabajo el cual sería remunerado con los fondos del IMAS.

Las ayudas eran mensuales y los programas se estructuraban para seis meses, durante ese lapso de tiempo se les mantenía una póliza de riesgos del trabajo y se les colaboraba también con las herramientas que necesitaban para sus trabajos y demás se les motivaba para que se matricularan en cursos del INA, Un ejemplo importante es el grupo de mujeres que en la Municipalidad de Puntarenas se organizaron para limpiar la playa y así proyectarse en una mejora de su comunidad y del turismo de la zona. Los programas comunales que desarrollaban se evaluaban y si eran exitosos algunos de ellos se ampliaban por seis meses más. Muchas de las mujeres productos de este Programa siguieron estudios en el INA y obtuvieron como parte del programa los niveles técnicos en diferentes ramas, lo que les permitió después insertarse en el mercado laboral.

6.4 Cantones Amigos de la Infancia

Existe una iniciativa denominada “Cantones Amigos de la Infancia (CAI), que es patrocinado por el IFAM, PANI, UNICEF, Asociación de Empresarios para el Desarrollo (AED), es un instrumento de apoyo al desarrollo de políticas de niñez y adolescencia, con criterios de participación, planificación y gestión de resultados.⁹ Los logros de programa en dos años de ejecución se enumeran a continuación:

1. Incremento en la inversión municipal en temas de niñez y adolescencia (526 millones de colones en el 2014) en los 31 cantones.
2. 14 Políticas Municipales de Niñez y Adolescencia aprobadas y más de 150 millones de colones destinados por el IFAM para apoyar las acciones de los Planes Cantonales de Niñez y Adolescencia.¹⁰

La lista de gobierno sub nacionales que participan en esta iniciativa son los siguientes:

⁹ http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1206:32-cantones-reciben-reconocimiento-como-amigos-de-la-infancia&catid=36:noticias&Itemid=1

¹⁰ http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1206:32-cantones-reciben-reconocimiento-como-amigos-de-la-infancia&catid=36:noticias&Itemid=1

Cuadro No 3

PROVINCIA	CANTONES
San José	1. Santa Ana 2. Moravia 3. Desamparados 4. Escazú 5. Goicoechea 6. Pérez Zeledón 7. Aserri 8. Alajuelita
Alajuela	9. Naranjo 10. Upala 11. Alajuela 12. Atenas 13. Palmares 14. Póas
Cartago	15. Paraíso 16. El Guarco 17. Jiménez
Heredia	18. Belén
Puntarenas	19. Parrita 20. Buenos Aires 21. Coto Brus 22. Aguirre 23. Esparza
Guanacaste	24. Santa Cruz 25. La Cruz 26. Hojanca 27. Nandayure 28. Bagaces
Limón	29. Siquirres 30. Pococí 31. Talamanca

7. Formas organizativas que adopta el gobierno sub nacional frente a las políticas sociales

Conforme a los cuatro nutrientes jurídicos que involucran a los gobiernos sub nacionales en temas de política social cantonal, el rol que juega las municipalidades se puede dividir en cuatro.

- I. Órganos operativos: con recursos del gobierno central se llevan a cabo las inversiones que le son requeridas para que se preste el servicio, Un ejemplo son los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), donde FODESAF aporta los recursos para la construcción e IMAS brinda los fondos para la operación de los mismos.
- II. Financiadores de organizaciones locales: como son los Comités de Deportes Cantonales, las Juntas de Educación o las Asociaciones de Desarrollo Comunal, a Cruz Roja Cantonal, etc.
- III. Intermediarios: reciben recursos del gobierno central de las partidas específicas que van destinadas a obras que a través de los Consejos de Distrito han sido seleccionadas y que serán construidas por los vecinos, ya sea organizados por las Asociaciones de Desarrollo Cantonal o específicas, las mismas Juntas de Educación, los Centros de Atención a las personas de la tercera edad, la Cruz Roja, la Asociación de Guías y Scouts, entre otros.
- IV. Prestador de servicios municipales: se llevan a cabo proyectos o programas en el cantón o los distritos como respuesta a la aprobación de nuevos programas/servicios. Ejemplos de estos son los programas de las Oficinas de la Mujer, las Bolsas de Empleo, el fomento de las actividades culturales por medio de las bibliotecas municipales, las bandas municipales o el apoyo al teatro, los bailes folclóricos y el rescate de las tradiciones costarricense.

8. La política social municipal en números

Este apartado, será estudiado desde dos perspectivas, la primera utilizando datos condesados obtenidos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), que dispone la Contraloría General de la República donde las municipalidades y Consejos Municipales de Distrito deben incluir la información presupuestaria conforme a una estructura de cuatro programas preestablecida por este organismo contralor y almacenada en el Sistema de Información Integrado Municipal (SIIM). Este análisis como es macro esconde el esfuerzo individual de las municipalidades en los programas y proyectos sociales. Con el objetivo de no invisibilizar ese trabajo silencioso de las municipalidades, se realiza un segundo análisis, esta vez relacionado el gasto social como porcentaje del ingreso municipal y el gasto total del municipio y dividiéndolo entre el número de habitantes de cada cantón, de ahí se obtiene por una parte del ingreso per cápita pero también la inversión por persona que cada gobierno local efectúa por año. Estos dos análisis se irán intercalando conforme se va analizando cada uno de los programas para al final hacer un abordaje

general del tema desde la perspectiva de la inversión por persona que las diferentes municipalidades realizan.

A continuación, se darán a conocer los datos siguiendo la estructura establecida por el órgano contralor de cuatro programas, con sus respectivas actividades, servicios y grupos. Los cuatro programas y sus detalles son los siguientes:

Tabla No.1

Programa I: Dirección y Administración General

Código	Actividades
01	Administración General
02	Auditoría Interna
03	Administración de Inversiones propias
04	Registro de deuda, fondos y transferencias

Tabla No. 2

Programa II: Servicios Comunes

Código	Servicios
01	Aseo de vías y sitios públicos
02	Recolección de basura
03	Mantenimiento de caminos y calles
04	Cementerios
05	Parques y obras de ornato
06	Acueductos
07	Mercados, plazas y ferias
08	Mataderos
09	Educativos, Culturales y Deportivos

10	Servicios Sociales y Complementarios
11	Estacionamientos y terminales
12	Alumbrado público
13	Alcantarillados Sanitarios
14	Complejos turísticos
15	Mejoramiento de la zona marítimo terrestre
16	Depósito y tratamiento de basura
17	Mantenimiento de Edificios
18	Reparaciones menores y maquinaria y equipo
19	Explotación de tajos y canteras
20	En zona portuaria
21	Inspección sanitaria
22	Seguridad Vial
23	Seguridad y vigilancia en la Comunidad
24	Obras de Hidrología
25	Protección del medio ambiente
26	Desarrollo Urbano
27	Dirección de servicios y mantenimiento
28	Atención de emergencias cantonales
29	Por incumplimiento de deberes de los propietarios de los bienes inmuebles
30	Alcantarillado pluvial

31	Aportes en especie para servicios y proyectos comunitarios
----	--

Tabla No. 3

Programa III: Inversiones

Código	Grupos
01	Edificios
02	Vías de comunicación terrestre 02-01 Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal
03	Obras marítimas y fluviales
04	Obras urbanísticas
05	Instalaciones
06	Otros Proyectos 06-01 dirección Técnica y estudios
07	Otros Fondos e Inversiones

Tabla No. 4

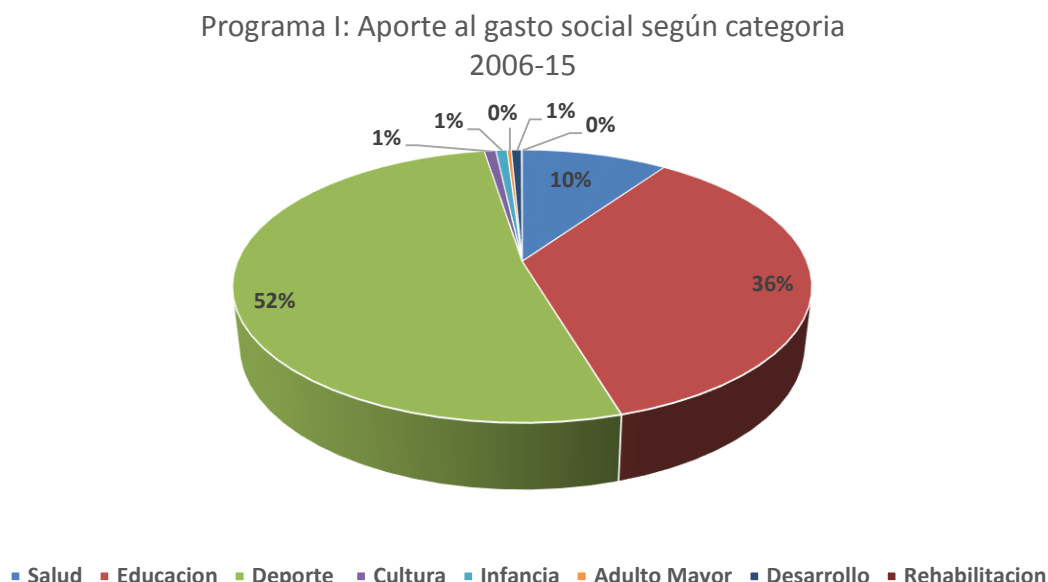
Programa IV: Partidas Especificas

Código	Grupos
01	Edificios
02	Vías de comunicación terrestre
03	Obras Marítimas y fluviales
04	Obras urbanísticas
05	Instalaciones
06	Otros Proyectos

