

**DECIMOCTAVO INFORME  
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO  
HUMANO SOSTENIBLE**

**Informe Final**

**La Gestión política y las dinámicas municipales en Costa Rica**

*Investigador:  
Jimmy Cruz Jiménez*

*Con la asistencia de Rebeca Solano*



**Nota:** Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XVIII Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

**Tabla de contenido**

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducción: Gestión municipal un escenario de claros y oscuros .....</b>	<b>3</b>
<b>Propuesta metodológica: .....</b>	<b>4</b>
<b>Pregunta central:.....</b>	<b>5</b>
<b>Preguntas específicas: .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Variables e indicadores de la investigación: .....</b>	<b>5</b>
<b>III. Gestión municipal y principales diferencias contextuales:.....</b>	<b>7</b>
<b>a. Conformación política:.....</b>	<b>8</b>
<b>b. Organización comunal y participación ciudadana: .....</b>	<b>11</b>
<b>Gráfico 4 .....</b>	<b>12</b>
<b>Organización comunal vs IDH Cantonal, 2012. ....</b>	<b>12</b>
<b>c. Inversión municipal –ejecución presupuestaria-:.....</b>	<b>14</b>
<b>d. Gestión institucional: .....</b>	<b>14</b>
<b>e. Seguridad ciudadana:.....</b>	<b>16</b>
<b>IV. Principales conclusiones: .....</b>	<b>17</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>19</b>

## **Resumen Ejecutivo**

Esta investigación señala los principales factores presentes en la gestión municipal, que contribuyen para una mejor gobernanza local y que, eventualmente, puedan servir de modelo a seguir por otras municipalidades que buscan promover metas políticas deseadas y como tal, marcar un mínimo programático basado en las buenas prácticas de gestión política municipal. La investigación está basada en el análisis de algunos indicadores de corte municipal, entre ellos: el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHC), publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contrastados con los indicadores incluidos en el Índice de Gestión Municipal (IGM), publicado por la Contraloría General de la República, y otros como los de conformación política de las municipalidades del país. A partir de esos indicadores, se analizan cinco variables: conformación política; organización comunal y participación ciudadana; Inversión municipal -Ejecución presupuestaria; gestión Institucional y seguridad ciudadana.

**Descriptor:** municipalidades, gestión política, Índice de Desarrollo Humano Cantonal, partidos políticos, participación ciudadana, inversión local, organización comunal.

### **I. Introducción: Gestión municipal un escenario de claros y oscuros**

El término gestión política puede estar circunscrito a múltiples concepciones; desde la óptica de la administración pública, la gestión política está relacionada con la toma de decisiones y la ejecutividad de las mismas, mientras que desde la óptica de la ciencia política, la gestión política se encuentra supeditada al ejercicio del poder, las relaciones que giran en torno al mismo y su impacto sobre el sistema político.

La gestión política podría considerarse una conjunción entre los enfoques administrativos y políticos, dando como resultado un proceso de toma de decisiones estratégicas, que hacen uso del ejercicio del poder para lograr un impacto político, social o económico en un espacio físico determinado. Esta concepción puede ser trasladada a todos los ámbitos de un sistema de gobernanza, como por ejemplo el ámbito de la gobernanza local, en donde el actor fundamental es el Gobierno Local.

Al mismo tiempo la gestión política se encuentra enmarcada en el conjunto de normas y leyes que rigen el ordenamiento de los procesos de toma de decisión y la misma aplicación de políticas públicas. Sin embargo, el componente político de la gestión, hace que los procesos y resultados de ésta sean, en muchos casos impredecibles, cargados de incertidumbre y complejidad para el sistema político.

Esta complejidad e incertidumbre no ha escapado del espacio local. Efectivamente en el espacio local se logra identificar una compleja y enmarañada trama de procesos de gestión política, predeterminada por las relaciones de poder que se generan a través del Concejo Municipal, el Alcalde, la administración activa y la sociedad civil de cada uno de los cantones del país.

Con el fin de desentramar analíticamente los procesos de gestión política que se llevan a cabo en el espacio local, se hace necesario identificar variables e indicadores que permitan una revisión un poco más profunda sobre las características políticas, de conformación, tamaño, fuerzas, entre otros para obtener como resultado una aproximación más enfocada de la gestión municipal.

En ese sentido y para efectos analíticos se han analizado la gestión municipal en las 81 municipalidades contrastada con el Índice de Desarrollo Humano Cantonal.

La investigación pretende analizar las variables anteriormente señaladas, con el fin de encontrar posibles relaciones causales entre ellas y aquellos indicadores relacionados a la gestión político-administrativa. Al mismo tiempo se pretenden explorar a través de la entrevista aquellos otros factores que sean identificados por los principales actores locales como factores importantes para un desempeño político más óptimo que otro.

**Propuesta metodológica:**

A continuación se señalan el alcance técnico de la ponencia, las preguntas que se tratan de dar respuesta, así como su aspiración científica. La investigación tiene una vocación exploratoria e inicial sobre el tema de la gestión política municipal desde la óptica de las condiciones políticas actuales.

Al mismo tiempo, se pretende señalar aquellos factores presentes en la gestión municipal, que propician una mejor gobernanza local y que al mismo tiempo, puedan servir de modelo a seguir por aquellas municipalidades que pretenden promover metas políticas deseadas y como tal, marcar un mínimo programático basado en las buenas prácticas de gestión política municipal.

La investigación está basada en el análisis de algunos indicadores de corte municipal, entre ellos: El Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHC) publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contrastados con los indicadores incluidos en el Índice de Gestión Municipal (IGM) publicado por la Contraloría General de la República, y otros como los de conformación política de las municipalidades del país.

Luego de la fase de análisis de Índices e indicadores relacionados con la gestión municipal, se realizarán una serie de entrevistas a actores clave fundamentalmente con los Alcaldes de las municipalidades estudiadas y otras municipalidades consideradas dentro del sector municipal como exitosas, con el fin de generar información de fuente primaria sobre la percepción, la aplicación y la aspiración de la gestión política municipal.

