

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS
FEDERACIONES MUNICIPALES EN COSTA RICA: LOS
CASOS DE LA FEDERACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE
CARTAGO Y LA FEDERACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE
HEREDIA 2000-200”

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de
Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar por el
grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas

WALTHER ANTONIO GONZÁLEZ BARRANTES

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San José, Costa Rica

2019

DEDICATORIA

Con afecto, honor y gratitud, a los espíritus libres poseedores de una energía positiva e inagotable al servicio de la humanidad, sin ningún tipo de distinción.

A la mirada profunda, vasta, inquietante, escudriñadora, motivante, incomprensiva, desafiante, amorosa de Esteban de Jesús y Sebastián de la Cruz.

AGRADECIMIENTOS

Las acciones de las personas y la energía positiva, son las fuerzas que mueven el mundo y lo constituyen, a pesar de las operaciones y de la energía negativa que realizan ingentes esfuerzos por provocar resultados diferentes.

Las dos fuerzas coexisten y libran una batalla por sobreponerse la una a la otra, es la persona la que decide, ¿de cuál fuerza energética se va a alimentar?, es una decisión intrínsecamente individual y de ella dependen los frutos que se recogerán.

En algunas ocasiones elegí la fuerza que detiene, paraliza y desanima, en esta oportunidad a pesar de todos los obstáculos encontrados en el recorrido, decidí saltarlos, afrontarlos, superarlos, por cuanto los asumí con decoro, los convertí en fuente de aspiración e inspiración.

Al mirar hacia atrás, únicamente para reconocer cuanto avance, me surgieron preguntas: ¿qué me hizo continuar?, ¿de dónde surgió la fuerza, para doblarme, pero no para quebrarme?, ¿a dónde acudía a renovarme de ilusión, motivación, esperanza?, ¿qué me impulso siempre hacia adelante?

Las respuestas fueron múltiples, personas que aparecieron convertidas en ángeles en el momento oportuno, justo y que, sin conocer mi estado de ánimo, con su sonrisa franca, con un espíritu espontáneo y libre de egoísmo, me tendieron la mano y me ayudaron más de lo esperado, más de lo que necesitaba, a esas personas que me alentaron, ¡muchas gracias!, su ejemplo de vida de servicio, es un valor agregado en este trabajo de ardua investigación, reciban mi declaración hacia su dignidad, su lealtad y su cariño, ¡ustedes hicieron posible que esto sucediera!

"Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas".



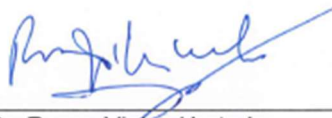
Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
**Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado**



Dra. Violeta Pallavicini Campos
Directora de Tesis



Dra. Gabriela Marín Raventós
Asesora



Dr. Ronny Viales Hurtado
Asesor



Dr. Óscar Fernández González
**Representante de la Directora del
Programa de Posgrado**



Walther Antonio González Barrantes
Candidato

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
TABLA DE CONTENIDOS	v
ÍNDICE DE TABLAS	xi
ÍNDICE DE GRÁFICAS	xii
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	xiii
RESUMEN	xvii
CAPÍTULO I. ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA	xviii
1.1 Exposición del tema	1
1.1.1. Organización Territorial.....	1
1.1.2. Ligas municipales	3
1.1.3. Asociativismo municipal.....	11
1.1.4. Federaciones municipales	15
Conformación de las federaciones municipales en Costa Rica	17
1.2 Estado de la cuestión	26
1.3 Delimitación de objeto de estudio	31
1.4 Justificación.....	32
1.5 Preguntas y objetivos de investigación	33
Pregunta principal.....	33
Preguntas secundarias y orientadoras del trabajo de investigación	33
1.5.1 Objetivos.....	34
Objetivo general de la investigación	34
1.5.2 Objetivos específicos.....	34
1.6 Alcances y limitaciones de esta investigación	35
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL Y MARCO METODOLÓGICO	36
2.1 Marco Conceptual	36
2.1.1. Del paradigma burocrático a la nueva gerencia pública	37

Modelo Burocrático.....	37
La Nueva Gerencia Pública.....	42
2.1.2. Reformas de la Administración Pública.....	55
2.1.3. Capacidades institucionales: concepto y metodología para su estudio	66
Capacidad institucional: definición.....	67
Aspectos teóricos para el análisis de la capacidad institucional.....	68
2.1.4. Asociativismo municipal.....	82
Concepto de asociativismo municipal.....	82
Tipología de asociativismo municipal.....	89
2.2 Marco Metodológico.....	92
2.2.1 Tipo de estudio.....	92
2.2.2 Diseño de investigación: Estudio de caso.....	93
2.2.3 Casos de Estudio.....	96
Federación de Municipalidades de Cartago.....	96
Federación de Municipalidades de Heredia.....	98
2.2.4 Dimensiones de análisis, atributos, e indicadores.....	102
Nivel macro.....	103
Nivel Meso.....	105
2.2.5. Técnicas de recolección y de análisis de la información.....	111
Fuentes y técnicas de recolección de datos.....	111
Fuentes primarias.....	111
Fuentes secundarias.....	111
Técnicas de análisis.....	111
CAPÍTULO III. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FEDERACIONES MUNICIPALES	
COSTARRICENSES.....	113
3.1 Reglas Constitucionales del Régimen Municipal.....	113
3.2 Leyes que regulan el funcionamiento de las federaciones municipales como	
mecanismo de coordinación intermunicipal.....	118
3.2.1 Reglas que regulan el régimen municipal.....	120
3.2.2 Reglas que regulan el funcionamiento de la administración pública y que	
deben ser acatadas a nivel municipal.....	121

3.2.3	Reglas que regulan el funcionamiento de las FM.....	124
3.2.4	Reglas que regulan las acciones de los proyectos realizados por las Federaciones Municipales	128
3.2.5	Naturaleza jurídica de las federaciones municipalidades	131
3.2.6	Régimen de exoneración de impuestos.....	136
CAPÍTULO IV: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE FEDEMUCARTAGO PARA LA GESTIÓN DEL PROYECTO ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS PLANES REGULADORES CANTONALES.....		
		149
4.1.	Capacidades institucionales de FEDEMUCARTAGO	151
4.1.1.	Análisis de la capacidad política	152
	Relación entre las autoridades	153
4.1.2.	Análisis de la capacidad organizativa	162
	Estructura organizacional	162
	Recursos financieros	165
	La planificación estratégica	170
4.1.3.	Análisis de la capacidad administrativa	173
	Recurso humano	173
4.2.	Capacidades institucionales de la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO para la gestión del Proyecto: Planes Reguladores Cantonales	175
4.2.1.	Proyecto planes reguladores cantonales	175
4.2.2.	Análisis de la capacidad política para la gestión del Proyecto de planes reguladores cantonales	180
	Coordinación intergubernamental, modos de interacción, liderazgo y capacidad de participación con los actores sociales del proyecto de planes reguladores cantonales	183
	Rendición de cuentas y estrategias para alcanzar consensos	187
4.2.3.	Análisis de la capacidad organizativa para la gestión del proyecto de planes reguladores cantonales	188
	Disponibilidad de recursos financieros y la planificación estratégica para llevar a cabo una adecuada gestión del proyecto	188

Autoridad jurídica y comunicación para hacer que otras instituciones acaten sus programas, definición de responsabilidades	189
Cooperación, coordinación y definición de responsabilidades	191
Sistemas de gestión, coordinación interinstitucional, liderazgo, y construcción de sinergias	194
4.2.4. Análisis de la capacidad administrativa para la gestión del proyecto de planes reguladores cantonales	197
Mesa de Enlaces Técnicos como punto de encuentro e interacción del recurso humano	197
Recurso Humano.....	203
CAPÍTULO V: CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE FEDEHEREDIA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS	206
5.1. Capacidades institucionales de FEDEHEREDIA	208
5.1.1 Análisis de la capacidad política	209
Relación entre las autoridades	210
5.1.2. Análisis de la capacidad organizativa de FEDEHEREDIA.....	220
Estructura organizacional	220
Recursos financieros	224
La planificación estratégica	229
5.1.3. Análisis de la capacidad administrativa	233
Recurso humano	233
5.2. Capacidades institucionales de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA para la ejecución del Proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos	235
5.2.1. Proyecto de gestión integral de residuos sólidos.....	235
5.2.2. Análisis de la capacidad política para la ejecución del proyecto de gestión integral de residuos sólidos	253
Coordinación intergubernamental y capacidad de negociación con los actores políticos del proyecto de gestión integral de residuos sólidos	257
Modos de interacción con la sociedad civil.....	261
Rendición de cuentas y estrategias para la generación de consensos	264

5.2.3. Análisis de la capacidad organizativa para la ejecución del proyecto gestión integral de residuos sólidos.....	266
Disponibilidad de recursos financieros, planificación estratégica y definición de responsabilidades para llevar a cabo una adecuada gestión del proyecto	266
Coordinación intergubernamental, interacciones con la sociedad civil, liderazgo, evaluación y rendición de cuentas	271
Sistemas de gestión, construcción de sinergias y comunicación con los públicos de interés.....	272
5.2.4. Análisis de la capacidad administrativa para la ejecución del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos.....	278
Unidad Técnica de Asesoría Municipal como punto de encuentro e interacción del recurso humano.....	279
Habilidades del recurso humano para la ejecución y resultados del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos	283
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES	289
6.1. Marco Institucional	293
6.1.1 Principales características de las regulaciones del federalismo municipal	296
6.1.2 Principales características de las regulaciones en materia de planes reguladores cantonales	303
6.1.3 Principales características de las regulaciones en materia de gestión integral de residuos sólidos	305
6.1.4 Principales resultados obtenidos en relación con el marco institucional de las regulaciones en materia de planes reguladores cantonales y la gestión integral de residuos sólidos	307
6.2 Capacidades Institucionales de la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO).....	309
Capacidad Política.....	309
Capacidad Organizativa	315
Capacidad Administrativa	320

6.3 Capacidades Institucionales de la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA)	322
Capacidad Política.....	323
Capacidad Organizativa	326
Capacidad Administrativa	328
6.4 Conclusiones generales	331
6.5 Líneas futuras de investigación.....	338
Referencias Bibliográficas	341

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.2 Federaciones municipales activas al 2006	18
Tabla 1.2 Finalidad de las Federaciones Municipales en Costa Rica	20
Tabla 2.1. Atributos e indicadores de la dimensión de análisis Marco Institucional	104
Tabla 2.2. Atributos e indicadores de la subdimensión de análisis Capacidad Organizativa	106
Tabla 2.3. Atributos e indicadores de la subdimensión de análisis Capacidad Administrativa	108
Tabla 2.4. Atributos e indicadores de la subdimensión de análisis Capacidad Política	109
Tabla 3.1. Disposiciones normativas referentes al municipalismo	120
Tabla 3.2. Leyes de la Administración Pública que regulan las municipalidades.	122
Tabla 3.3. Normativa que regula el funcionamiento de las federaciones municipales	125
Tabla 3.4. Reglas que regulan los principales instrumentos normativos en materia de ordenamiento territorial, emitidos en Costa Rica desde 1968, FEDEMUCARTAGO	129
Tabla 3.5. Criterios de legalidad de las federaciones municipales.....	142
Tabla 4.1. Montos ejecutados en millones de colones con su respectivo superávit o déficit, 2006-2010.....	167
Tabla 5.1. FEDEHEREDIA: Ingresos y gastos con su respectivo superávit o déficit, 2006-2010.....	227

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1. Conformación de las ligas municipales, hasta las federaciones municipales	7
Gráfica 1.2. Proyectos y servicios que ofrecen las federaciones municipales a los gobiernos locales	22
Gráfica 2.1. Características de la burocracia.....	37
Gráfica 2.2. Evolución del término gestión pública.....	48
Gráfica 2.3. Línea de tiempo: Concepto de capacidad institucional versus construcción de capacidad institucional	71
Gráfica 2.4. Fomento de la cooperación horizontal entre las municipalidades.....	88
Gráfica 2.5. Asociativismo municipal funcional, integral y sectorial, con grado de formalización alto y de compromiso alto	91
Gráfica 2.6. Interacciones de la capacidad institucional, con un enfoque holístico y la interdependencia entre sus niveles	110
Gráfica 3.1. Reglas que regulan los principales instrumentos normativos en materia de gestión integral de residuos sólidos, FEDEHEREDIA	131
Gráfica 4.1. Estructura organizativa FEDEMUCARTAGO	163
Gráfica 5.1. Estructura administrativa de la Federación de Municipalidades de Heredia.....	221
Gráfica 5.2. Proceso para la separación y gestión integral de residuos sólidos..	250
Gráfica 6.1. Componentes y niveles de la Capacidad Institucional.....	330

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANAI	Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
CAPROBA	Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica
CATI	Centro de Apoyo a la Tecnología e Innovación
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CGR	Contraloría General de la República
CIVCO	Centro de Investigación de Vivienda y Construcción
CM	Código Municipal
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
COMCURE	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Reventazón
CTARH	Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia
CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
EBI	BERTHIER EBI de Costa Rica
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FECOMUDI	Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica
FEDEMUCARTAGO	Federación de Municipalidades de Cartago

FEDEHEREDIA	Federación de Municipalidades de Heredia
FEDEMSUR	Federación Municipal Regional del Este
FEDOMA	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
FGLFN	Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua
FEMUPAC	Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distritos del Pacífico
FOMUDE	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización. Convenio No. CRI/B7-310/99/0150
GAM	Gran Área Metropolitana
GAMA	Gran Área Metropolitana Ampliada
GIR	Gestión Integral de Residuos
GIRS	Gestión Integral de Residuos Sólidos
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IFA	Índices de Fragilidad Ambiental
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JASEC	Junta Eléctrica en la Provincia de Cartago
LCA	Ley de Contratación Administrativa
LGAP	Ley General de la Administración Pública
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería

MDP	Matriz de Desempeño Programático
MEP	Ministerio de Educación Pública
MET	Mesa de Enlaces Técnicos
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
PEN	Programa Estado de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PMGIRS	Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PLAN GAM	Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana
PLANOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
POA	Plan Operativo Anual
PRC	Plan Regulador Cantonal
PRESOL	Plan Nacional de Residuos Sólidos
PRUGAM	Plan Anual Regional de la Gran Área Metropolitana
RNMS	Red Nacional de Mujeres Sindicalistas
SC	Sala Constitucional

SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SIGAI	Sistema de Gestión Ambiental Institucional
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
TEC	Instituto Tecnológico de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UN	Naciones Unidas
UT	Unidad Técnica de Federación de Municipalidades de Cartago
UTAM	Unidad Técnica de Asesoría Municipal de Federación de Municipalidades de Heredia

RESUMEN

Este estudio es motivado por las pocas investigaciones realizadas sobre el funcionamiento de las federaciones municipales de Costa Rica en general y sobre su capacidad institucional (política, organizativa y administrativa) en particular. La importancia del estudio de capacidades institucionales radica en que ellas influyen en el desempeño de las organizaciones para el logro de sus objetivos.

Las federaciones de municipalidades costarricenses se crearon con el fin de potenciar la capacidad de los gobiernos locales y atender las demandas de las comunidades a las cuales sirve, en particular aquellas actividades que requieren de la aplicación de economías de escalas para disminuir los costos de ejecución o de la coordinación de esfuerzos para compartir experiencias, equipos, influencia, conocimiento, por la complejidad de la labor por desarrollar. Por lo tanto, el conocer si las Federaciones cuentan con capacidad institucional para el logro de objetivos complejos, resulta de interés académico y práctico.

El estudio se construye con base en la siguiente pregunta ¿cuál ha sido el proceso seguido por las federaciones municipales costarricenses para la construcción de sus capacidades institucionales, en particular la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia? Y ¿cuáles potenciales déficits de capacidad todavía pueden persistir?

La estrategia metodológica seleccionada es el estudio de caso. Asimismo, para la recolección de datos se aplicaron veintidós entrevistas a profundidad con informantes clave y análisis documental, de leyes, normas, actas, informes técnicos, entre otros. La información se analiza a partir de una codificación cualitativa y unidades de significado, por lo tanto, se aplicó el programa de análisis cualitativo ATALS.ti. En el análisis también se utilizó la triangulación de información con el fin de dar validez al estudio.

El estudio toma una revisión histórica sobre el quehacer del asociativismo municipal y de las características adoptadas por las federaciones municipales costarricenses en el sentido de su delimitación y estructuración, posteriormente concentra la atención en el estudio de los casos seleccionados: la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia.

La investigación se han organizado en seis capítulos, a saber el primero se refiere a la estructuración del problema y a la estrategia metodológica, el segundo relacionado con el desarrollo del marco teórico conceptual, el tercero con el marco institucional, bajo el cual actúan las federaciones municipales costarricenses, por otra parte el cuarto contiene el análisis de las capacidades institucionales de la federación de Municipales de Cartago, el quinto presenta el análisis de la Federación de Municipalidades de Heredia y el sexto de las conclusiones y recomendaciones.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Walther Antonio González Barrantes, con cédula de identidad 105270976, en mi condición de autor del TFG titulado Capacidades institucionales de las federaciones municipales en Costa Rica: los casos de la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia 2000 - 2010.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Walther Antonio González Barrantes

Número de Carné: 871626 Número de cédula: 105270976

Correo Electrónico: wagobe@gmail.com

Fecha: 26 de febrero de 2020 Número de teléfono: 83516655

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dra. Violeta Pallavicini Campos

Firmado digitalmente por
Walther González B.
Fecha: 2020.02.26
14:48:10 -06'00'

**Walther
González B.**

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

CAPÍTULO I. ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA

En el presente capítulo se expone la estructuración del problema el cual originó la formulación de la pregunta de esta investigación y, a su vez la metodología utilizada para su desarrollo. El capítulo está organizado en dos grandes secciones. En la primera sección, se plantea la lógica con que se organizó el problema de la investigación y en la segunda sección se aborda la táctica del método utilizado en el desarrollo del estudio.

1.1 Exposición del tema

1.1.1. Organización Territorial

La organización legal de la sociedad costarricense está constituida con base en la Constitución Política del año 1949, en la cual se cimentó una administración referida a una gestión ministerial y que gira en torno a un gobierno central.

Por otra parte, en un estudio realizado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (2006) se expone que, en Costa Rica, en el año 1940, se realizó el Primer Congreso Nacional de Municipalidades y se concibe la Asociación Municipal de Costa Rica; en ese marco se creó la Liga Costarricense de Municipalidades por decisión y aprobación unánime de los representantes municipales, este logró importantes avances para el desarrollo municipal del país.

Las ligas de municipalidades costarricenses fueron constituidas con el propósito de alcanzar oportunidades y gestionar diversos planes dirigidos a potenciar los gobiernos locales y buscar el bien común de las comunidades a las que sirven, (FOMUDE, 2006).

El territorio de Costa Rica se encuentra dividido política y administrativamente, desde inicios del siglo XX, en siete provincias, ochenta y dos cantones, cuatrocientos ochenta y dos distritos. Los cantones asocian ochenta y dos gobiernos municipales y ocho consejos municipales de distrito (CMD) creados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica mediante la Ley N.º 8173 (2001), los cuales son:

1. San Isidro de Peñas Blancas (cantón de San Ramón)
2. Cervantes (cantón de Alvarado)
3. Tucurrique (cantón de Jiménez)
4. Colorado (cantón de Abangares)
5. Lepanto
6. Cóbano
7. Paquera
8. Monteverde (cantón Central de Puntarenas).

Al respecto, se señala que los consejos municipales de distrito son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo. Están caracterizados por su lejanía geográfica y administrativa con el cantón al que pertenecen, lo cual redundará en una especie de gestión independiente por parte de dichos distritos. Además, ejercen la administración de los intereses y servicios distritales, cuentan con personería jurídica instrumental, tienen todos los atributos derivados de la personalidad jurídica. Por otra parte, la administración y el gobierno de los intereses distritales se ejerce por un cuerpo de concejales municipales de distrito, elegidos como propietarios, quienes tienen los mismos deberes y atribuciones que las personas regidoras municipales y por un intendente, cuyo titular posee iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal, con sujeción a los vínculos que se dispongan, (Ley N.º 8173).

Estos consejos municipales representan gobiernos locales por delegación legal, en aquellos distritos alejados de la cabecera provincial en donde se asientan las municipalidades y han tenido que recurrir al asociativismo con una base de objetivos comunes, para tratar de influir y negociar en la toma de decisiones y con ello luchar para alcanzar las metas para sus regiones:

Esa peculiaridad ha llevado incluso a que se plantee como un régimen municipal con ochenta y un¹ diferencias: de tamaño geográfico, de zona marítima, de zona boscosa, de zona muy seca o de zona muy lluviosa, de zona muy alta, o de zona muy baja, de zona con alta densidad de población o con zona de baja densidad, etc., (IFAM, 2006).

En la Constitución Política de 1949, se le concede la condición de autonomía en materia de gobierno y administración al régimen municipal. Sin embargo, en la definición del aparato estatal a partir de ese año, la descentralización política de las municipalidades estuvo acompañada por la descentralización funcional, la cual se concreta con la creación de instituciones autónomas (subsidiarias y empresas públicas) a las cuales se les otorga la competencia de suministrar la mayor cantidad de servicios públicos, limitándose, de esta manera, la acción de las municipalidades a la prestación de servicios locales básicos, tales como la recolección de basura, el desarrollo de infraestructura local, así como ciertas actividades de regulación económica, entre ellas, la fijación de tasas por la prestación de servicios y el otorgamiento de patentes para la explotación de negocios comerciales.

1.1.2. Ligas municipales

En el año de 1957, se realiza el III Congreso Nacional de Municipalidades en el cual se aprobaron importantes lineamientos para su posterior promulgación mediante Ley N.º 4574 (1970). Producto de dicho congreso, se crearon las ligas municipales regionales y provinciales en Costa Rica. En el Código Municipal de 1970 se señalaba, en el Título II, una referencia muy básica de asuntos vinculados a coparticipación municipal, (IFAM, 2000).

¹ La Asamblea Legislativa mediante Ley N.º. 9440 y sus reformas, Publicada en La Gaceta N.º. 69 de 20 de abril de 2018, realiza la CREACIÓN DEL CANTÓN XVI, RÍO CUARTO, DE LA PROVINCIA DE ALAJUELA, constituyéndose en la municipalidad número 82 del país.

