



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019

Investigación de base

Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental

Investigadores:

Karen Chacón Araya

Leonardo Merino Trejos

Rafael Segura Carmona

San José | 2019



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



Año de las universidades públicas
por la igualdad de género,
la no violencia y
una sociedad más justa



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

Esta Investigación se realizó para el capítulo Armonía con la Naturaleza, del *Informe Estado de la Nación 2019*.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2019* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Resumen	4
Antecedentes y presentación	5
Metodología.....	6
Principal herramienta de regulación territorial ausente en mayoría de municipios	8
Gestión ambiental y territorial carece de fortaleza en gobierno locales.....	11
Desempeño medio caracteriza gestión de gobiernos locales en materia ambiental	20
Anexos.....	23
Bibliografía	31

Resumen

A diferencia de otros temas del desarrollo nacional, que suelen manejarse de manera muy centralizada en la institucionalidad costarricense, en el campo ambiental las municipalidades tienen competencias de fondo, de altísima relevancia y alcance. Muchos de los problemas ambientales que ha registrado el *Informe Estado de la Nación* en sus diversas ediciones, y que se expresan territorialmente, dependen con mucha particularidad de la acción u omisión de los gobiernos locales. En términos generales, en el ámbito municipal se expresa la paradójica coexistencia de una amplia normativa que genera competencias y establece herramientas sustantivas para la gestión ambiental, con una importante debilidad para poner estos elementos en acción en favor del desarrollo humano sostenible. Por ello, conocer y evaluar las capacidades con que estas entidades afrontan los retos de la gestión ambiental es clave.

Esta investigación realiza un análisis sobre la presencia y uso de los instrumentos normativos de regulación, planificación y control ambiental en la gestión municipal, y señala cómo algunos de estos podrían cambiar de manera significativa el rol de estas entidades para reducir los impactos ambientales de las actividades territoriales. Se da seguimiento al estado de los planes reguladores cantonales, y se presentan hallazgos de una consulta que abarcó 63 municipalidades.

Palabras clave: gestión municipal, capacidades, herramientas, plan regulador cantonal, desempeño ambiental, participación ciudadana, gestión de residuos, transporte y movilidad.

Antecedentes y presentación

A diferencia de otros temas del desarrollo nacional, que suelen manejarse de manera muy centralizada en Costa Rica, en el campo ambiental las municipalidades tienen competencias de fondo, de altísima relevancia y alcance. El capítulo “Armonía con la Naturaleza” del *Informe Estado de la Nación* ha venido analizando a profundidad las implicaciones ambientales de varios aspectos que se expresan en el territorio (cantonal, regional y nacional): el ordenamiento territorial o su ausencia, una gestión del riesgo de desastre marcada por la construcción social de vulnerabilidades, tendencias de crecimiento urbano desordenado y sin planificación –ya reportadas en nuevos focos fuera de la GAM-, uso insostenible y poco informado de recursos hídricos, falta de cuidado para fuentes de agua, una agricultura de pocas prácticas productivas sostenibles, problemas en el transporte y movilidad de personas y mercancías, manejo débil de los residuos sólidos, y una alta conflictividad socioambiental que tiene como principal actor a comunidades y grupos locales, en contra de acciones u omisiones del Estado (gobierno, municipalidades y otros).

Los problemas ambientales dependen, con mucha particularidad, de la acción u omisión de los gobiernos locales y, por ello, conocer y evaluar las capacidades y herramientas con que cuentan estas entidades es central para afrontar los retos de una mejor gestión ambiental en el país.

Desde el capítulo se han efectuado varios acercamientos, en los últimos años, para identificar aspectos sobre la capacidad de los municipios en materia de gestión ambiental. En el año 2013 se hizo una clasificación de los cantones, cruzando datos sobre su situación en el índice de gestión municipal (IGM) en el eje ambiental de la Contraloría General de la República, con los resultados de una consulta que indagó si tenían o no ciertas herramientas obligatorias por ley: plan regulador, oficina ambiental con presupuesto, plan de gestión de residuos sólidos, entre otras. Con los resultados de ambas cosas se crearon cuatro categorías, que midieron el rezago del cantón. Para ese momento se encontró que 52 cantones tenían una condición de “doble rezago”, su gestión municipal era débil, y no contaban con ninguno de los instrumentos mínimos para hacer gestión ambiental. Desde entonces el capítulo suele dar seguimiento a los pocos indicadores sobre la gestión municipal en este campo, como el IGM.

También el capítulo ha tenido acercamientos a temas específicos de la gestión ambiental, con visión cantonal. Por ejemplo, en el año 2016 se publicó una evaluación sobre el avance del Plan de Residuos Sólidos (Presol), que valoró la situación (de rezago importante en la mayoría de los casos) en materia de gestión de residuos sólidos, a la luz de los diez años de dicho programa, y de ocho años de la nueva Ley de Gestión Integral de los Residuos (Ley 8839). Asimismo, en materia agrícola se aprovechó el Censo Nacional Agropecuario que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en el año 2014, para crear un índice de prácticas ambientales, a partir del cual se clasificaron los municipios según 30 indicadores (uso de agroquímicos en las fincas, tratamiento de aguas, fuentes de energía, sistemas agroforestales, entre otros). Este índice encontró que la nota promedio fue de 3,8 en una escala de 1 a 10; es decir, en la mayoría de los cantones se registran pocas prácticas agropecuarias enfocadas en sostenibilidad ambiental, y se mapearon los que tenían las peores situaciones. Paralelamente, se ha analizado el tema del riesgo de desastre, los impactos de los eventos a nivel cantonal, pero en particular, la capacidad de respuesta. En el 2017 una consulta que se efectuó a las municipalidades arrojó que solo 42 tenían sistemas

de información geográfica con datos de riesgo y solo 8 contaban con una oficina de gestión del riesgo especializada.

Por último, en materia de ordenamiento territorial, durante varios años se ha dado seguimiento a toda la institucionalidad, la relación con el crecimiento urbano y el estado del país en materia de regulación en el uso del suelo. En el último *Informe Estado de la Nación* se registró que para el 2018 en todo el país solamente 20 cantones tienen Plan Regulador Cantonal completo (tal como define la Ley de Planificación Urbana de 1968), y 22 tienen planes parciales (para una parte del territorio). Solamente 5 de los vigentes cuentan con la viabilidad ambiental. En varias ediciones se ha tratado, desde diferentes enfoques, el tema: el crecimiento urbano según nuevos patrones, en la GAM y en ciudades intermedias; la situación regional en la GAM (por encima de las herramientas cantonales), el transporte y movilidad y las zonas con mayores congestionamientos viales en el país. Pero, además, se han registrado los grandes debates que se dan entre las entidades y sectores relacionados con el ordenamiento territorial, en cuanto a la viabilidad de crear planes reguladores, cómo incorporar la variable ambiental y cómo facilitar el avance en la materia, sin descuidar los alcances sustantivos que debe tener una herramienta de ese tipo.

Dados estos antecedentes, se consideró relevante analizar a profundidad las capacidades municipales, partiendo de que sus competencias en materia ambiental son de mucha relevancia, y considerando que se trata de entidades usualmente débiles (o al menos muy desiguales entre sí) en cuando a dichas capacidades. Para tratar este tema se planteó como pregunta de investigación *¿cuáles son las herramientas activas y las capacidades institucionales, técnicas y presupuestarias con las que cuentan las municipalidades para el cumplimiento de las tareas y obligaciones que les otorga la legislación nacional en materia ambiental?*

Este documento presenta los principales hallazgos sobre esta pregunta, con base en la información que se recopiló a partir una consulta que realizó el Programa Estado de la Nación entre el 7 de mayo y el 28 de junio a las municipalidades. Se obtuvo respuesta por parte de 63 gobiernos locales. Para más detalles sobre esta consulta ver el Anexo Metodológico del *Informe Estado de la Nación 2019* en el sitio web www.estadonacion.or.cr.

Se espera que este análisis sea un insumo que permita identificar acciones o herramientas que podrían activarse y que, sin necesariamente mayores recursos o cambios normativos sustanciales, posibilitarían una mejora significativa en el rol de las municipalidades en esta materia.

Metodología

Para llevar a cabo esta investigación se siguieron tres pasos. En una primera etapa, Cabrera (2019) realizó una revisión jurídica de fondo, que permitió identificar y sistematizar los principales aspectos que la normativa vigente define como competencias y obligaciones ambientales de los gobiernos locales. Para ello se consideraron competencias expresamente asignadas en leyes enfocadas directamente en municipalidades y en la normativa ambiental vigente, por lo cual no se tomaron en cuenta los “artículos que atribuyen potestades al Estado y sus instituciones, sin que resulten de aplicación directa a las municipalidades, a menos que por su contexto y formulación las mismas puedan resultar de particular interés” (Cabrera,

2019), y otras materias como tributaria o social. A partir de esta revisión se construyó una matriz que presenta las normas y las competencias específicas que estas generan a los gobiernos locales del país en este campo.