**Objetivo:**

El objetivo de la investigación se sintetiza en: “Identificar los factores de gestión política que generan la principal diferencia entre municipalidades con buenos indicadores socio-políticos y las que presentan mayores rezagos.”

**Pregunta central:**

- ¿Cuáles son las principales diferencias de gestión política entre municipalidades con buenos indicadores socio-políticos y las que presentan mayores rezagos?
- 

**Preguntas específicas:**

- ¿Cómo opera la construcción de consensos y los procesos de negociación en el gobierno local?
- ¿Tienen las municipalidades con mejores indicadores de desempeño, gobiernos de mayoría, o tienden más a la conformación de alianzas políticas?
- ¿Es la organización comunal un factor que influye de manera sustancial en la mejora de las condiciones socio-políticas y el manejo de los asuntos locales?
- ¿Qué otras consideraciones (geográficas, recursos económicos, políticas) pueden estar influyendo de manera sustancial en las diferencias de desempeño municipal?

**II. Variables e indicadores de la investigación:**

Se han destacado 5 variables relacionadas con la gestión política los cuales serán analizados a través de la óptica de los indicadores establecidos, tanto a nivel del Índice de Desarrollo Humano Cantonal producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como por el Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República, entre otros. Entre estas variables se pueden destacar:

**a. Conformación Política:**

Consiste en la forma adoptada por cada ente local a partir de las últimas elecciones realizadas tanto de Alcalde y Síndicos, así como de Regidores propietarios y suplentes. La conformación política determina un curso político-estratégico y se encuentra íntimamente relacionado con los intereses, deseos, control político y agendas de cada uno de los partidos políticos ahí representados.

Se suma a esto, la cantidad de regidores que conforman el concejo municipal, el partido político del Alcalde, los partidos políticos representados, el balance de fuerzas, mayoría o minoría de partido de Gobierno o de alguna fracción política, la participación de partidos emergentes, partidos locales, entre otros.

**Indicadores:**

- Conformación del Concejo Municipal por partido político (Tipo de control partidario).
- Género.
- Mayorías, minorías.
- Partido político del Alcalde.
- Tipología de los partidos representados en el Concejo Municipal (nacionales, provinciales o cantonales).

**b. Organización comunal y participación ciudadana:**

Esta variable consiste en la identificación de las relaciones entre el Gobierno Local y la sociedad civil. Se presenta como una variable relevante para determinar el grado de

participación de la ciudadanía más allá de los eventos electorales. Marca una importancia de mayor grado cuando la comunidad organizada colabora conjuntamente en la resolución de los problemas comunales ya sea atendiendo por sí mismo los problemas o bien en coordinación con el Gobierno Local. En ese sentido es importante detectar la cantidad de asociaciones de desarrollo, proyectos en conjunto, comunidades organizadas identificadas por el Gobierno Local, proyectos presentados por barrios o comunidades, entre otros.

Dado lo anterior hay que señalar que las variables permiten desplegar una serie de datos sobre los cantones que componen la Gran Área Metropolitana.

**Indicadores:**

- Identificación de comunidades organizadas.
- Presupuestos participativos.

En la participación ciudadana se evidencia el grado de madurez política y social de los ciudadanos y de las estructuras estatales que propician o frenan la organización comunal y la participación. Además, la organización comunal permiten tener un panorama sobre el rendimiento institucional en este caso los gobiernos locales, en el sentido de que la organización comunal es reactiva a las necesidades insatisfechas de bienes y servicios públicos.

**c. Inversión municipal -Ejecución presupuestaria-:**

La ejecución presupuestaria supone el avance en el cumplimiento programático establecido por el Gobierno Local, el cual está determinado por el presupuesto anual, las modificaciones presupuestarias, la liquidación y el plan operativo anual. La variable consiste en determinar las principales diferencias en la ejecución presupuestaria entre las municipalidades objeto de estudio, así como identificar de alguna manera al “que le han apostado” las municipalidades en sus presupuestos en cuanto al porcentaje asignado para tales efectos. Representa una variable importante para definir una asociación con respecto a la medición realizada en el Índice de Desarrollo Humano Cantonal.

**d. Gestión Institucional:**

Corresponde al análisis de los indicadores más importantes de la gestión municipal, los cuales están relacionados con el rendimiento institucional como por ejemplo, el control interno y la gestión financiera, los cuales determinan el estado de las municipalidades y su posición contextual respecto al índice de desarrollo humano cantonal.

Éste análisis permite visualizar el rendimiento de las municipalidades que se encuentra dentro de los distintos rangos establecidos por el índice de desarrollo humano cantonal.

**e. Seguridad Ciudadana:**

La seguridad ciudadana como rasgo característico de la calidad de vida se encuentra incluida como uno de los indicadores del desarrollo humano cantonal. En ese sentido, se analiza de manera contrastada con la organización comunal y como ésta permite

identificar una reacción social como lo es la organización comunal frente a la inseguridad ciudadana.

### **III. Gestión municipal y principales diferencias contextuales**

Las municipalidades en Costa Rica se presentan como un gran conglomerado de realidades políticas, sociales y económicas; todas ellas juntas, conforman un mosaico de aciertos o desaciertos en términos de gestión municipal.

El análisis de las mismas como conjunto presenta problemáticas sustantivas, como por ejemplo: estudios comparados de gestión financiera, capacidades técnicas, territoriales, entre otras, tomando en cuenta que en términos jurisdiccionales cada Municipalidad administra territorios, infraestructura, economías, poblaciones, cada una con realidades polarizadas entre sí.

Sin embargo, las municipalidades pueden ser parte de una serie de categorías de acuerdo a su conformación política-administrativa<sup>1</sup>:

- Gobierno Unido (Alcalde + mayoría representada en el Concejo Municipal).
- Gobierno Dividido con primera minoría (Alcalde + primera minoría del mismo partido del Alcalde representada en el Concejo Municipal).
- Gobierno Dividido Moderado (Alcaldía + primera minoría de partido distinto al Alcalde representada en el Concejo Municipal).
- Gobierno Altamente Dividido (Alcalde + mayoría de partido diferente al del Alcalde representado en el Concejo Municipal).
- Gobierno Fragmentado (Alcalde + partidos representados en el Concejo Municipal en igual número).