Para resguardar esta situación, dado que las ligas municipales son una realidad, según la referencia supracitada, la forma de la coparticipación municipal, las condiciones realizadas y sus mecanismos de acción, se hacen evidentes mediante Ley N.º 6890 (1983) y se adiciona al artículo 16 del Código Municipal el siguiente párrafo:

Las Municipalidades que tengan intereses comunes quedan facultadas, a tenor de la Ley 5119 del 20 de noviembre de 1972, para formar ligas y confederaciones de ligas, cuyos estatutos deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal queda autorizado para promover y asesorar técnica y financieramente estas agrupaciones (IFAM, 1998, p. 28).

Como resultado del IV Congreso Nacional de gobiernos locales celebrado en 1976 y convocado por la Liga de Municipalidades del Área Metropolitana y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), se aprueba la propuesta que da origen a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), institución la cual aglutina por adhesión libre y voluntaria a las municipalidades del país.

En agosto de 1977 se celebró la Asamblea Constitutiva de la UNGL en donde se aprobaron los Estatutos que la rigen y se integró su primer Consejo Directivo, a su vez es la primera evidencia de una estructura municipal representativa con carácter nacional.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) se creó como una entidad de derecho público, con personería jurídica otorgada por la Ley N.º 5119 del 20 de noviembre de 1972, con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación vigente, también posee patrimonio propio, libre administración de sus bienes, integrada por las municipalidades y las federaciones de municipalidades de Costa Rica.

Desde 1949, se tutela el derecho a asociarse, es decir la Constitución Política reconoce este derecho de asociación de manera universal a los habitantes de la

República de Costa Rica, siempre y cuando sea para fines lícitos, además este derecho se constituye por la mera autonomía de la voluntad, ya que según establece el texto constitucional, “*nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna*”, (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 25).

En el tema del asociativismo municipal y en su conceptualización se han realizado importantes aportes. Al respecto el jurista Ortiz Ortiz expresa:

Las municipalidades pueden crear, por pacto con otras u otros entes públicos, nuevos organismos dotados de personalidad propia y encargados de dar prestaciones o ejercer funciones comunes frente al público. Pueden los mismos tener personalidad de derecho público o de derecho privado. 1) Los consorcios. Las municipalidades pueden crear, por asociación con otras u otros entes públicos, una especie de ellos llamados consorcios (...)" (Ortiz, 1985, pp. 220-221).

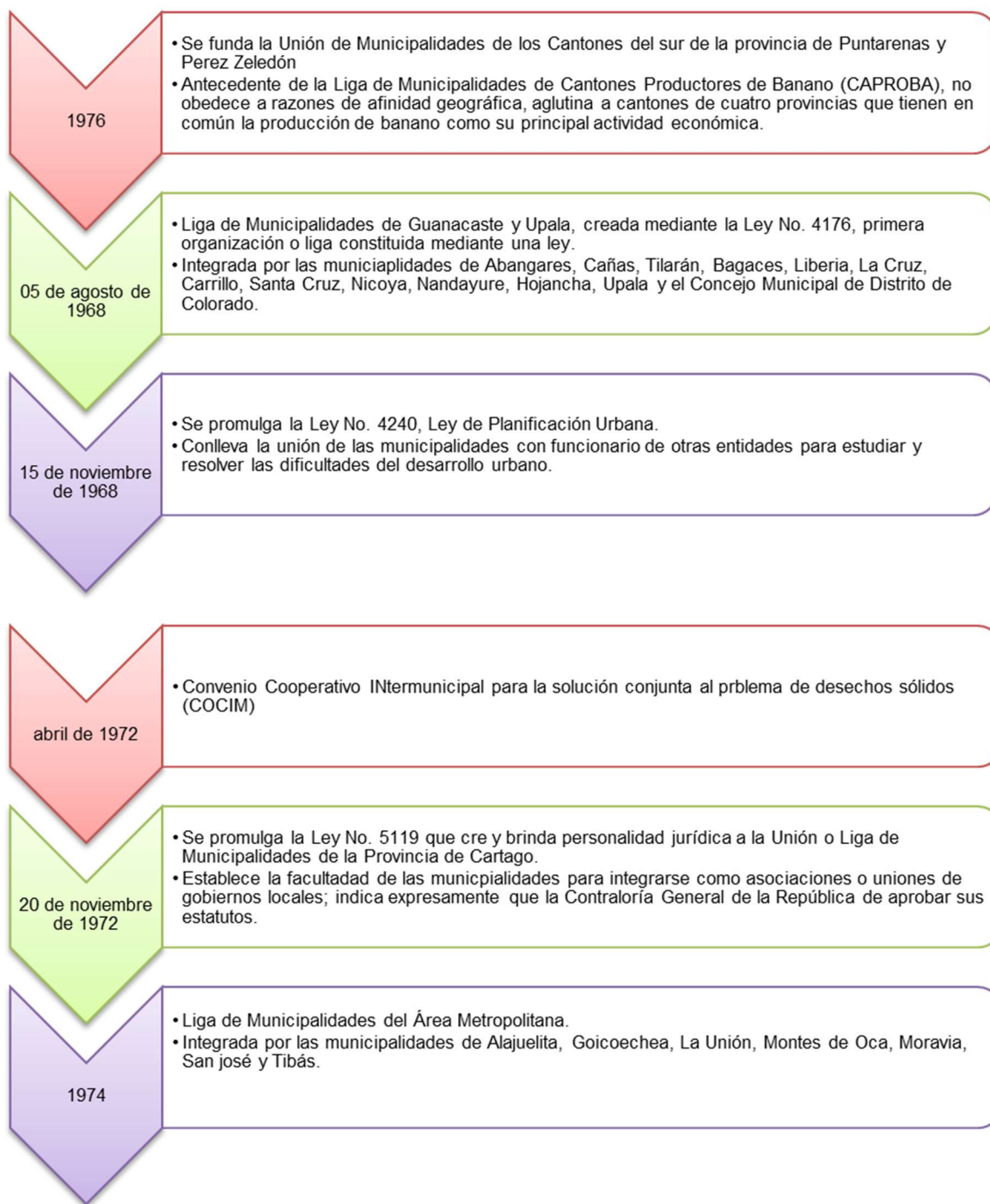
El Código Municipal de 1998, se reserva en su Título II un señalamiento para las “Relaciones intermunicipales”, destacándose los artículos 9 y 10 para lo concerniente a ellas. Específicamente, el artículo 10 establece lo siguiente:

(...) las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en la Gaceta un extracto en los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

La unión de dos o más municipios permite la creación y la constitución de organizaciones de federaciones municipales, esto deriva en un beneficio para aquellas localidades en las cuales sus gobiernos locales han optado por asociarse con otros para establecer intercambios técnicos que robustezcan su quehacer, al facilitarles unir esfuerzos económicos y competentes para alcanzar objetivos que, por sí mismas, las municipalidades denominadas pequeñas, no podrían conseguir. Esto les facilitaría desarrollar más poder para defender en foros de interlocución y diversos organismos la promoción de su autonomía y el fortalecimiento de programas de capacitación, asistencia técnica e intercambio de información, por

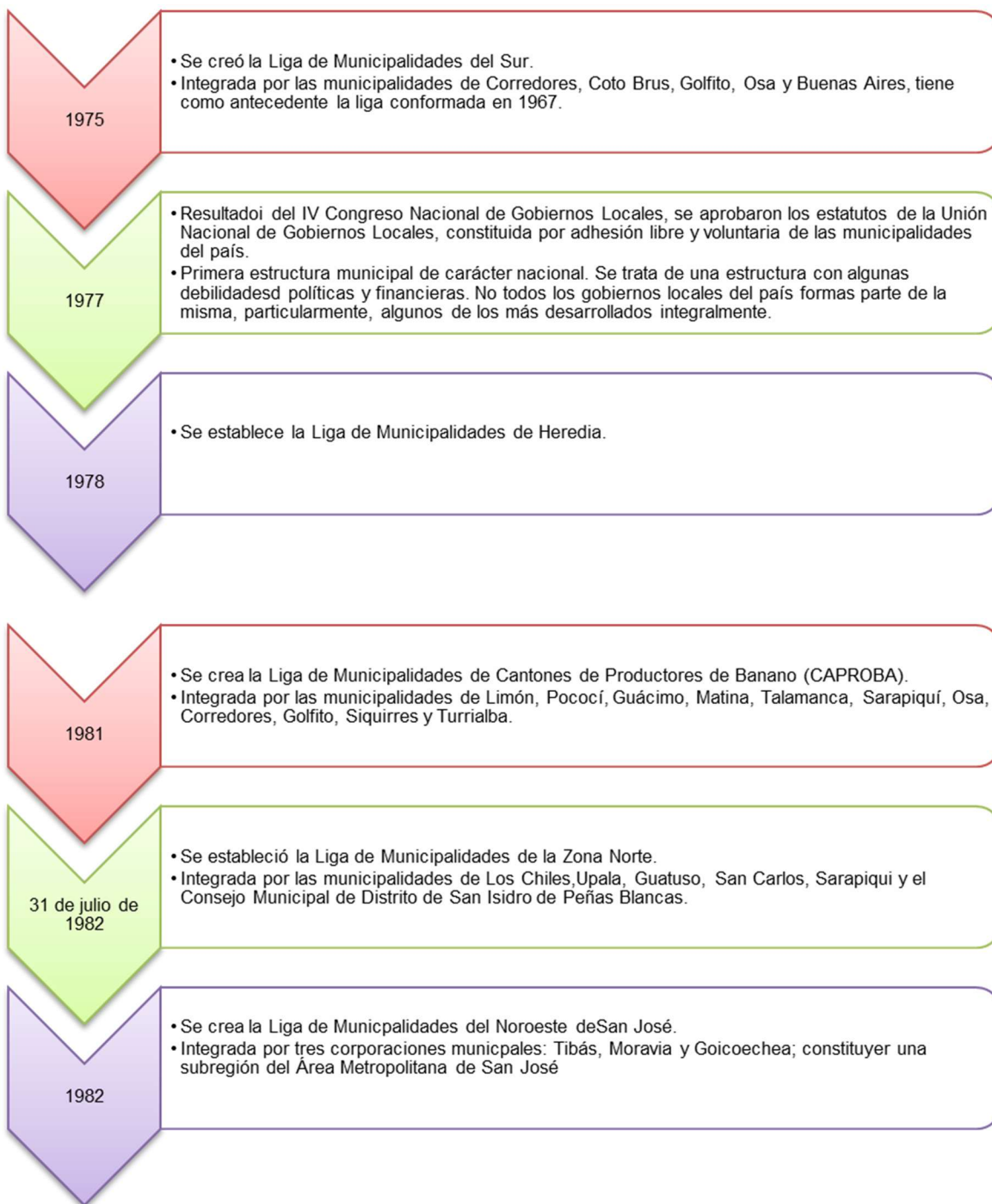
cuanto finalmente será evaluado por la ciudadanía, en otras palabras, declarar si el servicio brindado continúa igual, mostró mejoría o lamentablemente empeoró. Desde el surgimiento de las ligas municipales, se han experimentado diferentes acontecimientos en el transcurso de los años. De esas prácticas quedan registradas diversas actividades, tal y como se muestra en la gráfica 1.1:

Gráfica 1.1. Conformación de las ligas municipales, hasta las federaciones municipales



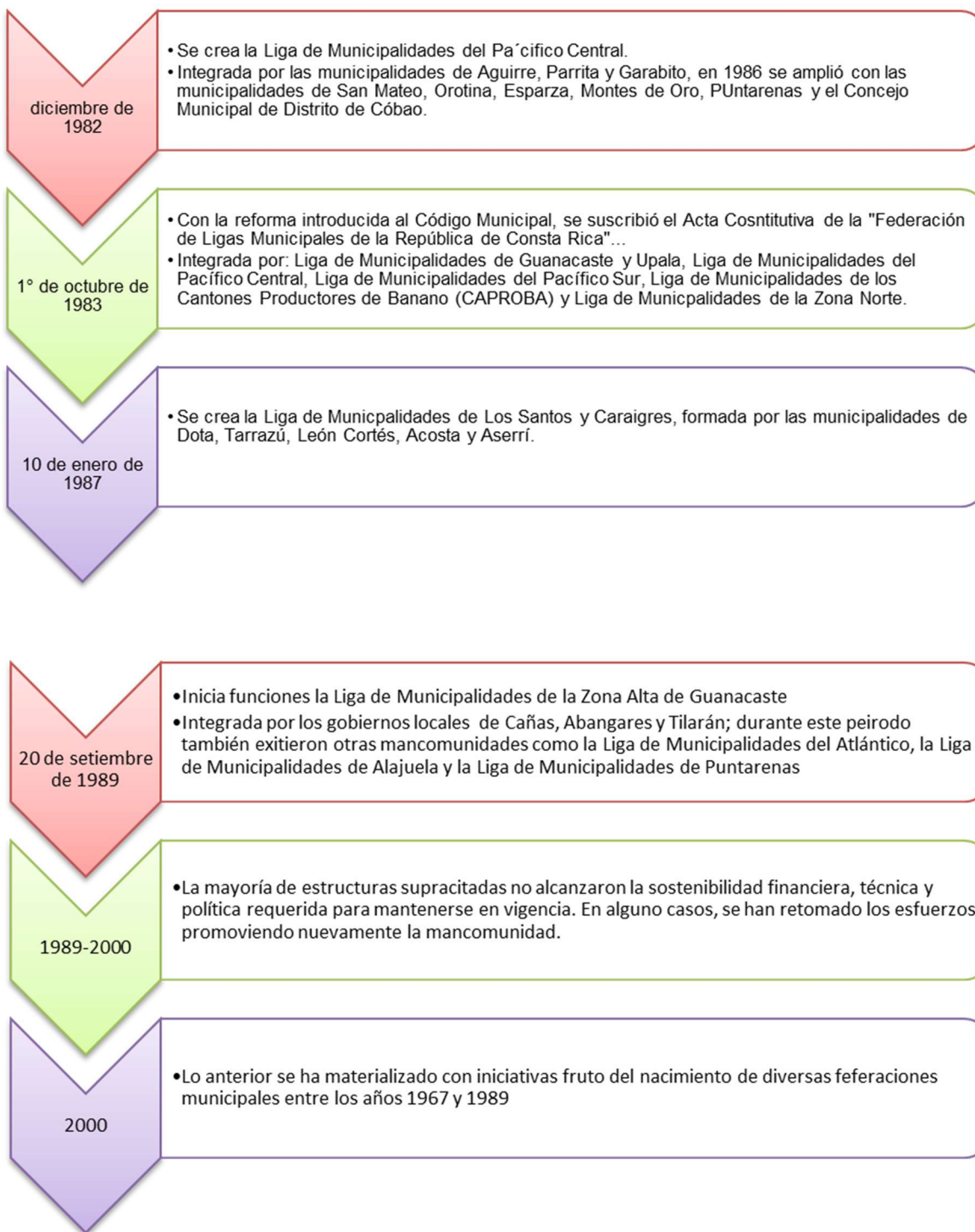
Pasa a página siguiente.

Viene de página anterior.



Pasa a página siguiente.

Viene de página anterior.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFAM (2006).

Según lo anterior, la coparticipación municipal en el país se presentó con la iniciativa de la Liga de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA), que se integró, originariamente, alrededor de una situación económica común, a saber unificar las municipalidades que se encuentran en cantones productores de banano y les ayudó a compartir experiencias de un monocultivo, a pesar de que no son municipios colindantes, empero dada su actividad productora y económica común se agrupan para obtener mejores y mayores beneficios (FOMUDE, 2006).

Otra condición que permite a las municipalidades conformarse en ligas es la territorialidad. A pesar de que estas pueden tornarse como un factor que dificulte su relación y la labor unida, permite que sus objetivos generales se focalicen en el robustecimiento de la institucionalidad y en un mayor ámbito político con la generación de los entornos los cuales faciliten la descentralización hacia los gobiernos locales, con la aspiración de conllevar el bien común, el progreso regional y territorial de forma exhaustiva (DEMUCA, 2000).

Por otra parte, las ligas municipales se transformaron en una oportunidad para alcanzar y realizar proyectos conjuntos. Esto les permite prestar mejor sus servicios a los gobiernos locales que las integran. Las municipalidades, por ejemplo, unían y asumían de manera coordinada sus objetivos, lo cual les facilitaba concretizar sus resultados positivos, aunque no reúnan la condición de cercanía territorial.

Por todo ello, las ligas municipales en las regiones o sub regiones produjeron una serie de situaciones económicas, sociales, culturales o ambientales que sobrepasaban el ámbito de un cantón. Algunas de estas situaciones se pueden ejemplificar con iniciativas las cuales impulsan varias de las federaciones de municipalidades constituidas actualmente en Costa Rica.

Al conformarse en ligas municipales, los gobiernos locales superan los límites de su territorialidad circunscrito a su cantón, por lo tanto brindan servicios con sinergia de manera eficiente, eficaz y con economías de escala, pues los presupuestos no son afectados y las particularidades de ámbito cantonales se convierten en generalidades regionales, además se atiende una mayor demanda de servicios y cantidad de personas, por otra parte el beneficio es mutuo tanto para los gobiernos locales como para las comunidades territoriales y regionales.

1.1.3. Asociativismo municipal

Los gobiernos locales costarricenses han acudido al mancomunismo municipal para un mejor desenvolvimiento en la prestación de servicios, por lo tanto, se alude a dos enfoques o conceptos:

Sentido amplio: el *asociacionismo municipal* se define como toda forma de unión o cooperación que la municipalidad puede adoptar para la administración de los servicios locales encargados. Aquí nos encontramos con uniones entre municipalidades (*asociacionismo municipal en sentido estricto*), uniones entre municipalidades y otras entidades públicas (consorcios) y con uniones entre municipalidades y entidades privadas (empresas públicas o mixtas, la concesión de servicios públicos). Para todos estos casos se propone el concepto de *formas de cooperación intermunicipal*.

Sentido estricto: *El asociacionismo municipal* se define como aquel instrumento jurídico a disposición de las municipalidades para unirse a otras y atender problemas comunes, y con ello además fortalecer sus capacidades políticas técnicas y financieras. (DEMUCA, p. xii).

El anterior marco es contextualizado con lo dispuesto por el Código Municipal, en el TÍTULO II. Relaciones intermunicipales. CAPÍTULO ÚNICO, artículos 9, 10 y 11:

Artículo 9. — Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

Artículo 10. — Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así

como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

Artículo 11. — Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.

Evidentemente la importancia de las mancomunidades municipales o asociacionismo municipal, llámense federaciones, ligas o asociaciones, se circunscribe al proyectar su gestión apoyándose en cada gobierno local, pero se focaliza su impacto en los municipios, por lo tanto en su región las federaciones municipales deben propender a realizar una gestión integradora, inclusiva, participativa, la cual trascienda los gobiernos locales y armonice la participación comunal en su propio desarrollo y territorio.

Con la creación del asociativismo municipal surge una necesidad expresada sobre la base de alcanzar objetivos comunes, dado que, a lo largo de muchos años de luchas individuales por parte de los gobiernos locales alcanzaron el convencimiento y la conclusión de que con acciones aisladas y sin coordinación no se obtiene grandes logros para el sector municipalista, por el contrario antes del surgimiento y la creación de las asociaciones o mancomunidades, los avances en el área política, legal, financiero-administrativa, eran en demasía, lentos, debido a la necesidad de afiliarse en federaciones municipales para lograr una mayor y mejor participación y así fortalecer su poder de influencia en las decisiones políticas.

La constitución de una federación municipal debe tener un propósito claro y definido, en cuanto a la problemática en común que se desea atender y resolver. Puede tener varios objetivos, pero cada uno debe ser adecuadamente preciso, en cuanto a su propósito y razón de ser, al igual que la organización, los recursos técnicos y el talento humano involucrados, las responsabilidades específicas, los plazos establecidos, las metas por conseguir, entre otros aspectos.

Por esto, la federación municipal debe responder e informar, clara y permanentemente, a los vecinos, a los gobiernos locales que la forman y que son, en última instancia, el objeto y el sujeto de la asociatividad y de la acción federal municipal. Para ello debe contar con mecanismos diferenciados de gestión y monitoreo, con una clara disposición por sumar esfuerzos para resolver problemas comunes, sin que esto se entienda como la claudicación de los principios y posiciones políticas por que deben afrontar y mantener siempre, para deslindarse de las luchas de los gobiernos locales y manteniéndose al margen de sus intereses.

No obstante, el federalismo municipal facilita y representa para los gobiernos locales tener comprensión del poder y la fuerza política que representan en sus regiones, además les permite mejorar y realizar planteamientos para corregir el marco jurídico en el cual se desenvuelven y hacer esfuerzos conjuntos a los municipios de llevar a cabo sus gestiones con el asociacionismo municipal. En efecto alcanzar economías de escala, al operar en territorios mayores al municipio y atender toda una región, esto les admite brindar la oferta de servicios a nivel particular de manera integral, de forma más eficiente y eficaz, en vez de hacerlo mediante esfuerzos aislados.

Esta modalidad de asociativismo tiene la posibilidad de permitir independencia financiera para generar recursos, vitales en el desarrollo de la agenda municipal, sin determinaciones, influencia o diversos matices imprimidos por parte de cada gobierno local, por lo tanto, para que las federaciones municipales sean eficientes y eficaces debe prevalecer la autosostenibilidad en su funcionamiento y recibir sus giros de manera oportuna y regular de la manera en que lo dispongan sus estatutos.

La suscripción voluntaria en el federalismo municipal se constituye en un principio democrático, que deviene en mejores respuestas, pues una afiliación obligatoria podría generar que los servicios brindados fuesen de una menor calidad, por

cuanto para formar parte de una federación municipal se debe participar económicamente en ella y al hacerlo de manera intencional y tener recursos escasos, los gobiernos locales lo realizan con la convicción de contar con un apoyo solidario y atributos de diferenciación en la prestación de los servicios.

A su vez, el federalismo municipal debe ser una organización política pluralista, representativa de diversos movimientos político-partidistas para dotarse de legitimidad en sus actuaciones. Además, requiere representación de municipalidades con carácter institucional, dar cabida en su estructura a diversos representantes electos en el concejo municipal y genera una muy buena gestión para borrar los celos infundados por las tendencias partidistas, las cuales obvian las responsabilidades por sus intereses.

El federalismo municipal debe tener representación territorial ante la necesidad de resolver problemas locales que desbordan el ámbito de acción política de los gobiernos locales que los conforman, consecuentemente para evitar la postergación y la exclusión de los municipios geográficamente pequeños y alejados. En cualquier caso, se pretende que haya tal participación en la toma de decisiones que se garantice la igualdad de condiciones, tanto de los municipios grandes como de los pequeños, los rurales, los urbanos, los ricos, los pobres, afines o de oposición al gobierno de turno, por lo tanto, debe existir un planteamiento de reglas claras y precisas al respecto. (FOMUDE, 2006).