07	Otros Fondos e Inversiones
----	----------------------------

Del Programa I, solo se considerarán las actividades registradas en el código 04 y de estas únicamente las transferencias que hacen las municipalidades a otras instituciones y a los siguientes sectores; salud, educación, deportes, cultura, infancia, adulto mayor, desarrollo. En orden de importancia, se tiene que el 52% de los recursos que trasladan todas las municipalidades de sus propios recursos está dirigido al deporte, principalmente aquí se contempla al Comité Cantonal de Deportes, debido a que hay una obligación establecida en el Código Municipal de trasladar el 3% del presupuesto total de cada municipio a esta entidad cantonal, esto representa en los últimos nueve años un monto alrededor de ciento dieciocho millones de dólares. El segundo sector que recibió más recursos de las municipalidades fue educación, con un 36%, para un total de cerca de cincuenta y tres mil novecientos millones de colones, esto se debe a que por ley los gobiernos locales deben trasladar a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de los Colegios del Cantón, el 10% de lo que se recaude del impuesto sobre bienes inmuebles. El sector salud recibe un 10% de transferencias de los gobiernos locales, este sector está compuesto por; Cruz Roja, CCSS, EBAIS (equipos básicos de atención integral en salud), Asociaciones de cuidados paliativos y control del dolor entre otras organizaciones, en recursos, significa catorce mil setecientos millones de colones. Los tres sectores que comparten un mismo porcentaje como lo son; cultural, infancia y desarrollo, se explican porque en el desarrollo, hay recursos que se transfieren a la Asociaciones de Desarrollo Integral, o al Fondo de Desarrollo Municipal, este último ya no existe. El sector de infancia, es porque algunos recursos se destinan a Hospicios de Huérfano, (San José), CEN-CINAE y a Centros u Hogares Infantiles, el monto de recursos que recibieron fue de cercano a mil ciento treinta y cinco millones de colones. En lo que respecta a la cultura, se remiten recursos tanto para las Casas de la Cultura, como para Asociaciones culturales, o Asociaciones de Escuela de Música y Orquestas Sinfónica de la Municipalidad de Heredia para un monto de casi mil ciento sesenta y tres millones de colones.

Gráfico No. 1
Gastos Total del Programa No. 1



Referente al gasto social por municipalidad, se observa que la municipalidad de Belén no solamente tiene la mayor inversión promedio per cápita (¢31 458) en el periodo, ésta es, a su vez, casi el doble de las municipalidades que le siguen Garabito (¢17 541), Santa Anta (¢11 804) y Escazú (¢11 446). De las cabeceras de provincia, únicamente la municipalidad de San José (¢7 826) se encuentra entre las diez primeras (Cuadro No.4) de mayor inversión en el Programa.

Cuadro No. 4
Municipalidades de mayor gasto per cápita promedio, Programa I

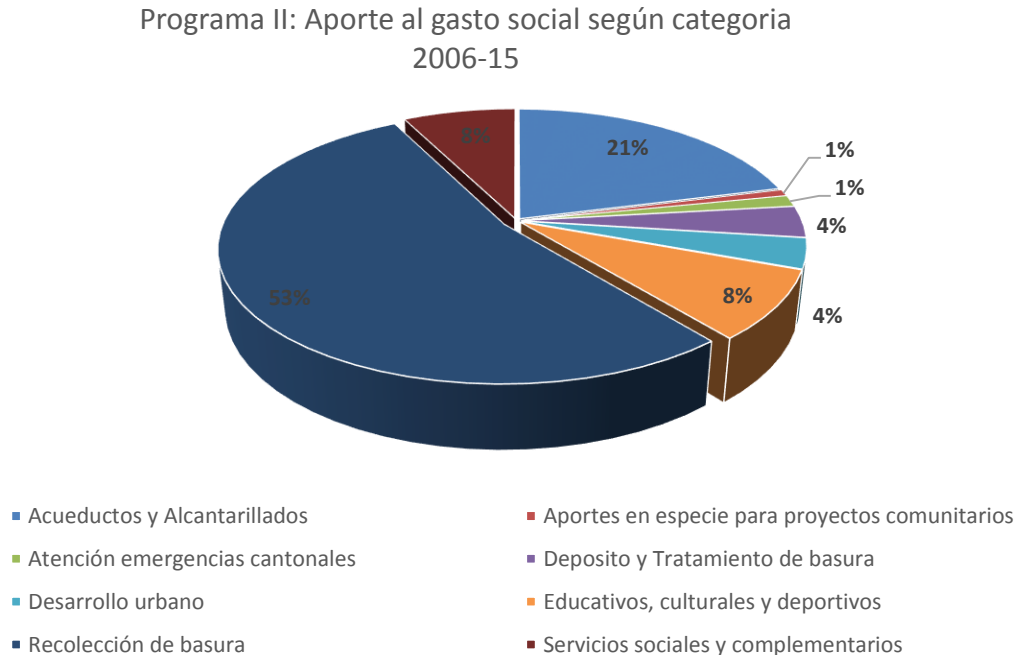
Municipalidad	Gasto Per cápita promedio
Municipalidad de Belén	¢31,458
Municipalidad de Garabito	¢17,541
Municipalidad de Santa Ana	¢11,804
Municipalidad de Escazú	¢11,447
Municipalidad de Carrillo	¢8,282
Municipalidad de San José	¢7,826
Municipalidad de Esparza	¢7,294
Municipalidad de Santa Cruz	¢6,829
Municipalidad de Montes de Oca	¢5,924
Municipalidad de Quepos	¢5,698

El nivel del gasto social per cápita por parte de la municipalidad de Belén en el programa se debe en gran parte a la inversión en las categorías de Educación,

Deporte, Adulto Mayor, Desarrollo y Cultura, siendo una de las pocas municipalidades con inversión en estas tres últimas partidas.

En cuanto al Programa II, que incluye los servicios comunales, los gobiernos sub nacionales han brindado servicios durante estos últimos diez años por un monto alrededor de seiscientos cincuenta y tres mil seiscientos setenta y siete millones de colones. Dentro de este rubro se incluyen el servicio de recolección de desechos sólidos (53%) y el clasificado como Depósito y Tratamiento de Basura (4%) los que juntos representan un (57%) y el monto del servicio asciende a la suma de trescientos setenta y cuatro mil trescientos cuarenta y ocho millones de colones (¢374 348). El segundo servicio es el consignado bajo el título de Acueducto y Alcantarillado (21%), seguido por los servicios educativos, culturales y deportivos, con un 9% lo que equivale cincuenta y cuatro mil quinientos setenta y cinco millones de colones. En cuarto lugar, lo ocupa los servicios sociales complementarios (8%) (setenta y siete millones dólares) y el quinto lugar están la Atención de Emergencias Cantonales (1%) y en sexto lugar se tiene el rubro de Aportes en Especie para Servicios y Proyectos Comunitarios (1%).

Grafica No. 2
Gasto Total del Programa II según destino



De forma similar al Programa I, la Municipalidad de Belén se ubica en el primer lugar en gasto social promedio per cápita (Cuadro No.5), esto representa una de las

municipalidades con mayor inversión en las subpartidas que captan la mayoría de gasto social de todos los programas, como lo es Recolección de Basura, y Acueductos y Alcantarillados. En segundo lugar, se encuentra la municipalidad de Escazú, pero a diferencia de la municipalidad de Belén la inversión social la realiza en las subpartidas de Desarrollo Urbano (¢3 904) y Educativos, Culturales y Deportivos (¢6 653).

Cuadro No 5.

Municipalidades de mayor gasto per cápita promedio, Programa II

Municipalidad	Gasto Per cápita promedio
Municipalidad de Belén	¢55,853
Municipalidad de Escazú	¢42,198
Municipalidad de San José	¢33,149
Municipalidad de Santa Ana	¢26,243
Municipalidad de Santo Domingo	¢26,230
Municipalidad de Cartago	¢25,213
Municipalidad de Garabito	¢24,254
Municipalidad de Montes de Oro	¢22,717
Municipalidad de Curridabat	¢22,071
Municipalidad de Abangares	¢21,167

Es importante resaltar que en el presente programa se encuentran dos municipalidades cabezas de provincia, San José y Cartago, entre las primeras 10 de mayor inversión social. A su vez llama la atención la Municipalidad de Abangares, dado su tamaño; aunque la inversión realizada se dirige en gran parte a Acueductos y Alcantarillados, y Recolección de Basura.