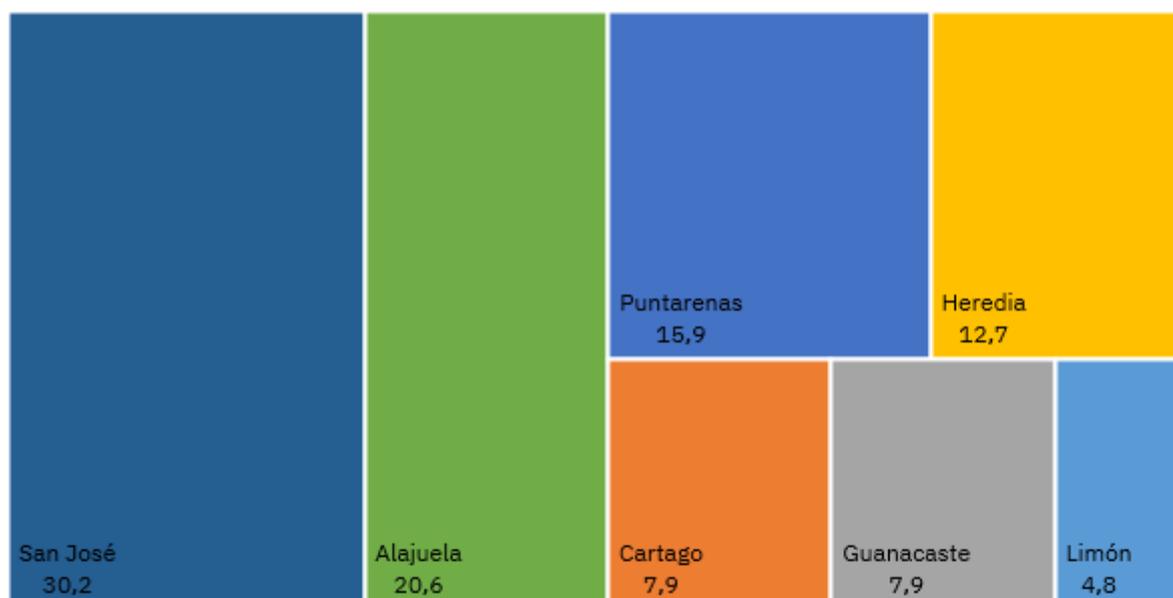
En una segunda etapa, se efectuaron entrevistas a personal de un grupo pequeño de municipalidades, con el objetivo de constatar en el campo cuál es la posibilidad de identificar y conocer las capacidades específicas (recursos, herramientas) que tienen los gobiernos locales para cumplir con los mandatos ambientales que les da la normativa identificada.

Con la información recopilada a partir de estos dos insumos (matriz y entrevistas), se construyó un cuestionario que se aplicó vía telefónica o por correo electrónico (en los casos que así lo solicitaron) a 81 municipalidades. Es importante señalar que para este ejercicio no se consideró el cantón de Río Cuarto, por su reciente formación. Las preguntas de esta consulta se elaboraron con base en la matriz. Por tanto, cada pregunta está ligada a un mandato o requerimiento que la normativa vigente plantea sobre el municipio, para realizar gestión en la materia (o con implicaciones en la materia). Se requirió seleccionar un conjunto de temas que fueran de alcance nacional, para tener un número manejable de preguntas. Por ejemplo, los aspectos específicos a zonas marino-costeras no se incorporaron, aunque sí quedó el insumo para una eventual consulta posterior a gobiernos locales de estas zonas.

El resultado fue un cuestionario de 32 preguntas (algunas conformadas por una batería de varios ítems) enfocadas en: i) herramientas y capacidades para la gestión ambiental; ii) acciones municipales en gestión ambiental; iii) fiscalización y control; iv) participación ciudadana en la gestión ambiental y; v) barreras para la gestión ambiental. Como se mencionó en el apartado anterior, del total de municipalidades 63 respondieron la consulta efectuada por el PEN (gráfico 1).

Gráfico 1

Cantidad de municipalidades que respondieron la consulta, por provincia. 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

La última etapa consistió en una calificación y agrupación de las municipalidades a partir de elementos seleccionados. Se asignó a cada municipalidad un puntaje que califique su gestión en tres dimensiones clave: a) herramientas, b) capacidades y c) voluntad y acción. Para esto se consideraron 58 ítems independientes que permitieron hacer una escala estandarizada entre 0 y 100 puntos, entendiéndose como cero la peor situación y 100 la óptima. Cada ítem fue recodificado de tal forma que evidenciara si en la municipalidad existe la herramienta, capacidad o acción indicada, y se realizó una suma que fuera agregando resultados positivos y alejando aquellas municipalidades con más presencia de los elementos evaluados.

El puntaje final oscila entre 15 y 56 puntos, una vez estandarizados los valores el indicador se mueve entre 0 y 100 puntos, esto por ser una cifra mucho más entendible y logra identificar rápidamente quién está mejor que otro caso. Cada una de las dimensiones se diseñaron de la misma forma. Con estos puntajes se determinó un *ranking* nacional que ordena a los gobiernos locales, tanto en general como para cada una de las dimensiones medidas, estableciendo de esta forma una clara línea de acción e intervención en aquellos cantones con debilidades notorias.

Adicionalmente se hizo un análisis de grupos bietápico, que ayudó a establecer la existencia de tres grandes bloques de municipalidades según su gestión ambiental: 1) alto desempeño, 2) desempeño medio y 3) bajo desempeño. Se usó esta técnica por su confiabilidad y facilidad de uso, además que permite identificar agrupaciones más objetivas y “naturales”, en virtud de las similitudes que los objetos de estudio tienen y que no son tan fácilmente identificables por otros medios. Es decir, los puntajes en que se dividen los grupos no son caprichosos, sino definidos por la metodología misma según esas similitudes. Tiene adicionalmente la ventaja que garantiza que cada grupo sea similar a lo interno, pero lo más diferente entre ellos.

Principal herramienta de regulación territorial ausente en mayoría de municipios

En materia de ordenamiento del territorio, aspecto señalado con reiteración como una deuda clave en la gestión ambiental del país, el Plan Regulador Cantonal (PRC) es un instrumento central. Establecido en la legislación nacional desde la década de los años sesenta, se trata de la herramienta con la cual los gobiernos locales, en conjunto con las comunidades, definen cómo se realizarán los usos presentes y futuros del suelo urbano, agropecuario y de protección, con el fin de mejorar el desarrollo de la población en un marco de armonía con la naturaleza, equidad social y eficiencia económica. Esta herramienta, quizás la más compleja y lenta de aprobar, pero también la de más alcance para la gestión del territorio, no existe en la mayoría de los cantones del país.

Según una investigación de Sánchez (2019), a junio de 2019 solo 40 de los 82 cantones cuentan con PRC, lo que representa un 48,7% del total (mapa 1). En muchos casos (19) se trata de planes parciales; solo 21 contemplan todo el territorio del cantón. Para el análisis de este apartado es central identificar esta carencia como la más sustantiva en materia de herramientas municipales. Como plantea Sánchez (2019), sin PRC no es posible saber cómo establecen estos municipios las áreas de crecimiento urbano o la expansión agrícola, cómo generan seguridad jurídica para las futuras inversiones, cómo deciden y optimizan el transporte y la movilidad o cómo disminuyen el riesgo de desastres garantizando que las viviendas se construyan en lugares adecuados. El PRC sustenta la ubicación de servicios de salud, educación y transporte en lugares accesibles y de acuerdo con la demanda o cambios

sociodemográficos. También permite proteger el patrimonio arquitectónico y las fuentes de agua, así como planificar la creación de espacios públicos.

Mapa 1

Estado de los planes reguladores cantonales. Junio 2019



Fuente: Sánchez, 2019, con datos del INVU, Setena, municipalidades y ProDUS-UCR.

De igual forma, el territorio es muy dinámico, y las condiciones sociales, económicas y políticas cambian, por lo que la actualización se vuelve vital para ajustarse a las nuevas realidades y demandas. El 51% de los PRC fueron aprobados antes del 2000, es decir, tienen cerca de 20 años o más. Solo el 12% de los cantones que tienen un PRC vigente lo están actualizando, mientras que el 37% no lo están renovando. Un 17,4% no están haciendo ningún proceso para tener un PRC. Un aspecto que genera preocupación y debate entre diferentes actores de la sociedad por sus implicaciones sociales, económicas y ambientales. Por último, el 25% de los municipios se encuentra en proceso de elaboración del PRC (mapa 2). Pese a su importancia, se debe reconocer que el proceso de elaboración de los PRC es complejo y largo (para más detalles sobre este proceso consultar Sánchez, 2019), por lo que muchos no se aprueban, se desactualizan durante el proceso o empiezan nuevos procesos de elaboración con actores o gobiernos municipales totalmente distintos. En la edición anterior del *Informe Estado de la Nación* se registró un importante debate y varios procesos jurídicos que se dieron con relación a un reglamento de transición para la revisión y

aprobación de planes reguladores (PEN, 2018 y Astorga, 2018). Durante el 2019, la Sala Constitucional rechazó un recurso en contra de dicho reglamento (Cabrera, 2019), por lo cual su aplicación en la práctica se deberá analizar más adelante.

Mapa 2

Estado de elaboración y actualización de planes reguladores cantonales. Junio 2019



Fuente: Sánchez, 2019, con datos del INVU, Setena, municipalidades y ProDUS-UCR.