Desde la óptica de la política los gobiernos locales como tomadores de decisiones particulares, por medio del asociativismo y la mancomunidad, por medio de las federaciones municipales apuntan, fundamentalmente, a las actividades regionales y locales para promover en sus comunidades un mayor protagonismo en la prestación de los servicios con la generación de economías de escala.

De esta manera, las federaciones municipales están inmersas en el manejo de políticas públicas intermunicipales, orientadas a responder a las demandas de sus

regiones y de sus áreas de desarrollo local, en el cumplimiento de sus funciones para alcanzar economías de escala en los gobiernos locales que las conforman.

Sin embargo, en atención a lo político, el concepto es más general, por cuanto tales federaciones municipales consideran los ideales e intereses alcanzados con el tiempo y en un nivel de abstracción más colectivo en sus comunidades, permitiéndoles la detección, denuncia, aplicación y resolución de problemas que aquejan el federalismo municipal, como componentes fundamentales del proceso de desarrollo comunitario.

También desde el asociativismo se plantea que las municipalidades mancomunadas en federaciones municipales deben ejercer un liderazgo garante de la toma de decisiones que enfoque el futuro y disponga de destrezas para manejar diferencias, con una posición estratégica para convertirse en líderes, promotoras del desarrollo territorial, que solventen las indefiniciones tanto jurídicas como políticas, para que exista un marco jurídico claro y flexible.

Además, desde el asociativismo se otorga una perspectiva global e integral, con la finalidad de dotar de instrumentos y herramientas sobre los mecanismos de control interno, vinculantes para todas las municipalidades mancomunadas en federaciones, dado que existe la interrogante de si deben ser tuteladas por el Régimen de Asociaciones y no por el Régimen Municipal, con la pretensión de evitar indefiniciones y problemas en el futuro.

1.1.4. Federaciones municipales

Posteriormente, las ligas municipales se convirtieron en federaciones municipales que existen desde el año 1981 con fases de fuerte incidencia en los cantones donde intervienen e incluso allende de sus fronteras territoriales y en el plano nacional (FOMUDE, 2006).

La naturaleza jurídica de las federaciones municipales ha sido construida por la jurisprudencia más que por la propia norma, por lo tanto, el entorno jurídico de las federaciones municipales se paraleliza como entes públicos, de régimen local, no territoriales, así expresado en el Dictamen N.º 331, de fecha 30 de noviembre de 2001, por la Procuraduría General de la República, en el cual desarrolla tanto el concepto como la naturaleza jurídica de las federaciones municipales. A continuación, se presenta un extracto del dictamen citado:

Esa autorización legalmente concedida en favor de las corporaciones municipales del numeral 10 del Código Municipal, sea, la de que las municipalidades pueden integrarse en federaciones y confederaciones, pudiendo a su vez establecer sus relaciones a través de los respectivos estatutos que lleguen a aprobar las partes, los cuales regularán la organización, administración y funcionamiento de este tipo particular de entidades, es lo que se conoce en doctrina como 'poder de organización' para constituir otros entes públicos.

(...) el poder de organización, como un poder de hecho, lo tiene, pues, cualquier figura subjetiva, cualquier persona jurídica. Referido a las Administraciones Públicas consiste en la facultad de disponer la ordenación de sus órganos y servicios regulando la actividad de cada uno mediante la determinación y distribución de sus funciones, así como procurando y organizando los medios personales y materiales al objeto de desarrollar la actividad de interés público a la que está llamada.

(...) poder de organización es la potestad de creación, modificación y extinción de los entes administrativos y los órganos que lo integran.

(...) Las municipalidades pueden crear ligas para la defensa de intereses (pp. 213/214) municipales comunes y aun del sistema municipal como tal, tanto como confederaciones de ellas, las que según el artículo 16 C. Municipal, y la Ley número 5.119 de 30 de noviembre de 1972, tienen personalidad jurídica propia (...) Crear entes (...) es claramente el ejercicio de una potestad de imperio (...) (pp. 214/215) un acto unilateral, con un efecto intersubjetivo inmediato (...) es potestad administrativa (...) que sólo puede darse cuando expresamente la atribuya el ordenamiento y, en Costa Rica, concretamente, la ley, en virtud de la reserva creada a su favor, en lo que toca a las relaciones entre autoridad y libertad, por los artículos 11 y 28, C. Política (que enuncian los principios de legalidad y de libertad) y por el artículo 19 L.G.A.P. (...) (pp. 215-220)

Entes asociativos. Las municipalidades pueden crear, por pacto con otras u otros entes públicos, nuevos organismos dotados de personalidad propia y encargados de dar prestaciones o ejercer

funciones comunes frente al público. (...), 2) Sociedades y Cooperativas..., (Ortiz, 1985, pp. 220-221).

(...) la ley utiliza la referencia a los municipios para puntualizar que las asociaciones gozan de los derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a aquéllos (...) jurídicamente las asociaciones son denominadas por el artículo 3° de la Ley como 'entidades administrativas de derecho público'. Como tienen su propio patrimonio, autoridades suyas, personería jurídica y autonomía administrativa para el cumplimiento de sus funciones, reúnen las características de los establecimientos públicos y van a ser una especie dentro de ese género jurídico (...).

En referencia a que la personalidad jurídica de las federaciones municipales es independiente de la personalidad jurídica de los gobiernos locales que la componen, al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica así lo determina en la resolución N.° 2004 – 03442, del 2 de abril de 2004:

(...) Como se ve, las ligas, federaciones o confederaciones son entes públicos de segundo grado de base asociativa cuya personalidad y capacidad les fue otorgada de forma genérica y prospectiva -para cualquiera que surja en el futuro- por la ley No. 5119. Son entes de segundo grado en cuanto están conformados, a su vez, por entes públicos territoriales -Municipalidades- que han optado, voluntariamente, por asociarse para atender ciertos intereses comunes y, por lo general, de carácter regional.

En esta tesitura los gobiernos locales, por medio del asociacionismo municipal, se mancomunan en la organización de federaciones de municipalidades de Costa Rica. Sus antecedentes inmediatos están en las ligas de municipalidades, a saber, constituidas expresamente con el propósito general de alcanzar, por diversas vías, las oportunidades y los beneficios que brinden facilidades y converjan en la búsqueda del bien común de los gobiernos locales que las integran (IFAM, 1990).

Conformación de las federaciones municipales en Costa Rica

Las federaciones municipales las integran grupos de municipalidades y también los consejos municipales de distrito (CMD), con la característica de contar con una mayor cercanía, así como afinidad regional para concretar una actividad

económica en común, conjuntar esfuerzos y atender sus poblaciones, de tal manera obtengan satisfacción e identidad en relación con sus municipios.

Por otra parte, no existe ningún tipo de obligatoriedad para trabajar con esta figura, por cuanto los cantones de San Ramón, Alajuela, Pérez Zeledón y Acosta son los únicos que no están integrados a ninguna federación municipal. En la tabla 1.1, se muestra la composición y totalidad de los miembros de cada una de las federaciones municipales costarricenses:

Tabla 1.2 Federaciones municipales activas al 2006

Federación	Municipalidades y consejos municipales de distrito afiliados a la Federación	Total de municipalidades y CMD miembros
Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM)	San José, Moravia, Desamparados, Aserrí, Escazú, Santa Ana, Mora, Montes de Oca, Vázquez de Coronado, La Unión, Alajuelita, Goicoechea, Curridabat y Tibás	14
Federación de Municipalidades Regional del Este (FEDEMUR)	La Unión y Curridabat	2
Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	Grecia, Zarcerro, Naranjo, Valverde Vega, Atenas, Poás, Palmares	7
Federación de Municipalidades de Heredia (HEREDIA)	Heredia, Barva, Flores, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Sarapiquí, Belén, Santo Domingo, San Pablo	10
Federación de Municipalidades de Guanacaste (GUANACASTE)	Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán, Hojancha, Nandayure, Carrillo, La Cruz, Colorado*	12
Federación de Gobiernos Locales Fronterizos con Nicaragua (FRONTERIZOS)	La Cruz, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí, Pococí y Liberia	7
Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	Orotina, Montes de Oro, Puntarenas, Esparza, San Mateo, Turrubares, Quepos, Parrita, Garabito, Monteverde*, Lepanto*, Paquera*, Cóbano*	12
Federación de Municipalidades Productoras de Banano de Costa Rica (CAPROBA)	Limón, Pococí, Siquirres, Matina, Talamanca, Guácimo, Golfito, Turrialba, Sarapiquí, Corredores, Osa	11

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Federación	Municipalidades y consejos municipales de distrito afiliados a la Federación	Total de municipalidades y CMD miembros
Federación de Municipalidades de los Santos (FEMUSAN)	León Cortés, Tarrazú, Dota	3
Federación de Municipalidades de la Zona Sur (FEDESUR)	Golfito, Osa, Corredores, Buenos Aires, Coto Brus	5
Federación de Consejos Municipales de Distrito (FEDECMD)	Paquera, Monteverde, Lepanto, Cóbano, Colorado, Peñas Blancas.	6
Federación de Municipalidades de Occidente (FEMO)	Turrubares, Puriscal, Mora, Santa Ana, Escazú, Belén	6
Federación de Municipalidades de Cartago (FEMUCARTAGO)	Cartago, Paraíso, El Guarco, Oreamuno, La Unión, Alvarado, Jiménez, Turrialba, Cervantes*, Tucurrique*	10

Fuente: FOMUDE (2006).

En la tabla 1.2 se describe la razón por la cual actualmente existe cada una de las federaciones municipales en Costa Rica:

Tabla 1.2 Finalidad de las Federaciones Municipales en Costa Rica

Federación	Finalidad de la Federación
Federación de Municipalidades de San José (FEMETROM)	Impulsar la modernización y el fortalecimiento de la gestión municipal metropolitana Fomentar la definición y ejecución conjunta de proyectos para solucionar problemas comunes
Federación de Municipalidades Regional del Este (FEDEMUR)	Recolectar, disponer y darles tratamiento a los desechos sólidos del área metropolitana, así como llevar a cabo el cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul
Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	Fortalecer el desarrollo de la región a través de la ejecución de proyectos e iniciativas mancomunadas de las municipalidades miembro de la federación
Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA)	Fomentar la coparticipación interinstitucional para el fortalecimiento integral de las Municipalidades
Federación de Municipalidades de Guanacaste (FEMUGUA)	Promover el desarrollo integral de Guanacaste, mediante el fortalecimiento institucional de sus gobiernos locales
Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua (FGLCFN)	Actuar como una organización de enlace entre las comunidades, las municipalidades y las políticas de gobierno para impulsar estrategias de desarrollo
Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	Promover procesos de desarrollo regional y local, con políticas y objetivos claros, con recursos económicos y técnicos y de apoyo a las municipalidades y consejos municipales de distrito
Federación de Cantones Productores de Banano de Costa Rica (CAPROBA)	Promover una justa distribución del impuesto al banano entre los cantones productores de la fruta Procurar el fortalecimiento institucional y político de las municipalidades
Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO)	Luchar por el desarrollo integral de la provincia de Cartago, mediante la unión y el fortalecimiento de sus gobiernos locales
Federación de Municipalidades de la Zona de los Santos (FEMUSAN)	Fortalecer la gestión municipal y atender o buscar soluciones a problemas de impacto regional

Fuente: FOMUDE (2006)

De acuerdo con estos datos, se infiere que cada federación municipal tiene una función específica según su objetivo fundamental y atiende las particularidades de cada región. Por ejemplo, se destaca de la tabla 1.1 que la Federación FEDEMUR tiene una razón de ser distinta a las demás mancomunidades, pues su única ocupación es manejar el relleno sanitario de Río Azul y CAPROBA fue creada para promover una justa distribución del impuesto al banano entre los cantones productores de la fruta, también ofrece servicios de asesoramiento para fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades miembro (FOMUDE, 2006).

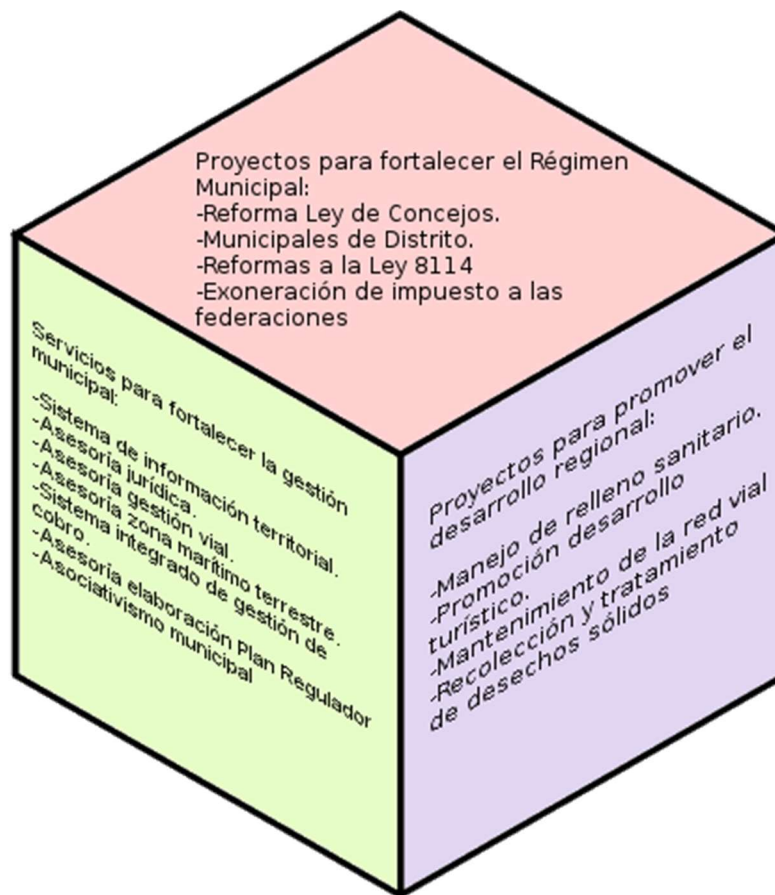
Según Aguilar (1980), en términos generales, los ámbitos de acción de las federaciones municipales son: ordenamiento territorial, desarrollo urbano, ambiente, salud y gestión local. Se diferencian de las municipalidades en la facultad de funciones hechas cuando se aprueba el Código Municipal de 1970, de acuerdo con su articulado 4 que dicta sus atribuciones y obligaciones:

- 1) Promover el progreso de la cultura, las ciencias y las artes mediante el establecimiento de bibliotecas públicas; la organización de concursos artísticos y literarios de toda clase; la celebración de seminarios y congresos sobre temas culturales o científicos de interés inmediato para el cantón o la región (...)
- 2) Impulsar enérgicamente la educación general y vocacional de los habitantes del cantón, coordinando su actividad con los organismos nacionales o particulares dedicados a dirigir o ejecutar labores educativas de todo orden (...)
- 3) Velar por la salud física y mental de los habitantes del cantón estableciendo o participando en programas de prevención y combate de enfermedades (...)
- 4) Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y las disposiciones de este Código, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos (...)
- 5) Formular una política de desarrollo integral rural, tendiente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos y los estímulos necesarios para que la población campesina del cantón mejore cada día sus condiciones de vida y de trabajo.
- 6) Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial, mediante estímulos y facilidades adecuadas (...)
- 7) Proteger los recursos naturales de todo orden (...)
- 8) Fomentar el turismo interno y externo (...)
- 9) Velar por la seguridad de las personas y el orden público...
- 10) Promover la conciencia cívica de la población a fin de que los ciudadanos en ejercicio de los principios de autodeterminación

democrática, participen oportuna y conscientemente en la actividad del gobierno municipal, Ley N.º 4574 (1970, artículo 4).

Los distintos tipos de proyectos y servicios ofrecidos por las federaciones municipales como asesoramiento a los gobiernos locales en materia de manejo de desechos sólidos, el abordaje de diseños de trabajo con eficiencia, eficacia y economías de escala, se resumen y visualizan en la gráfica 1.2:

Gráfica 1.2. Proyectos y servicios que ofrecen las federaciones municipales a los gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FOMUDE (2006).

Las federaciones municipales brindan sus servicios a los gobiernos municipales por medio de la asociatividad, con la finalidad de satisfacer sus demandas y resolver sus diversos problemas intermunicipales, tales complicaciones son comunes y requieren de soluciones conjuntas, así mismo por medio de la generación de economías de escala, que son de menor costo, en un ámbito

territorial mayor les permitirá proveer servicios con más calidad, eficiencia y eficacia, pues este mecanismo se los facilita al aprovechar el concepto de la teoría económica, propiamente de la microeconomía, el cual entiende que existen factores los cuales hacen que el coste medio de un productor por unidad caiga a medida que la escala de la producción aumenta (Sullivan y Steven, 2003).

Como parte de la problemática experimentada por las federaciones municipales en este país, no se les reconoce como un actor en su propio territorio, tanto por las entidades públicas como por las privadas e incluso a veces son las propias autoridades que integran una federación municipal, al mismo tiempo incurren en ese desconocimiento al no consultarles sus disposiciones, en otras palabras, les desdibuja de su quehacer.

La asociatividad municipal busca como fin el fortalecimiento institucional de cada municipalidad mediante diferentes características: nacional, por medio de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), territorial, agrupados por división política administrativa para la gestación de proyectos, recursos y la prestación de servicios en forma mancomunada, en las cuales se encuentran figuras tales como las asociaciones metropolitanas agremiadas para la planificación urbana y la prestación de servicios públicos locales (FOMUDE, 2006).

De igual forma otras se unen por afinidad de actividad económica con varias derivaciones, por ejemplo, las actividades portuarias y las zonas marítimo-terrestres, el cultivo de un producto como el banano (para lo cual recurren a la función de intercambio), la gestión de ayuda mutua y la garantía de que los beneficios impositivos a su favor se cumplan (DEMUCA, 1999).

Mediante el federalismo municipal, los gobiernos locales podrían ofrecer sinergias con economías de escala a sus comunidades y aprovechar su infraestructura para realizar obra pública, de forma que los ciudadanos no esperen entre 18 y 24 meses en el proceso de la contratación de la obra pública y con esto sientan más

confianza en que se están haciendo bien las tareas y que los administradores públicos actúan con honestidad. Sin embargo, una desventaja siempre implícita es no poder contar con el giro de recursos de manera oportuna y constante, por lo tanto, eso es un problema por resolver relacionado con la inversión y el destino de los recursos económicos, por cuanto no reciben debidamente los depósitos de los dineros aprobados. Esto incide en la falta de cooperación para llevar a cabo la respectiva gestión.

Por ejemplo, la Ley N.º 8114 (2001), mejor conocida como la Ley del Impuesto Único a los Combustibles, dispone la transferencia parcial del dinero recaudado por el Estado para las municipalidades. Esto ocasiona serios problemas de gestión, pues ello deriva en incumplimientos en la planificación y administración, al no contar con el dinero necesario de manera oportuna y adecuada para ejecutar las obras aprobadas en el tiempo estipulado. Muchas veces por parte del Gobierno Central no se les depositan los giros en tiempo y forma, esto tiene un impacto en la transferencia de los recursos respectivos para el cumplimiento de deberes y la atención de las demandas por parte de las federaciones municipales y de los gobiernos locales.

En el tema de la planificación urbana existe una gran diversidad de opiniones y criterios, la razón por la cual es una materia transversal radica en la dinámica cotidiana de los gobiernos locales, sobre todo en la afectación de sus facultades de decisión en donde existe para algunas instancias la posibilidad de incursionar en el tema de urbanismo:

se ocupa de la observación y análisis del territorio mediante la planificación y el ordenamiento territorial, buscando la mejor manera de organizar las ciudades, de dotar de los servicios e infraestructuras necesarios a la población de la manera óptima, tomando en cuenta transportes, vivienda, servicios sanitarios, parques públicos y zonas industriales como aspectos primordiales en la ciudad; se centra en encontrar una solución racional y equitativa al impacto que produce el desarrollo social, (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, párr. 1),

todo de acuerdo con lo dispuesto por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Ante la duda con respecto a cuáles órganos y entes nacionales les compete la intervención en materia de planificación urbanística o en el caso de la materia de protección del medio ambiente, vivienda popular o de interés social y de regulación de la publicidad en la red vial nacional, dadas las disposiciones de la Ley N.º 4240 y la jurisprudencia de la Sala Constitucional relativa a la falta de planes reguladores o vacíos en los estos, en otras palabras se debe aplicar la Ley N.º 4240, (Navarro Salazar, comunicación personal, 7 de julio de 2016).

Lo anterior relacionado con lo dispuesto en la Ley N.º 1788, en donde se manifiesta que los planos en los cuales actúa la ciencia del urbanismo, construcción y ordenamiento de las ciudades son:

Diseño Urbano:

Diseña el espacio público y la estructura edilicia.

Planificación Urbana:

Desarrolla el modelo de la ciudad y lo define.

Gestión Urbana:

Analiza posibles ejecuciones del plan hasta alcanzar el único método ejecutable, así como el trabajo ubicado dentro de la dimensión jurídica del urbanismo.

Para el asistente de la Dirección Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), las federaciones municipales afrontan diversas problemáticas relacionadas con lo político, por cuanto no reciben apoyo de los respectivos consejos municipales, pues se pasan en campaña política de manera permanente, lo que les impide apoyar las gestiones administrativas llevadas a cabo, manifestó Solís Rojas (comunicación personal, 16 de agosto de 2010).

1.2 Estado de la cuestión

Diversos estudios tratan el tema del federalismo municipal. Dichos estudios se pueden clasificar en: a) Descripción del acontecer de las federaciones municipales, y b) Propuestas de lo que deberían hacer y cómo deberían gestionarse las federaciones municipales. No ha habido en Costa Rica una investigación que muestre, por medio de datos empíricos, cuál es la realidad o el proceso seguido por las federaciones municipales para la construcción de desarrollo de sus capacidades institucionales (CI).

Entre los estudios por citar está el análisis de FOMUDE titulado “El Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica. Propuesta de Estrategias para Fortalecer las Federaciones Municipales de Costa Rica”. Este es de tipo propositivo y se inscribe en el marco de la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento y Descentralización que tuvo como objetivo: “contribuir a los procesos de descentralización iniciados por el Estado costarricense tendentes a profundizar las prácticas democráticas, así como lograr una mayor gobernabilidad del territorio, mediante el fortalecimiento de los Gobiernos locales”, a la vez se ha buscado el fortalecimiento de la gestión de las federaciones municipales y el régimen municipal para que sirvan de enlace territorial, promover y desarrollar proyectos y realizar una actividad económica común en el nivel local, todo de acuerdo con las siguientes estrategias: gerencial y liderazgo, promoción del desarrollo territorial, jurídica, financiera, operativa, administrativa, desarrollo de recurso humano, de comunicación y relaciones (FOMUDE, 2006, pp. 7-8).