La anterior es tan solo una clasificación de 5 formas distintas que pueden estar presentes a nivel de conformación política en las municipalidades del país.

En el año 2011 se publica el Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Costa Rica, en el cual se plasma un análisis detallado del desarrollo humano cantonal costarricense desde distintos enfoques. Dichos enfoques se basan en el análisis de indicadores como el de la esperanza de vida al nacer, la seguridad ciudadana y el bienestar material, entre otros.

En ese sentido el presente estudio plantea como parámetro base del análisis de la gestión municipal, dichos indicadores, con el fin de observar el rendimiento municipal en el marco del desarrollo humano cantonal. Dicho de otra manera, las condiciones contextuales del desarrollo humano en cada cantón del país podrían permitir un mejor o peor rendimiento municipal o viceversa, en el sentido de que el rendimiento municipal pueda tener un impacto sobre el desarrollo humano cantonal. El índice establece cuatro categorías para clasificar el rendimiento cantonal en términos de desarrollo humano.

<b>Categorías IDHC</b>	<b>Cantidad de Municipalidad</b>
Alto	10
Bajo	3
Medio alto	36
Medio Bajo	32
Total general	81

En términos generales, los principales valores se concentran en las zonas medias de las categorías (medio alto y medio bajo), en las cuales la mayoría de cantones concentran su desarrollo humano cantonal. A la luz de estas categorías se analizarán a continuación una serie de variables políticas, de gestión y de rendimientos municipal, no sin antes considerar los aspectos que caracterizan la conformación política cantonal del país.

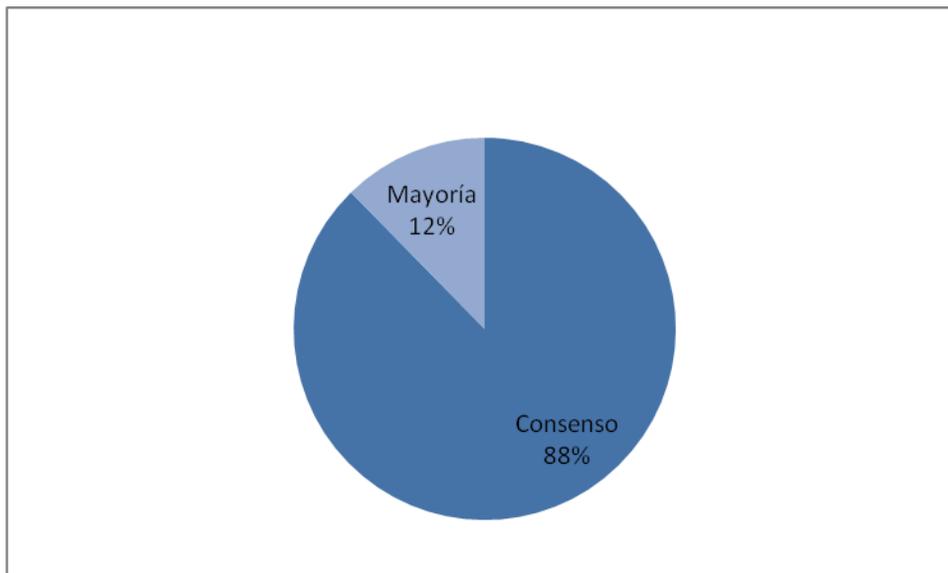
#### **a. Conformación política**

Según Arend Lijphart en su obra *Las Democracias Contemporáneas* (1998), existen dos formas de democracias conformadas por el ejercicio electoral; éstas se circunscriben a los tipos de democracias de consensos o de mayoría. En el primer caso, son aquellos tipos de democracia donde se da un rompimiento de las cuotas de poder y éstas no se concentran en un único actor político (partido político), mientras que en el segundo caso, alguno de los actores políticos alcanza una mayoría de cuotas que le permiten el control de las decisiones políticas.

De esta forma, la configuración política a nivel cantonal en el país, está caracterizada por un predominio de las democracias locales de consenso. Esto significa que es la distribución más que la concentración de cuotas de poder el factor que está altamente presente en los gobiernos locales.

De esta manera, tan solo un 12% de las democracias locales se presentan como democracias de mayoría, mientras que el 88% corresponde a democracias de consenso en donde ninguna fuerza política tiene un control dominante de las cuotas de poder, lo que consecuentemente puede dificultar alcanzar acuerdos con cierta celeridad en beneficio del cantón.

**Gráfico 1**  
**Tipologías de democracias locales en Costa Rica. 2012**



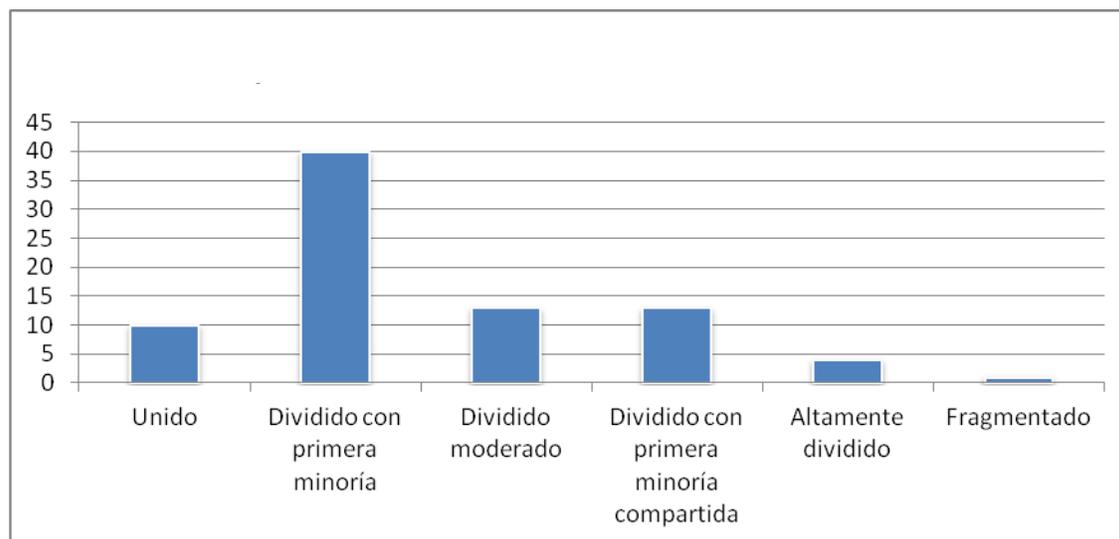
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TSE y el Estado de la Nación, 2012.