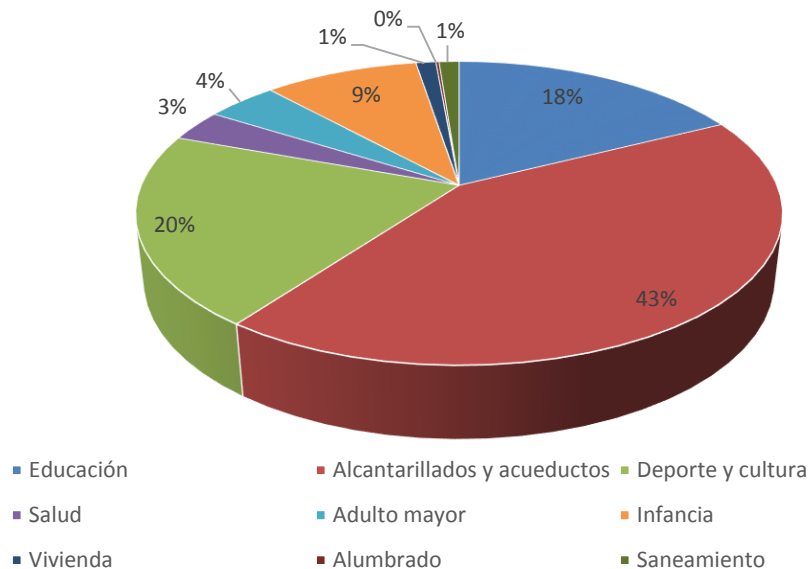
El tercer Programa, se refiere al tema de inversiones, esto incluye, edificios para salud, educación, deportes y cultura, tercera edad e infancia, la inversión en Alcantarillado y Acueductos, y Saneamiento, se dejan por fuera la inversión en vías públicas internas del cantón a cargo de Unidad Técnica de Gestión Vial, porque no se considera como inversión social.

El resto de los grupos de inversión que está en el área social, suman ciento siete mil quinientos seis millones de colones dentro de estos, el rubro más importante es el que se destina a el área de Alcantarillado y Acueductos (43%) cuyo monto asciende a cuarenta y cinco mil setecientos cuarenta y cinco millones de colones, el segundo grupo es el de los deportes y la cultura que alcanza un 18%. La inversión en educación representa un 16% siendo el tercer servicio en importancia. En cuarto lugar, está la inversión en temas de infancia con un monto cercano a los nueve mil novecientos diecinueve millones de colones. El quinto lugar es para las inversiones municipales en la tercera edad (4%). Por último, la inversión en infraestructura de

salud y saneamiento cada uno representa un 3% de la inversión total, como puede apreciarse en el gráfico siguiente.

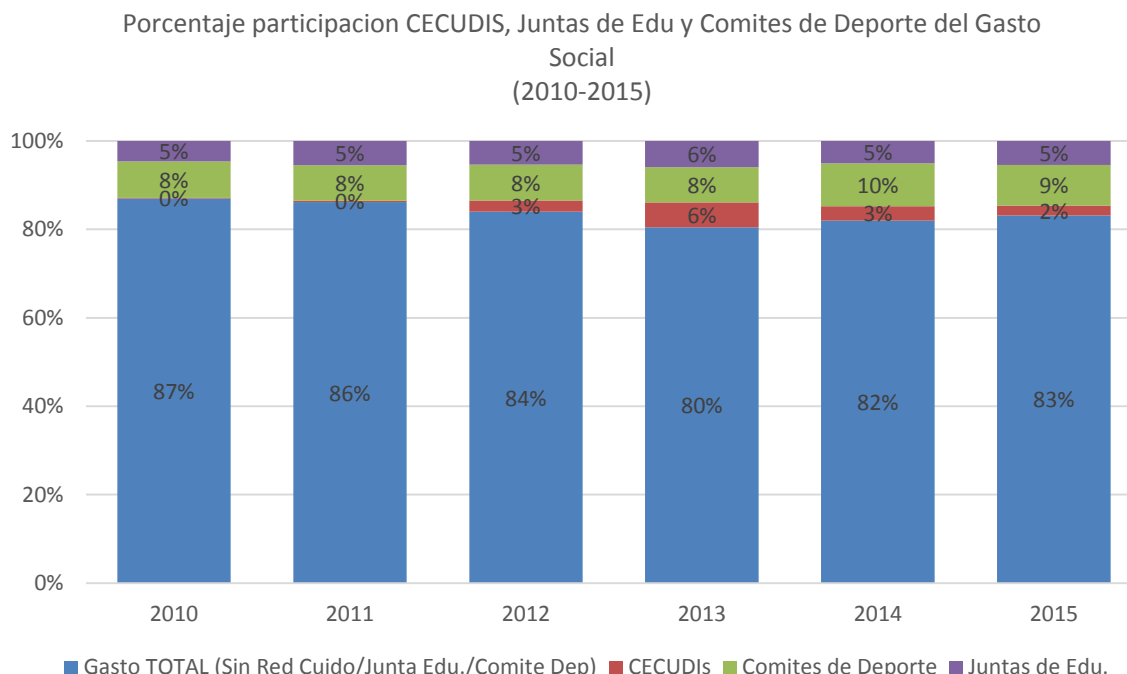
Gráfico No. 3
Aporte al gasto total del Programa III

Programa III: Aporte al gasto social según categoría
2006-15



En el Programa III, es donde las municipalidades han recibido los recursos para invertir en los CECUDI y en los centros de cuidado para el Adulto Mayor, tal como se indicó anteriormente, el Estado por medio de FODESAF destinó entre el 2010 y el 2015 la suma de veinte y cinco millones de dólares.

En el gráfico siguiente se muestra la inversión total efectuada por los gobiernos sub nacionales entre el 2010 y el 2015 en todos los Programas Presupuestarios (I al IV), evidenciando que la participación de los CECUDIS, alcanza el mayor porcentaje (6%) en el 2013, el con tendencia a la baja en los siguientes años, mientras que los Comités de Deportes mantiene una participación más estable (8%) e igual comportamiento tienen los recursos para las Juntas de Educación (5%).



La Municipalidad de Garabito presenta la mayor inversión social per cápita promedio en el programa III, en la cual dedica recursos a gran cantidad de subpartidas como lo son; Educación, Salud, Acueductos y Alcantarillados, Adulto Mayor y Vivienda, siendo en estas dos últimas una de las pocas que destinando grandes recursos. A diferencia a los programas anteriores, la Municipalidad de Belén se ubica en la cuarta posición, siendo Cartago y Santa Ana el segundo y tercer lugar. Cabe destacar que San José (¢652) no se encuentra dentro de las diez primeras, esto debido a que su mayor gasto social lo realiza en la subpartida de Educación con un monto relativamente bajo (¢445).

Cuadro No 6

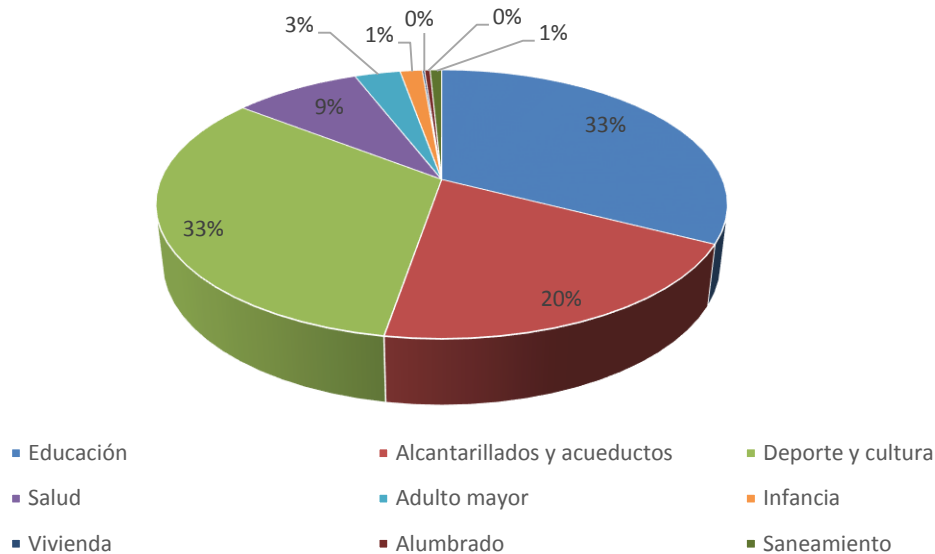
Municipalidades de mayor gasto per cápita promedio, Programa III

Municipalidad	Gasto Percapita promedio
Municipalidad de Garabito	¢11,981
Municipalidad de Cartago	¢11,008
Municipalidad de Santa Ana	¢10,461
Municipalidad de Belén	¢9,287
Municipalidad de Carrillo	¢8,969
Municipalidad de Hojancha	¢7,221
Municipalidad de Escazú	¢6,771
Municipalidad de Santo Domingo	¢6,608
Municipalidad de La Cruz	¢5,368
Municipalidad de Matina	¢5,324

En el cuarto Programa, se incluyen las denominadas partidas específicas, que son recursos que transfiere el gobierno central por intermedio del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo es para que las municipalidades, convoquen a los consejos municipales de distrito y sean estos órganos junto con las asociaciones de desarrollo integral o específico quienes seleccionen las obras a ser financiadas con estos recursos. La composición de esta inversión, incluye diversas áreas tales como; educación, alcantarillados y acueductos, deportes y cultura, salud, tercera edad, infancia y saneamiento en montos muy pequeños, que todos juntos alcanzan un monto cercano a los veinte seis mil setecientos setenta millones de colones con un promedio anual de dos mil seiscientos setenta y siete millones de colones.

Gráfico No. 4
Gastos Social Total Programa según categoría

Programa IV: Aporte al gasto social según categoría
2006-15



Las municipalidades que mayor uso hacen de los recursos del Gobierno Central se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro No 7.