Uno de los procesos complejos que conlleva el PRC es la aprobación de la viabilidad ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena). Actualmente solo 21 municipios cuentan con este instrumento, y existen 21 cantones que nunca han sometido a valoración estudios ambientales de sus planes reguladores. En total 61 cantones han tramitado la viabilidad ambiental de sus planes reguladores (vigentes o en proceso) ante dicha entidad. Cabe destacar que en conjunto estos cantones han realizado 127 solicitudes diferentes de viabilidad ambiental, de las cuales 56 refieren a la totalidad del área cantonal o de zona marítimo terrestre bajo su jurisdicción, y 71 son parciales respecto a dichas áreas objeto de planificación mediante un plan regulador (cantonal o de ZMT). Es normal que la cantidad de solicitudes sea mayor al número de cantones, ya que un mismo cantón puede hacer más de una solicitud, por ejemplo, solicitudes parciales (zonas costeras, distritos urbanos, etc.) o que el presupuesto solo cubra una parte del cantón (Sánchez, 2019).

Pese a que los PRC no están asociados a un perfil o características específicas de un tipo de cantón, es posible identificar algunos indicadores socioeconómicos y ambientales que

diferencian aquellos municipios que tienen PRC y aquellos que no (cuadro 1). Algunos aspectos relevantes muestran que hay condiciones socioeconómicas y de inversión mejores en los cantones que cuentan con esta herramienta, aunque también experimentan más actos violentos, lo cual demuestra que probablemente los planes tampoco garantizan condiciones de seguridad en el uso de espacios.

Cuadro 1

Comparación de algunas características entre cantones con o sin PRC. Junio 2019

Variable	Con PRC	Sin PRC	Características
Población	+	-	En promedio, cantones con PRC tienen cerca de 15 mil habitantes más
Población urbana	+	-	En promedio, cantones con PRC tiene cerca de 10% más de población viviendo en zonas urbanas
Densidad	+	-	Cantones con PRC tienen más densidad de habitantes por kilómetro cuadrado Cantones sin PRC son más rurales y dispersos
Cobertura boscosa	-	+	Cantones sin PRC presentar mayor área de cobertura boscosa
Pobreza	-	+	Cantones con PRC tienen en promedio 5 puntos porcentuales menos de población en pobreza
Habitantes por empleos reales	-	+	Cantones con PRC generan más empleos reales de acuerdo con su población (uno por cada 5 habitantes, versus uno por cada 7 habitantes)
Población con educación superior	+	-	El porcentaje promedio de población con educación superior es 5 puntos porcentuales mayor en cantones con PRC
Homicidios dolosos y robos	+	-	La incidencia de homicidios y robos es mayor en cantones con PRC
Gasto municipal por habitante	+	-	El gasto municipal promedio por habitante es mayor en cantones con PRC (0,5 millones anuales versus 0,2)

Fuente: Sánchez, 2019.

Gestión ambiental y territorial carece de fortaleza en gobierno locales

Considerando que la herramienta central para que las municipalidades aborden una regulación territorial adecuada es compleja, lenta y está ausente en la mayoría de los cantones, se analizó otro conjunto de elementos que permitiera conocer y evaluar la capacidad de gestión ambiental por parte de estos entes. Para ello, con los datos recopilados en la consulta a los gobiernos locales, se analizaron la presencia y uso de instrumentos normativos o acciones concretas en materia ambiental, y los clasificaron con base en sus capacidades, instrumentos y voluntad de emprender acciones, a partir de un análisis de *cluster*ⁱ.

El planteamiento central es que hay varias tareas que la ley obliga a las municipalidades hacer (o poseer) y que con condiciones relativamente más sencillas que lo que implica aprobar un plan regulador cantonal (lo cual de todas maneras es fundamental activar), podrían mejorar el rol de estos entes en la reducción del impacto ambiental que tienen las actividades humanas. El análisis parte de al menos veinte normasⁱⁱ identificadas por Cabrera (2019) que establecen competencias ambientales sustantivas al gobierno local.

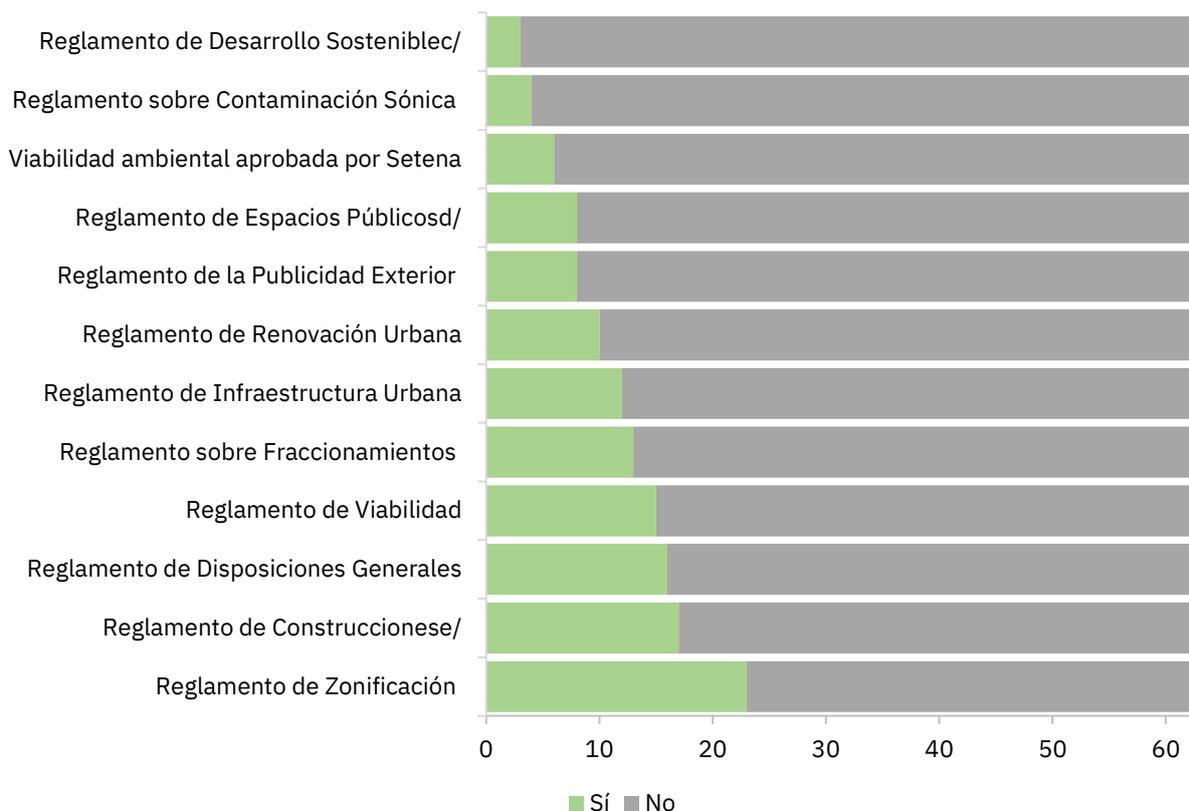
Entre las 63 municipalidades que respondieron la consulta, muchas carecen de herramientas mínimas, obligatorias y básicas para hacer gestión ambiental, y aunque se reporta la incorporación del tema en algunos aspectos, el desarrollo territorial se da mayoritariamente en ausencia de criterios establecidos formalmente para la gestión del suelo. El número de cantones de la consulta que tiene un plan regulador cantonal (PRC) vigente es de 30, contra 33 que no lo tienen, muy similar a las proporciones evidenciadas en el apartado anterior con los datos totales del país. De esos 30, solo en 20 se considera la totalidad del cantón, aspecto que se estableció como una obligación en la normativa de planificación urbana desde los años sesenta del siglo XX. En 10 casos se trata de PRC parciales; 5 de ellos para algunos distritos seleccionados y otros 5 para cascos urbanos.

Este carácter parcial del plan, junto a la antigüedad de varios son de la mayor relevancia. El estudio sobre ciudades intermedias hecho por el PEN (PEN, 2017) arrojó que, en tres ciudades con crecimiento urbano reciente muy acelerado, los PRC eran antiguos (de los años noventa y ochenta para los casos de Guápiles, San Isidro y Ciudad Quesada) y parciales en su cobertura. Esto tiene implicaciones de fondo para los procesos actuales que se percibieron en esos territorios, pues su zonificación y regulaciones no tienen como marco esa realidad y están desfasados. Según la consulta realizada, se registraron varios casos en los cuales no fue posible identificar la fecha de aprobación del PRC, y entre los que sí la detallaron el 70% tiene más de diez años.

Dado ese marco general de regulación, se indagó con más detalle sobre la presencia de ciertos reglamentos relevantes para la gestión del territorio y del ambiente. Todos establecidos en la normativa vigente y que son parte de los elementos que acompañan el PRC. Sin embargo, se consideran para el análisis las municipalidades que tienen y que no tienen esta herramienta, pues evidentemente, las que no han dado el primero paso (aprobar el plan) carecen de los instrumentos que derivan de ahí para hacer una adecuada gestión ambiental y territorial. Como se aprecia en el gráfico 2, en la mayoría de las municipalidades no existen reglamentos que son fundamentales para la regulación territorial y de crecimiento urbano, de construcción o de movilidad, tales como la zonificación o de construcción (23 y 17 casos de los 63 registrados, respectivamente). Otros reglamentos todavía menos extendidos no existen en la mayoría de los cantones, incluso con PRC, tales como los de espacios públicos, centrales si se quiere cambiar el perfil de las zonas urbanas en particular; también los de publicidad exterior, los de desarrollo sostenible (que incluyen los índices de fragilidad ambiental) y los relativos a contaminación sónica. En muchos casos, tampoco se tiene la viabilidad ambiental del plan en sí mismo, aspecto en el cual -como se dijo- aún los PRC vigentes han avanzado poco en el país.