En ese mismo orden de ideas, estos tipos de democracia se ven reflejados en los tipos de gobierno local presente en el país. Esta conceptualización recoge la categorización utilizada en el XVII Informe del Estado de la Nación en su capítulo 5, en el cual se utilizan las categorías de: Gobierno unido, Gobierno dividido con primera minoría, Gobierno dividido moderado, Gobierno altamente dividido y Gobierno fragmentado. A esta categorización se le ha incluido una nueva categoría denominada: **Gobierno dividido con primera minoría compartida**, la cual reúne a todos aquellos gobiernos locales donde el partido político del Alcalde (sa) cuenta con una fracción del Concejo Municipal de su mismo partido como primera minoría, pero que al mismo tiempo, dicha minoría se comparte con otro partido político en igual cantidad de cuotas.

Al analizar de esta forma la conformación política de las municipalidades del país, queda en evidencia la estructuración política de las democracias de consenso y mayoría y permite señalar la complejidad que se enfrenta para la toma de decisiones. Para este caso, únicamente el 12% de las democracias locales cuentan con un Gobierno Local unido (10 de 81), mientras que las democracias de consenso son la mayoría (71 de 81) y se clasifican de distinta índole dependiendo de su conformación. Sin embargo, cabe señalar que hay una prominencia de los gobiernos locales divididos pero que cuentan con el apoyo de la primera minoría en el Concejo Municipal.

Esto significa que a pesar de existir un porcentaje mayor de democracias locales de consenso, éstas tienen un factor a su favor que son las primeras minorías, situación que a lo interno de los procesos de negociación podría permitir una fuerza de mayor peso para la consecución de acuerdos.

**Gráfico 2**  
**Tipos de Gobierno Local en Costa Rica. 2012**



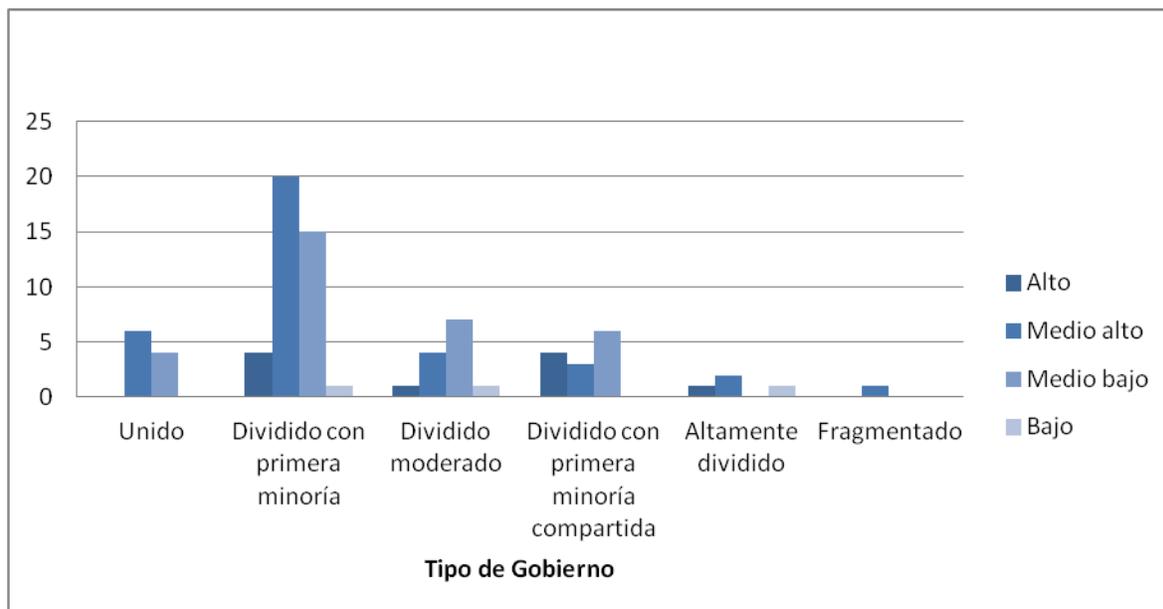
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estado de la Nación, 2012.

La categorización de los tipos de Gobierno Local puede ser contrastada con las categorías dispuestas por el Índice de Desarrollo Humano Cantonal, con el cual determina la distribución de las municipalidades y su conformación política de acuerdo con el contexto en el que se desenvuelve (Desarrollo Humano Cantonal). Así las cosas, se puede señalar que la mayoría de los cantones que cuentan con un desarrollo humano cantonal medio alto cuentan con democracias locales de consenso y al mismo tiempo gobiernos locales divididos con primera minoría.

Lo anterior podría indicar que a nivel de gobiernos locales no existe una relación inversamente proporcional entre el desarrollo humano cantonal y una distribución de cuotas de poder frente a la concentración de las mismas.

Sin embargo, parece importante señalar que los cantones con un índice de desarrollo humano cantonal medio bajo también se caracterizan con gobiernos locales divididos con primera minoría.

**Gráfico 3**  
**Tipos de Gobierno Local de acuerdo al IDHC**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IDHC y el Estado de la Nación, 2012.