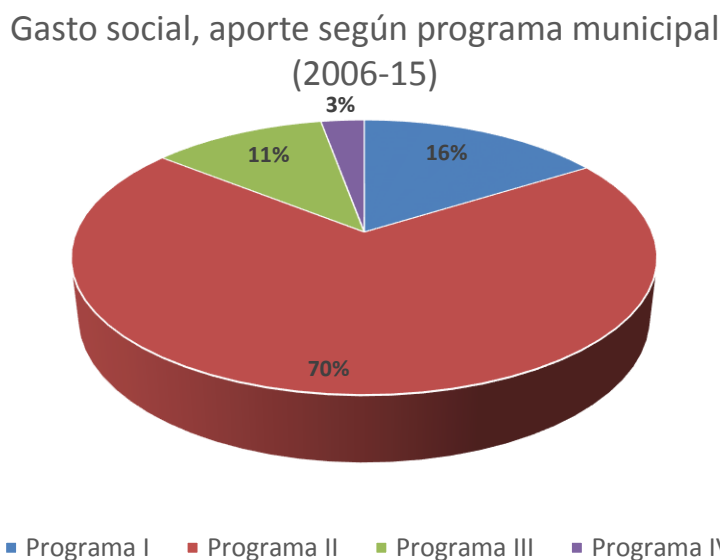
Municipalidades de mayor gasto per cápita promedio, Programa IV

Municipalidad	Gasto Per cápita promedio
Municipalidad de Mora	€3,005
Municipalidad de Dota	€2,910
Municipalidad de La Cruz	€2,876
Municipalidad de Nandayure	€2,620
Municipalidad de Heredia	€2,496
Municipalidad de Valverde Vega	€2,279
Municipalidad de San Isidro	€1,895
Municipalidad de Flores	€1,851
Municipalidad de Garabito	€1,494
Municipalidad de Zarceró	€1,460

En la información resalta el hecho que la mayoría de las municipalidades que mayor gasto social promedio per cápita realizan en el programa no se encuentran entre las diez de mayor inversión en los programas anteriores. Respecto al primer lugar, la Municipalidad de Mora, la mayor inversión la realiza en Deporte y Cultura (€1 682). Por su parte la Municipalidad de Dota, destina gran cantidad de los recursos del programa IV a Acueductos y Alcantarillados (€1 682 per cápita).

A continuación se presenta el siguiente gráfico donde se muestra cual es la contribución económica de los gobiernos locales en la inversión social en cada uno de los cantones, donde se destaca que el Programa II es el que más aporte hace al ámbito social, lo destacable de esto es que son recursos mayoritariamente municipales, al igual que los del Programa II, en otras palabras si sumamos los recursos de los Programas I, II y III, se encuentra que el 97% de los recursos destinados a programas sociales son aportados por las municipalidades de sus propios recursos. El Programa IV, que proviene de partidas específicas son muy pocos los recursos que son destinados a los programas sociales en el cantón.

Gráfico No. 5
Aporte al gasto social municipal por Programa



En el cuadro siguiente, se muestra cuanto representa la inversión social en las municipalidades con relación a la totalidad del gasto municipal a nivel nacional. Para el periodo de estudio 2006-2015 la inversión social municipal (ISM) es alrededor de novecientos treinta nueve mil doscientos millones (colones constantes), representando cerca del 29% del gasto total municipal para el mismo periodo. Al considerar el ingreso municipal en los diez años que comprende el periodo, solo el 21% del mismo es destinado a inversión social, este monto de ISM es 8% menor al ingreso no ejecutado, el cual es cercano al 27% del ingreso para el mismo periodo de estudio.

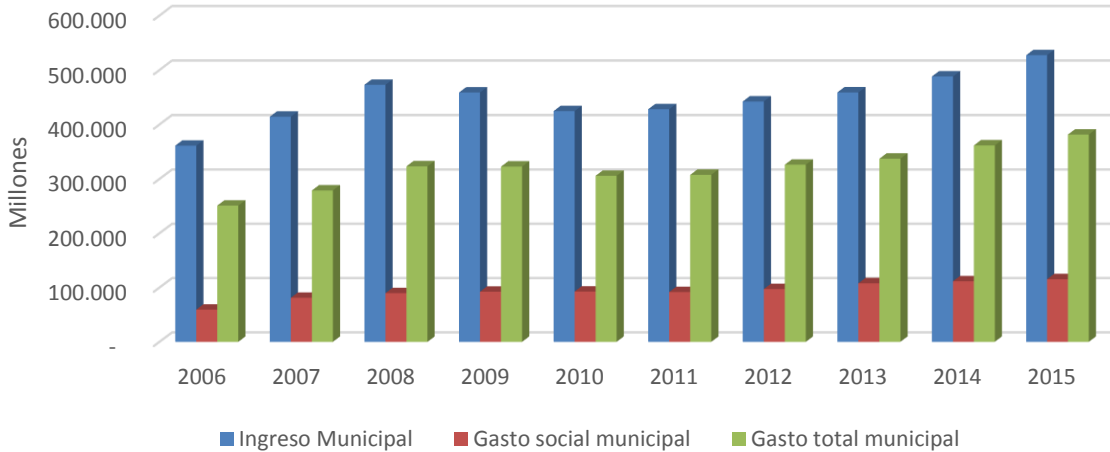
Al considerar la ISM en términos per cápita¹¹ este asciende a un total 15 665 206 colones constantes para los diez años de estudio, lo cual representa un 28% del gasto total municipal per cápita. Efectuando un análisis similar al expuesto en el párrafo anterior se obtiene que el ISM per cápita representa un 20% del ingreso municipal, manteniendo por debajo del ingreso per cápita no ejecutado (30%).

Es fácil concluir que son muchos los recursos que los gobiernos sub nacionales invierten a nivel cantonal en el área social, sin embargo, eso explica de alguna forma lo significativo que son estos recursos en los barrios, caseríos o distritos y que en

¹¹ Se considera el gato per cápita total como la suma individual del gasto en ISM de cada municipalidad, y no la ISM total entre la población total.

muchas ocasiones complementan los aportes que provienen del gobierno central y las instituciones autónomas.

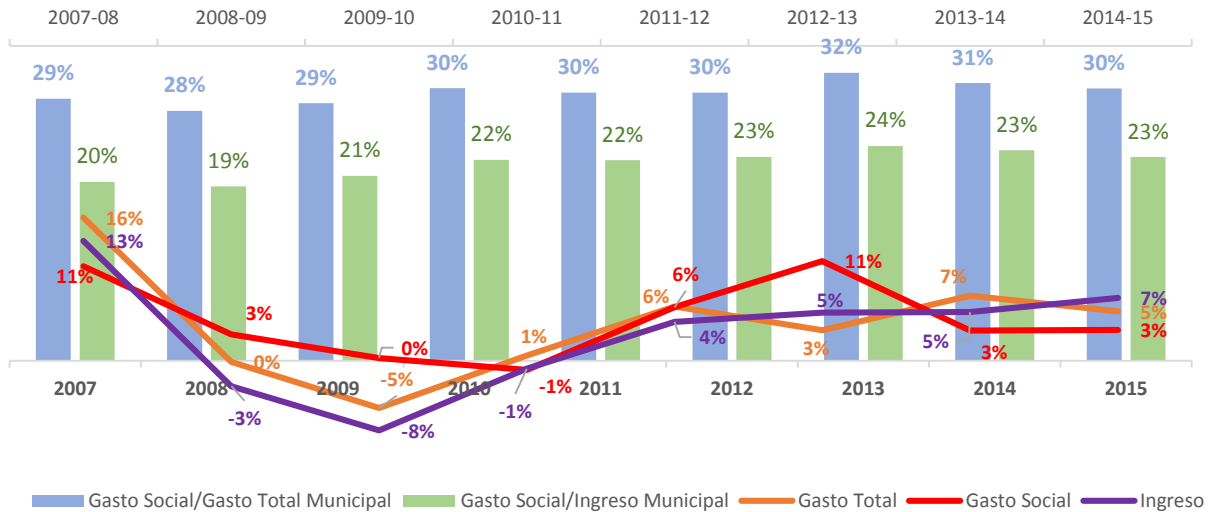
Gráfico No 6
Gasto total, Ingreso y gasto social municipal en millones de colones (2006-2015)



De analizar la importancia del gasto social dentro del total de gasto municipal (gráfico 1) se observa dos periodos de disminución (2007-09, 2013-15) por uno de crecimiento, pero de mayor estabilidad (2009-13). Para el primer periodo de disminución hubo un decrecimiento tanto de la tasa de crecimiento ISM como de la del gasto total, decreciendo esta última a una mayor tasa.