También se identifica un análisis tipo descriptivo de FOMUDE en el cual se hace un recorrido por las actividades de las federaciones municipales, según el siguiente detalle:

El presente estudio describe la situación real de las federaciones de municipalidades en Costa Rica, con base en un conjunto de áreas de funcionamiento, delimitadas en los siguientes aspectos:

Administrativo

Técnico

Operativo y

Financiero

El propósito de este diagnóstico es fundamentar “una propuesta técnica que defina una estrategia y metodología, que permita:

Dirigir, orientar y fortalecer las federaciones de municipios de Costa Rica, a fin de lograr el buen funcionamiento de las mismas (sic).

Darles sostenibilidad a los procesos: jurídico, financiero, administrativo y operativo.

Establecer modelos de estructura orgánica funcional y eficiente.

Identificar los puntos críticos para lograr sensibilizar las federaciones. Establecer mecanismos de articulación y consenso con los diferentes actores locales, regionales y nacionales.

Establecer programas de capacitación y formación.

Desarrollar programas y proyectos integrales/ sectoriales” (TORs). (FOMUDE, 2006).

Con este trabajo se pretende alcanzar una propuesta descriptiva posterior de la realidad que afrontan los gobiernos locales costarricenses asociados en federaciones municipales, con la reivindicación de:

En este sentido, el fortalecimiento de las federaciones puede significar una inversión de mediano y largo plazo, no sólo como fortalecimiento del Régimen Municipal, sino también, como una posibilidad de adaptar los recursos sociales y económicos que posee el país, a las necesidades más específicas de las regiones y sub regiones. Es decir, las federaciones pueden jugar un **rol** de *enlace*, *intermediación* y *facilitación* entre lo local y lo nacional; entre el Gobierno Central y los gobiernos locales (FOMUDE, 2006).

Dicho informe es un documento propositivo, pues expone acercamientos a la solución de multiplicidad de problemas afrontados por los gobiernos locales para atender las demandas de su ciudadanía, para lo cual han optado por la vía del asociativismo, como una alternativa de unir esfuerzos para desarrollar proyectos

que tuviesen beneficios en común y que repercutieran en la población, por otra parte muestra las federaciones o mancomunidades como instancias para la solidez de la institucionalidad local, como un concepto nacional de un Estado organizado en municipalidades, consejos municipales de distrito y a las federaciones en condiciones realmente adversas para el desarrollo y consolidación organizacional, esto incluye la sostenibilidad financiera.

En dicho estudio se plantea como dimensión de análisis el liderazgo, al concluir que éste no está garantizando el compromiso necesario para la gestión eficiente, eficaz y la generación de economías de escala, además de que la credibilidad de las municipalidades respecto de la federación es baja. Respecto a la situación financiera, se alega que el escenario financiero de las federaciones es precario, debido a que estas reservan fondos para asegurar la capacidad operativa en el mediano y largo plazo, al subejecutar sus limitados presupuestos con las consecuencias que esto conlleva.

En relación con la operatividad y administración, se determinó que la mayoría de las federaciones tiene una baja capacidad operativa, administrativa y técnica para cumplir con sus planes y proyectos, aparte de que jurídicamente no se crean las condiciones de certeza para la reducción de la incertidumbre jurídica ni para las definiciones y las atribuciones atinentes a las federaciones municipales, además el estudio enfatizó en el análisis de gestión, se concluyó en un conjunto de áreas críticas y debilidades que deben ser estudiadas y resueltas. (FOMUDE, 2006).

Las dimensiones de análisis anteriores fueron pensadas como un referente en este estudio, empero para los efectos investigativos las dimensiones de análisis corresponden directamente a los conceptos elegidos: a) Capacidad institucional, b) Asociativismo municipal, que serán expuestas con amplitud en el capítulo II, del marco teórico conceptual, con el fin de establecer sus divergencias y convergencias. Por otra parte, establecer los puntos de inflexión en los cuales se han cruzado y han impedido el fortalecimiento del asociativismo. Asimismo,

identificar la apertura de ventanas a temas considerados durante el proceso de investigación, cuando están de por medio variables tales como: legislación permisiva, intereses comunes, cohesión territorial, capacidad financiera, coyuntura política interna, comunicación/coordinación, liderazgo facilitador e impulsor, entre otros.

La Fundación DEMUCA ha realizado también una serie de publicaciones relacionadas con el tema, tal es el caso de Reflexiones para el Debate (5), Asociacionismo Municipal en Centroamérica, Asociativismo en Centroamérica: fortalezas, debilidades y perspectivas, según lo anterior con la intención de que “el material se convierta en referencia, análisis y reflexión que enriquezca a nuestras instituciones municipales”, pues abordan ejes temáticos, tales como: Asociativismo, algunas reflexiones teóricas y la experiencia española; algunas experiencias de asociativismo en Centroamérica y Hacia una puesta en común: trabajos de grupos. (DEMUCA, 1999, p. 5).

También se consultó un estudio tipo descriptivo elaborado por DEMUCA, denominado *Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociacionismo Municipal*, el cual presenta estudios de caso de Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala, bajo dos macrotemas: el marco jurídico de las asociaciones municipales de cada país, sus principales problemas y propuestas de reforma, a su vez problemas del marco jurídico de las asociaciones municipales en cada país y propuestas de reforma legislativa con las siguientes dimensiones de análisis: a) creación, competencias y naturaleza jurídica, b) organización interna, c) funcionamiento y d) financiamiento, en el cual se concluye lo siguiente:

- a) Establecer a nivel constitucional de cada país la potestad de asociación de los gobiernos locales, pues una potestad legal es más frágil, dado que es susceptible a cambios o derogaciones, por lo que se debe buscar brindar un marco con carácter de permanencia, por ende, cualquier norma inferior dictada en contra de la asociatividad, podría ser anulada al ser declarada inconstitucional.

b) En ninguno de los ordenamientos jurídicos en análisis se establecen cuáles deben ser sus estructuras internas ni cómo deben organizarse, se puede concluir que la organización queda a la total discrecionalidad de los municipios, y serán los estatutos internos de cada asociación quien definirá las estructuras internas y, dados los grandes vacíos legales en la generalidad de los países sobre el asociativismo municipal, los estatutos se convierten en un instrumento esencial para la organización y funcionamiento de la asociación municipal.

c) Toda asociación municipal necesita tener claro, a cuáles normas deben sujetarse para funcionar. La determinación de si se registrarán por el derecho privado o por el derecho público se convierte en una cuestión fundamental, pues ello les indicará los procedimientos internos para la contratación de personal, para la adquisición de bienes, para el control de sus actos y fondos, y para poder constituir empresas públicas.

d) El financiamiento para todo ente local, sean las propias municipalidades o las asociaciones municipales, es una cuestión clave para su funcionamiento y cumplimiento de objetivos. Se identifica como una de las principales debilidades y problemas de las asociaciones municipales, en todos los aspectos. En cuanto a sus mecanismos de financiamiento, se puede afirmar que la única fuente claramente establecida son las cuotas de las mismas municipalidades asociadas, lo cual las lleva a depender de una sola fuente de ingreso, debido a que lo que se conoce como autonomía para generar ingresos prácticamente es inexistente en todos los países pues carecen de potestad tributaria, de potestad para la venta de servicios, no son reconocidos como sujetos de crédito, ni tampoco como beneficiarias directas de fondos o transferencias públicas. DEMUCA, (2007, pp. 11-15).

La investigación plantea opciones para llevar a cabo el trabajo de acuerdo por competencias, entendidas como “los quehaceres sustantivos de los entes locales. Es decir, todo aquello, relevante, que estos entes hacen para satisfacer las necesidades de sus pueblos, para mejorar su calidad de vida” (DEMUCA, 2008, p. xiii).

En la revisión bibliográfica realizada sobre el estado del arte del tema de investigación, no se identificó un estudio que analice de manera integral las capacidades institucionales de las federaciones municipales costarricenses, a saber la orientación dada en esta investigación, al igual que la importancia de desarrollar un estudio para visibilizar, por medio de la sistematización de las experiencias realizadas por las federaciones municipales, el valor que tienen en la

prestación del servicio municipal y de lo hecho por ellas a manera de sinergia para la generación de economías de escala, prestación de servicios con calidad, eficiencia, eficacia y con funciones descentralizadores de las organizaciones.

1.3 Delimitación de objeto de estudio

Este estudio abordará y sistematizará la situación actual del acontecer del federalismo municipal costarricense desde sus espacios de capacidad institucional, para coordinar y gestionar servicios públicos locales los cuales trascienden el ámbito cantonal propio de cada municipalidad miembro.

El estudio se centrará en el análisis del proceso por medio del cual la Federación de Municipales de Cartago (FEDEMUCARTAGO) y la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) han construido sus capacidades institucionales para alcanzar, de forma eficaz y eficiente sus objetivos, con la finalidad de brindar servicios de calidad mediante la generación de economías de escala, con base en la formulación y ejecución conjunta de proyectos e iniciativas de interés común y regional durante el período 2000-2010. El concepto de capacidad institucional será definido más adelante en esta investigación.

Por una parte, la Federación de Municipalidades de Cartago se seleccionó por ser una federación que se esfuerza por el desarrollo integral de la provincia de Cartago, mediante la promoción de la unión de los esfuerzos de los gobiernos locales y de un desarrollo sostenible, el cual potencie el bienestar y calidad de vida de las localidades y sus habitantes. En el caso concreto de la Federación de Municipalidades de Cartago se estudia el proyecto ordenamiento territorial, referente a la Planificación Urbana de los Planes Reguladores Cantonales, el más antiguo de la Federación y de su Unidad Técnica, por cuanto es el único que ha permanecido en el tiempo y ofrece las condiciones para la investigación.

Por otra parte, la Federación de Municipalidades de Heredia se selecciona por cuanto tiene a su cargo el fomento de la coparticipación interinstitucional para el fortalecimiento integral de las municipalidades del cantón, con el fin de obtener el mayor provecho de los recursos disponibles, para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en la región herediana. En el caso concreto de la Federación de Municipalidades de Heredia, se estudió el proyecto de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Heredia, uno de los programas más trascendentes para la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, el cual es un proyecto relevante que beneficia a las municipalidades de la provincia de Heredia, por cuanto tienen acceso a información valiosa, sensible de las realidades de sus territorios, de sus comunidades y de las necesidades y demandas de su región, y con las facultades para la investigación.

1.4 Justificación

El estudio desde la perspectiva académica propone avanzar en la operacionalización del concepto de capacidad institucional, identificar el dinamismo entre sus variables, niveles y procesos entre las federaciones municipales elegidas para ejecutar la investigación, además permite el avance en el desarrollo de conocimientos generados en las dos últimas décadas en torno al concepto de capacidad institucional, además de los elementos que la constituyen y cómo se determinan, por medio de evidencia empírica, cuáles de esos elementos afectan la capacidad institucional, al mismo tiempo cómo podrían ser más relevantes y cómo varían en un esquema tradicional.

La investigación, como utilidad práctica, pretende brindar información a los tomadores de decisión con la finalidad de corregir aquellos elementos que estén afectando la capacidad institucional (CI) de las federaciones municipales para alcanzar sus objetivos e identificar qué está afectando el fortalecimiento, la eficiencia, la eficacia, el financiamiento y las económicas de escala en la

prestación de servicios municipales (mancomunidad), al señalar sus retos en lo relativo al asociativismo municipal.

1.5 Preguntas y objetivos de investigación

Pregunta principal

¿Cuál ha sido el proceso seguido por las federaciones municipales costarricenses para la construcción de sus capacidades institucionales, en particular la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia y qué potencial déficit de capacidad todavía pueden persistir?

Preguntas secundarias y orientadoras del trabajo de investigación

¿Cuáles oportunidades y retos presentan, a las federaciones municipales, el marco institucional que las regula?

¿Cuáles características presenta la capacidad política de las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

¿Cuál nivel de capacidad administrativa poseen las federaciones municipales objeto de este estudio para el logro de sus objetivos?

¿Qué nivel de capacidad organizativa han logrado desarrollar las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

1.5.1 Objetivos

Objetivo general de la investigación

Examinar el proceso de construcción de capacidades institucionales de la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia y así evidenciar sus potenciales déficits de capacidades.

1.5.2 Objetivos específicos

a. Reconstruir la trayectoria histórica de creación de la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia para dimensionar las bases de sus capacidades institucionales.

b. Examinar el marco institucional que regula el funcionamiento de las federaciones municipales en Costa Rica en general y de las federaciones objeto de estudio en particular con el propósito de identificar límites inherentes al ejercicio de estas organizaciones.

c. Determinar el nivel de capacidad política, organizativa y operativa de las federaciones objeto de estudio a fin de constatar las potencialidades enfocadas al logro de sus objetivos.

d. Identificar las principales dificultades afrontadas por las federaciones municipales estudiadas para el logro de sus objetivos para subrayar los déficits de las distintas capacidades analizadas que persisten en el tiempo.

e. Determinar la percepción de las personas usuarias sobre la calidad de los servicios brindados por las federaciones objeto de estudio con la finalidad de detectar oportunidades de mejora asociadas a la construcción de sus capacidades de nivel meso.

1.6 Alcances y limitaciones de esta investigación

Referido a los alcances es menester hacer hincapié en que el estudio se circunscribe a investigar dos federaciones municipales la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipales de Heredia y concretamente en sus dos programas esenciales: Planificación Urbana de los Planes Reguladores Cantonales y Manejo Integral de Residuos respectivamente, seleccionados de acuerdo con lo mencionado en el apartado 1.3 Delimitación de objeto de estudio.

En cuanto a las limitaciones es pertinente aclarar que la presente investigación no trata de hacer generalizaciones, sino comprender hechos en su contexto real, por lo tanto, no será extensivo el conocimiento adquirido a partir de todas las federaciones municipales.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL Y MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo se expone la propuesta del marco conceptual y metodológico que sirvió de fundamento al desarrollo del tema de capacidad institucional y se exteriorizan los diferentes elementos integradores y sus conceptos más relevantes.

El capítulo se organiza en dos secciones, en la primera sección se presenta el marco conceptual y en la segunda sección la estrategia metodológica de la investigación.

2.1 Marco Conceptual

En la presente sección se examina la teoría y los conceptos a partir de los cuales se analizaron las evidencias empíricas recolectadas como parte de esta investigación. En primer lugar, se explica el por qué ocurre un cambio en el paradigma de la administración pública burocrática hacia la nueva gerencia pública, ya que como parte de este cambio se promueve tanto desde la academia como de los organismos internacionales, el desarrollo de las capacidades institucionales con el fin de mejorar el logro de resultados de las organizaciones estatales.

En segundo lugar, se analiza el concepto de capacidades institucionales el cual tiene tres componentes: la capacidad administrativa, la organizativa y la capacidad política, también se analizan las propuestas metodológicas para su estudio.

La sección finaliza con el análisis del concepto de asociativismo municipal, el cual se desarrolla con más fuerza a partir de la década de los noventa, como parte de los esfuerzos internacionales de fortalecimiento de las actividades municipales en la promoción del desarrollo.

2.1.1. Del paradigma burocrático a la nueva gerencia pública

Modelo Burocrático

Max Weber (1984) realizó estudios sobre las organizaciones y desarrolló una teoría de las estructuras y las relaciones de autoridad, basada en el tipo ideal de organización a la cual denominó la burocracia, como una forma de organización fundada en el trabajo con una jerarquía claramente definida, normas y reglamentos detallados y relaciones interpersonales, tal y como se aprecia en la gráfica 2.1, características de la burocracia.

Gráfica 2.1. Características de la burocracia.



Fuente: Elaboración propia, con base en Robbins, S. y Coutler, M (2015).

Para Weber (1984), la burocracia resulta un “tipo ideal de organización” (p. 212), en su nivel más básico, delimitada por una estructura de dominación legal ejercida por medio de un cuadro administrativo aplicable a grandes organizaciones tanto del estado como del sector privado, además representa una estructura administrativa y de personal de una organización; sin embargo, se reconocía que

la burocracia ideal no existía en la realidad, a pesar de ello la propuso para teorizar acerca de cómo podría cumplir el trabajo en grupos conformados por un elevado número de personas, esto le valió que su teoría se convirtiera en el modelo de diseño estructural para muchas de las grandes organizaciones, “la burocracia tiene mucha relación con la administración científica en términos ideológicos, dado que comparten la racionalidad, la predicción, la impersonalidad, la competencia técnica y el autoritarismo” (p. 212), de ahí que el tipo ideal de organización continua utilizándose para describir a muchas de las organizaciones contemporáneas.

Weber (1984) fue el fundador del estudio sistemático sobre lo que denominó la burocracia refutando, criticando y ampliando las apreciaciones de Marx. Por otra parte, intentó probar que el capitalismo fue influido fuertemente por los valores éticos, religiosos y, que, por lo tanto, las relaciones económicas no podían explicar únicamente las concomitancias de fuerza en el capitalismo. Tal y como lo había planteado Marx, también definió la burocracia como la forma más eficiente de organización, según la complejidad de los aparatos estatales, de las dependencias gubernamentales y al pensar en las necesidades de sociedades cambiantes y dinámicas, por lo tanto, la teoría de la burocrática se podría definir como una forma de organización basada en las conductas racionales de las personas para alcanzar los objetivos institucionales, (pp. 178-179).

Weber (1984) identificó como normas básicas fundamentales para el desarrollo burocrático las siguientes:

1. Los cargos constituyen el núcleo principal del cuadro administrativo burocrático.
2. Existe un sistema de carrera administrativa.
3. Posición externa e interna neutral del burócrata con respecto al cargo (es una profesión, es de comportamiento impersonal).
4. Funcionarios organizados por jerarquía de mando.
5. Remuneraciones sobre salarios sin gratificaciones por servicios.
6. Los niveles de autoridad están determinados por el trabajo o la función desarrollada.
7. Nombramientos por méritos y calidad de trabajo.

8. Trabajo sobre procedimientos y normas establecidas.
9. Registro en papel de todas las actividades desarrolladas y se basa en documentos y procedimientos por escrito (formularios, comprobantes, certificaciones etc.), (pp. 716-741).

Estas normas facilitan el cumplimiento de las funciones en las organizaciones por parte de las personas, pues les brinda un procedimiento para su ejecución y un abordaje para su realización, también indicó la hoja de ruta para diversas aristas como por ejemplo al señalar las estructuras de dominación legal ejercidas en las organizaciones por la vía de lo político, de igual manera postuló que la economía monetaria se vería afectada por las transacciones en dinero ejecutadas por las personas y los agentes económicos y que le permite a las organizaciones elaborar un flujo de ingresos y gastos, colateralmente las actividades llevadas a cabo en las organizaciones de manera vasta y profusa sería superior a cualesquiera otra forma administrativa.

El autor postuló tres conceptos principales los cuales han influido en la teoría administrativa, a saber, el concepto de burocracia en el cual se encuentran todas las actividades realizadas en las organizaciones tanto personales como colectivas. El concepto de autoridad el cual cuenta con la posibilidad de girar órdenes de acatamiento obligatorio para las demás personas, ya sea porque las gira de manera legal y, por ende, hay que acatarlas por cuanto fueron emitidas por los mecanismos adecuados, asimismo, está la persona quien por sí misma logra que las otras personas le obedezcan, al establecer una relación de autoridad y las forma tradicional en que se han llevado las gestiones o por quienes las han establecido y, por último el modelo ideal de burocracia en donde se establece la racionalidad de las personas en la formulación, elaboración y ejecución de la administración.

En su teoría de la dominación, Weber (1984) estableció las condiciones en las cuales la persona que detenta el poder justifica su legitimidad y las formas en que los sujetos sobre los que se ejerce el poder se someten a él. Evidentemente no es suficiente con la legitimación del poder, es preciso un cierto grado de organización

administrativa que permita el ejercicio del poder, por lo tanto, se distinguen tres principios de legitimación los cuales permiten distinguir los tipos puros de dominación:

Dominio legal: en donde la vigencia de la legitimidad tiene carácter racional, y se apoya en la fe en la legalidad de los órdenes establecidos y del derecho a dar órdenes en los llamados al ejercicio del dominio. Se presta la obediencia al orden establecido legalmente, de forma impersonal, por ejemplo, en un código legal o por un conjunto de normativas y a sus representantes solo en cuanto sus órdenes se apoyan en tal legalidad. Las leyes o normas establecidas delimitan qué tipo de autoridad puede ejercer el gobernante.

Dominio tradicional: se apoya en la fe cotidiana en la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los que han sido llamados a poseer autoridad dentro de los ordenamientos tradicionales. Se cree en la rectitud absoluta de la forma tradicional de hacer las cosas. La obediencia se presta a la persona del llamado a desempeñar dicha autoridad tradicional, al señor vinculado a la tradición, en virtud de la piedad hacia lo acostumbrado y el poder del señor tradicional le viene por mecanismos como la herencia. La estructuración organizadora es aquí o patriarcal o feudal.

Dominio carismático: Se apoya en una entrega de la persona a quien considera líder absoluto que rompe lo cotidiano y ordinario, rindiéndose a la fuerza (personalizada, encarnada en el líder) de santidad o heroísmo que se interpreta posee una persona, así como a los órdenes que ésta ha revelado o creado. Al dirigente o líder considerado carismático se le obedece en virtud de una confianza personal en lo revelado, en lo heroico o en lo ejemplar dentro de un determinado ámbito. El aparato organizativo en este caso está muy poco estructurado, es inestable, actúa normalmente a través de la actividad de algunos seguidores más próximos al líder, (pp. 706-716).

Para Crozier (1996) el modelo del estado burocrático tiene sus orígenes “en los estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete”, gracias a la práctica hereditaria de “imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real”. Sin embargo, fue Weber quién brindó la mejor conceptualización del paradigma burocrático, conocido como modelo weberiano, basado en la racionalidad propia de una sociedad legal, racional o burocrática, describiéndola como de carácter legal, formal y racional, con el objetivo de maximizar la eficiencia de la organización y su enorme capacidad para obtener

logros, considerándosele “la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna”, (s.p.).

Ante esta realidad Crozier (1996), se cuestiona cómo es que el modelo burocrático se desprestigió y responde con críticas hacia ese modelo:

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas.

La obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable.

La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que, a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad.

Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vio en la necesidad de dictar cada vez más reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad, (Crozier, 1996, s.p.).