Gráfico 2

Cantidad de municipalidades^{a/} que tienen reglamentos seleccionados^{b/}. 2019



a/ Con base en 63 municipalidades que respondieron la consulta del PEN

b/ Incluye a las que tienen plan regulador aprobado y las que no cuentan con este instrumento.

c/ Reglamento de desarrollo sostenible que incluya los índices de fragilidad ambiental

d/ Reglamento de Espacios Públicos, Viabilidad y Transporte

e/ Reglamento de Construcciones, Urbanizaciones y Fraccionamientos

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

Aparte de estas herramientas, generalmente asociadas a la tenencia de PRC, existen otras que la normativa ha establecido como relevantes para realizar la gestión territorial y ambiental en los municipios. Ejemplo de ellas son el Plan para la Gestión Integral de Residuos (exigida por la Ley 8839 de 2010), y otras derivadas de las normas antes mencionadas que se consideraron en este estudio: comités locales de emergencia, programas de gestión ambiental institucional, mapas de riesgo, sistemas de información geográfica, entre otros. Entre los gobiernos locales consultados, el tema de residuos es el que con más intensidad se incorporó luego de aprobada la ley: un 98,4% ya lo tiene (solo un cantón no). Del mismo modo, el 93,7% tiene un comité municipal de emergencias activo. Como se ve en el gráfico 3, este tipo de instrumentos son más extendidos que aquellos más complejos relacionados al PRC.

Gráfico 3

Porcentaje de municipalidades con algunas herramientas en materia ambiental. 2019

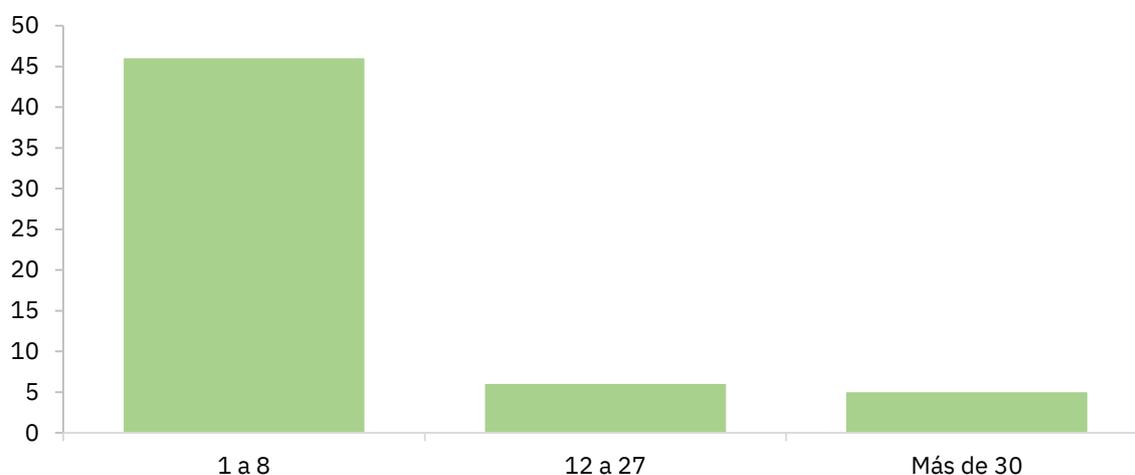


Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

La mayoría de las municipalidades que contestaron el cuestionario reportan, actualmente, contar con una unidad u oficina con recursos y personal propio, encargada de atender las obligaciones ambientales establecidas en el Código Municipal (57 de las 63). Son pequeñas, con menos de 8 personas en casi todos los casos y apenas unas excepciones en que se trata de unidades amplias en materia de recursos humanos (gráfico 4). Sin embargo, en general el personal corresponde al área administrativa: 57,1% versus 42,9% directamente especializado en temas ambientales. En el 73% de casos se señaló que las personas de la unidad reciben capacitación o formación en temas ambientales.

Gráfico 4

Cantidad de personas en la unidad ambiental^{a/} de las municipalidades. 2019



a/ Solo se consideran las 57 que reportaron tener unidad ambiental.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

Considerando las herramientas que tengan las municipalidades, la intención o práctica de apoyar metas ambientales es un aspecto que no necesariamente depende de lo primero. En este sentido, se consultó si se destinaban recursos a varios asuntos. Nuevamente, el tema de residuos sobresale como el ámbito que más acapara la atención de los gobiernos locales, mientras que menos de la mitad señaló disponer recursos para la reducción de riesgo por eventos climáticos, la disminución de la contaminación del aire o promover la movilidad no motorizada (gráfico 5). De modo similar, al consultar si las municipalidades realizan acciones en estos mismos temas, de nuevo la promoción de la movilidad no motorizada figura en el último lugar (solo un 33% indicó estar efectuando acciones en esta área). Paralelamente, solo el 35% de las municipalidades afirmaron que el Consejo Municipal tomó acuerdos en el último año sobre transporte y movilidad y únicamente un 20% en materia de gestión del riesgo. Cabe mencionar que casi todas reportan haber hecho campañas (61) o capacitaciones (60) en temas ambientales (61), pero consultas solo 21, y plebiscitos o cabildos solo en 3 de las 63 que respondieron la consulta.

Gráfico 5

Porcentaje de municipalidades que reportan destinar recursos según tema. 2019

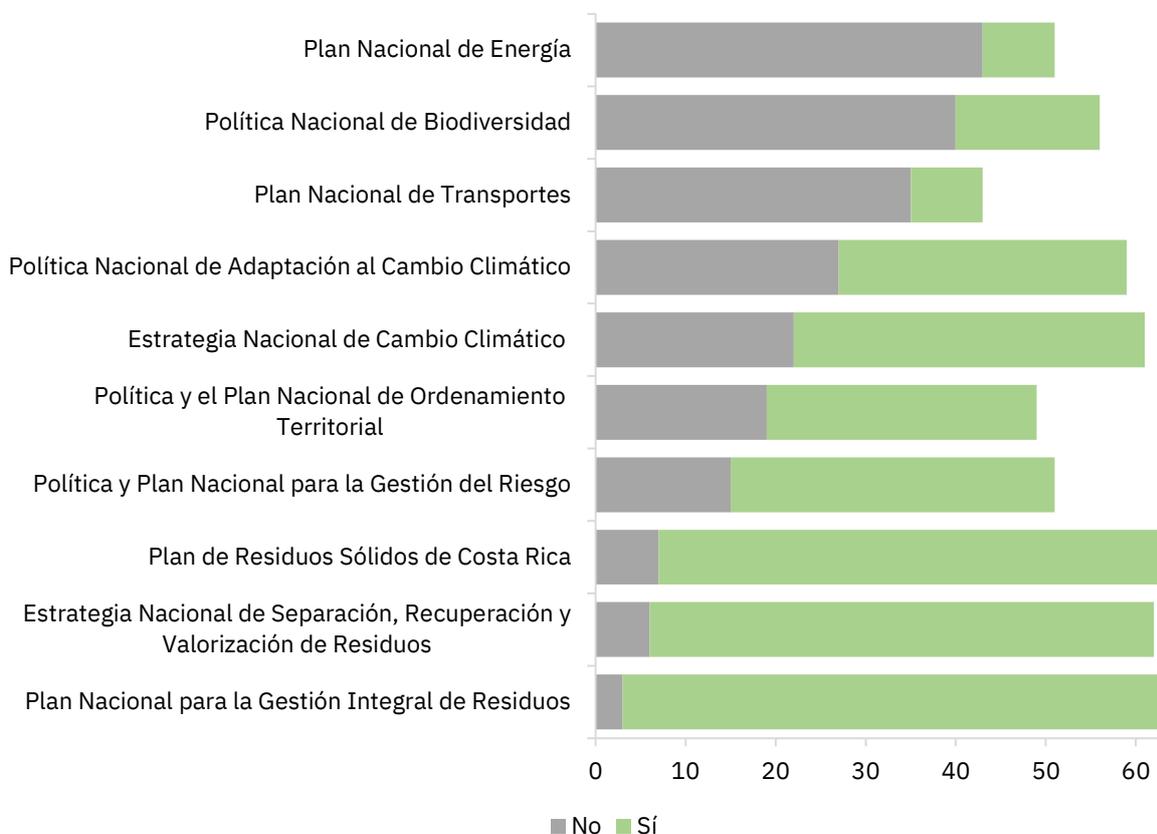


Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

También se consultó a las municipalidades, sobre la incorporación en su gestión de algunos instrumentos de política pública (políticas, estrategias y planes nacionales) que por su alcance y objetivos se reconoce la necesidad de ser abordadas e implementadas a nivel local. Al respecto, se encontró que esta integración se ha experimentado fundamentalmente con relación aquellas herramientas que se relacionan con temas sobre cambio climático y residuos sólidos (gráfico 6), en menor medida en aspectos relativos a biodiversidad. Por la relevancia de estos instrumentos en la gestión ambiental, la tendencia observada abre una línea de investigación sobre el rol de los gobiernos locales en el cumplimiento de las metas del país en este campo.