Gráfico No 7
Gasto Social como porcentaje del Ingreso Municipal y Gasto total Municipal (2007-15)

Millones de colones constante

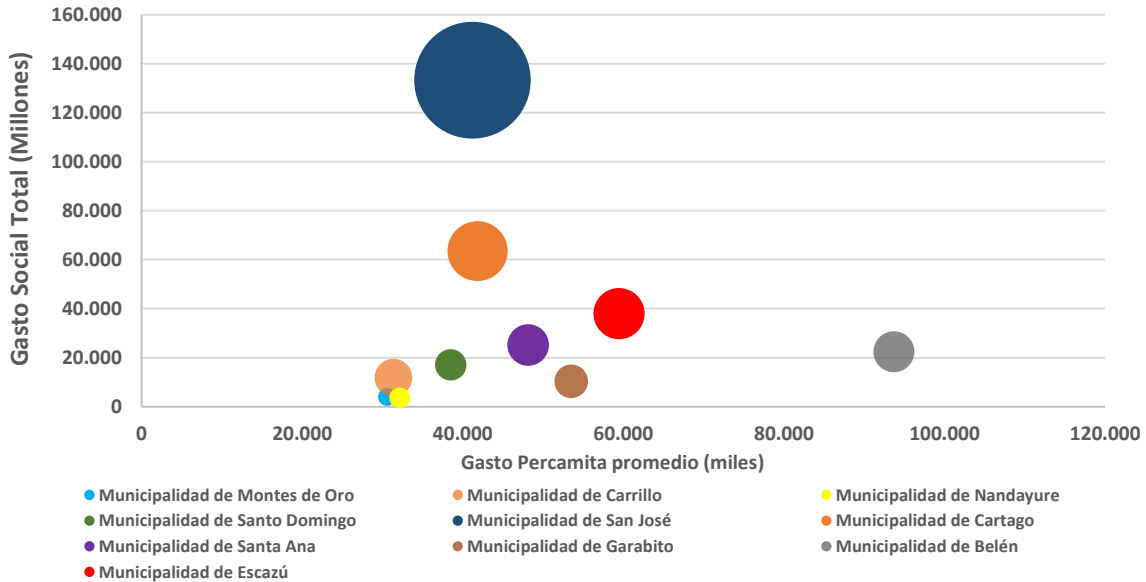


El segundo periodo en el cual la participación ISM-Gasto municipal decrece se explica debido a una disminución en la tasa de crecimiento de la ISM pasando de un crecimiento del 11% entre 2012-13 a un 3% entre el 2013-14 mientras que el gasto total aumento.

Referente al periodo de crecimiento este inició, debido a una disminución del gasto total mientras la ISM se mantuvo estable. Se puede considerar que la ISM creció para el año 2013 dado que hubo un incremento de la tasa de crecimiento de la ISM mientras el gasto total aumento a una tasa menor.

La relación de ISM-Ingreso municipal, esta presenta los mismos periodos de crecimiento y decrecimiento del ISM-Gasto municipal. El ingreso en el periodo de estudio solo presenta una tasa de crecimiento mayor respecto a la de ISM entre 2013-14 y 2014-15, siendo la de este último estable para este rango de tiempo. Lo anterior, indica que, aunque hay una relación entre el monto del ingreso y la inversión en gasto social, un mayor ingreso no necesariamente indica que vaya a darse un mayor gasto en programas sociales, lo cual también se observa en el grafico No 8 a continuación.

Gráfico No 8
Municipalidades de mayor gasto social per cápita respecto a gasto total e ingreso municipal (2006-15)

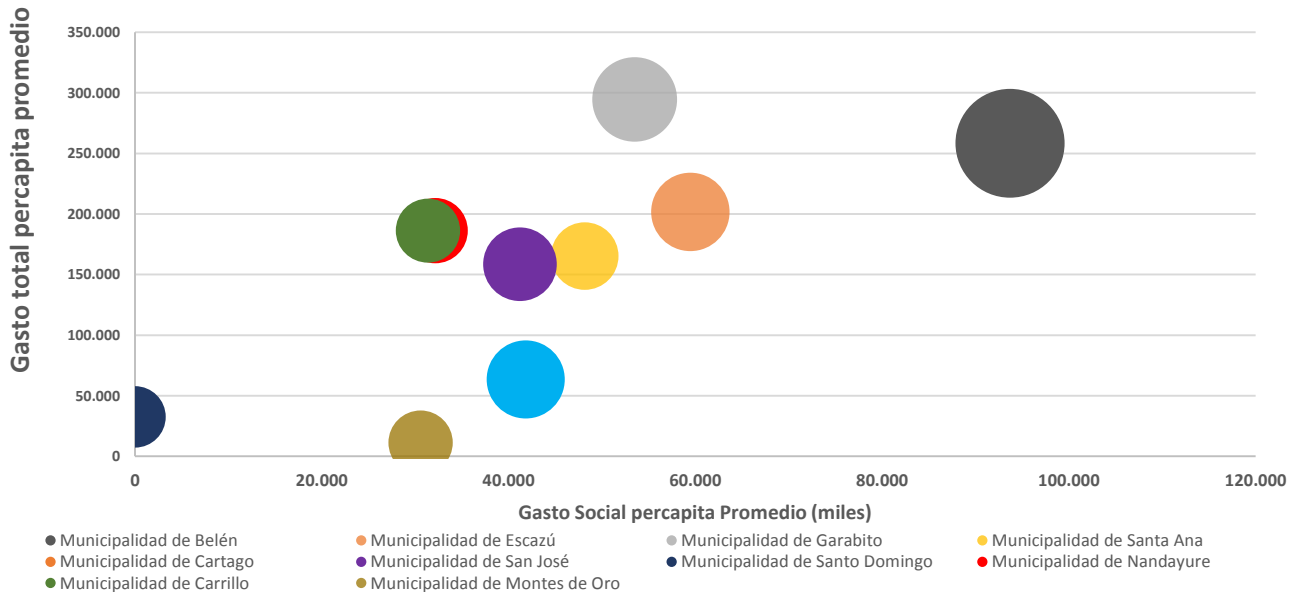


La grafica presenta a Belén como la municipalidad que mayor gasto social per cápita promedio (₡93 702) realizó durante los diez años de análisis; manteniendo un nivel de ingreso menor (₡82 529 millones) que otras municipalidades como lo son Cartago (₡177 751 millones), Escazú (₡128 679 millones) y San José (₡671 996 millones). Estas municipalidades presentan un nivel de ISM alto en términos totales, mostrando que un nivel de ingreso alto permite un mayor gasto social, pero cabe destacar que esto no indica que realmente se esté invirtiendo en ISM, dado que este gasto debe ir en relación al tamaño de la población del municipio.

Un claro ejemplo de lo anterior es la Municipalidad de Alajuela la cual es la segunda municipalidad de mayor ingreso (₡177 751 millones) y gasto social (₡177 751 millones) del periodo, pero no se encuentra entre las primeras diez de ISM per cápita, siendo superada por municipalidades como Garabito (₡55 987 millones) y Montes de Oro (₡15 548 millones) con un ingreso mucho menor.

Gráfico No 9

Municipalidades de mayor gasto social per cápita promedio respecto a gasto total e ingreso municipal promedio (2006-15)



Al realizar el análisis considerando el gasto total per cápita y el ingreso per cápita (Gráfico No. 9), se llega a observar la relación de mayor ingreso per cápita, mayor ISM; en este caso la Municipalidad de Belén se encuentra en primer lugar tanto en términos de ingreso per cápita (₡346 041) como en ISM per cápita. De forma similar, la Municipalidad de Escazú es la segunda en términos de ISM y cuarta en ingreso per cápita, así como, Garabito segunda en ingreso per cápita (₡294 570) y tercera en ISM per cápita (₡53 516) y San José sexta en ISM (₡41 212) y cuarta en ingreso per cápita (₡207 999).

Es importante destacar que, aunque se de esta relación, son las políticas municipales las que inciden mayormente en el ISM; los datos muestran que el ingreso per cápita de la Municipalidad de Belén es cercano al doble de la Municipalidad de Escazú, pero su ISM per cápita representa 1.5 de esta última. De forma similar, la Municipalidad de Turrubares (₡278 897) es la tercera en términos de ingreso per cápita, pero se sitúa de 69 referente a ISM per cápita (₡92 258).

9. La política social municipal como afluente de la política social del estado

En el artículo 6 del Código Municipal, se establece la obligación tanto de parte de las municipalidades como de los demás órganos e instituciones del estado de coordinar los proyectos o programas que lleven a cabo en el territorio cantonal. En el caso de los gobiernos sub nacionales, tienen que coordinar en aquellos casos de servicios compartidos, como el de acueductos, o el servicio de vigilancia prestado por la policía municipal, que tiene la necesidad y la obligación de relacionarse con el Ministerio de Seguridad Pública para ver procedimientos o protocolos que adopten, además de apoyarse en actividades que a nivel cantonal se lleven a cabo por cualquiera de los dos niveles de gobierno. Esta disposición de la colaboración se consolida con la Ley 88101, artículo tercero cuando se refiere a los principios del proceso de transferencia, donde incluye el de complementariedad. Además de esta normativa, en el artículo 7, del precitado Código se autoriza la suscripción de convenios entre gobiernos locales o con entidades públicas a fin de prestar un servicio o construir una obra dentro del cantón o a nivel regional.

Adicionalmente, en la “Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”, artículo 18, se constituye los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional, presididos por el Alcalde/sa, sirven para que los representantes de los diferentes órganos públicos presentes en el cantón integren y coordinen acciones que concuerden con los intereses del gobierno sub nacional.