Crozier (1996) observa que la transición del paradigma burocrático hacia la gerencia en la administración pública es una cuestión de cultura, para la cual hay que pensar la estrategia adecuada para el cambio y, para eso, hay que considerar el conocimiento, la evaluación de resultados y la toma de decisiones, dado el incremento de las actividades administrativas en conjunto con las relaciones de poder tanto en la esfera pública como en la privada, en efecto considera fundamental el desarrollo de capacidades para manejar la creciente complejidad versus la poca disponibilidad de recursos para hacer frente a la transición del cambio cultural y las técnicas empleadas

Por ende, es imprescindible la inversión en conocimiento, el entrenamiento de los operadores y los líderes de las instituciones quienes abonen profesionalización para la eficiencia y la optimización de los productos, así pues, su propuesta procura la convergencia entre la estrategia apropiada, el conocimiento de los problemas y el personal con conocimiento para resolverlos.

Esto ha conducido a una fragmentación y subordinación como consecuencia de que el modelo burocrático paralice las comunicaciones y limite a la creatividad e innovación, pues las personas creadoras e innovadoras huyen de la rutina y de las prácticas aceptadas, se salen de la costumbre y hacen cosas diferentes para mejorar. En cualquier caso, los servicios deben ir en paralelo con el entendimiento de las demandas de los clientes potenciales y reales, en otras palabras, afectado por el sistema jerárquico del modelo burocrático (Crozier, 1996, s.p.).

Bresser (1997) señala que el elemento del nivel interno combina la llegada de la globalización y la pérdida de autonomía de los Estados, traducido esto en políticas económicas desarrollistas, las cuales dejaron de ser efectivas. Súbitamente estas políticas se enfocaron en preparar a las empresas para la competencia generalizada, Estado y mercado dejan de considerarse como alternativas antagónicas para convertirse en factores complementarios de coordinación económica. En cualquier caso, a partir de los años de 1970 y focalmente en los años de 1980, la economía mundial vuelve a enfrentar otra gran crisis. En América Latina los efectos de la crisis son más concretos debido a la resistencia encontrada para una reforma de ajuste fiscal, el Estado pasar de ser un “factor de desarrollo a un factor de obstáculo” (p. 28).

La Nueva Gerencia Pública

Barzelay (2001) en su definición abstracta de lo que es la Nueva Gerencia Pública indica que es: “un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales” (p.1).

La discusión acerca del argumento es incipiente en América Latina, es un campo en el cual todavía hay que debatir y discernir con la realización de esfuerzos de ejercicios intelectuales para alcanzar convencionalismos sobre el fondo, pues la

temática se trasluce con términos como: “políticas de gerencia pública”, el cual podría ser aceptado como “reforma administrativa”, por cuanto están relacionadas con “orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo”. Sus instrumentos de aplicación son: “reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, procuraduría, organización y métodos, auditoría y evaluación” (p.1)

Lo anterior, abarca referencialmente, todo el quehacer institucional del sector tanto público como privado, convirtiéndose en una arista tan amplia que alude al suministro de los servicios públicos, entendidos como el “desempeño de las funciones gubernamentales, en el sentido corriente, así como a la regulación, la imposición y la defensa, en un sentido amplio” y, cuando habla de suministro lo hace “aludiendo las funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión”, todo en el contexto de una organización, utilizando el término en función de su sentido habitual es decir “una entidad burocrática o de otra naturaleza, o en sentido más amplio una red de entidades involucradas en la provisión de un servicio público” (pp. 1-2).

Para Barzelay (2001) la Nueva Gerencia Pública tiene su origen “como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno” (p.2). El término actual fue acuñado por los “cientistas políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia”, ha sido tratada por científicos políticos y administrativistas públicos en el eje del diseño organizacional, determinado como un “argumento administrativo: conjunto de doctrinas y valores administrativos”, así como un “clima de opinión: establecimiento de la agenda referida a una filosofía administrativa orientada a explicar el cambio en cuanto al diseño organizacional en sistemas complejos de gobierno” (pp. 25-26).

Se plantea que los modelos de la nueva gestión pública surgen en el Reino Unido y que han influido cuando llegaron a los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda y de ahí hacia el resto del mundo. Guerrero (2001), por su parte expresa que es en Francia en el año de 1812 que Charles-Jean Bonnin utilizó por primera vez el término de gestión y que había nacido con la ciencia de la administración, refiriéndose a la “gestión de los asuntos públicos” (s.p.). En la década de mil novecientos ochenta “gestión” comenzó a ser utilizada como expresión contraria a la de “administración” (s.p.) e inspiró un uso frecuente anglosajón como nueva gestión pública, esto da como resultado que el término sea esgrimido como anti-burocrático.

La nueva gestión pública es una técnica emergente de finales de la década de 1990; además, contiene la innovación, la anticipación y una “aptitud” distinta de “gerenciar el cambio”, dado que la política “mundo del voto y del control de los ciudadanos” ya no es el centro, por el contrario se ha producido un viraje hacia lo civil con el “contrato, ejercicio de la libertad creativa de las personas”, en otras palabras se ha propagado la idea de la “superioridad del gestor privado sobre el funcionario público”, debido al desarrollo del mundo empresarial y se da un viraje de orientación de la administración pública hacia el mercado y el cambio de la noción del “ciudadano-usuario”, al redefinir la gestión pública a partir de la “relaciones con los usuarios, con una base de eficiencia y relaciones costo-eficacia” (Guerrero, 2001, s.p.).

Debido a lo anterior se considera que es momento de trascender la racionalización anterior e introducir “modelos de la gestión privada dentro de la administración pública”, al enfatizar en el cliente en lugar del usuario y reforzar las relaciones entre la gestión y el público, redirigiéndose hacia una nueva gestión pública, por lo tanto este nuevo concepto será posible si se hace con las técnicas de la gestión privada, como si fuera necesario privatizar la administración pública, al llevar el cambio hasta la frontera entre lo público y lo privado, por lo tanto la idea de que la nueva gestión pública incluye los dos ámbitos de acción, a saber es el encuentro

de “dos mundos antinómicos”, paralelamente conducir a la administración pública hacia un mundo desconocido la “maximización de ganancias y la venta de productos”, en el cual en su accionar hasta el momento no había sido su fin último (Guerrero, 2001, s.p.).

La administración se ha utilizado tanto para realizar análisis a las empresas públicas como a las privadas y en la actualidad se aplica el *marketing* al sector público, aunque sus lógicas de operación son opuestas, pues la “administración pública es normativa y está dirigida hacia el bien público”, es decir satisface el bien común, mientras tanto el *marketing* “busca satisfacer el bien individual, el privado”, ergo, la administración pública propende con responsabilidades de largo plazo y es inherente al Estado y el *marketing* es de corto plazo y está dirigido al mercado, así las cosas, la administración pública tiene su arraigo en la “lógica política” y el *marketing* en la “lógica económica” (Guerrero, 2001, s.p.).

Por tanto, se está dirigiendo al Estado hacia una nueva gestión de sus asuntos; en este desconocido campo de gestión pública “todavía falta más investigación teórica, por cuanto no hay claridad en cuál es su área disciplinar, dado que es distinta a la economía, al derecho y las ciencias políticas”. La nueva gestión pública debe relacionarse con las disciplinas mencionadas y con la gestión privada, pues “consiste en una multidisciplina, como las relaciones industriales o el urbanismo” (Guerrero, 2001, s.p.).

El propósito de ésta es, según Guerrero (2001, s.p.), en primera instancia “mejorar las habilidades de gestión de los administradores, es decir el saber-hacer”, por otra parte superar y trascender el paradigma burocrático, al mismo tiempo manifiesta que la nueva gestión pública es derivada de la “globalización” y como resultado de la “estandarización de la administración pública en cada país”, concebida con cinco figuras: “el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el

fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor; y la reivindicación de la dicotomía política-administración”.

Por ende, se está frente a una propuesta diferente, la cual se enfoca en realizar una “buena” administración gerencial versus una “mala” administración burocrática, en otras palabras, busca construir nuevas relaciones entre los principios, objetivos, resultados y eliminar los anteriores, en síntesis, es la forma diferente de hacer las cosas, con una nueva manera operativa de realización, (Guerrero, 2001, s.p.).

Para describir esta nueva manera de gestión pública, Guerrero (2001) utiliza la siguiente metáfora:

(...) el modelo neo-gestionario contemporáneo, caracterizado por los cinco rasgos referidos, no constituye un tronco del cual emanan ramas especializadas, sino un tallo relativamente corpóreo alimentado por raíces fuertemente hermanadas. Dicho tallo tiene la denominación general de nueva gestión pública (**new public management**), que en la modalidad británica se llama modelo Whitehall. Bajo la variante estadounidense se conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático. Concebido en la escala global, constituye el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico). Cada una de estas modalidades comparten las líneas generales de la nueva gestión pública, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional: las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el modelo posburocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente., (s.p.).

Para la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) (1987) la nueva gestión pública es exportada por organismos económicos internacionales como la impulsora del mejoramiento de la administración pública; por ejemplo, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en donde su noción principal es una orientación “hacia el cliente”, fundamentada en que “los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes titulares – educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor” y la gran interrogante era su financiamiento con los ingresos estatales, ante lo cual postuló “la orientación hacia el cliente”, (pp. 27-28).

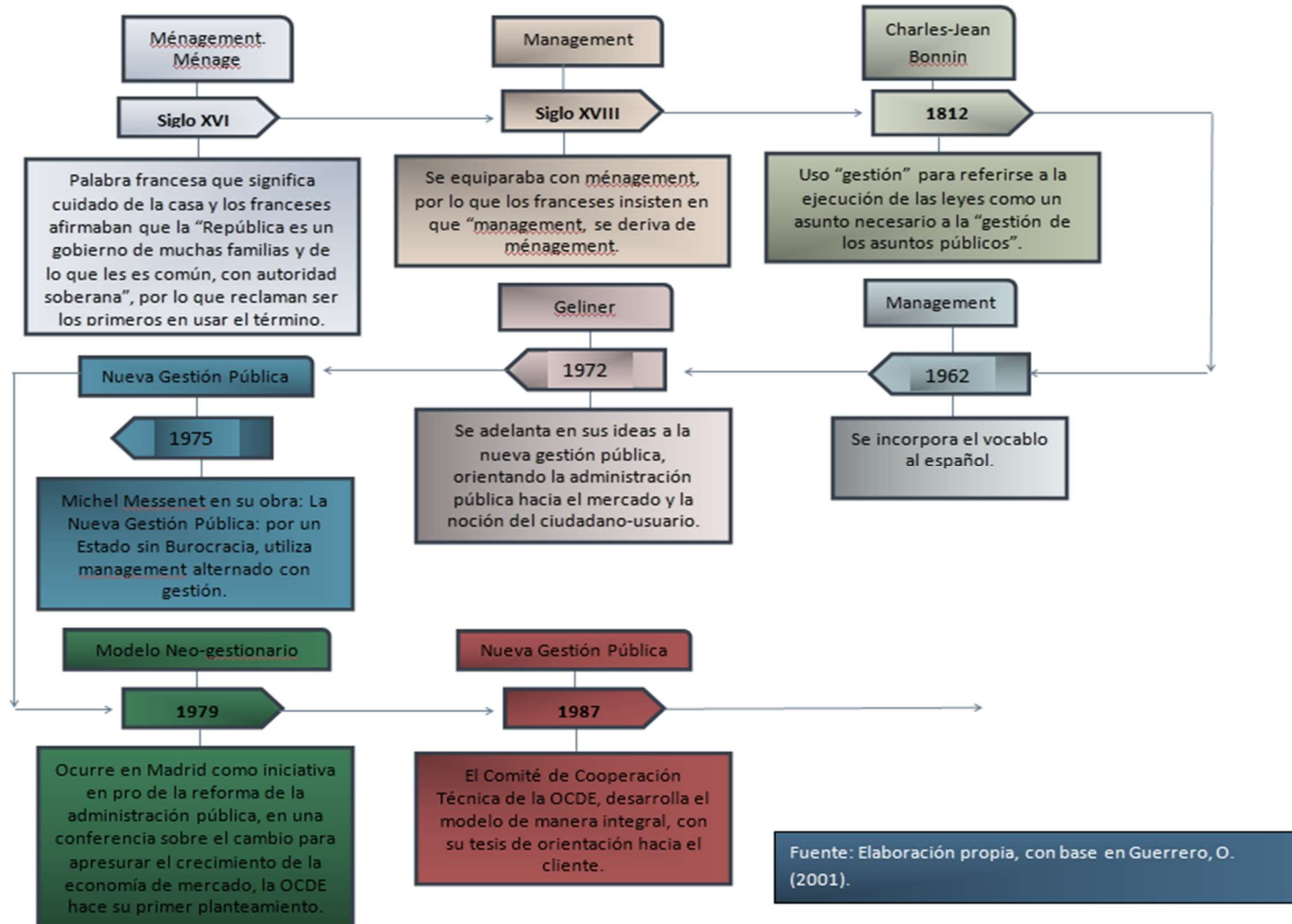
No obstante, esa noción de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) provoca tensión entre el gobierno y la empresa. El gobierno está conformado por personas quienes pretenden mantenerse en el poder a través del voto de los contribuyentes y están en configuración de los monopolios, la empresa está constituida por personas generadoras de ganancias, las cuales obtienen de sus clientes y está animada por la competencia, sin embargo está latente el peligro de que el gobierno se comporte como una empresa, al tomar decisiones rápidas a puerta cerrada para obtener ganancias privadas, esto socavaría indubitablemente a la democracia, también existe la consideración que para los ciudadanos existe la aspiración del buen gobierno, en donde la burocracia sea mínima y la esperanza de que el gobierno encuentre en el modelo empresarial su modo óptimo de prestación de bienes y servicios.

El modelo posburocrático contiene términos comunes como: cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad, por cuanto el modelo burocrático fue superado:

(...) fuente de las ideas y las argumentaciones de la gestión pública”, dado que el modelo posburocrático ha emergido desde el paradigma burocrático de manera progresiva en las siguientes fases: “del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas en operación, (Guerrero, 2001, s.p.).

En la gráfica 2.2 se presenta la línea evolución del concepto de gestión pública.

Gráfica 2.2. Evolución del término gestión pública.



El tema general de la nueva gerencia pública es una reflexión acerca de cómo se deben reestructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo tanto individual como colectivamente, convirtiéndose en un asunto de discusión de los profesionales de la administración pública en todo el orbe: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Italia, sur de Asia, América Latina y África, por dos razones: a) difusión de ideas y prácticas y b) transferencias de políticas públicas por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial. Para dialogar acerca de la nueva gerencia pública, se utiliza la metáfora de las corrientes definidas y aguas comunes. Las corrientes incluyen el liderazgo ejecutivo en el gobierno, las operaciones de la administración del gobierno y las políticas de administración pública, y las aguas comunes son una visión, a veces descontada, acerca de un gobierno bueno y responsable (Barzelay, 2003, pp.241-242).

Ormond, D. & Löffler, E. (1999) consideran que la nueva gerencia pública (NGP), tiene un enfoque muy simplista, dado que se centra en la eficiencia, lo que entra en colisión en darle a la nueva gerencia pública la oportunidad de que se adapte a las necesidades en las cuales se encuentre y que ofrezca la posibilidad de afrontar el futuro como una organización que aprende y aplicar la mejora continua, apartándose de una implementación particular de gerencia pública “reinvención, reingeniería, gerencia de la calidad total, *new steering mode*” (p.2).

La nueva gerencia pública (NGP), no debe ser una única salida para el sector público, por cuanto la administración pública es disímil y necesita diversos sistemas para atender sus múltiples ocupaciones dado que en la praxis la administración pública ha evolucionado con la tecnología moderna de la información que facilita la producción de datos y el análisis pertinente del desempeño, la eficiencia, la eficacia, la sinergia, las economías de escala e impacto.

La nueva gerencia pública debe ser equilibrada y no estar tan cargada hacia los valores económicos, debe promocionar sus productos y enfocarse en la satisfacción de demandas efectivas. Esto lo debe lograr considerando el marco institucional de cada país, por cuanto, existen diversos razonamientos y maneras de realizar las cosas, en donde entran en juego las costumbres, la tradición, lo social, lo político, lo económico, la ética, entre otros.

La nueva gerencia pública (NGP) alude a la necesidad de contar con un gobierno responsable, para ello se cita el caso de los Estados Unidos en donde se entiende por gobierno responsable: “un proceso complejo que implica un control interactivo mutuo entre los centros de poder dentro del poder legislativo, el ejecutivo y el judicial” y en contraposición práctica menciona a Nueva Zelanda, donde las “naciones de gobierno responsable están vinculadas con el sistema gubernamental de fusión de poderes”. También lo hace con los llamados países punteros de la nueva gerencia pública, -Nueva Zelanda incluida-, en donde la discusión profesional del tema se “ha realizado sobre las creencias relativamente estables de lo que constituye un gobierno bueno y responsable”. Manifiesta que en Japón la discusión sobre la nueva gerencia pública “puede mezclarse con debates más amplios sobre el gobierno y la política” (Barzelay, 2003, pp. 243-244).

Sin embargo, la realidad es otra, para la nueva gerencia pública en América Latina se sucedieron errores los cuales exponen que la forma utilizada por la administración burocrática con la aplicación de pruebas de selección y estabilidad funcional fue una circunstancia adversa, además privilegiaron la mediocridad en la clase trabajadora, pues era casi imposible aplicar el despido a los trabajadores, por ende, se dio estabilidad a los más mediocres, a saber “al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados”, al reafirmar que las prácticas burocráticas tienden a tornar rígidas a las organizaciones (Osborne y Gaebler, 1992).

De acuerdo con Guerrero (2001) “el modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar, es decir, un esquema burocrático que se juzga está en quiebra y que lo visualizan como la absoluta erosión de la confianza en el gobierno” (s.p.), por lo tanto existe una desconfianza en las actuaciones de los gobiernos los cuales, muchas veces, se han negado a rendir cuentas de manera transparente y oportuna, esto ha sembrado la incertidumbre en los ciudadanos y han dejado de “creer” en los gobiernos democráticamente electos.

En los años de 1980 el Estado social-burocrático es golpeado por la crisis del Estado intervencionista, paternalista y centralista que con distintos grados de éxito se había intentado establecer en los países latinoamericanos, al considerar que “la crisis del Estado latinoamericano no fue solamente una crisis fiscal; también fue una crisis de funcionamiento del aparato administrativo y, como consecuencia, una crisis de legitimidad política”, por lo tanto, deja al Estado en una situación muy difícil y con una crisis de ingenuidad ante los ciudadanos (Lora, 2007, p.2).

El Estado ha pasado por crisis las cuales tienen diversas causas: fiscales, políticas, económicas, sociales, burocráticas, modelo de desarrollo, ambientales, entre otras, sin embargo estas no son objeto de investigación, pero sí es necesario entender dicha génesis para focalizar la presente investigación hasta concluir con la primera ola de reformas en la década de los años de 1980, el pensamiento político-filosófico del siglo XIX comprendía grandes utopías –el anarquismo, el comunismo y el ultraliberalismo- que compartían la tesis de reproducción del orden social, sin precisar de la presencia del Estado, de donde se puede entender que existía un espacio en el cual debía de terminar con un modelo burocrático que no respondía a las necesidades de la época, pues no se estaban alcanzado los resultados esperados (Oszlak, 2001).

La caída del Muro de Berlín simboliza el derrumbe utópico de ese experimento social y que cede ante el nuevo paradigma que es el liberalismo, el cual restaba protagonismo al Estado como instancia fundamental de articulación social, dos

décadas después el ultraliberalismo se encuentra en retirada en “casi todas las partes y el Estado ha regresado” y vuelve con el beneplácito de los organismos multilaterales de crédito, que anteriormente postularon su reduccionismo, esto por cuanto se dieron cuenta que la economía de mercado alberga “fallas” que solo el Estado puede resolver, ello aunado al ensanchamiento de la crisis de deuda pública en América Latina y la falta de desempeño de los estados más desarrollados, quienes llevaron a la creación de la nueva gerencia pública como una manera de resolver las falencias presentes en ese paradigma.

El surgimiento de la nueva gestión pública, también conocida como *New Public Management* (NPM), es una situación incluida dentro de un proceso de transformación del Estado como eje del cambio y la modernización de la administración pública, derivadas de las reformas de segunda generación y está presente en países como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia y en América Latina (López, 2003).

A raíz de la crisis fiscal de los años de 1980, el modelo burocrático es seriamente cuestionado y tiene como consecuencia el surgimiento del nuevo paradigma de la NGP, cuyo propósito es la creación de una administración eficiente y eficaz tanto en lo productivo como en lo económico, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible y con el desarrollo de servicios de mayor calidad (García, 2007, pp. 38).

Tal proceso está relacionado con la reestructuración del Estado el cual tiende a minimizar diversos ámbitos de su acción tanto económica como social, lo cual es empujado desde los propios organismos internacionales, al enfatizar en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen desempeño de los mercados.

López (2003) coincide con un informe del Banco Mundial de 1997 en el cual se considera una serie de alternativas en el campo de la administración:

(...) fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en méritos), a la apertura de las “principales instituciones gubernamentales” (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentalización de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.)” (s.p.).

Los principales aportes de la nueva gerencia pública son: conduce a un gobierno más económico y eficiente, prestación de servicios de mayor calidad, programas más eficaces, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental, mejora la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos, se puede decir que la relación de la nueva gerencia pública con la capacidad institucional es parte de la forma de concretar la eficientización en el paradigma de la nueva gerencia pública (López, 2003).

De acuerdo con López (2003), en su etapa originaria la nueva gerencia pública era reconocida por “la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos” (s.p.) por ende, la nueva gerencia pública es una reforma a la manera tradicional en que se desarrollaba la gestión pública.

Dentro de estos cambios ,las organizaciones se inspiraban en llevar a cabo sus tareas por objetivos al ser más eficientes con respecto a aquellas regidas por la manera tradicional de las reglas, sin duda son organizaciones más efectivas y flexibles, pues tienen una respuesta más oportuna en la búsqueda de alternativas, por cuanto producen mejores resultados, recomiendan trabajar por objetivos porque ello permite trabajar sin miedo a las equivocaciones, aceptan que es normal cometer errores y natural aceptar sus consecuencias en la colectividad organizacional, esto supera a las reglas que no permiten los errores y son más rígidas, al ocasionar que el trabajo sea más lento y costoso. Además, es imperioso que la administración pública realice su labor y pueda analizar sus resultados, por

esta razón, cuando los resultados no se miden, no se puede saber dónde es necesario seguir invirtiendo, donde se está haciendo o si es prudente destinarla a otras obras, porque todo aquello que no sea sometido al control, seguimiento y a la medición de sus resultados es como si no se hubiera ejecutado (Osborne y Gaebler, 1992).