Gráfico 6

Cantidad de municipalidades según incorporación de normativa nacional seleccionada. 2019

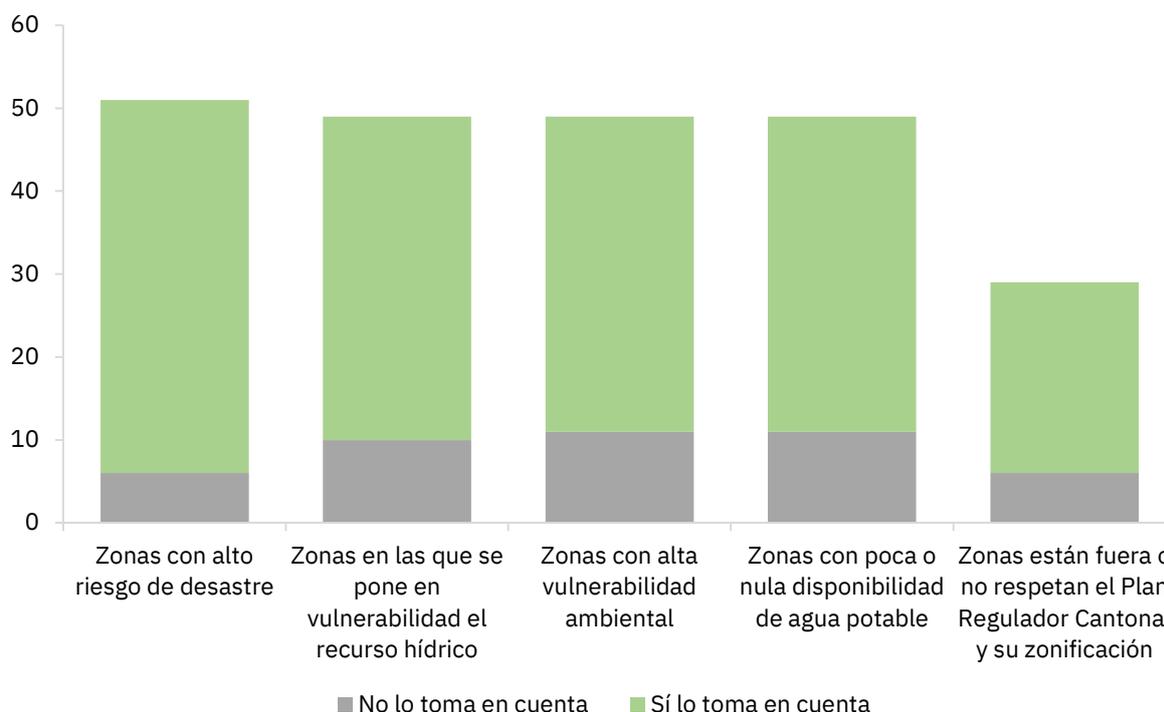


Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

Uno de los aspectos de mayor interés de la consulta era indagar si las municipalidades consideran en la práctica, la información como criterio para la toma de decisiones. El dato proviene de las respuestas del personal y no de registros administrativos, lo cual debe considerarse. Se puede observar que, aunque sean altos los números que afirman considerar esos aspectos, la cantidad que no lo hace es importante (gráfico 7). Por ejemplo, en 14 municipalidades no se considera si hay poca o nula disponibilidad de agua, y en 11 no se toma en cuenta si se trata de permisos en zonas de alta fragilidad ambiental. En 6 casos se afirma que no se considera si el permiso está fuera de la zonificación establecida en planes reguladores, y la misma cifra no toma en cuenta si se trata de zonas de riesgo de desastre. En su actividad interna, 46 de las 63 reportan que ya han incorporado criterios ambientales al momento de adquirir bienes y servicios, tal como les demanda un decreto ejecutivo.

Gráfico 7

Cantidad de municipalidades según consideración o no de criterios para otorgar permisos o licencias municipales. 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

La normativa le otorga la potestad a las municipalidades de aplicar sanciones en caso de que se presenten violaciones o incumplimientos en algunas materias del campo ambiental. Así, por ejemplo, la Ley 8838 en sus artículos 48 al 51 crea una tipología de infracciones y sanciones en caso de que no se cumpla lo establecido en la norma. De este modo se determinó que para la aplicación de las sanciones el Ministerio del Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, las municipalidades o cualquier otra autoridad de policía deberán presentar la denuncia respectiva ante el Tribunal Ambiental Administrativo, el cual deberá conceder previa audiencia al interesado, de conformidad con lo establecido en la Ley orgánica del ambiente y el reglamento de procedimientos de dicho Tribunal. Pese a lo anterior, se determinó -a partir de la consulta- que un grupo pequeño de entes municipales aplica sanciones (34).

Se preguntó sobre la aplicación de otras prácticas como la consideración de criterios ambientales para la compra de bienes y servicios, la disposición de mecanismos formales de consulta o la implementación de acciones para promover la participación ciudadana (gráfico 8). En este último caso, se registra una cantidad importante de municipalidades que señalaron realizar esfuerzos en esta dirección (59). Al respecto cabe mencionar que tanto la normativa nacional (Ley Orgánica del Ambiente) como la internacional (Acuerdo de Escazú, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo) reconocen que la participación ciudadana es un pilar fundamental para mejorar la gobernanza de las instituciones en materia ambiental. Es un tema pendiente determinar si las acciones que realizan los gobiernos locales en este aspecto se traducen en un mayor y más efectivo involucramiento de las personas en este ámbito.

Gráfico 8

Implementación de algunos mecanismos seleccionados por parte de las municipalidades. 2019

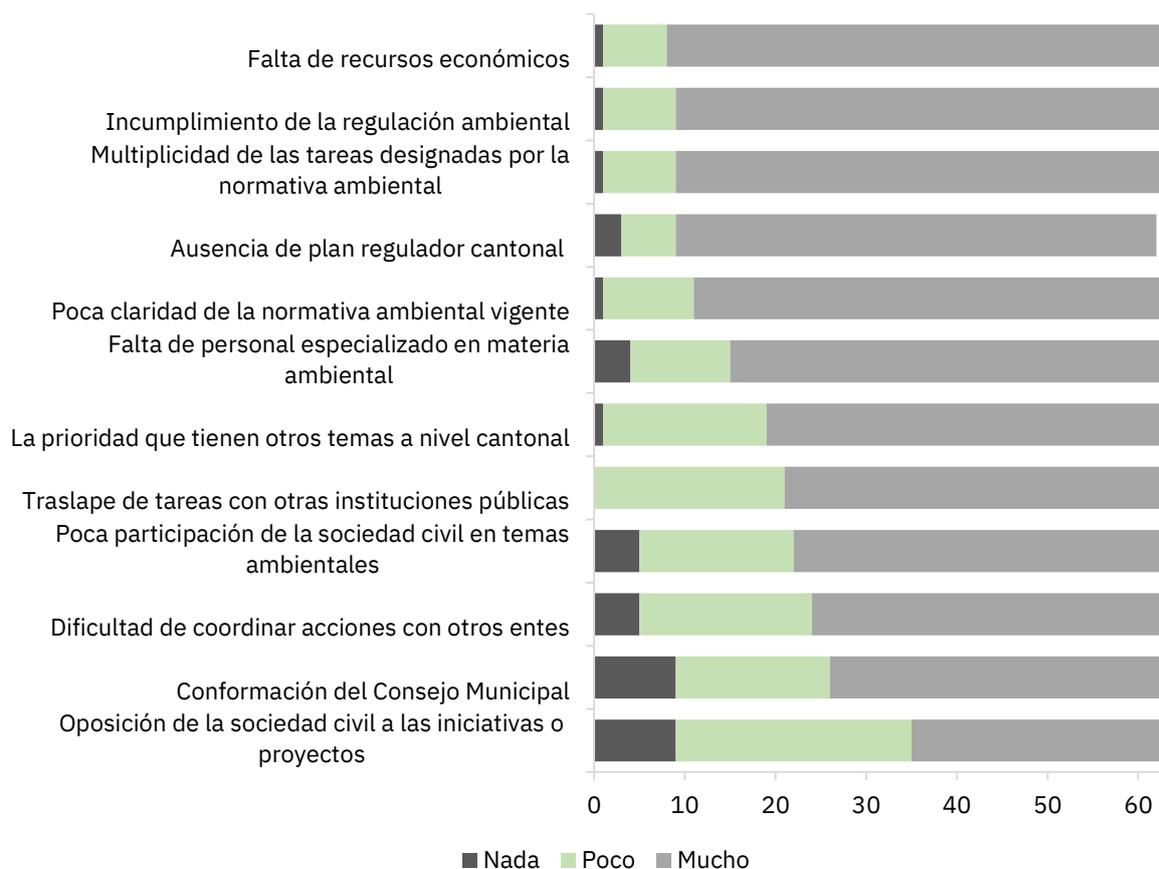


Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

Por último, se consultó sobre las principales barreras que dificultan una adecuada gestión ambiental en las municipalidades en general. El mayor número de coincidencias se presentó con relación a la falta de recursos económicos. Únicamente en 8 casos se indicó que afecta poco o nada (gráfico 9). La multiplicidad de tareas y el incumplimiento de la normativa ambiental fueron señalados por 54 gobiernos locales como elementos que afectan mucho esa gestión, y no tener plan regulador es percibido también así por 53 gobiernos locales. Llama la atención que la oposición de la sociedad civil a las iniciativas fue señalada por 28 entes como algo que afecta mucho la gestión y por 26 que afecta poco; es decir, para 54 de los municipios consultados es un elemento que limita, y no algo que implique colaboración y objetivos comunes. En términos generales, parece necesario reforzar las políticas en la materia y entender que, pese a los esfuerzos que se señala realizar, aún hay retos para garantizar y facilitar un involucramiento real por parte de la sociedad civil.