Toda esta interrelación construida a través de los años entre los entes gubernamentales y los niveles sub nacionales cuentan desde el 2010, con un respaldo jurídico que facilita el trabajo a nivel territorial. De esta manera, se tienden puentes entre el gobierno central, sus instituciones y las municipalidades para ejecutar programas conjuntos, ya sean iniciativas del poder ejecutivo como los CECUDI o los Programas de empleo del Ministerio de Trabajo o el IMAS. En ese sentido los gobierno sub nacionales se convierte en socios estratégicos de programas o proyectos de las diferentes administraciones del gobierno, a la vez, las municipalidades complementan con sus recursos humanos y financieros en sectores como salud y educación, logrando un impacto mayor en la calidad de vida de los munícipes.

10. La política social y los diversos índices con que se miden los cantones en CR

10.1 Análisis de los diferentes indicadores

El país cuenta con cinco tipos de índices que miden diferentes características de la realidad cantonal y municipal. Se tiene el índice de Gestión Municipal elaborado por la Contraloría General de la República, Atlas de Desarrollo Humano Cantonal, preparado por el PNUD y la Universidad de Costa Rica, el índice de competitividad cantonal, preparado por el Observatorio del Desarrollo de la UCR, Índice de Progreso Social (INCAE) y el Índice de Desarrollo Social a cargo de MIDEPLAN.

10.2 Índice de Gestión Municipal (IGM)

Este índice se confecciona con base en la información que cada municipalidad incluye en el Sistema Integrado de Información Presupuestaria Municipal (SIIM) que la CGR a dispuesto para ello.

El IGM comprende 61 indicadores organizados en cinco ejes; a saber, 1: Desarrollo y Gestión Institucional; 2: Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; 3: Gestión de Desarrollo Ambiental; 4: Gestión de Servicios Económicos, donde básicamente se evalúa la gestión vial y; 5: Gestión de Servicios Sociales. (2015, pag 5).

En el primer eje, Desarrollo y Gestión Institucional, hay 14 variables, como una de esas la clasificada como 1.17 transferencias donde se incluye los recursos municipales que se les hacen llegar al Comité Cantonal de Deportes, a las Juntas de Educación o a las Juntas Administrativas de los Colegios Públicos, entre otros. Si bien, desde el punto de vista, financiero contable, la ubicación puede ser la correcta, pero, como se ha comprobado en los apartados anteriores la contribución económica de las municipalidades a estas organizaciones son significativas y al ubicarlos en este primer eje se invisibilizan dichas contribuciones al sector social del cantón.

En el segundo eje se incluyen tres ítems; planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas. En el tercer eje, gestión de desarrollo ambiental, están incluidos los servicios de recolección de desechos sólidos, depósito y tratamiento de desechos sólidos, aseos de vías y sitios públicos, de este rubro se están incluyendo como parte de los servicios sociales la actividad vinculada con los desechos sólidos. En el cuarto eje, servicios económicos se circunscribe a la gestión vial. El quinto eje que es el de servicios sociales, la CGR incluye dos líneas; parques y obras de ornato (5.1) y atención de servicios sociales (5.2). Como se vio las municipalidades hacen más que esas dos actividades, e incluyen; oficina de la

mujer, bolsa de empleo, actividades culturales, construcción y administración de los CECUDI, centros diurnos de ancianos, entre otros.

10.3 Atlas de Desarrollo Humano Cantonal) PNUD.UCR)

El Atlas de Desarrollo Humano Cantonal, lo conforman cuatro índices, el índice de desarrollo humano, índice de pobreza social, índice de relativo al género e índice de potenciación del género. Los tres primeros tienen los siguientes componentes; (1) vida larga y saludable, 2) educación, 3) nivel de vida digna, en el tercer índice (relativo al género) se le agrega un cuarto componente que es; exclusión social y en el cuarto índice se tienen los siguientes componentes: 1) participación política y poder de decisión, 2) participación económica y poder de decisión, 3) control de los recursos económicos.

La pregunta que surge en este Atlas cantonal es ¿cuál ha sido el aporte de las municipalidades a este instrumento?, si hay una respuesta esta surge a partir los índices de los componentes señalados anteriormente, en el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), se tienen los índices de esperanza de vida, el índice de conocimiento y el índice de bienestar social, en estos tres instrumentos poco puede aportar las municipalidades por cuanto no está dentro de sus competencias el atender estas actividades humanas. En el Índice de Pobreza Humana (IPH), donde los indicadores son; probabilidad de no sobrevivir a los 60 años, porcentaje de adultos que cuenta con un nivel educativo menor de tercer grado y el porcentaje de personas pobres, los gobiernos sub nacionales, poco o nada pueden ayudar, sin embargo, en el componente de exclusión social donde se encuentra la tasa de desempleo a largo plazo (más de 4 meses), los gobiernos locales si pueden ayudar a generar empleo, en la medida en que promuevan la creación de pequeñas empresas que se hagan cargo de algunas tareas que tiene a cargo la municipalidad como es la limpieza y aseo de vías, la recolección de desechos sólidos reciclables, la contratación de mano de obra para pequeñas construcciones u obras de mantenimiento de los edificios municipales o de la infraestructura pública cantonal. El tercer Índice Desarrollo relativo al género (IDG) donde están los índices de; esperanza de vida al nacer de mujeres y hombres, tasa de alfabetización de mujeres adultas, tasa bruta de matrícula de mujeres y hombres, bienestar material percibido por mujeres y hombres, e índice de bienestar material de mujeres y hombres, y a partir de estos se construyen los índices distribuidos, en ninguno de estos hay una participación activa de las municipalidades a la fecha, aunque en la mayoría se hayan creado las oficinas de la mujer y existan las comisiones de género, sin embargo, el trabajo llevado a cabo por estos órganos municipales ha sido de atención a la violencia doméstica y realizar labores de asistencialismo, pero no ayudan a sacar a la mujer del entorno social que la tiene amarrada y por logran mejorar estos índices a nivel de los cantones. El cuarto Índice de potenciación de

género (IPG), las municipalidades pueden contribuir en forma contundente, dado que en el componente de participación y poder de decisión, se cuenta con la proporción de mujeres y hombres regidores municipales, los gobiernos locales a través de los partidos políticos pueden crear las condiciones para promover que se presenten más mujeres a ocupar los cargos de regidoras propietarias, de igual manera, la municipalidad puede adoptar la decisión de buscar nombrar puestos superiores a mujeres que es otro de las mediciones que se tiene para conocer la participación económica y poder de decisión de las mujeres. En el último indicador de este índice que mide el bienestar material percibido por mujeres y hombres, en este tampoco las municipalidades puede contribuir mucho a su incremento.

10.4 Índice de Competitividad Cantonal (OdD)

La Universidad de Costa Rica por medio del Observatorio del Desarrollo (OdD) presentó en el 2011 la segunda versión de este instrumento dividido en siete ejes o pilares; 1) situación de la infraestructura, 2) características del gobierno local, 3) condiciones de la actividad económica, 4) clima laboral, 5) clima empresarial, 6) capacidad de innovación 7) y calidad de vida. Estos ejes tienen entre cinco o seis variables cada uno para un total de 37. Se busca resaltar cuales son las ventajas y desventajas que afectan la productividad en cada cantón, con el fin de contribuir a que el sector privado las tome en cuenta a la hora de seleccionar lugares donde llevar a cabo sus proyectos de inversión y a la vez el sector público cuente con un mapa claro en donde hay diferencias para dirigir hacia ese espacio las inversiones públicas. Este instrumento permite al gobierno focalizar la inversión y a los gobiernos municipales complementar sus acciones en su territorio. Una cualidad de este instrumento es que utiliza algunas informaciones del Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República y del Atlas de Desarrollo Humano del PNUD.

En dos ejes de esta herramienta, las municipalidades juegan un rol protagónico, en el área de infraestructura vial y en la de gobierno local. En el eje de infraestructura contarán con recursos provenientes de la ley No. 9329, a partir del momento en que se publique el reglamento.

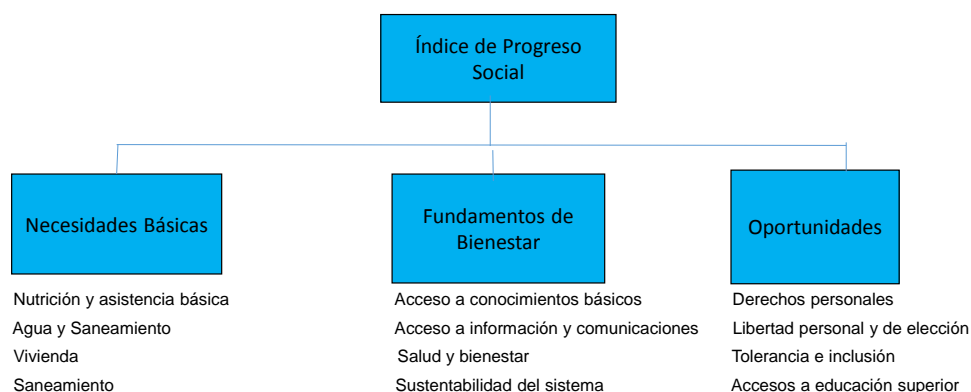
10.5 Índice de Progreso Social Cantonal (IPS)

Este es un nuevo instrumento presentado por primera vez en el 2014 a nivel mundial, por Social Progress Imperative. Costa Rica, aplica esta metodología en el 2016 e incluyó la métrica para los 81 cantones del país.