### **b. Organización comunal y participación ciudadana**

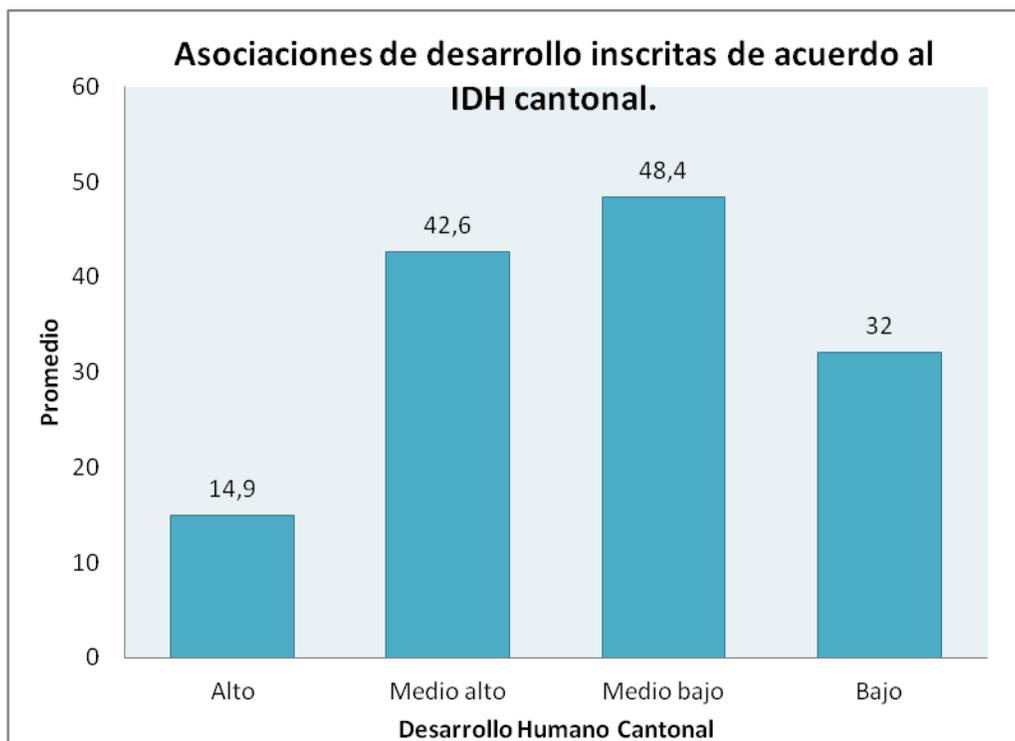
Dos de las variables a tomar en cuenta para analizar a los cantones con mejores índices de desarrollo humano cantonal tiene que ver con la participación ciudadana y la organización comunal. La organización comunal es fundamental para alcanzar objetivos grupales alrededor de necesidades comunales muy concretas, dicha organización puede estar caracterizada por luchas comunales para la habilitación de espacios públicos o espacios comunes, el mejoramiento del barrio en términos de sistemas de alcantarillados, parques, aceras o salones comunales.

Desde esa perspectiva, la organización comunal en los distintos cantones del país, se encuentra oficialmente registrada a través de las asociaciones de desarrollo inscritas ante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), a la fecha se encuentran registradas 3.331 asociaciones de desarrollo comunal a lo largo de los distintos cantones del país.

Entre los cantones con índice de desarrollo humano cantonal de alto a medio alto, se concentran en promedio 57,5 asociaciones de desarrollo comunal, mientras que en los cantones con un índice de desarrollo humano cantonal de bajo a medio bajo se concentran en promedio 80,4 asociaciones de desarrollo comunal, esto permite señalar que en mayor medida las comunidades con menos desarrollo humano cantonal buscan en la organización comunal un nicho de reivindicación política al organizarse con el fin de generar proyectos de desarrollo en común que han sido hasta cierto punto lejanos

con sus comunidades. Esto también podría decir que la participación de las entidades públicas, como por ejemplo, el Gobierno Local se encuentra lejos o ha sido deficiente en la prestación de servicios comunales y sociales.

**Gráfico 4**  
**Organización comunal vs IDH Cantonal, 2012.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IDHC y DINADECO, 2012.

Desde otro punto de vista la organización comunal puede ser interpretada como un actor clave para colaborar en términos de gestión con los gobiernos locales del país, en muchos casos, la organización comunal juega un papel fundamental para el logro de proyectos en donde el Gobierno Local dispone de parte de los recursos como por ejemplo materiales y la organización comunal dispone de la mano de obra o viceversa. Un caso que ejemplifica este tipo de relaciones de colaboración se dio entre la asociación de desarrollo de la Urbanización de la Europa en Granadilla de Curridabat y el Gobierno Local de este cantón en donde se logró la creación de las principales vías de la urbanización.

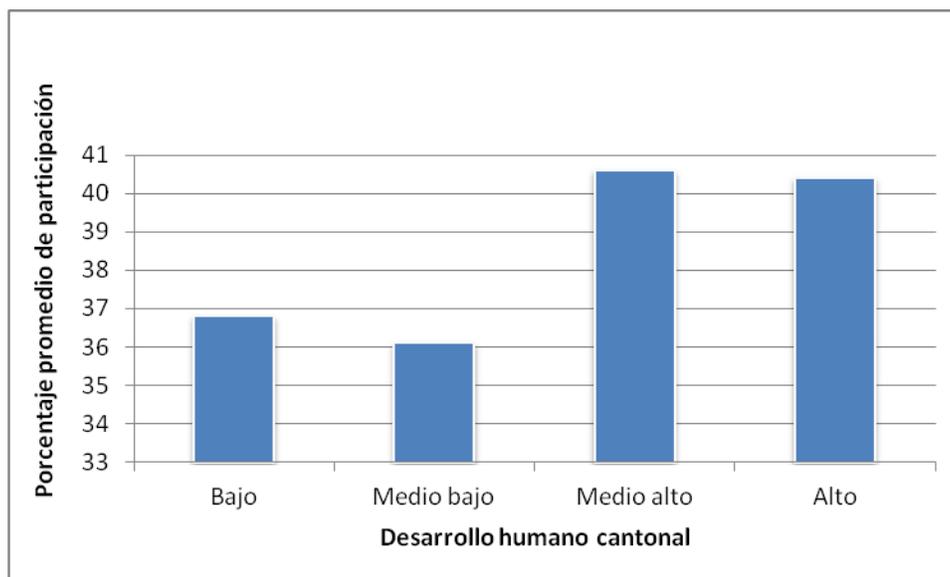
La direccionalidad de la organización comunal surge desde la base de la sociedad civil o comunidad e intenta llegar hasta las esferas de poder ya sean estas las más próximas a ellas como por ejemplo el Gobierno Local u otras de escala mayor como las instituciones del Gobierno Central. Sin embargo, existe otra direccionalidad de la

organización la cual va desde la iniciativa de los gobiernos locales hasta las bases sociales.