Gráfico 9

Principales aspectos que limitan una adecuada gestión ambiental de las municipalidades. 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

De esta breve descripción de resultados se puede inferir que el país ha construido normativa amplia, en algunos ámbitos quizás excesiva, para los aspectos que pretende regular en el uso del territorio, pero que esas herramientas no están presentes o no se consideran necesariamente en el proceso de toma de decisiones de una municipalidad. La ausencia de los instrumentos básicos (desde los más globales, como un plan regulador, hasta los más específicos, como los reglamentos de construcción) no solo demuestra una carencia en el gobierno local: más importante, evidencia que los procesos productivos, económicos, y sociales que se desarrollando en los cantones de país no se han acompañado de los criterios técnicos que se supone estas herramientas definen.

Dicho de otro modo, el importante rol que la normativa a definido para las municipalidades en materia de gestión ambiental – especialmente el poder de precisar los límites y criterios para el uso de su cantón- son una oportunidad no aprovechada para controlar y reducir los impactos ambientales y los riesgos que la falta del ordenamiento territorial constantemente genera sobre todas las zonas del país, en diferentes formas y niveles. Tomar en serio, alimentar y activar las herramientas locales de gestión ambiental y las capacidades para aplicarlas, sería central en una transformación a una sociedad que conecte mejor las consideraciones sociales, económicas y ambientales con la sostenibilidad como norma.

Desempeño medio caracteriza gestión de gobiernos locales en materia ambiental

Para profundizar sobre los hallazgos del apartado anterior, se realizó un ejercicio de clasificación y agrupación de las 63 municipalidades que respondieron la consulta. A partir de la metodología presentada anteriormente, se combinaron las respuestas de 58 ítems del cuestionario, en tres dimensiones clave: i) herramientas, ii) capacidades y iii) voluntad y acción. En la dimensión de *herramientas* se consideró si existe PRC, si es completo o parcial, y si hay reglamentos de zonificación y de construcciones. En la dimensión de *capacidades* se indagó si hay oficina ambiental con recursos y presupuesto, el personal (número, especialización y capacitación, atención de denuncias) y comisión ambiental establecida por el Código Municipal. Y en el eje de *iniciativa y acción* se tomó en cuenta si hay programas de educación ambiental institucionalizados, si se destinan recursos y se realizan acciones para diversas metas ambientales, si se han tomado acuerdos municipales en varios campos relacionados al tema, si se han incorporado las políticas y estrategias nacionales de ambiente en el quehacer municipal, y si se consideran criterios ambientales para dar permisos o para adquirir bienes y servicios.

A partir de todos estos elementos, se hizo una escala estandarizada entre 0 y 100 puntos, entendiéndose como cero la peor situación y 100 la óptima. El ranking que resulta presenta diferencias cuando se considera el puntaje general, o el de cada dimensión por aparte. El cuadro 2 presenta las primeras y las últimas 10 posiciones según ese criterio. Lo que se nota es que las municipalidades tienen fortalezas y debilidades diversas. Por ejemplo, Curridabat, que no aparece en los diez primeros puestos en materia de herramientas o capacidades, es el primer lugar en voluntad y acción, y en el puntaje general. Eso representa que, más allá de no poseer todas las herramientas y recursos que la normativa demanda, sí emprende muchas iniciativas y dedica recursos a metas ambientales en el cantón. En el espectro opuesto, Acosta no aparece entre los últimos diez en materia de herramientas ni de capacidades, pero es el último en voluntad y acción. Eso puede mostrar que, aunque ha hecho esfuerzos por establecer recursos y aprobar instrumentos legales para el tema, no emprende muchas acciones concretas para combatir la problemática ambiental.

Cuadro 2

Primeros y últimos puestos en ranking cantonal de gestión ambiental, según dimensión. 2019

Puntaje general	Dimensión			
	Herramientas	Capacidades	Iniciativa y acción	
Primeros diez puestos				
1	Curridabat	Belén	Belén	Curridabat
2	Belén	San José	Montes de Oca	Belén
3	San José	Montes de Oca	Oreamuno	San José
4	Montes de Oca	Santa Ana	Paraíso	Montes de Oca
5	Santa Ana	San Carlos	Aguirre	Santa Ana
6	San Carlos	Oreamuno	Alajuela	San Carlos
7	Oreamuno	Alvarado	Escazú	Oreamuno
8	Aguirre	Moravia	San Isidro	Alvarado
9	Alvarado	Paraíso	Abangares	Aguirre
10	Tarrazú	Flores	Osa	San Pablo
Últimos diez puestos				
54	El Guarco	Turrubares	Dota	Orotina
55	Buenos Aires	León Cortés	Mora	El Guarco
56	León Cortés	Santa Bárbara	Nicoya	Santa Bárbara
57	Talamanca	Guatuso	Buenos Aires	Upala

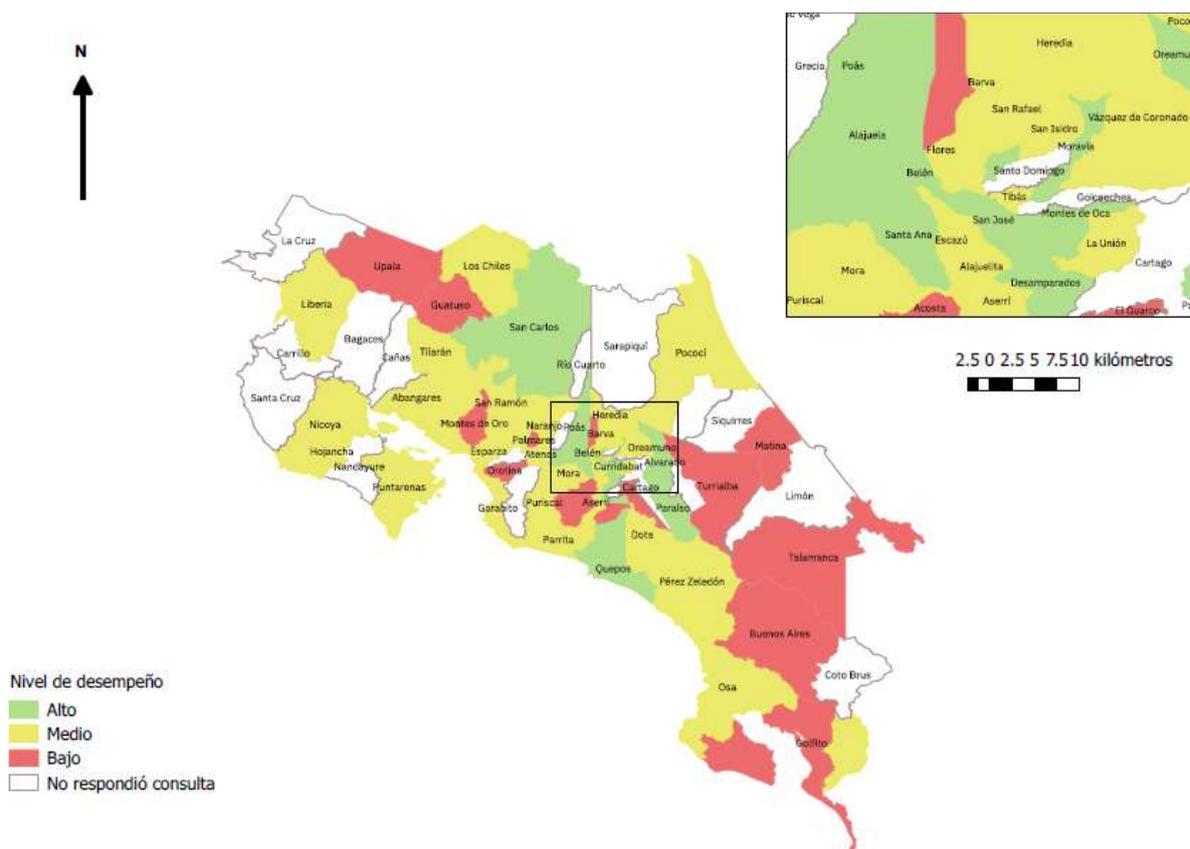
58	Turrubares	Matina	León Cortés	Talamanca
59	Santa Bárbara	Talamanca	El Guarco	Guatuso
60	Guatuso	Tilarán	Santa Bárbara	Matina
61	Matina	Puriscal	Montes de Oro	Turrubares
62	Acosta	Buenos Aires	Guatuso	Montes de Oro
63	Montes de Oro	Montes de Oro	Matina	Acosta

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Municipal del PEN, 2019.