Esta herramienta contiene mediciones sociales y ambientales que complementan la visión econométrica del PIB y ayuda a gobiernos, sectores empresariales, políticos y a la sociedad civil a ver el impacto de las políticas y recursos que se invierten en cada uno de los cantones del país.

Esta medición parte de tres dimensiones; Necesidades Humanas Básicas, Fundamentos de Bienestar y Oportunidades y en cada una de estos niveles se incluyen cuatro componentes, para un total de doce.

Esquema No. 3



El resultado de esta métrica es la medición del grado de bienestar de cada cantón y se identifican cuáles áreas requieren intervención. En este índice los gobiernos locales pueden participar activamente en las áreas de agua y saneamiento, sobre todo en aquellos cantones donde el servicio de agua lo tiene a cargo el gobierno local. En las otras áreas o sectores se puede lograr que por medio de los Consejos Cantonales Institucionales presididos por la Alcaldía los entes a cargo dirijan sus esfuerzos a mejorar las condiciones en esas áreas débiles.

10.6 Índice de Desarrollo Social (IDS)

Este es un instrumento a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica, su última versión fue en el 2013 y se aplica a nivel cantonal y distrital en el país. El objetivo es conocer el grado de desarrollo que hay en el país con el fin de orientar las inversiones públicas en aquellos distritos y caseríos donde el grado de desarrollo es menor y a la vez sirve como método para evaluar el impacto de las políticas, proyectos y actividades llevadas a cabo por el Estado.

MIDEPLAN define el desarrollo social “como el proceso 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 de los derechos humanos”¹².

El índice se construye a partir de cuatro dimensiones;

1. **Salud:** Bajo peso en niños, mortalidad en menores de 5 años, calidad del agua potable residencial, nacimientos de madres adolescentes solteras.
2. **Educación:** infraestructura educativa, programas educativos especiales, escuelas unidocentes, reprobación escolar,
3. **Economía:** consumo residencial de electricidad, viviendas con acceso a internet.
4. **Participación:** participación electoral

Los datos de los índices se obtenidos de las estadísticas que llevan las instituciones públicas a cargo de cada uno de los programas.

Las municipalidades, juegan un papel importante en el área de la salud específicamente en el suministro de la calidad del agua en los 29 cantones donde este servicio es proveído por el municipio. En la dimensión educativa, su rol está relacionado con la calidad de la infraestructura educativa, para lo cual los gobiernos locales destinan un 10% de lo que se recauda por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles, además de los recursos adicionales que cada municipalidad brinda a los entes educativos en esta materia como se ha demostrado en los capítulos anteriores.

11. Experiencias de ciudades capitales en temas sociales de vivienda.

11.1 Urbanística Empresa Metropolitana

En la Ciudad de Guatemala desde el 2004 se estableció un Taller Urbanístico, con el fin de generar un espacio de pensamiento alrededor del urbanismo de la ciudad y del desarrollo habitacional en la capital. Esta iniciativa evoluciona hasta ser convertida en el 2012 en Urbanística Empresa Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, adscrita a la Municipalidad, con independencia técnica para proponer y llevar a la práctica proyectos entretejen la ciudad con el ciudadano de a pie. Eso los ha llevado a retomar espacios públicos que estaba abandonados o sitios sin ningún atractivo y los ha convertido en lugares para el disfrute de la gente, donde puedan sentarse en una banca en la ciudad o simplemente caminar en ese

¹² <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ab677d6c-fafd-4128-86df-a6aa04ab70ef/IDS%202013%20resumen.pdf?guest=true>

espacio de ciudad remozado que lleva al ciudadano de un lugar a otro como una especie de corredor que une diferentes puntos de la ciudad de una manera segura. Además, han elaborado proyectos de vivienda con la meta de que la gente permanezca viviendo en la ciudad, de renovar barrios, caseríos que generen condiciones para repoblar la ciudad. Los proyectos desarrollados los abordan desde lo que ellos han considerados como complejidad urbana por lo tanto buscan integrar seis aspectos que son: vivienda, medio ambiente, desarrollo económico, espacio público, desarrollo social y movilidad integral.

Urbanística "desarrolla políticas urbanas que favorecen la equidad, desarrollo económico local y la integración social a través del acceso a los servicios urbanos y a la vivienda (para diversos estratos, especialmente los trabajadores de la ciudad y para la población en desventaja económica)."13.

El concepto de esta empresa municipal es hacer más eficiente y funcional el ambiente de la ciudad, de una manera simple, interrelacionando la pulpería del barrio, con la escuela pública, la plaza de deportes, la iglesia, con la carnicería y las pequeñas tiendas o basares de la ciudad, todo ello genera una convivencia social e integración de diferentes redes que dan soporte a todos los cohabitantes de la ciudad, creando con ello pertenencia.

Entre los ejemplos de recuperación urbana integral se puede citar la obra en la Zona Central de la Ciudad de Guatemala específicamente El Corredor Central Aurora-Cañas, sitio donde la transformación mejoró el ambiente para ser habitable y promover el repoblamiento de esta zona y generando nuevas actividades económicas favorecidas con novedosos medios de transporte como el Transmetro combinándolo con la posibilidad de transportarse en bicicleta sin ningún riesgo de accidente y fomentando el comercio de la artesanía guatemalteca.

En cuanto a los proyectos de vivienda, la Municipalidad de Ciudad Guatemala y Urbanística adoptaron la modalidad de cooperativa autogestionaria para impulsar la construcción de vivienda con un enfoque integral donde sean las familias las dueñas esto incluye la madre y el padre responsables, sus hijos y las personas de la tercera edad. La propiedad pertenece a la cooperativa o sea es colectiva. La familia goza del derecho de uso de la vivienda de por vida. Los costos se reducen en un 30% debido a que todo se hace bajo la modalidad de autogestión y ayuda mutua. La cooperativa es la que ejecuta el proyecto. Hay un equipo multidisciplinario que acompaña a la organización desde el inicio del proyecto hasta que este concluye con el fin de asegurarse la sostenibilidad del mismo y que se adopten todos los procedimientos autogestionarios. Mediante este mecanismo los que más se han

¹³ <http://www.urbanistica.gob.gt/>

visto beneficiados son los trabajadores informales, que mayoritariamente tiene un alto nivel de solidaridad y de pertenencia, esto ha facilitado formar comunidad.

También en el área del desarrollo habitacional se ha impulsado un programa en los barrios enfocado en lo que es las remodelaciones de las viviendas existentes. Dentro de este proyecto se brinda asistencia técnica de parte de la empresa Urbanística y la Municipalidad por medio de las Alcaldías Auxiliares, además se ofrecen diferentes alternativas de crédito para remodelar las casas en especial aquellas que están en zonas de precarios.

Otro ejemplo de lo que han llevado a cabo esta empresa municipal ha sido el Proyecto de mejoramiento de Barrios, donde hay rescate o rehabilitación de barrios antiguos de la ciudad. Las actividades que se llevan a cabo en estos proyectos buscan por una parte recuperar el espacio público, fomentar el desarrollo sociocultural de los habitantes del barrio y fortalecer las microempresas existentes.

11.2 METROVIVIENDA¹⁴

Es una empresa creada en 1998, funciona como un banco inmobiliario de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que gestiona la oferta masiva de suelo urbano con el fin de promover la ejecución de proyectos de vivienda social. Uno de sus mayores esfuerzos es proveer a los grupos más vulnerables una vivienda con acceso a servicios públicos, zonas de esparcimiento donde se pueda generar integración social en la ciudad. Su liderazgo técnico ayuda a promover una urbanización articulada y protectora de un ambiente sostenible.

También promueve la organización de las familias de escasos ingresos con el objetivo de que obtengan terrenos destinados a la Vivienda de Interés Social (VIS) o de Viviendas de Interés Social Prioritario (VIP).

Como parte de sus funciones está el adquirir título de derechos reales de bienes inmuebles en la ciudad, sobre los cuales tiene derecho de preferencia porque el capítulo VII de la Ley 9 de 1999 se lo otorga. También puede recibir, habilitar y administrar inmuebles fiscales que pueden ser destinados a vivienda de interés social. Como parte de sus potestades está el poder diseñar y construir obras de infraestructura mediante los cuales se pueda urbanizar un terreno a fin de destinarlo a vivienda de interés social. Ese terreno urbanizado se comercializa para que un constructor privado desarrolle los proyectos de vivienda.

¹⁴ <http://www.metrovivienda.gov.co/>

Uno de los programas prioritarios es facilitar vivienda a los hogares víctimas del conflicto armado, o personas en condiciones de riesgo social como; niños y niñas adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, indígenas y mujeres jefas de hogar o personas de la tercera edad.

Dentro de sus potestades están buscar alternativas dentro del sistema bancario, para facilitarles el acceso a crédito barato o generar ahorro a las familias de escasos recursos con el fin de tengan alternativas para que sean beneficiarias de una vivienda.

También puede vender o ceder bienes tanto a instituciones públicas como a personas física o jurídicas y adoptar mecanismos que conlleven a la construcción de la vivienda de interés social por quienes adquirieron el terreno. Están autorizados por la ley para recibir los recursos del subsidio familiar de vivienda para programas de interés social que sean promovidos por METROVIVIENDA. Esta empresa municipal, no es una constructora de vivienda ni tampoco asigna las viviendas, esa labor la lleva a cabo el Ministerio de Vivienda.