Para los autores es menester saber cómo, cuándo y dónde se gasta el dinero, en resumidas cuentas, permite estar al corriente si se continua con el gasto en algún rubro que no funciona y que bien podría destinarse en muestra de que sí se pueda y debe realizar, lo anterior solo se logra por medio de la medición de resultados y con los indicadores correspondientes, ganar credibilidad y soporte social con base en resultados.

Dentro de los principios de la “reinvención del gobierno” se considera deseable medir la actuación de las agencias gubernamentales a través de sus resultados, para lo cual se proponen, a veces, instrumentos como la construcción de indicadores y la suscripción de contratos programa entre órganos de conducción política y agencias ejecutoras. El desafío es triple: adquirir la capacidad para traducir objetivos institucionales a metas cuantificables, contar con sistemas de información que den soporte al diseño de indicadores de resultados y, sobre todo, transformar una cultura administrativa que, en el mejor de los casos, solo acepta que se evalúe la gestión en función del cumplimiento de los procedimientos establecidos (Oszlak, 1999).

También la orientación por objetivos (y no por reglas o reglamentos) es, asimismo, un valor entendido, pero no un instrumento de acción. Este principio, estrechamente vinculado con el anterior, presupone varios asuntos: una visión consensuada sobre el papel del Estado, una clara delimitación de responsabilidades (competencias y resultados) de cada institución gubernamental; una definición precisa de los destinatarios y servicios a ofrecer. Es decir,

condiciones en las cuales que el poder y los intereses sectoriales pesan mucho más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión.

Este enfoque hace énfasis en alcanzar soluciones a problemas de gran envergadura social, tales como: superación de la pobreza, crecimiento económico sostenible, mejoramiento en la calidad de vida, incremento en la esperanza de vida, aumento de los promedios de escolaridad, disminución del costo de operación gubernamental, mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo, por parte de instancias estatales y supraestatales (Chica, 2011).

En la siguiente sección se analizan las reformas pertinentes en la administración pública para atender los principios de la nueva gerencia pública.

2.1.2. Reformas de la Administración Pública

Las reformas de la administración pública se sustentaron en los principios de la nueva gerencia pública en dos vías, a saber: (i) los determinantes y (ii) las posibilidades, ambas bajo las premisas de ¿cuál Estado se pretende construir y cuáles serían las relaciones entre los diversos grupos sociales? (Fleury, s.f., p.58).

Según la autora, la necesidad de un ofrecimiento para una segunda reforma se debe al fracaso de las primeras conocidas como “políticas del Consenso de Washington” que consistían en “liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada, y las reformas institucionales y de invertir en educación, generando la discusión sobre el rol del capital social y humano en el proceso de desarrollo económico”, con la esperanza de superar los problemas que padecía la región en ese momento, sin embargo se falló en alcanzar condiciones de desarrollo sostenibles y en condiciones como la reducción de la pobreza y en la distribución equitativa, ello a pesar de los instrumentos para “mejorar los efectos distributivos inmediatos de la baja de las

altas tasas de inflación, el crecimiento no fue capaz de disminuir la vulnerabilidad de las economías frente a la especulación financiera, así como de alterar el perfil regresivo” (Fleury, s.f., pp.58-59).

Ello estimuló ingentes esfuerzos en el encuentro de diversas soluciones a las cuales tuvieron justificación en las teorías del “neoinstitucionalismo y económicas como *Public Choice* y *Principal Agente*” y en áreas como reformas judiciales, seguridad social, servicios sociales, etc., para ello se recurrió a la contratación de expertos internacionales conocedores de instrumentos innovadores de la gerencia pública, como los ingleses y neozelandeses, quienes ya han pasado por el proceso de la nueva gerencia pública (Fleury, s.f., p.59).

Con las demandas de Reforma del Estado se suelen asociar factores como económicos (internacionalización e interdependencia de las economías de los años de 1990), políticos (redefinición de las relaciones de poder, fortalecimiento de organismos supranacionales en los campos financieros y de cooperación, por medio de los tratados de comercio internacionales) y técnicos (revolución tecnológica en la informática y las comunicaciones) conjuntados con la globalización económica y las tendencias de descentralización de los movimientos internacionales, así como la llamada crisis de gobernabilidad y el cambio de los actores en la arena política regionalmente. Estas reformas contextualizaron un Estado reducido en sus funciones, la búsqueda de disminución del gasto público vía la reducción de cargos y privatización de empresas, aunado a una mayor demanda social avivadas por los procesos democratizantes vividos en la región, lo que soportó ajustes para el uso eficiente de los escasos recursos públicos y a la direccionalidad de los empréstitos con los organismos internacionales que impusieron medidas de monitoreo, control y evaluación de los proyectos (Fleury, s.f., pp. 60-62).

También las demandas propugnan un Estado que fortalezca sus instituciones en aras de garantizar su buen funcionamiento y un mercado competitivo con la

creación de escenarios más ventajosos para la economía nacional e internacional, del mismo modo las medidas de reformas de la segunda generación plantean la “reducción de la corrupción, garantía de los contratos, regulación de la producción y la preservación de la competencia entre los diversos agentes económicos, creación de mecanismo de protección de los consumidores, reducción de las vulnerabilidades de las economías versus el capital especulativo, modificaciones administrativas en el ámbito público para alcanzar un mejor desempeño en la economía, aseguramiento del régimen fiscal democrático y descentralizado, haciendo pertinente cambiar la política tributaria, para una mayor inversión en el talento humano y lucha contra la pobreza para ello se requiere una cambio de agenda con políticas más eficientes y eficaces” (Fleury, s.f., pp. 61-62).

Este nuevo quehacer conduce a la denominada gobernabilidad democrática caracterizada por:

- Exceso de demandas generadas como consecuencia de la democratización, creando una desproporción entre éstas y los recursos disponibles,
- Fragilidad de la arquitectura institucional-política (sistema partidario y el funcionamiento precario del parlamento), déficit que amenaza la gobernabilidad,
- Persistencia de un modelo económico excluyente,
- Fortalecimiento de la capacidad del gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad,
- Existencia de normas y valores compartidos,
- Búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de desigualdades.
- Creación de mecanismos de integración social,
- Eliminación de barreras discriminatorias en el mercado,
- Expandir la cultura de la solidaridad (Fleury, s.f., p. 65).

Lo anterior conduce a sesgos importantes como brindarle un énfasis exagerado al alcance de consensos, reglas e instituciones de una gobernabilidad con una configuración normativa, el descuido distributivo social, pues la consecución de la democracia tiene obligatoriamente que garantizar la universalización de la ciudadanía y vinculando los elementos civiles, políticos y sociales, sin ello no sería posible consolidar la institucionalidad democrática (Fleury, s.f., p. 66).

En América Latina se desarrolla un pacto corporativo a la inversa de los países escandinavos, surge, más bien, con un Estado fuerte en el control y en una sociedad sin capacidad de auto organización, autoritario y se construye con intereses representados y no a partir de la interpelación estatal, “el pacto corporativo se fundaba en la relación establecida entre una burocracia estatal fuerte y en organizaciones, relativamente débiles y altamente controladas, de trabajadores y de empresarios. Este pacto permitió un Estado desarrollista con intereses contradictorios y sin una clara hegemonía política, involucró establecer las condiciones para que tanto trabajadores como empresarios acabaran sintiéndose oprimidos por los controles estatales y al buscar nuevas formas institucionales de representación de intereses, relación del Estado con los grupos económicos y las elites políticas consistió en un proceso de compromisos que terminaron por feudalizarlo, al provocar crisis de gobernabilidad explicada por una brecha entre el Estado y la sociedad:

“El hiato entre una institucionalidad estatal rígida, dotada de un flaco potencial de incorporación política, y una estructura social cada vez más compleja y diferenciada agudizó tensiones asociadas al proceso de modernización. Fue instaurado un sistema multifacetado y multipolar de representación de intereses, a través del cual la sociedad sobrepasó al aparato institucional vigente, con la implosión del antiguo patrón de control corporativo del Estado sobre ella” (Fleury, s.f., pp. 67-71).

Llama la atención el “proceso de politización de la burocracia estatal asociado al papel político del Estado desarrollista.” Se produjo una dominante y fuerte organización de los servidores civiles en protección de sus beneficios gremiales, “la reforma del Estado necesaria para la vuelta del desarrollo económico y social en la región no puede basarse en la propuesta del Estado mínimo o de un simple modelo pluralista de organización y representación de intereses sociales”. Es ineludible la coexistencia de la burocracia estatal y los sectores organizados de la sociedad que caracterizan al Estado desarrollista con mediación e independencia (Fleury, s.f., pp.70-71).

Las reformas de segunda generación se construyeron con:

Relaciones de confianza,
Previsión de expectativas y comportamiento,
Organizaciones eficientes y cooperativas en interacciones,
Valores compartidos,
Participación ciudadana (Fleury, s.f., p.73).

Según “la identificación de la lógica del interés público con la lógica contractual privada tiene como consecuencia la transformación del Estado en un conjunto de agencias que se relacionan a través de contratos con otras agencias, públicas o privadas”. Las burocracias públicas con sus diferencias significativas en relación con las empresas privadas han conducido a que la energía de las reformas se focalizará en disminuirlas, reducirlas o eliminarlas de los dinamismos monopólicos, para lo que introdujo “la competencia en mercados o cuasimercados a todos los niveles posibles”, se redefinieron las responsabilidades, transacciones para ser valuados los desempeños, atribuir los alicientes y las retribuciones respectivas, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son:

(...) la separación de las funciones políticas de las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución);
la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes;
el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (*accountability*) (Fleury, s.f., p.75).

La autora, también, señala que el “modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor”, además de manifestar que las propuestas referidas tienen la proposición de que la “reforma del Estado debe adoptar el mismo modelo de gerencia exitoso en el sector privado”. Se critica esa premisa, ya que se considera que la relación dada entre el gobierno y el ciudadano es muy diferente a la relación existente entre una empresa y su cliente, pues sus razones son asimétricas, por consiguiente, no se reduce al gobierno tan solo a la búsqueda

del bien común y cuenta con autoridad pública con la empresa privada que tiene como objetivo el lucro y desconoce los derechos del cliente, quien en las más de las veces trasciende al consumo *per se*. A partir de esto, existen interrogantes e inquietudes a ese respecto y el Estado no tiene vocación de productor tal y como lo entiende la empresa privada, por el contrario, debe encontrar las soluciones que la ciudadanía demanda.

En este ambiente de incertidumbre respecto a las innovaciones tecnológicas y modificaciones socioculturales, es necesario ser muy creativos para suministrar las herramientas necesarias y suficientes en la adquisición del conocimiento y el saber hacer como estrategia en el recurso humano, para lograr el cambio que la nueva gerencia pública propugna como herramienta flexible, cooperativa, participativa, solidaria, entre otras en el logro del bien común.

La estructura del Estado tiene forma de red, en cualquier caso, debe desempeñarse y comportarse de manera flexible para asegurar el proceso de toma de decisiones compartidas. “Para la construcción del Estado-red, sería necesaria la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo:

(...) *subsidiariedad*, indicando la necesidad de descentralización de la gestión de tal forma que los niveles superiores sólo asuman la administración de aquellas actividades que el nivel inferior no sea capaz de desempeñar;
flexibilidad, la administración debe asumir una estructura reticular y una geometría variable en su actuación;
coordinación, formas de jerarquía que mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas;
participación ciudadana, abertura de la administración especialmente a los ‘sin voz’;
transparencia administrativa, establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad;
modernización tecnológica, una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, sólo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico;
transformación de los agentes de la administración, para que sean más competentes y mejor pagados;
retroacción en la gestión, introducción de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje y la corrección de los errores” (Fleury, s.f., p.77).

La propuesta de democratización de la gerencia pública está en la función gerencial y en la perspectiva de transformación tanto del Estado como de la sociedad, por lo tanto, queda un arduo camino por recorrer, pues las estrategias reformistas dependerán de las fuerzas políticas, la movilización de recursos, los intereses sectoriales afectados en cada caso y las reformas encuentran una enconada oposición en los grandes intereses consolidados de las élites en el campo económico y político, asimismo han logrado detenerlas. Ello a pesar de contar con “medidas de reducción del déficit fiscal, vía privatización, reducción del gasto y descentralización, el impulso reformista en relación con la búsqueda de un sistema tributario más eficiente y menos injusto, que asegure una base fiscal para el ejercicio de las funciones públicas, parece estar estancado –si no en franco retroceso” (Fleury, s.f., p.78).

Por lo tanto la acción estatal por medio del Sector Público debe focalizarse en la canalización de las necesidades, así como en las demandas de la ciudadanía y procurar el buen funcionamiento de los mercados, porque el “Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio” Banco Mundial (1997, p.1), por cuanto de otra manera ¿quién más tiene la fuerza para intervenir las relaciones del mercado cuándo presente distorsiones?, ¿quién le devolverá la confianza al consumidor?, ¿quién impondrá la distribución de recursos con equidad en situaciones de vulnerabilidad y alta sensibilidad social?

De acuerdo con el Ministerio de Administraciones Públicas-MAP (2000) de España, “(...) no se puede prescindir del Sector Público o de las entidades que lo conforman, por cuanto aportan la base para mejorar la competitividad de la economía global” (p.34), por cuanto es el Sector Público el responsable de las funciones básicas como infraestructura, vías de comunicación, recurso humano competente para la prestación de servicios con eficiencia, eficacia en su gestión y con economías de escala, a saber postulados del buen gobierno para establecer estrategias sinérgicas con los otros actores de la sociedad.

La misma suerte han tenido las reformas en los “sistemas electorales y políticos, que podrían asegurar más representatividad política y un compromiso mayor con la gerencia pública, tampoco están siendo implementadas” (Fleury, s.f., pp. 78-80), otra predisposición frecuente es la “eliminación de la estabilidad de los funcionarios civiles, permitiendo la reducción del número de empleados públicos” (Fleury, s.f., pp. 78-80). El Banco Mundial considera que la región es la única del mundo que ha revertido el crecimiento del gobierno en los últimos años, puede indicar, más que una racionalización de los recursos el resultado de la crisis fiscal, las calidades de las reformas deben ser sin perder el norte esencial de las funciones del Estado:

(...) la defensa del territorio y de la soberanía nacional;
 la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico;
 la inserción ventajosa del país en el escenario internacional;
 la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos;
 la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico (Fleury, s.f., pp. 78-80).

Las reformas de la administración pública están orientadas a introducir los principios de la nueva gerencia pública y a estudiar la realidad de las organizaciones públicas. En los años de 1980 y 1990 se realizaron reformas tendientes a mejorar el Estado, las primeras fueron conocidas como reformas de primera generación y las siguientes como reformas de segunda generación. Las reformas de primera generación pretendían efectos económicos y de consolidación democrática.

Factores imperantes en la década de los años de 1980 y 1990 (precio del petróleo, deuda externa, agravamiento del riesgo país, “Consenso de Washington”, entre otros), participaron en el impulso de los programas de reforma, con rasgos de descentralización, al otorgar responsabilidades de gestión, privatización al asignar en las empresas privadas el suministro de servicios públicos, tercerización de servicios al conducir a las instituciones públicas al mercado para adquirir insumos y servicios prestados con anterioridad endógenamente, desregulación al eliminar

organismos que acometían funciones las cuales regulaban la actividad socioeconómica y disminución del personal (Oszlak, 1999).

Se plantea que es en la primera generación de reformas que el Estado cambia su composición, a saber, se convierte en uno de los “aparatos más pequeños del mundo”, tales medidas fueron adversadas por cuanto los países no alcanzaron los niveles de crecimiento económicos y saludables que prescribían, a fines de la década de 1990 fueron duramente criticadas (Oszlak, 2001).

En el libro “*La Reinención del Estado*” de Osborne y Gaebler (1992), se indica que la administración pública debe adecuarse al nuevo contexto que se caracteriza por “la competencia global, por la integración de la comunicación, por la economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado”, características irreconciliables con la práctica operacional de la burocracia tradicional, por lo tanto es necesario un nuevo modelo de gobierno con enfoque empresarial, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial, para lo cual postularon los siguiente principios de la nueva gerencia pública en los Estados Unidos de Norteamérica:

- Preferencia por alternativas de producción externa de bienes y servicios: tercerización, asociaciones gobierno-sociedad civil, voluntariado, etc.;
- Gestión participativa de programas y proyectos con los clientes;
- Estímulo a la competencia interna y externa;
- Desreglamentación interna, simplificación organizacional y clarificación de papeles y misiones;
- Evaluación y financiamientos basados en resultados;
- Imagen del cliente como consumidor: con derecho a escogencia, investigación de preferencias y actitudes, entrenamiento en atención y formularios de sugerencias;
- Creación de centros de resultados financieros, promoviendo una acción pública rentable;
- Previsión estratégica de servicios;
- Descentralización y desconcentración: control jerárquico versus autoridad, desarrollo de equipos (*teambuilding*), gestión participativa, cooperación trabajadores-gerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial; y
- Atención de las finalidades gubernamentales a través de la reestructuración del mercado (Osborne y Gaebler, 1992).

En las primeras reformas se había reducido el aparato estatal y esta excesiva reducción había comprometido la paz social y la gobernabilidad democrática, ante esto las reformas conocidas como de la segunda generación están enfocadas en la eficientización del Estado se enfatizaron en señalar la necesidad de transformar el sistema judicial, educacional, salud, estado, rendición de cuentas, transparencia, movilidad en la economía, desregulación estatal, todo con la pretensión de dinamizar las democracias latinoamericanas (Navia, 2003).

Tales reformas incluyen cambios en la legislación, servicio civil, ministerios orientados hacia la labor social, las prácticas laborales, reestructuración del gobierno y del sistema judicial, entre otras, a pesar de que tales reformas se refieren al sistema político administrativo del Estado Norteamericano que es de carácter federal, fueron llevadas a la práctica en países de carácter unitario con el apoyo del *Consenso de Washington* y del Banco Mundial (Oszlak, 1999).

Estas reformas han permitido que se documente en la historia reciente oleadas democratizadoras, las cuales luchan por nuevos derechos sociales representados por desequilibrios en la distribución entre pobres y ricos, el recrudecimiento de la xenofobia y los fundamentalismos religiosos, esto ha apoyado la transformación de las relaciones sociopolíticas dentro de los estados nacionales, aunque un país puede adoptar reformas de segunda generación sin haber amparado las reformas de primera generación. Pero la adopción de reformas de segunda generación no puede ser considerada como reemplazo de la adopción de políticas económicas de disciplina fiscal y liberalización del comercio, por lo tanto, los objetivos de la segunda reforma difieren en contexto y dependen del alcance que haya tenido la primera en cada país (Oszlak, 1997).

En lo fundamental, un problema básico del enfoque empresarial para el sector público es el elevado riesgo de empresarismo, al considerar que la misión fundamental del gobierno es realizar todo aquello que favorezca el bienestar público con rentabilidad social y no lucrativa como ocurre con las empresas, esto

conlleva a una diferencia insuperable entre la administración gubernamental y la administración privada (Chica, 2011).

Dicha incompatibilidad en la naturaleza y fines de entre lo público y lo privado, las reformas de primera generación y las de segunda generación no son complementarias, ni son secuenciales, pues las primeras reformas se centraban en políticas económicas determinadas y las segundas reformas se concentraban en reformas políticas e institucionales que produjeran los procesos típicos de las democracias consolidadas (Chica, 2011).

Existen tres vertientes en el plano de la interacción estado-sociedad: autonomía como prerrequisito para llevar la reforma de la administración pública de manera exitosa y por otra parte la capacidad institucional como el índice de volumen para la implementación de opciones las cuales permitan efectivamente gobernar, con una “adecuada distribución de competencias y responsabilidades, mejor rango de control, ajustada relación entre perfiles ocupacionales y dotaciones, etc.”, esto facilita la correlación de roles que demandan orientación, dirección, coordinación y sanción y legitimidad entendida como el consenso social entre el orden establecido y el papel realizado por el estado (Oszlak, 1997).

2.1.3. Capacidades institucionales: concepto y metodología para su estudio

Para autores como Grindle y Tendler (1997), Hilderbrand y Grindle (1997), Oszlak, (1999), Savitch (1998), Hall (2002), Ospina (2002), Montesinos-Montesinos (2007), Grindle (2008) el concepto de capacidad institucional es un tema que todavía se encuentra en construcción, toda vez que lo catalogan como “capacidad estatal”, “capacidad de gestión pública” o “capacidad administrativa” y que se ha retocado durante años, Rosas (2008), también hace alusión a una *capacidad indicada*, es decir como potencial para cumplir tareas. Es el caso de Migdal (1988), que la define como la capacidad poseída por los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad y Reppeto (2004), paralelamente es la capacidad efectiva entendida como la actuación del gobierno o su desempeño poniendo énfasis en la capacidad de gestión pública es decir en "quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan" y Sikkinki (1993), la concibe como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales.

El concepto de capacidad institucional fue puesto en la agenda internacional por los organismos multilaterales como el BID, Banco Mundial, la OCDE, en el marco de lo que estos organismos han denominado “buena gobernanza”:

Good governance most generally refers to a list of admirable characteristics of how government ought to be carried out—“Sweden or Denmark on a good day, perhaps,” as Matt Andrews has written. Indeed, much of the concept’s popularity can be linked to the positive images it embodies. For the World Bank, for example, attractive characteristics of good governance are accountability and transparency, efficiency in how the public sector works, rule of law, and ordered interactions in politics. The UNDP, which has taken a strong interest in the promotion of good governance, singles out characteristics like participation, transparency, accountability, effectiveness, and equity as its most important characteristics.⁵ Hyden, Court, and Mease refer to dimensions of good governance—participation, fairness, decency, efficiency, accountability, and transparency—that are equally evocative (Grindle, 2008, p.2).

Como parte del componente de eficiencia de las organizaciones estatales, los organismos multilaterales empiezan a promover el concepto de “capacidad institucional” como una característica necesaria para que los gobiernos pudieran alcanzar sus objetivos de desarrollo como reducción de pobreza.

En el nivel local, el concepto de “capacidad institucional” ha estado relacionado con el concepto de “desarrollo local”, el que a su vez fue parte de las respuestas a la crisis fiscal de la década de los ochenta, pues desde el denominado Consenso de Washington se propuso el traslado de competencias desde el nivel nacional al local.