A partir de estos puntajes se hizo una agrupación, según el nivel de desempeño en gestión ambiental considerado por la fortaleza en las tres dimensiones mencionadas. Con la metodología ya explicada, se obtuvo una división natural en tres conglomerados de municipios, entre aquellos 63 que contestaron la consulta. El mapa 3 muestra los resultados de esa clasificación. En el primer grupo se ubicaron un conjunto de 16 gobiernos locales que presentaron las mejores calificaciones. En el segundo están aquellos que tienen un desempeño medio (33). Por último, con notas marcadamente más bajas que el resto, el conglomerado de bajo desempeño lo conforman 14 municipios.

Mapa 3

Clasificación de las municipalidades según desempeño en gestión ambiental. 2019



Fuente: González, 2019 con datos de Chacón et al., 2019 y Consulta Municipal del PEN, 2019.

La clasificación presentada anteriormente responde a un indicador sintético, que resume información de 58 ítems en las tres dimensiones analizadas sobre la gestión ambiental: *herramientas, capacidades e iniciativa y acción*, para las 63 municipalidades que participaron en el estudio. Por tanto, el detalle de dónde se expresaron las fortalezas y debilidades queda oculto en el valor final. Por ese motivo, se analizó el puntaje obtenido en algunos aspectos de

cada dimensión, para permitir esa lectura específica de las áreas en que se sustenta la calificación.

En el caso de las herramientas disponibles, la consulta reveló tres fortalezas generales: a) un 98,4% tiene un plan para la gestión integral de residuos, según la Ley 8839; b) el 76,2% manifestó contar con un programa de gestión ambiental institucional, según el decreto 36499-S-Minaet; y c) el 73% dispone de mapas de riesgo. Vale destacar que, a pesar de la carencia de estas herramientas en algunas municipalidades, en la actualidad el 60,3% posee las tres. También, se identificaron áreas de debilidad según esta calificación, específicamente en la tenencia de un plan regulador cantonal vigente, la cobertura de ese plan, y la ausencia de reglamento de zonificación, o de construcciones, urbanizaciones y fraccionamientos. En ninguno de estos casos el porcentaje de municipalidades que contestaron de manera positiva superó el 46%. Solo el 17% (11 municipalidades) declaró contar con un PRC y todos los puntos que este involucra.

En la dimensión de capacidades, las municipalidades han logrado importantes avances en tener una unidad u oficina, con recursos y personal encargado de atender las obligaciones ambientales establecidas en el Código Municipal según la Ley 7794 (57 de ellas). Sin embargo, solo el 61,9% cuenta con una comisión ambiental con funciones designadas formalmente como se define en la normativa. En la totalidad de entidades con esa oficina hay al menos una persona especializada, y el 73% capacita a estas personas en el tema. Pero la mayor parte carece de una oficina especializada en materia legal para atender denuncias ambientales (88,9%).

En la tercera dimensión, sobre iniciativas y acciones, algunos aspectos se han posicionado en la agenda de más del 90% de las municipalidades: asignación de recursos para la gestión integral de residuos, campañas informativas, mantenimiento y limpieza de zonas verdes y espacios públicos, recolección separada de residuos, reforestación, limpieza de zonas verdes y espacios públicos, y promoción del involucramiento de la ciudadanía. Otro conjunto de actividades fue mencionado al menos en el 70% de casos: la incorporación de la estrategia nacional de separación, recuperación y valorización de residuos, y la asignación de recursos presupuestarios para la reforestación y protección de zonas boscosas, por ejemplo; también la protección de cuerpos de agua y, con menor representación, la reforestación y recuperación de áreas de protección de cuerpos de agua. Un 73,0% y un 71,4 afirmaron considerar criterios ambientales para adquirir bienes y servicios, o no otorgar permisos de construcción o licencias municipales si la zona es de alto riesgo de desastre, respectivamente.

Asimismo, existen acciones e iniciativas con muy baja acogida (en menos de la mitad de ellas), por ejemplo, al indagar si en el último año el Concejo Municipal ha tomado acuerdos relativos a recursos hídricos (39,7%), a gestión del riesgo (33,3%), a protección de vida silvestre (22,2%) o a eficiencia energética (23,8%). Además, la incorporación en el quehacer municipal del plan nacional de energía (12,7%), el plan nacional de transporte (12,7%), o de iniciativas para facilitar y promover la movilidad no motorizada (19%) es muy limitada.

Anexos

Anexo 1

Cuestionario consulta a las Municipalidades

Consulta a las Municipalidades
Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental
Mayo-Junio, 2019

I. Herramientas y capacidades para la gestión ambiental

P1. ¿Cuenta la Municipalidad con un plan regulador cantonal vigente?

- Sí
- No (Sí responde que no pase a la P7)
- NS/NR

P2. ¿En qué año se aprobó el Plan?

P3. ¿Este plan cubre la totalidad del territorio del cantón?

- Sí (Si responde que sí pase a P5)
- No
- NS/NR

P4. ¿Qué partes del territorio cubre el plan regulador cantonal?

- Casco urbano
- Algunos distritos seleccionados
- Otro. Especifique: -----

P5. En el marco de este plan regulador la Municipalidad cuenta con...

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/ NR
	01 Viabilidad ambiental aprobada por Setena			
	02 Reglamento de desarrollo sostenible que incluya los índices de fragilidad ambiental			
	03 Reglamento de Zonificación			
	04 Reglamento de Disposiciones Generales			
	05 Reglamento de Viabilidad			
	06 Reglamento de Infraestructura Urbana			
	07 Reglamento de Renovación Urbana			
	08 Reglamento de Construcciones, Urbanizaciones y Fraccionamientos			
	09 Reglamento de la Publicidad Exterior			
	10 Reglamento de Espacios Públicos, Viabilidad y Transporte			
	11 Reglamento sobre contaminación sónica			
	12 Reglamento sobre fraccionamientos			

P6. ¿Actualmente la municipalidad tiene en funcionamiento un sistema o herramienta para verificar el cumplimiento de estos reglamentos?

- Sí
 No (Sí responde que no pase a P7)
 NS/NR

P6a. ¿Cuáles mecanismos o herramientas implementa?

P7. ¿Cuenta la Municipalidad con una unidad u oficina, con recursos y personal propio, encargada de atender las obligaciones ambientales establecidas en el Código Municipal (Ley 7794)?

- Sí
 No (Sí responde que no pase a la P10)
 NS/NR

P.8 ¿Con relación a esta unidad u oficina...?

ROT	Enunciado	Respuesta
	01 ¿Cuántas personas conforman esta unidad u oficina?	
	02 ¿Cuántas de estas personas están especializadas en temas ambientales?	
	03 ¿Cuántas de estas personas corresponden al área administrativa?	

P.9 ¿Con relación a esta unidad u oficina...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 ¿Reciben los funcionarios de esta unidad u oficina capacitación o formación en temas ambientales?			
	02 ¿Existen otros departamentos o unidades en la Municipalidad que tengan entre sus competencias temas ambientales?			

P10. Además de esta oficina ¿la Municipalidad cuenta con...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR	¿Está operando?
	01 Comisión Ambiental con funciones designadas formalmente, según se establece en el Código Municipal				
	02 Programa de Gestión Ambiental Institucional, según se establece en el Reglamento para la elaboración de programas de gestión ambiental institucional en el sector público (decreto 36499-S-Minaet)				
	03 Política ambiental institucional, según se establece en el artículo 8 del decreto 36499-S-Minaet				
	04 Plan para la Gestión Integral de Residuos, según establece la Ley 8839				

05	Mecanismos para evaluar y monitorear el cumplimiento del Programa de Gestión Ambiental Institucional, según se establece en el decreto 36499-S-Minaet				
06	Sistemas de Información Geográfica				
07	Comité Municipal de Emergencia activo, según se establece en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos (Ley 8488)				
08	Programa de educación ambiental institucionalizado, según se establece en la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554)				
09	Mapas de riesgo				

P11. ¿En el presupuesto municipal se destinan recursos para desarrollar tareas ambientales, como...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Facilitar y promover la movilidad no motorizada			
	02 Protección de los cuerpos de agua			
	03 Gestión Integral de Residuos			
	04 Campañas informativas			
	05 Mantenimiento y limpieza de zonas verdes y espacios públicos			
	06 Reducción del riesgo por eventos climáticos			
	07 Iniciativas en materia de cambio climático			
	08 Reforestación y/o protección de zonas boscosas			
	09 Reducción de la contaminación del aire			
	10 Reducción de la contaminación del agua			

P12. En el último año, para el cumplimiento de sus responsabilidades en materia ambiental la Municipalidad ¿Ha recibido...?

ROT	Enunciado	Sí	¿De quién?	No	NS/NR
	01 Cooperación financiera				
	02 Cooperación técnica				

P13. ¿Recibe la Municipalidad recursos provenientes de...?