El Plan Urbano del Centro Ampliado es una estrategia para la rehabilitación urbana de Bogotá, bajo el liderazgo del Alcalde Gustavo Petro, como parte de esta labor la empresa Metrovivienda impulsa la densificación del Centro Ampliado con el involucramiento activo tanto de los habitantes como de aquellos propietarios originales de las zonas donde se está interviniendo.

12. Conclusiones y recomendaciones

12.1 CONCLUSIONES

1. Los gobiernos locales de Costa Rica, si tiene potestad para elaborar políticas públicas sociales en sus respectivos cantones, de acuerdo con la Constitución Política y el Código Municipal.
2. Los gobiernos sub nacionales cumplen con las transferencias que la ley exige dirigidas a los Comités Cantonales de Deportes y las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de los Colegios, e incluso en todos los casos, las municipalidades contribuyen con recursos adicionales para mejorar la infraestructura educativas de escuelas y colegios.
3. No se lleva un registro ni en los gobiernos locales ni en las instituciones beneficiarias de las características de los terrenos y sus valores que las municipalidades donan a los entes públicos.

4. En las páginas web de la mayoría de las municipalidades no se reflejan los programas y actividades sociales que se llevan a cabo en sus respectivos cantones.
5. Los gobiernos locales carecen de indicadores para medir el impacto que están provocando en sus respectivos cantones los programas y actividades sociales que están financiados con sus recursos.
6. El nivel de inversión social municipal en los cantones representa un promedio del 20%, de los ingresos de los 81 cantones y los ocho consejos municipales de distrito durante el periodo de estudio.
7. Los gobiernos municipales tienen capacidad para llevar a cabo procesos licitatorios por medio de los cuales puedan invertir tanto recursos propios como de las transferencias del gobierno central en infraestructura (calles, aceras, edificios).
8. Si bien, su propio ámbito de acción, lo autoriza, pero, con algunos de los programas sociales ejecutados con recursos provenientes del gobierno central, se constata que quién conoce de los problemas en el cantón son las municipalidades y por ese conocimiento, pueden ofrecer mejores soluciones a los problemas.
9. En el caso de los CEDUDI, resulta positivo que algunas municipalidades adopten métodos educativos como Montessori o Reggio Emilia para sus centros, demostrando que buscan mejorar la calidad de atención de los menores que acuden a estos establecimientos.
10. Las municipalidades son socios estratégicos del gobierno central, que cuando son tomadas en cuenta para ejecutar programas como CECUDE o PRONADE asumen un compromiso legítimo en pro de los intereses de las familias de sus municipios independiente del color político del equipo de gobierno. En otras palabras, se convierten en una extensión del estado costarricense en el territorio sin que por eso se afecte su autonomía.
11. El Índice de Gestión Municipal de la CGR no está reflejando todo el esfuerzo de recursos que las municipalidades invierten en las áreas sociales de sus cantones.
12. De acuerdo con la Contraloría General de la República la participación de las municipalidades en los ingresos y egresos del estado costarricense, son de 2,3% y en este porcentaje se incluyen a instituciones como; IFAM, UNGL y las Federaciones de Municipalidades, (2016, pág. 166).
13. Para el periodo de estudio 2006-2015 la inversión social municipal (ISM) es alrededor de novecientos treinta y nueve mil doscientos millones (colones constantes), representando cerca del 29% del gasto total municipal para el mismo periodo. Con estos recursos se puede otorgar 144.492 bonos de vivienda.
14. Al considerar el ingreso municipal en los diez años que comprende el periodo, solo el 21% del mismo es destinado a inversión social, este monto de ISM es 8% menor al ingreso no ejecutado, el cual es cercano al 27% del ingreso para el mismo periodo de estudio.

12.2 RECOMENDACIONES

1. En el Índice de Gestión Municipal elaborado por la CGR, revisar los ejes y los indicadores que se incluyen en cada uno, especialmente el relacionado con el eje 5 de Gestión de Servicios Sociales, porque solamente se toman en cuenta dos ítems (5.1 Parques y Obras de Ornato y el 5.2 Atención de servicios sociales) y como se ha mostrado en el documento las municipalidades, cuentan con Oficina de la Mujer, Oficina de Empleo, Actividades Culturales y Deportivas, éstas últimas reciben por intermedio del Comité de Deportes el 3% del presupuesto municipal. También es importante, reconocer que los gobiernos sub nacionales contribuyen con el 10% a las Juntas de Educación, además aportan recursos adicionales en infraestructura para los centros educativos de los cantones y eso queda invisibilizado.
2. Promover una reforma al Código Municipal con el objetivo de permitirle a las municipalidades financiar proyectos de vivienda de interés social, ya sea donando terrenos municipales o con aportes de capital para las familias de escasos recursos en sus respectivos cantones.
3. Impulsar una reforma jurídica que autorice a los gobiernos locales a invertir lo que hasta el 2015 tiene de recursos provenientes de vigencias anteriores, por cuanto este monto equivalente a un 25% de los ingresos anuales, ha sido una constante en las últimas dos décadas en el régimen municipal y que se destinen a financiar actividades estratégicas en los cantones.
4. El resultado obtenido con la participación de las municipalidades en el Programa CECUDI ayuda a que el gobierno vaya transfiriendo otros proyectos de infraestructura como la educativa a las municipalidades. El compromiso municipal con la educación pública ha sido más que demostrado en este documento, por lo tanto, muy probablemente la infraestructura educativa logre mejorarse si es asumida su construcción por los entes locales.

13. Bibliografía

Contraloría General de la República. Índice de Gestión Municipal del periodo 2014. 2015. Décimo informe. San José.

Contraloría General de la República. Informe sobre la auditoría de carácter especial acerca del Programa Red Nacional de Cuido y desarrollo infantil en el sector municipal. 2013. San José.

Gobierno de Costa Rica. Decreto Ejecutivo N° 36916–MP–MBSF.

Gobierno de Costa Rica. Reglamento Orgánico del Instituto Mixto de Ayuda Social. Decreto Ejecutivo No. 36855 MP-MTSS-MBSF

Guzmán, Juany. 2014. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica El proceso de construcción 2010-2014. CEPAL. Cooperación Alemana. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36819/1/S1420021_es.pdf

Instituto Mixto de Ayuda Social. Auditoria Interna. Informe sobre los resultados obtenidos en el estudio del funcionamiento de CECUDI financiados por el IMAS. 2013. San José.

Instituto Mixto de Ayuda Social. Presidencia Ejecutiva. Directriz institucional, para dirigir la ejecución de los recursos públicos de los programas sociales de la Institución de conformidad con el marco normativo que le rige. Octubre 2014.

Municipalidad de Curridabat. Reglamento para regular el funcionamiento y operación del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) del Cantón de Curridabat. 2013. La Gaceta Digital No 179, 18 setiembre 2013. Modificado en La Gaceta No. 143 del 28 de julio 2014.

Municipalidad de Desamparados. Guía Institucional para la Operación de los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil de la Municipalidad de Desamparados. INAMU. UNICEF, Fondo para el logro de los objetivos del Milenio. noviembre 2012.

Municipalidad de Montes de Oro. Álvaro Jiménez Cruz, Alcalde. Oficio D.G.S.N.224-2012 del 18 de diciembre del 2012.

PNUD. Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2016. 2016. Publicado en <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1206:32-cantones-reciben-reconocimiento-como-amigos-de-la-infancia&catid=36:noticias&Itemid=1

<http://www.diba.cat/urbal12/PDFS/informe%20perspectiva%20de%20genero%20en%20ls%20municipios.pdf>

http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1206:32-cantones-reciben-reconocimiento-como-amigos-de-la-infancia&catid=36:noticias&Itemid=1

<https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ab677d6c-fafd-4128-86df-a6aa04ab70ef/IDS%202013%20resumen.pdf?guest=true>

<http://www.urbanistica.gob.gt/>

<http://www.metrovivienda.gov.co/>

Entrevistas

Argüedas, Marita. Directora del Área Desarrollo Social. Municipalidad de Belén, Viernes 20 de mayo, 13 horas.

Quesada, Karolina. Directora Unidad de Emprendimiento y Promoción Laboral, Municipalidad de Belén, viernes 22 de julio de 9:a.m. a 11.30, a.m.

Echeverría, Mariella Jefa Departamento Social de la Municipalidad de San José, lunes 30 de mayo del 2016 de 10:45 hasta las 12:45

Romero, Andrés. Director de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Miércoles 22 de junio del 2016. De 8:a.m. a 9:a.m.

Mora, German. Gerente del Área Municipal. Argüello, Aldemar. Asesor Sánchez, Luis Roberto. Técnico. Contraloría General de la República. 24 de mayo. De 10: 30 a.m. a 12:30 p.m.

Amparo Pacheco, Directora. Jorge Rodríguez, Jefe de presupuesto. Sandra Mongalo, Jefe de Evaluación. Danilo Gómez, Asistente de presupuesto. Carmen López, Asistente de evaluación. FODESAF. 19 de mayo del 2016.

Diáz, Mayra. Ex Gerente del IMAS. 8 de junio del 2016

García, Daniel. Director Ejecutivo FUNDEMUCA. 2 de junio del 2016