Para una mejor comprensión del concepto de capacidad institucional, la sección se ha dividido en dos partes. En la primera, se reseñan las distintas definiciones del concepto y se concluye con la definición que el autor de tesis utilizará para su estudio. En la segunda se explica la metodología propuesta por Rosas (2008), para analizar la misma.

Capacidad institucional: definición

La definición de capacidad institucional es un concepto “blando”, dado por las múltiples interpretaciones atribuidas y ofrecen una definición elemental: “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (Ospina, 2002, pp. 2).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo enuncia que la capacidad institucional es: “la capacidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y alcanzar objetivos de una manera sostenible.” (PNUD, 2006).

El concepto de capacidad institucional se ha establecido para ocuparse y resolver los problemas públicos entendidos como una necesidad o demanda que el

gobierno ha decidido atender como objeto de su acción y debe actuar por cuanto es un tema clásico de la gestión pública, pues trata de mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado procurando el fortalecimiento institucional (Rosas, 2008).

Aspectos teóricos para el análisis de la capacidad institucional

Para medir y evaluar la capacidad institucional se realizan esfuerzos que conduzcan a conocer los resultados de la gestión pública, para ello se emplean estrategias que muestren en primera instancia los procesos de diseño e implementación, los cuales se caracterizan por ser lentos dados los obstáculos políticos que se han enfrentado técnicamente,

(...) “las iniciativas de evaluación han impulsado la creación de un “stock” de conocimiento en materia de planeación estratégica y medición de indicadores y la capacitación del recurso humano en estas áreas; han generado demandas para fortalecer la coordinación interinstitucional; y han empezado a abrir camino para integrar los procesos de planeación, presupuestación y evaluación del sector público”, políticamente “las iniciativas han enfatizado la rendición de cuentas en la gestión pública, contribuyendo a legitimar el papel del gobierno en un momento de transición en el cual aparecen nuevas formas de gobernanza en la región” (Ospina, 2002, p. 1).

Para Ospina (2005), la preocupación es cómo realizar la evaluación de resultados en la gestión pública para impactar la capacidad del sector público al contrastar la teoría con la práctica y detectar la manera en la cual se pueda aportar en el fortalecimiento de la capacidad institucional, en ese aspecto se acude a la construcción de indicadores de gestión con referentes específicos hacia “la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño que permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública”, “la evaluación promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos

planteados hacia el cumplimiento de la misión” (p.5), con los datos arrojados por la evaluación se construye un sistema de información para conocer:

(...) sobre la calidad de la gestión posibilitará mayor eficiencia a la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de los funcionarios implicados en su implementación - en la medida que delimita mejor el campo de sus atribuciones y deberes-, incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos - en tanto cuenta con bases sustentables de información para la toma de decisiones, y ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público (Ospina, 2001, p.5).

Por lo tanto, con una muy buena labor de evaluación se obtiene información social acerca del proyecto de desarrollo, construcción con equidad y democracia:

(...) el carácter democrático de la evaluación del desempeño en el sector público al relacionar la doble obligación del Estado de responder a un mayor control ciudadano de las acciones del Estado y de formular objetivos que interpreten las preferencias de la ciudadanía: “La evaluación de resultados de la gestión pública... ofrece la posibilidad de articular la transparencia de las acciones del Estado al cumplimiento de objetivos, añadiendo claridad a las responsabilidades de cada unidad gerencial del gobierno y a la labor fiscalizadora que sobre ellas hace la sociedad civil (Ospina, 2001, p.6).

Son importantes los procesos de evaluación realizados hacia las acciones de las entidades que están brindando bienes y servicios públicos. Esa particularidad conducida con transparencia en los procesos de toma de decisiones ofrece resultados valiosos y de carácter público, de forma tal que la ciudadanía conozca las funciones técnicas y políticas las cuales sirven de fundamento operacional de las distintas organizaciones:

(...) “la evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:
 establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (“*accountability*”);
 garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos;
 motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios, y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;

mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;
 mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los distintos niveles del aparato público;
 mejorar la productividad del sector público, legitimando a los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos” (Ospina, 2001, pp.6-7).

La evaluación de la capacidad institucional debe estar dirigida hacia los resultados de las organizaciones, esos resultados planeados y por cumplir para corregir y mejorar la gestión, es la función principal de la evaluación, “la utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución al logro de resultados de dichas acciones” (Ospina 2001, p.6), el objetivo de la evaluación debe abarcar a toda la organización y, para ello se propone realizarla metodológicamente en cuatro dimensiones de la gestión:

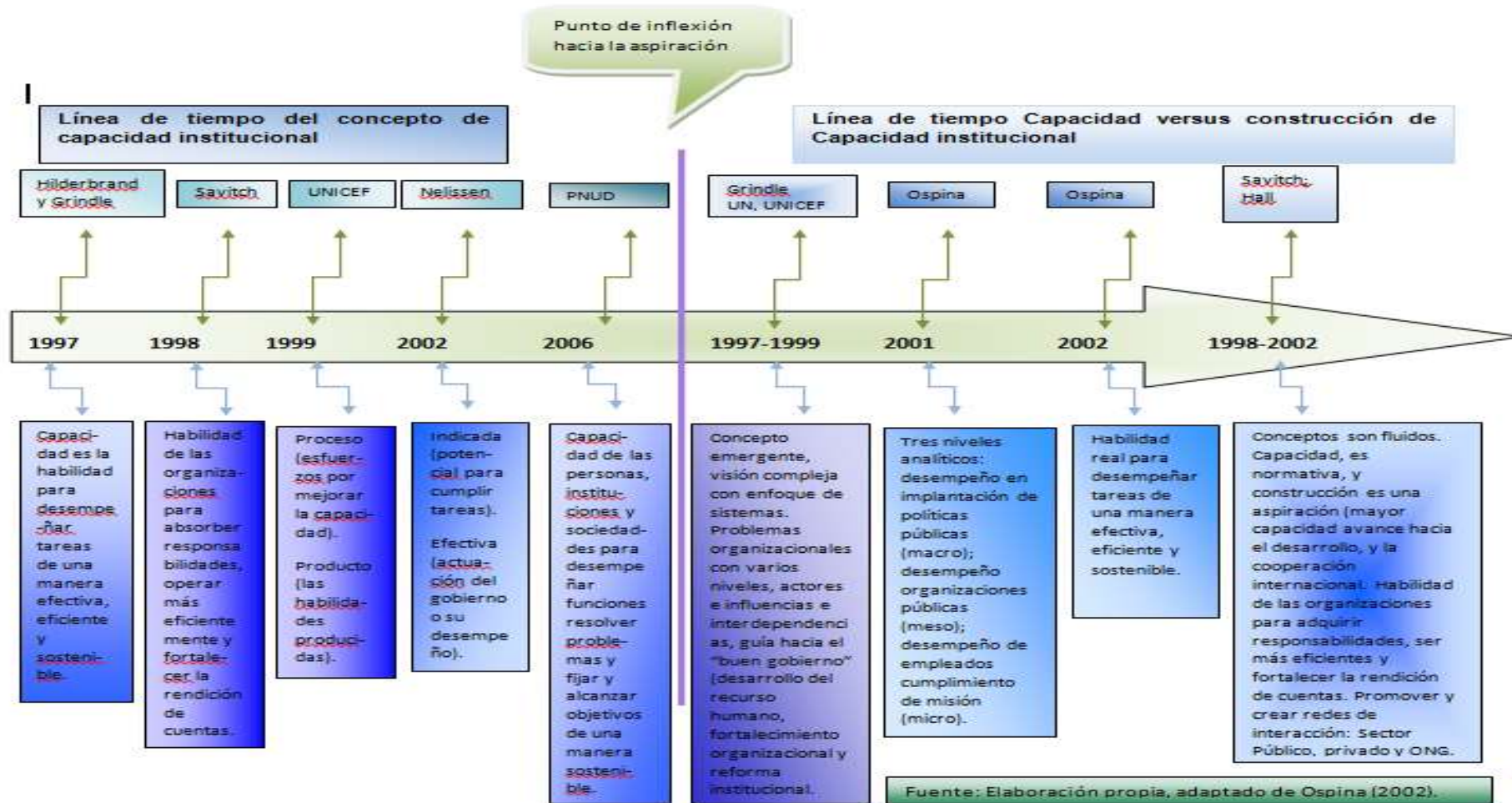
(...) economía (capacidad para movilizar recursos y costo/beneficio), eficiencia (costos considerando los productos), eficacia (cumplimiento de los objetivos) y calidad (la experiencia del servicio por parte del usuario). Para medir estas dimensiones de la gestión, se propone crear indicadores a los objetivos formulados en cada dimensión, considerando por separado la gestión de procesos, de productos (o servicios) y de impactos (Ospina, 2001, pp. 6-8).

Con la expectativa de alcanzar de nuevo el referente a la utilización de los recursos y contar con información pertinente para la correspondiente toma de decisiones:

Se espera, así, que los sistemas de medición usados permitan determinar en qué medida los recursos, los procesos y las actividades realizadas, así como las estrategias implementadas para cumplir los objetivos propuestos, contribuyen de una manera concreta para avanzar en la misión de la agencia en cuestión (Ospina, 2001, p.8).

En la gráfica 2.3, se representa la línea de tiempo que ha sufrido el concepto de capacidad institucional versus la construcción de la capacidad institucional.

Gráfica 2.3. Línea de tiempo: Concepto de capacidad institucional versus construcción de capacidad institucional



Se aprecia el alineamiento organizacional en cuanto a los planes estratégicos, de desarrollo, con conexión a la política para contar con información referente a las diversas organizaciones y buscar las respuestas, al entender las interrogantes:

¿Si la gestión pública moderna debe estar orientada a resultados más que a procedimientos, y si su evaluación debe reflejar esta orientación?

¿Cómo abordar el problema de la gestión del desempeño cuando éste tiene implicaciones que van más allá de resultados medibles en términos financieros? (Ospina, 2001, p.8).

Ante lo cual se propone realizar la evaluación en varios niveles de la gestión:

(...) nivel micro evaluación del desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión. Esta es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial denominada "gestión de recursos humanos". Nivel intermedio de evaluación del desempeño (nivel meso) corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno. La evaluación del desempeño organizacional es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica. Nivel macro está la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, y un cuarto nivel, más macro, se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos.

Como dijimos antes, estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación (Ospina, 2001, p.8).

Realizar la evaluación en los niveles supra permite conocer la gestión organizacional y tener información acerca de la utilización de los recursos con eficiencia y eficacia, súbitamente esta investigación alcanzó hasta el nivel marco, debido a la complejidad y a la amplitud que cada nivel per se implica y los ajustes por realizar en el procesamiento de la información al arrojar necesidades, pues son fases en las cuales hay que realizar aprendizajes y mejoramientos continuos para el desarrollo organizacional, en efecto es tan fuerte y grande el esfuerzo por realizar, pues para llevar a cabo la evaluación del desempeño se hace referencia a un agregado de componentes que admiten los diversos grados en que las

personas alcanzan los estándares y objetivos de las organizaciones (Ospina, 2001, p.10).

Ante la evaluación surgen varias incógnitas, una de ellas ¿cómo utilizar la información obtenida de la medición de la gestión del desempeño?, dado que por sí misma no brinda ninguna garantía en cuanto al mejoramiento en la gestión. Al respecto existe una diferenciación entre “medición del desempeño y gestión del desempeño”:

El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento de un individuo, organización o programa. El segundo se refiere al uso de la información generada por este sistema de indicadores para aprender y tomar decisiones a un nivel más estratégico. La gestión del desempeño está directamente relacionada con la idea de la misión organizacional y ayuda a determinar qué áreas necesitan mejorar para su cumplimiento; mientras que la medición del desempeño es el instrumento técnico para lograr ese objetivo.

La diferencia entre medición y gestión del desempeño radica en el aprendizaje generado cuando los indicadores del desempeño se utilizan de una manera coherente y sistemática para tomar decisiones con respecto al individuo, organización o programa del cual se ha obtenido la información. Aunque existen muchos sistemas de medición, pocos se convierten en herramientas de gestión, porque la medición no produce automáticamente mejores resultados (Ospina, 2001, p.12).

Se propone la siguiente definición para la capacidad institucional y con ella un instrumento de evaluación:

Capacidad institucional se puede definir como el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas para lo cual fueron creadas, sugiere que la capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que un gobierno tiene, la cual a su vez se fundamenta en una preferencia por ciertos valores, describe tres tipos de aproximación: jurídica, económica y política-social.

Cuando el gobierno opta por una aproximación jurídica, sus acciones se rigen principalmente por el hecho de que opera en el marco de una Constitución, en una democracia y bajo principios establecidos de legalidad, orden, protección de los derechos fundamentales y compromiso de gobernar con justicia.

Cuando el gobierno opta por una aproximación económica y de negocios, sus acciones se rigen principalmente por las demandas relacionadas con la ejecución efectiva de las tareas del gobierno. La aspiración es la de manejar el gobierno como una corporación, y las acciones se enfocan a mejorar la productividad de sus organizaciones. Por ello, la evaluación del desempeño cobra un papel relevante, no solo como medio para entender el funcionamiento pasado sino para informar las decisiones futuras.

Cuando el gobierno opta por una aproximación político-social, sus acciones se rigen fundamentalmente por los valores que estructuran la democracia, tales como la representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social.

La capacidad se relaciona con la manera como la entidad en cuestión responde a las demandas del tipo de aproximación administrativa que predomina en el régimen (Ospina, 2002, p. 10).

Se propone un acercamiento del quehacer de la gestión en las organizaciones al mostrar la manera de ¿cómo se hace uso de la racionalidad técnica y política por medio de una herramienta de evaluación?, ¿qué permite descubrir?, ¿de qué forma se genera la capacidad institucional en la organización?, de una manera eficiente, eficaz y con economías de escala, además de la generación de una importante cantidad de información, esta no es suficiente para el mejoramiento de la gestión, sino se hace uso de forma correcta de la misma, para poder a proceder a construir capacidad institucional, para lo cual es necesario no solo contar un sistema de información:

La existencia de los sistemas demanda atención al problema de las competencias requeridas por lo menos en tres niveles de acción: encontrar o formar profesionales para armar los equipos encargados de apoyar la implantación del sistema; capacitar a los funcionarios de las organizaciones para integrar las nuevas tecnologías de evaluación y medición; y socializar a los gerentes para que se conviertan en líderes del proceso en sus propias organizaciones (Ospina, 2002, p. 13).

En la potencialización de los sistemas es menester considerar que la construcción de la capacidad institucional se realiza a través de los sistemas de gestión con perspectiva de mejoramiento del desempeño tanto de tareas como de funciones específicas:

Las actividades para lograr esto se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales, etc. (...) se destaca el aumento de la capacidad institucional con el uso y refinamiento de instrumentos de gestión estratégica, la acumulación de conocimientos sobre técnicas de medición, información e informática, la profundización de la calidad de las relaciones intergubernamentales y el aumento de la coordinación interinstitucional (Ospina, 2002, p.14).

Al respecto otra falencia presente es la forma y la confiabilidad del uso dado a la información, en los diferentes niveles:

Otro problema es la variación en el nivel técnico del recurso humano para manejar las tecnologías de la evaluación. Esto se agrava por la ausencia de una cultura que motive a los funcionarios a tomar en serio el manejo de la información como una función crítica para generar capacidad institucional y aprendizaje. Es difícil entonces confiar en los datos cuando se duda de la confiabilidad de los instrumentos o de los funcionarios que los recolectan (Ospina, 2002, p. 15).

Ante lo cual se propone como medida correctiva, para adquirir capacidad indicada (potencial), la necesidad de esclarecer los indicadores validados y los indicadores que ofrecen una mayor confianza, ello arroja datos que suministran información pertinente, oportuna y real, así la evaluación tendrá una mayor validez para la correspondiente toma de decisiones en diversos ámbitos. También esto contrasta con la problemática crónica del sector público, la cual es la obstaculización para la coordinación entre las distintas burocracias del sector, pues propenden por medio de su alta especialización a proteger su territorio y autonomía, además ofrecen mucha resistencia al cambio, aun cuando el entorno actual les es muy propicio (Ospina, 2002).

Para la construcción de capacidad y el análisis de capacidad institucional existe la metodología denominada SADCI, Sistema de Análisis de Capacidad Institucional, la cual fue desarrollada por el Dr. Alain Tobelem y se “aplica cuando hay necesidad de conocer el grado de capacidad institucional para realizar acciones, evaluar obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones para ello”.

El instrumento SADCI fue concebido para determinar el componente de fortalecimiento de capacidad institucional en programas o proyectos específicos y para asegurar su culminación, en la cotidianidad demostró que también el instrumento puede ser aplicado para medir el déficit de capacidad en la gestión de cualquier organización y para evaluar los resultados sea de un programa o un proyecto, además permite fijar la brecha existente entre la capacidad real y la aspiración de la organización, entendida como el componente de desarrollo institucional, estableciendo que la distancia entre una y otra es la brecha de la capacidad institucional con sus posibles causas y brindar una respuesta de fortalecimiento organizacional para la superación de los déficit (Oszlak y Orellana, s.f. y s.p.).

Se identifican los déficits de capacidad institucional de acuerdo con la metodología SADCI, la que puede ser intervenida con seis categorías de obstáculos, inconvenientes o problemas, faculta para formular un Componente o Plan de Desarrollo Institucional, el análisis sistémico que facilita la metodología puede ser aplicado indistintamente a programas o proyectos y cualquier tipo de estructura jerárquica: tradicional, matricial, horizontal abarcando todo el tejido organizacional:

La estructura del SADCI presenta una jerarquía del siguiente tipo:

- a. Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada.
- c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo.
- d. Tareas de cada actividad o subcomponente
- e. Identificación de los déficits.
- f. Estrategia para superar la brecha de capacidad.

Puede advertirse que en los puntos a., b., c. y d., la metodología guarda estrecha relación con la estructura del Marco Lógico, otro método muy conocido para la formulación y evaluación de proyectos (Oszlak y Orellana, s.f. y s.p.).

La metodología SADCI exige un planteamiento que el objetivo general se “desagregue en objetivos específicos muy bien delimitados y donde se consideren las diferencias específicas de cada componente”, asimismo para proceder con la

evaluación requerida se debe formular "indicadores del cumplimiento cuantitativo del objetivo", de la misma manera los objetivos específicos o particulares se deben enunciar con toda claridad y transparencia considerando incluso sus diferencias para poder lograr el objetivo general (Oszlak y Orellana, s.f. y s.p.).

Con base en lo anterior, se debe verificar lo siguiente:

Los objetivos particulares deben incluir en su formulación indicadores cuantitativos, cualitativos y cronológicos:

1. Indicadores cuantitativos: ¿Qué bienes o servicios? ¿Cuál es su magnitud? ¿Con qué intensidad? ¿A quiénes alcanzarán?
2. Indicadores cualitativos: ¿Para qué? ¿Quiénes se perjudicarán? ¿Quiénes serán los usuarios, clientes o beneficiarios?
3. Indicadores cronológicos: ¿Cuándo o con qué frecuencia se esperan los resultados? (Oszlak y Orellana, s.f. y s.p.).

De los objetivos particulares, a su vez, se desprenden las actividades (a las que también se denomina a veces componentes o sub-componentes). Estas permiten entender de qué manera se combinan los recursos disponibles en el proyecto para lograr el efecto o impacto buscado. En otras palabras, es el conjunto de procesos que permiten la transformación de los insumos básicos del proyecto en productos concretos:

Es muy importante que las actividades estén bien definidas de modo que sea fácil comprender cómo los recursos disponibles serán efectivamente transformados en servicios útiles y beneficios [...] Las actividades deberían ser definidas para asegurarse que los recursos financieros serán eficientemente transformados en bienes y servicios aprovechables." (Alain Tobelem, Banco Mundial).

Los objetivos específicos del proyecto se logran cuando todas las actividades en las que se desagregan se cumplen de manera exitosa. Por último, las tareas representan el menor nivel de agregación. Así como los objetivos y actividades representan

- (a) lo que el nivel político quiere conseguir al final del período (los objetivos específicos);
- (b) los recursos disponibles para realizarlos (organizados en actividades).

las tareas son las acciones, asignadas a una agencia o individuo responsable, con fecha de finalización precisa y un producto intermedio concreto. Traducen, en definitiva:

(c) qué acciones son necesarias, quién las llevará a cabo y cuándo serán realizadas para asegurar el uso más eficiente de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos (Oszlak y Orellana, s. f. y s.p.).

La metodología SADCI hace énfasis en que los proyectos deben jerarquizar los elementos participantes en los proyectos para garantizar su factibilidad y viabilidad, con ello se logra clarificar: “¿cuáles son los déficits que las afectan?, ¿cuál es su índole? y ¿cuál es su grado de criticidad y resolubilidad?, para ello hace uso de la recolección de información en diferentes formularios y con entrevista a informantes clave de las organizaciones” (s.p.).

Respecto al déficit de capacidad institucional existen diversidad de factores que influyen en ellos, los de mayor impacto aquellos que se dan debido a las “leyes, las reglas, las normas que causan en su operación diversas dificultades impidiendo el cumplimiento de las mismas” (s.p.), las relaciones entre instituciones y la ejecución de proyectos concomitantes también se ven afectadas como consecuencia de la diversidad de normativa que las rige, “la estructura interna, las funciones, competencias del talento humano y carencia de personal, la gestión económica, financiera y contable, la infraestructura” (s.p.), representan otro obstáculo por vencer, “la forma en que se valora a través de actividades, tareas, entre otras, y se evalúa cada una en un sistema computacional diseñado en la metodología SADCI” (s.p.), procediendo después a verificar y ratificar la información (Oszlak y Orellana, s.f.).

Esta metodología diseñada para conocer la capacidad institucional real y la brecha existente en ella “facilita a las organizaciones el establecimiento de toma de medidas correctivas en los distintos niveles” (s.p.) que se evalúen y con ello se logra un mejor y mayor desempeño institucional haciendo a las entidades más eficientes y eficaces en la prestación de los servicios a la ciudadanía y sus comunidades “dando golpes de timón para proceder a establecer la causa-efecto que permita mejorar los resultados a través de un plan de fortalecimiento con base en esta metodología “SADCI”” (s.p.). Para tal circunstancia “se realiza una

disociación del objetivo general y la descomposición de las tareas para cada actividad” (s.p.), esto traerá como derivación un conocimiento pormenorizado de los dinamismos para la generación de una base de datos como un sistema de monitoreo, seguimiento que facilita la formulación y elaboración de informes acerca del estado pasado, actual y de avance, también de las dificultades, de los atrasos, de los recursos invertidos, el logro de las metas y sus resultados (Oszlak y Orellana, s.f.).