Ésta tiene que ver con el ejercicio de participación ciudadana que se incorpora en los presupuestos municipales y que se encuentra directamente relacionado con el grado de participación ciudadana que se da través de los Concejos de Distrito en la elaboración de metas y objetivos que se plasman en los presupuestos anuales de las corporaciones municipales. Para ello la Contraloría General de la República recaba anualmente dicha información<sup>ii</sup>. Para el año 2011, las municipalidades que enviaron la información a la Contraloría, alcanzaron en promedio, un 38,7% de participación ciudadana, medido a partir de los recursos destinados a la realización de programas y proyectos de inversión definidos por los ciudadanos, por medio de procesos de planificación participativo en conjunto con el Gobierno Local.

El ejercicio de la direccionalidad Gobierno Local hacia la comunidad organizada, señala que en los cantones con mayor índice de desarrollo humano cantonal existe una leve pero importante diferencia respecto a los cantones con menores índices de desarrollo humano. Esta diferencia puede estar relacionada a las mejores prácticas de elaboración presupuestaria, un cumplimiento más riguroso de la normativa o bien una cultura política más desarrollada tanto desde el Gobierno Local como desde la sociedad civil. Sin embargo, los niveles de participación ciudadana siguen siendo bajos para las distintas categorías de desarrollo humano cantonal.

**Gráfico 5**  
**Participación ciudadana en las municipalidades de acuerdo al IDHC**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGR y el IDHC, 2012.

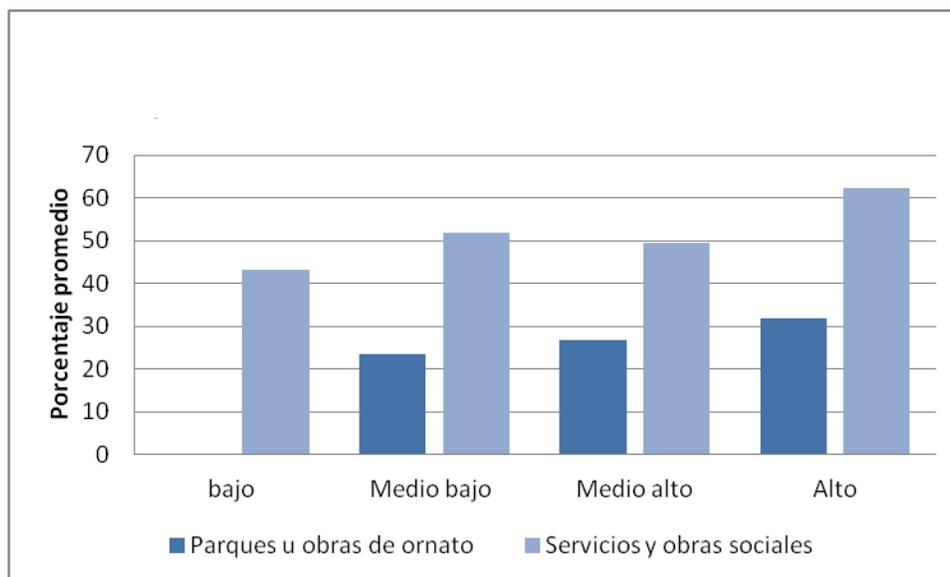
### c. Inversión municipal –ejecución presupuestaria-

Otro de los factores que inciden una mejor gestión municipal y por ende se considera como uno de los indicadores principales para evaluar a los gobiernos locales tiene que ver con la inversión en obras sociales y proyectos de primer impacto para los ciudadanos como lo son las obras que dan mantenimiento a parques o espacios públicos de uso compartido.

Al igual de la diferencia señalada con la participación ciudadana, en términos de inversión municipal en obras sociales y proyectos de primer impacto, se evidencia como en los cantones con más alto índice de desarrollo humano cantonal se invierte más que en aquellos cantones con bajos índices de desarrollo humano, ejemplo de ello es que de las municipalidades que reportaron la información respectiva a la Contraloría General de la República y que corresponde a cantones con un bajo índice de desarrollo humano cantonal reportan un 0% de inversión en parques u obras de ornato. Esta tendencia, a pesar de ser diferencias relativamente pequeñas (10% en promedio) en términos reales se traducen en diferencias significativas en términos de calidad de vida para los ciudadanos de uno u otro cantón.

#### Gráfico 6

#### Inversión local en parques, obras de ornato y servicios sociales de acuerdo al IDHC 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGR y el IDHC, 2012.

### d. Gestión institucional

Para la Contraloría General de la República, una de las variables más relevantes en torno al desarrollo municipal están relacionadas con la gestión institucional, para ello la Contraloría ha diseñado una variable que evalúa el rendimiento de las municipalidades en 4 distintos indicadores:

- ✓ Control Interno
- ✓ Contratación administrativa

- ✓ Sistemas de Información
- ✓ Recursos Humanos

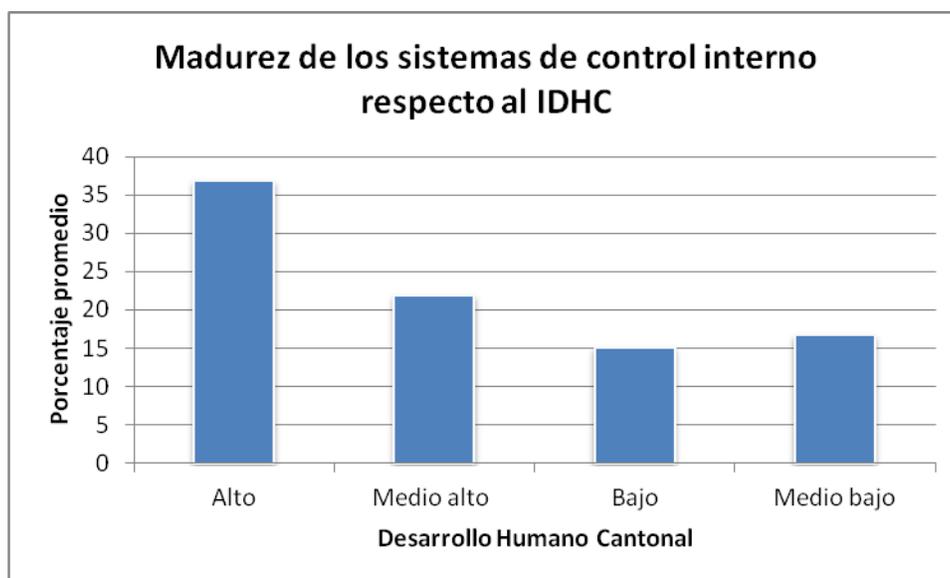
Como parte del análisis de las características o factores que hacen de una municipalidad ser más exitosa que otra, es importante contrastar el comportamiento de dichos indicadores respecto al contexto social éstas se desarrollan.