ROT	Enunciado	Sí	¿Los ha gestionado?	No	NS/NR
	01 Impuesto forestal				
	02 Timbre de parques nacionales				
	03 Permisos de construcciones				
	04 Otros cánones, timbres o permisos de naturaleza ambiental				

II. Acciones municipales en materia de gestión ambiental

P14. ¿En cuáles de los siguientes temas la Municipalidad ha desarrollado acciones concretas...

ROT	Enunciado	Sí	¿Cuáles?	No	NS/NR
	01 Promoción de la movilidad no motorizada				
	02 Reforestación				
	03 Reforestación y recuperación de áreas de protección de cuerpos de agua				
	04 Eficiencia energética				
	05 Recolección separada de residuos				
	06 Separación de los residuos que recolecta				
	07 Protección de cuerpos de agua				
	08 Limpieza de zonas verdes y espacios públicos				
	09 Protección de la vida silvestre				
	10 Reducción del impacto del crecimiento urbano sobre la naturaleza				

P15. En el último año ¿ha tomado el Consejo Municipal acuerdos relativos a...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Recurso hídrico			
	02 Gestión del riesgo			
	03 Protección de la vida silvestre			
	04 Transporte y movilidad			
	05 Eficiencia energética			
	06 Reforestación y/o protección de zonas boscosas			
	07 Reducción de la contaminación del aire			
	08 Reducción de la contaminación del agua			

P16. Con respecto a políticas, planes y/o estrategias nacionales ¿Cuáles ha incorporado entre sus prácticas la Municipalidad?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos			
	02 Estrategia Nacional de Separación, Recuperación y Valorización de Residuos			
	03 Plan de Residuos Sólidos de Costa Rica			
	04 Política y Plan Nacional para la Gestión del Riesgo			
	05 Política y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial			
	06 Plan Nacional de Transportes			
	07 Estrategia Nacional de Cambio Climático			
	08 Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático			
	09 Plan Nacional de Energía			

10 Política Nacional de Biodiversidad			
---------------------------------------	--	--	--

P17. Con respecto a los residuos de los hogares esta Municipalidad...

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Cuenta con centros de acopio			
	02 Desarrolla o fomenta el uso de tecnologías alternativas			
	03 Dispone de sistemas para tratar los materiales especiales o peligrosos			
	04 Cuenta con un registro de los centros privados que realizan recolección y/o reciclaje de residuos			
	05 Realiza recolección selectiva de residuos valorizables			

P18. ¿Qué sistema utiliza la Municipalidad para la disposición final de los residuos?

- Botadero
 Vertedero con tratamiento
 Relleno sanitario
 Reciclaje
 NS/NR

P19. En el último año ¿Ha presentado la Municipalidad proyectos en esta materia para ser financiados por el Fondo para la Gestión Integral de Residuos?

- Sí (Sí responde que si pase a P20)
 No
 NS/NR

P19a. ¿Por qué no?

P20. ¿Esta Municipalidad no otorga permisos de construcción o licencias municipales (patentes) si...

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Las zonas están fuera o no respetan el Plan Regulador Cantonal y su zonificación?			
	02 Son zonas con alto riesgo de desastre?			
	03 Son zonas con alta vulnerabilidad ambiental?			
	04 Son zonas con poca o nula disponibilidad de agua potable?			
	05 Son zonas en las que se pone en vulnerabilidad el recurso hídrico?			

P21. ¿Esta Municipalidad promueve acciones para el fortalecimiento y consolidación de Corredores Biológicos en el cantón, según establece en la regulación del Programa Nacional de Corredores Biológicos (decreto 40043-Minae)?

- Sí
 No
 NS/NR

P22. ¿Considera la Municipalidad criterios ambientales al momento de adquirir bienes y servicios?

- Sí
 No (Sí responde que no pase a P23)
 NS/NR

P22a. ¿Cuáles son esos criterios?

III. Fiscalización y control ambiental

P23. ¿Quién atiende las denuncias o fiscaliza el cumplimiento de la normativa ambiental?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Oficina ambiental			
	02 Oficina especializada			
	03 Oficina especializada en materia legal			
	04 Cualquier funcionario o funcionaria			
	05 Nadie			

P24. En la normativa municipal ¿Se contemplan sanciones en caso de que se presenten infracciones en materia ambiental?

- Sí
 No
 NS/NR

P24a. ¿De qué tipo?

P25. ¿Cuándo se identifican violaciones a la normativa ambiental...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 La Municipalidad cuenta con un protocolo para llevar a cabo las acciones correspondientes			
	02 La Municipalidad cuenta con mecanismos para dar seguimiento a las denuncias en esta materia			
	03 Los mecanismos para presentar denuncias están vinculados al Sistema Integrado de Atención de Denuncias Ambientales (Sitada) de la Contraloría Ambiental			

P26. ¿Ha impuesto la Municipalidad multas por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Gestión Integral de Residuos (Ley 8839)?

- Sí
 No
 NS/NR

IV. Participación ciudadana en la gestión ambiental

P27. ¿La Municipalidad promueve acciones concretas que involucren la participación de la ciudadanía?

- Sí
 No (Si responde que no pase a P28)
 NS/NR

P27a. ¿Cómo?

P27b. ¿En cuáles temas?

P28. ¿Dispone la Municipalidad de mecanismos formales de consulta sobre posibles acciones de impacto ambiental que se pueden desarrollar en el cantón?

- Sí
 No (Si responde que no pase a P29)
 NS/NR

P28a. ¿Cuáles?

P29. En el último año ¿La Municipalidad ha realizado...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
	01 Plebiscitos o cabildos en temas ambientales			
	02 Audiencias en temas ambientales			
	03 Consultas en temas ambientales			
	04 Campañas en temas ambientales			
	05 Capacitaciones en temas ambientales			

P30. En las diferentes comisiones que tratan temas ambientales en la Municipalidad ¿Hay representación de la sociedad civil?

- Sí (Si responde que si pase a P31)
 No
 NS/NR

P30a. ¿Por qué?

P31. Actualmente ¿La Municipalidad tiene representación en...?

ROT	Enunciado	Sí	No	NS/NR
-----	-----------	----	----	-------

01	Consejos Regionales de Áreas de Conservación, según lo establecido en la Ley de Biodiversidad (Ley 7788)			
02	Consejos Locales de Áreas de Conservación, según lo establecido en la Ley de Biodiversidad (Ley 7788)			
03	Consejos Regionales Ambientales, según se establece en la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554)			
04	Comité de Cuencas, según establece la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (Ley 7779)			
05	Otros comités o comisiones en materia ambiental			

V. Barreras para una adecuada gestión ambiental

P32. En una escala de 1 a 3 ¿Cuánto limitan los siguientes aspectos una adecuada gestión ambiental por parte de la Municipalidad?

ROT	Enunciado	Nada 1	Poco 2	Mucho 3
	01 No tener plan regulador cantonal			
	02 Falta de claridad en la normativa ambiental vigente			
	03 Traslape de tareas con otras instituciones públicas			
	04 Multiplicidad de las tareas designadas por la normativa ambiental			
	05 Dificultad de coordinar acciones con otros entes			
	06 Falta de personal especializado en materia ambiental			
	07 Falta de recursos económicos			
	08 La prioridad que tienen otros temas a nivel cantonal			
	09 Conformación del Consejo Municipal			
	10 Poca participación de la sociedad civil en temas ambientales			
	11 Oposición de la sociedad civil a las iniciativas o proyectos			
	12 Incumplimiento de la regulación ambiental			

¡Gracias por su colaboración!

Bibliografía

Astorga , A. 2018. *Ordenamiento ambiental del territorio: situación y perspectivas en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.

Cabrera, J. 2019. *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.

González, V. 2019. Mapa sobre *clasificación de las municipalidades según desempeño en gestión ambiental. 2019*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.

Sánchez, L. 2019. *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.

PEN. 2017. *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: Programa Estado de la Nación.

PEN. 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.

Notas

ⁱ El análisis de *clúster* es una técnica estadística que agrupa de forma natural los elementos, buscando lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre los grupos.

ⁱⁱ Entre ellas: Código Municipal (Ley 7974 de 1998); Ley para la gestión Integrada de Residuos (Ley 8839 de 2010); Ley de Planificación Urbana (Ley 4240 de 1968); Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554 de 1995); Ley Forestal (Ley 7575 de 1996); Ley de Tierras y Colonización (Ley 2825 de 1961); Ley de Aguas (Ley 276 de 1942); Ley General del Salud (Ley 5395 de 1973); Ley de Agua Potable (Ley 1634 de 1953); Ley de creación de la Aresep (Ley 7593 de 1996); Voto 2012-8892 de la Sala Constitucional; Ley de Biodiversidad (Ley 7788 de 1998); Ley de Conservación de Vida Silvestre (Ley 7317 de 1992 y sus reformas); Reglamento General sobre Procedimientos de Impacto Ambiental (31849-Minae-Salud-MOPT-MAD-MEIC); Código de Minería (Ley 6797 de 1982); Ley de Construcciones (Ley 833 de 1949); Reglamento para la Elaboración de Programas de gestión Ambiental Institucional del Sector Público de Costa Rica (decreto 36499-S-Minae); Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488 de 2005) y su reglamento; Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles (ver Cabrera, 2019).