En ese sentido, el control interno está constituido por una serie de práctica, normas y lineamientos que fomentan y aseguran una gestión institucional dentro del marco de legalidad establecido, propiciando una administración de los riesgos de gestión, de manera tal que los mismos puedan ser controlados con el fin de que no interrumpen la consecución de los objetivos trazados por la institución.

En ese sentido, el control interno se construye y se mantiene a través de un ambiente de control, el cual debe ser óptimo para la aplicación del mismo sistema y propicia una evaluación constante de los factores de riesgo.

Al analizar el comportamiento de este indicador en los cantones del país, se evidencia es en los cantones con menor grado de desarrollo humano cantonal en donde los sistemas de control interno municipal son más deficientes. En ese sentido, a pesar de que los sistemas de control de los gobiernos locales analizadas por la Contraloría General de la República siguen siendo deficientes en la mayoría de las municipalidades del país, existe un grupo de ellas que promedian niveles mayores lo que permite en mayor medida una seguridad institucional y jurídica a sus administrados.

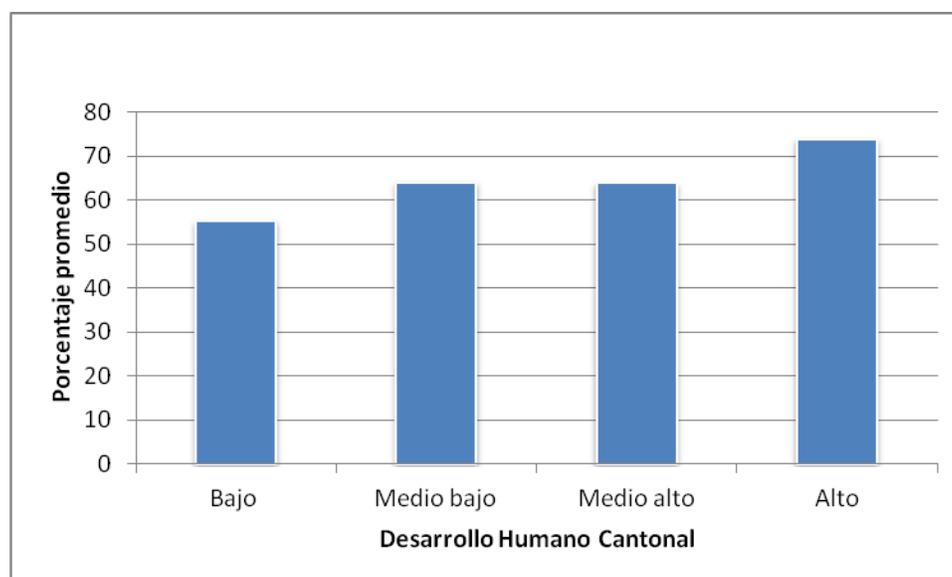
**Gráfico 7**  
**Sistemas de control interno y desarrollo humano cantonal**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGR y el IDHC, 2012.

A su vez, la gestión municipal también se mide a través de la gestión financiera y su grado de cumplimiento. En este caso se observa que en los cantones con mayor índice de desarrollo humano también existen una tendencia por contar con una mejor gestión financiera municipal. Esto, no solo hace que la municipalidad controle de mejor manera la inversión en el cantón sino que también permite ser más eficientes a la hora de llevar bienes y servicios a la ciudadanía. Esta relación conlleva a asegurar que la municipalidad propicia un mejor ambiente institucional para el desarrollo cantonal y que lejos de señalar cual es la distribución de la gestión financiera indica que de ser mejor dicha gestión permitirá tener una mayor injerencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

**Gráfico 8**  
**Gestión financiera municipal y desarrollo humano cantonal**



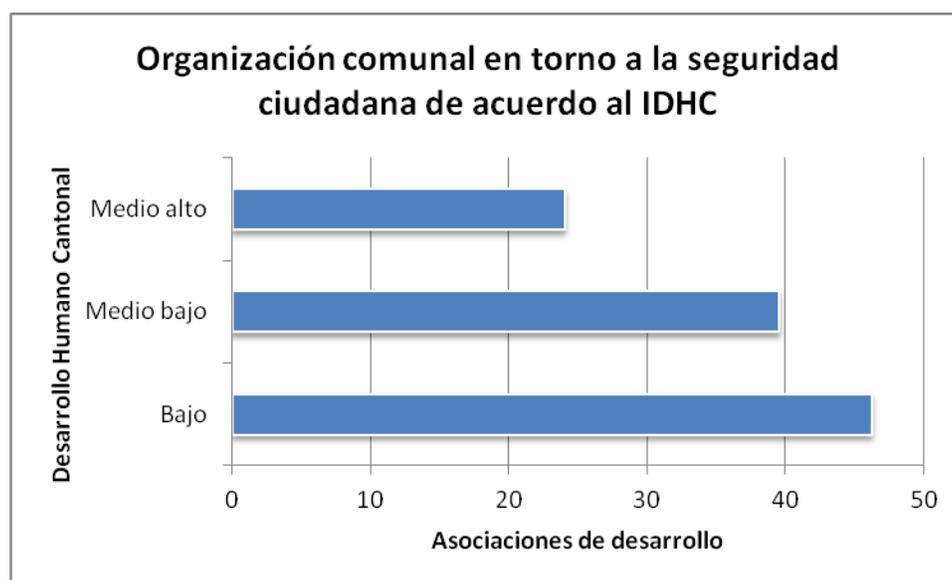
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CGR y el IDHC, 2012.

#### **e. Seguridad ciudadana**

Otro de los factores que tiene una incidencia directa sobre el desarrollo humano es la seguridad ciudadana cantonal, los cantones analizados reflejan particularidades importantes a señalar, como por ejemplo la concentración de bajos índices de seguridad ciudadana en las zonas costeras (Pacífico central, pacífico norte y el Caribe, registran los índices más bajos de seguridad ciudadana), al mismo tiempo los cantones como Mora, San Mateo, Palmares y Oreamuno registran los mejores índices de seguridad ciudadana. En esa misma línea los cantones con mejor seguridad registran una menor organización comunal, lo cual podría estar provocado por las mismas razones por las que el ciudadano se organiza ante la carencia de servicios públicos como por ejemplo la creación y mejoramiento de espacios públicos. En ese sentido, el

ciudadano se organiza para suplir las necesidades que no están siendo soportadas por el aparato estatal, ya sea desde el Gobierno Nacional o el mismo Gobierno Local.

**Gráfico 9**  
**Seguridad ciudadana y organización comunal**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IDHC y DINADECO, 2012.

#### IV. Principales conclusiones

Sobre el análisis general de la gestión municipal y el desarrollo humano cantonal en el país, hay que señalar que la gestión municipal es un reflejo del desarrollo humano imperante en cada cantón del país. Parte de esta afirmación se nutre de las similitudes existentes entre los indicadores de desarrollo humano cantonal propuestos por el PNUD y los distintos indicadores utilizados en términos de gestión municipal.

Un ejemplo de ello lo determina la correlación entre la inversión municipal en obras y servicios sociales y el índice de desarrollo humano cantonal, en el cual se refleja como en los cantones de menor desarrollo humano se da una menor inversión social por parte de las municipalidades. Inclusive en el caso de las municipalidades de los cantones con bajo desarrollo humano la inversión en parques y obras de ornato.

Por otro lado en términos de conformación política, ésta señala un panorama interesante. De entrada la conformación política de los cantones del país indica un dificultoso panorama para la toma de decisiones y la consecución de acuerdos. El 88% de las democracias locales son de consenso mientras que tan solo el 12% son de mayoría, a su vez, este 88% de democracias de consenso la mayoría de ella cuenta con un tipo de gobierno dividido, que se caracteriza por que la mayoría de sus alcaldes cuentan con su fracción como primera minoría.

Lo anterior, parece indicar que a pesar de que el panorama en términos de construcción de consensos se ve altamente complejo lo cierto del caso es que en su gran mayoría los alcaldes cuentan con un partidario importante que si bien es cierto no permite decisiones de mayoría, si asegura una tendencia de liderazgo sobre los temas de agenda del partido político del Alcalde (sa).

En ese sentido, a construcción de consensos a nivel local parece ser una situación controlada a partir de las primeras minorías y complementadas con la participación de los demás actores políticos.

Por otro lado, es importante señalar que en términos de gestión institucional queda evidenciado como aquellas municipalidades que forman parte de los cantones con mejores niveles de desarrollo humano, son las que mejor rendimiento tienen en términos de control interno y gestión financiera. Lo cual señala una tendencia hacia el mejoramiento general del cantón desde la entidad política principal hacia los factores de convivencia que determinan una mejor calidad de vida de los habitantes, en ese sentido, parece que esta consistencia se presenta como lógica frente a las necesidades de una comunidad, es decir, una comunidad con rasgos de una alta calidad de vida también requiere de entidades públicas de calidad tanto en sus gestiones internas como externas.

Por último el análisis refleja una tendencia interesante a reseñar entre la participación ciudadana y dos indicadores, por un lado el índice de desarrollo humano cantonal y el subíndice de seguridad ciudadana.

En ese sentido hay que recalcar que las comunidades con menor nivel de desarrollo humano cantonal son las que más se organizan, esto puede estar circunscrito a factores como el de la reivindicación de necesidades insatisfechas, o como por ejemplo al factor de la inseguridad ciudadana. Es decir, la organización comunal en este caso, se da en respuesta al poco alcance de los beneficios generados por los gobiernos locales e inclusive por estructuras de mayor jerarquía que son parte del Gobierno Central.

Al mismo tiempo, la participación ciudadana es promovida en mayor medida en aquellas municipalidades que pertenecen a los cantones con más alto desarrollo humano cantonal, lo cual vienen a entrelazar lo dicho anteriormente respecto al alcance de los beneficios de las entidades públicas.

## **Bibliografía**

- Blanco, R. 2011. Análisis de las elecciones municipales 2010: Resultados, tendencias y desafíos. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2011. Análisis y opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el periodo 2010. Índice de Gestión Municipal (IGM). DFOE-DL-17-2011. Sexto Informe. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios para el Desarrollo Local - Contraloría General de la República.
- UCR y PNUD, 2011. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011. 1° ed. San José, Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica.
- TSE. 2010a. Computo de Votos Diciembre 2010. Alcaldes. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- TSE. 2010b. Computo de Votos Diciembre 2010. Regidores. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- TSE. 2010c. Declaratoria de Alcaldes Electos. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- TSE. 2010d. Declaratoria de Regidores Electos. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- TSE. 2011. Elecciones en cifras 195-2010. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.

## **Notas**

---

<sup>i</sup> XVII Informe del Estado de la Nación. Capítulo 5. Págs. 235, 236. 2011.

<sup>ii</sup> Para esta evaluación, los gobiernos locales de Abangares, Acosta, Cervantes, Cóbano, Monteverde, Tucurrique, Lepanto, Paquera, Peñas Blancas, Dota, Golfito, Guatuso, Jiménez, Los Chiles, Parrita, Puriscal, Santo Domingo, Siquirres, Talamanca y Upala no ingresaron ni ingresaron la información del Índice de Gestión Municipal en el Sistema integral de información municipal.