Como fundamento de esta investigación se utilizó la metodología empleada en la tesis doctoral de la Dra. Rosas Huerta (2011), enfocada en el tema de la capacidad institucional del gobierno local en la República de los Estados Unidos Mexicanos, para atender el cambio climático el modelo conceptual perfectamente se puede aplicar para estudiar la capacidad institucional de las federaciones municipales costarricenses, pues los factores institucionales como el reconocimiento público, los recursos humanos, la cooperación y coordinación, la autoridad, los recursos económicos, la participación pública y el proceso de las políticas públicas, señalados como la habilidad para afrontar cambios, los atributos (describen los factores) y dimensiones (permiten el desarrollo de relaciones) del modelo admiten analizarlas (Rosas y Gil, 2013), que se utilizan son aplicables en el caso de investigación.

Hay factores que contribuyen en la construcción y el desarrollo de la capacidad institucional: número, variedad y cargos de los funcionarios, procedimiento de recursos humanos: reclutamiento, promoción, salarios, escalafón, formación/capacitación: concentración de expertos, a través del reclutamiento, disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas, responsabilidades, propósitos, funciones de la organización, estructura y distribución de funciones y responsabilidades, forma de organización, autoridad jurídica, sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas, relación, coordinación y colaboración intergubernamental, tipo y características de las políticas y programas que diseñan e implementan, leyes,

normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, participación política; negociación, lucha de poder entre otras (Rosas y Gil, 2013).

Por consiguiente, es válido preguntar si ¿la capacidad política es el medio de catalisis como elemento esencial para que lo público y lo privado converjan en la construcción de la capacidad institucional?

La determinación de la capacidad institucional se realiza por diversas dimensiones en las cuales se encuentran la micro, meso y macro, además, se explican a continuación.

Nivel micro. El nivel micro, concerniente a la capacidad administrativa es referido hacia el talento humano que posee habilidades, destrezas y aptitudes como base para el éxito con eficacia y eficiencia de cualquier acción, actividad o política.

Para tal caso las características del talento humano deben contar con las siguientes dimensiones: talento humano que este motivado, con claridad en la misión en la cual trabajan, que sus habilidades correspondan a los requerimientos de sus puestos de trabajo, que cuentan tanto con incentivos financieros como no financieros y que la cantidad del personal sea suficiente para cumplir con los objetivos.

Nivel meso. El nivel meso en la organización lo integra su capacidad de gestión, con un fortalecimiento organizacional para construir capacidad institucional de: sistemas de gestión para mejorar el desempeño y para funcionar efectivamente, para lo cual debe contar con recursos económicos, con la coordinación y cooperación de las organizaciones, con autoridad jurídica y relaciones entre actores y reseñar que las dimensiones de las organizaciones tienen misiones claras y compatibles con recursos y prácticas de gestión para cumplirlas, con la debida coordinación entre ellas y que las actividades para solucionar problemas se

relacionan con un fuerte y decidido liderazgo, la cultura organizacional está impregnada en el talento humano y con sistemas de comunicación y coherencia entre las respectivas estructuras gerenciales.

Tanto el nivel micro como el nivel meso corresponde a la contextualización interna de la organización, es su capacidad administrativa.

Nivel macro. El nivel macro en el contexto institucional es la capacidad política, que contempla la intervención política entre sus actores, sus participantes y las diversas formas en que concurren, al considerar los cambios legales, las formas de negociación, las luchas de poder y las dimensiones en las reglas del juego, el régimen económico, político, los cambios legales y de política, así como, las reformas constitucionales.

También hay que considerar las distintas formas de manifestación que presenta la capacidad institucional para ser entendida a partir de las reglas del juego, del régimen económico, social y político que rige al sector, de los cambios legales y al contexto institucional del sector público dentro del cual se enmarca, es decir el entorno externo de la organización.

Como un elemento por considerar se incluye el ámbito de la gestión de la complejidad como un factor en el análisis por cuanto es un elemento presente en la cotidianidad de las organizaciones, al tenerla en cuenta será muy útil al momento de realizar la determinación de las economías de escala.

La complejidad es transversal a la diversidad organizacional tanto endógena para dar respuesta a la pluralidad de demandas de la ciudadanía, entre otros, como exógena en consideración de las partes interesadas y los diversos entornos, relacionados con las estrategias utilizadas para hacerles frente.

También considera la interdependencia que existe entre las relaciones de todos los factores para la definición clara y precisa de las limitaciones y posibilidades organizacionales, el aprovechamiento de las oportunidades existentes, la ambigüedad que podría generarse con el uso del exceso de la información al no tener capacidad para tramitarla y la transparencia en su interpretación y en el conocimiento para su aplicación.

Se debe monitorear los cambios del entorno con sensibilidad para responder con soluciones y propuestas oportunas a la ciudadanía o a lo interno de las organizaciones, con el propósito de reducir en la medida de las posibilidades de las federaciones municipales los tiempos y formas de respuesta, al identificar factores que puedan facilitar los resultados predecibles dentro de cuantificaciones complejas o que pasaran inadvertidos cuando se salen de las medidas esperadas.

2.1.4. Asociativismo municipal

El asociativismo municipal es una manera de cooperación y colaboración que encuentran los gobiernos locales para desarrollar sus territorios y regiones, es una estrategia para ofrecer mayores y mejores competencias y responsabilidades en la prestación de sus servicios, evidentemente es una forma de aprovechar sus capacidades en un entorno cada vez más exigente, por ende se debe suministrar los servicios de manera eficiente y eficaz con una optimización de los recursos y una gestión de procesos y procedimientos que potencie sus capacidades, a su vez es la oportunidad de resolver problemas y compartir soluciones, pues trasciende las limitaciones que cada gobierno local per se tiene.

Concepto de asociativismo municipal

Es entre 1980 y el 2005, el espacio en el cual se ejecutan los primeros procesos de descentralización y que se logran importantes resultados que profundizan la democracia y estimulan el desarrollo local, ese en este lapso de auge en pro de la

descentralización, aprovechada para impulsar el asociativismo municipal, durante ese tiempo se realizan cambios importantes para la realidad de la democracia en Latinoamérica: universalización de la elección democrática de las autoridades locales en toda Latinoamérica (Rosales, 2009, s.p.).

Durante ese período se fundan las asociaciones municipales para que contribuyan a las modificaciones de las normas que rigen a los gobiernos locales, se ofrece mayores servicios municipales con la finalidad de contribuir en la construcción de un desarrollo local integral que favorezca la creación de empleos y contribuya a la disminución de la pobreza en sus territorios.

Cualquiera que sea su grado de descentralización, las asociaciones municipales emergen con buenas prácticas de gobierno local, pues combinan la efectividad en la gestión con una mayor participación ciudadana, al menos, estas prácticas crean acontecimientos de gobernanza -o buen gobierno local- basadas en una gestión más participativa y proactiva, la cual combina los medios internos -como el liderazgo democrático y el trabajo en equipos- con las capacidades externas para colaborar con otras esferas de gobierno (coordinación pública-pública). Por consiguiente, asociarse con agentes privados (alianzas público-privadas), para ampliar la participación y construir una nueva institucionalidad local que consolida los nuevos modelos de gobernanza que irrumpen en esa tesitura, (Rosales, 2009, s.p.).

El asociativismo municipal en América Latina actuó como “puente entre los municipios y los gobiernos locales”, su inicio fue “lento, corporativo en su organización, disperso en sus políticas y no integrado”, empero, con el transcurso del tiempo su ímpetu se diversificó y modernizó sus estructuras organizativas e integración, (Quintero, 2006, pp. 8-9).

El asociativismo municipal presta un papel protagónico en el desencadenamiento y consolidación del proceso descentralizador vía el fortalecimiento de sus

integrantes en la capacidad de gestión administrativa, en la prestación de bienes y servicios de los gobiernos locales en un ámbito mayor de acción regional y territorial y al brindar un mejoramiento del buen gobierno local, el asociativismo municipal sirve como agente catalizador en esa aspiración.

Las federaciones municipales vía el asociativismo tienen mucho que aportar para potenciar y construir alianzas con otros actores tanto públicos como privados favorables a la democratización y al desarrollo local sustentable y construir sus experiencias de buen gobierno en la promoción del desarrollo endógeno. Para ello, se debe explicar sus logros en competencias y en la utilización de sus recursos con una gestión más participativa, eficiente, eficaz y con economías de escala. Al asociativismo municipal se le conoce como: “plataforma en que convergen los intereses municipales con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo socio-económico local”, y está asociado a un “proceso democratizante desde los años de 1980” (Quintero, 2006, pp.51-53).

El asociativismo municipal brinda servicios a las federaciones municipales de tal manera que potencian sus competencias en regiones diferenciadas, desiguales y con desequilibrios, algunas naturales como la zona en donde se ubican sea urbana o rural y con obligaciones financieras muy disimiles en realidades territoriales y socio-económicas muy distintas: “altos niveles de pobreza, fuertes indicadores de desempleo y subempleo, analfabetismo, bajo ingreso per cápita, incrementos reducidos en el producto interno bruto, cobertura deficitaria de servicios básicos”, esto menoscaba los esfuerzos del asociativismo municipal integrado con gobiernos locales, pequeños, medianos, grandes y cada uno con limitaciones tecnológicas (Quintero, 2006, pp. 9-10).

El asociativismo municipal fortalece la “capacidad de los diferentes gobiernos municipales de cooperar para generar sinergias de desarrollo”, es por su medio que se alcanza un mejoramiento de la capacidad técnica-administrativa ante la carencia de recursos económicos-financieros y de recurso humano, que siempre

enfrentan los gobiernos locales, poco a poco es el proceso que se debe ir perfeccionando con base en las lecciones aprendidas de cooperación, colaboración, ambiente organizacional y la cultivación de una cultura asociativista (CEPAL, 1999, p.3).

El federalismo municipal tiene su base en el asociativismo municipal con la pretensión de coadyuvar a los gobiernos locales a que brinden un servicio sinérgico, eficiente, eficaz y con economías de escala, de tal manera el territorio en el cual prestan sus servicios obtenga una optimización en el uso de los recursos y logre un mayor desarrollo comunitario en la búsqueda del bien común, de acuerdo con Montañez y Delgado (1998), el territorio es:

Toda relación social que tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.

El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción (p. 122).

El asociativismo contribuye en el desarrollo de los territorios en que el federalismo municipal presta sus servicios, pues permite la posibilidad de ofrecerlos de manera directa y oportuna, además de fortalecer el asesoramiento técnico, para mejorar la eficiencia y distribución del gasto público, el mancomunismo debe estar enfocado a corregir las capacidades institucionales en la municipalización territorial, fortaleciendo a los gobiernos locales para ser agentes de desarrollo de sus territorios de manera sinérgica vía el federalismo por medio del uso de recursos para activar acciones en salud, educación, seguridad, urbanidad, gestión de residuos entre otros, servicios por propender al desarrollo comunitario en la búsqueda del bien común y del territorio en el cual se desenvuelve.

El federalismo municipal, de acuerdo con los estatutos que lo conforman y el marco jurídico que lo rige, es una institución política la cual aporta sinergia y

bienestar a las comunidades de cada gobierno local, constituyéndose su mayor contribución en la eficiencia, la eficacia y las economías de escala en los territorios en donde se encuentran, por cuanto su participación en el desarrollo territorial es una apuesta política y social que debe ser construida desde múltiples dimensiones por todos los diversos sectores de la comunidad y de los diferentes gobiernos locales, es una propuesta generada por los actores integrantes de una comunidad y el territorio en función de una visión compartida de su futuro, para lo cual tanto el federalismo como las municipalidades tienen un trabajo pendiente en la definición de estrategias para comunicarle a su ciudadanía cuáles son sus objetivos, propósitos y los beneficios por lograr juntos al considerar que el crecimiento económico implica el desarrollo integral en favor de los habitantes del territorio contemplando la preeminencia de su heterogeneidad y las particularidades que se le presentan.

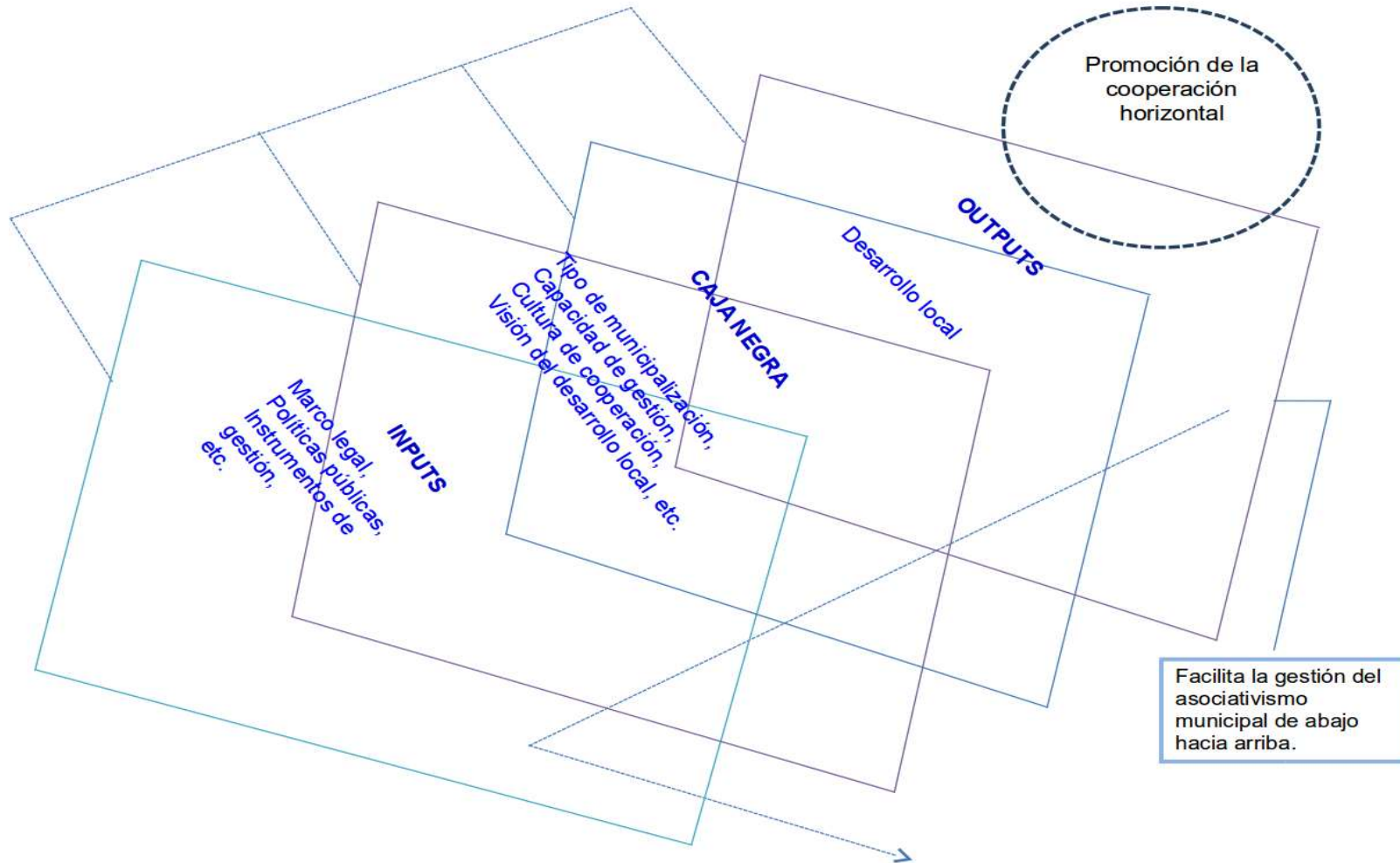
En la gráfica 2.4, se presenta el proceso de construcción de la cooperación horizontal entre municipalidades, como primer paso para la creación de figuras más complejas como mancomunidades y federaciones municipales.

La promoción de la cooperación horizontal es resultado de las entradas con que se nutre el proceso de gestión llevado a cabo por el federalismo municipal, las cuales están reguladas por el marco institucional, la capacidad política de los dirigentes de las municipalidades que conforman las federaciones y los principales instrumentos normativos.

No obstante, al existir municipios de diferentes tamaños territoriales, capacidades financieras, entre otros, se enfrentan con una capacidad organizativa, afectada por la cultura organizacional, es decir con los valores, normas y estructuras organizativas, que son construidas por los miembros de las federaciones, como resultado de las interacciones desarrolladas en el tiempo, tales como las costumbres y los conocimientos; de cooperación, visión prospectiva, que incide en la capacidad administrativa que propende al desarrollo local, el cual puede ser

beneficiado por la calidad de los perfiles profesionales y la actitud del talento humano en la interacción intermunicipal.

Gráfica 2.4. Fomento de la cooperación horizontal entre las municipalidades



Fuente: Elaboración propia a partir de (CEPAL, 1999)

Tipología de asociativismo municipal

El asociativismo municipal tiene como eje principal el impulsar la optimización de los recursos con eficiencia, eficacia y economías de escala, para el desarrollo de las regiones y territorios en que presta sus servicios, por lo tanto existen diferentes tipos de mancomunismo municipal, la figura del asociativismo municipal es naciente a lo que se le puede atribuir que no sea lo suficientemente utilizado y cause mayor presencia e impacto, dadas las falencias de recursos con que trabajan los gobiernos municipales, deberían tener como prioritario la cooperación y la consecución de sus intereses con las posibilidades que ofrece de manera directa y oportuna, por lo tanto es pertinente un planteamiento de los objetivos diáfanos y se alcance procesos de concurrencia con jerarquías precisas, asesoramiento técnico, eficiente, eficaz y con economías de escala para cada territorio y región.

El asociativismo municipal puede ser instrumentalista o territorial, la municipalización instrumentalista, es empleada para “ampliar la eficiencia del gasto público”, en la cual todo asociativismo es enfocado a mejorar las capacidades administrativas, y en la municipalización territorial, los gobiernos locales se conducen como “generadores del desarrollo de sus territorios y regiones”, vía el uso de recursos para activar acciones en salud, educación, seguridad, urbanidad, entre otros (CEPAL, 1999, p.3).

Cualquiera que sea el tipo de asociación municipal, esta tiene como propósito el favorecimiento del desarrollo de las municipalidades y siempre tiende a robustecer la capacidad de los gobiernos locales.

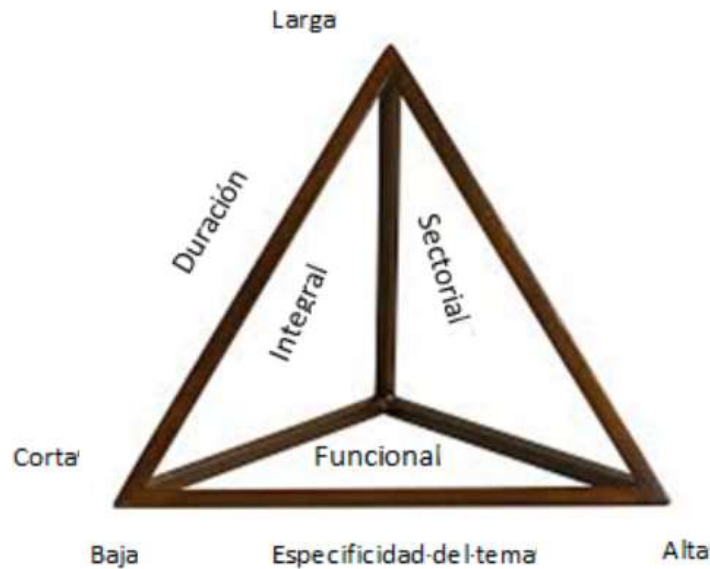
De acuerdo con experiencias recabadas en procesos de asociativismo municipal en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú, se han postulado los siguientes criterios para analizar el grado de asociativismo municipal:

- a) **Grado de formalización del proceso:** tiene que ver con la existencia de normas, procedimientos y reglas para la actuación de las asociaciones, su estructura institucional, etc.
- b) **Grado de compromiso de los participantes:** tiene que ver con el involucramiento de los municipios en cada uno de los procesos de asociativismo (que puede ir desde el simple intercambio de experiencias hasta la mancomunidad).
- c) **Duración del proceso:** existen experiencias de cooperación intermunicipal previstas para un tiempo limitado, y que una vez alcanzado el objetivo desaparecen; otras se plantean una duración más larga, con el objetivo de resolver problemáticas más complejas.
- d) **Especificidad del tema:** algunos procesos de cooperación intermunicipal tienen como objetivo tratar problemáticas específicas (desarrollo productivo, intercambio de instrumentos de gestión, gestión de una cuenca, etc.), cuando otros, al contrario, se proponen tratar procesos de integración territorial, desarrollo comunal u otras temáticas que demanda acciones y compromisos mayores en esta cooperación (CEPAL, 1999, p.7).

Estos criterios no se presentan de manera exclusiva, más bien es la combinación entre ellos que se forjan los procesos de cooperación en la atención de las demandas ciudadanas, el fortalecimiento de las acciones y actividades de los gobiernos locales para obtener sinergias y suministrar bienes y servicios con eficiencia, eficacia y economías de escala, dentro de estas composiciones se proponen tres grupos de complejidades en que el asociativismo municipal se proporciona y hace presente de manera integrada e interrelacionada, el primero se caracteriza por un asociativismo funcional de duración corta y especificidad del tema alta, por ejemplo en "territorios o regiones en lo que se presentó una catástrofe natural o en zonas muy alejadas y reprimidas, especialmente para la administración y gestión de recursos"; el asociativismo sectorial, por ser de duración larga y especificidad alta, por ejemplo una "situación particular que trasciende los límites tanto territoriales como regionales y requiere de una solidez en los gobiernos locales para su atención" y el asociativismo integral, por ser de duración larga y especificidad baja, por ejemplo en donde "los gobiernos locales son pequeños y para poder alcanzar sus logros y objetivos requieren del mancomunismo para poder actuar y alcanzar economías de escala" (CEPAL, 1999, pp.7-8).

En la gráfica 2.5 se muestra el proceso de la composición funcional, integral y sectorial de manera compleja y cómo contribuye a que el asociativismo municipal se convierta en un factor vigorizante en la construcción de las capacidades institucionales.

Gráfica 2.5. Asociativismo municipal funcional, integral y sectorial, con grado de formalización alto y de compromiso alto



Fuente: Elaboración propia, a partir de (CEPAL, 1999)

El *asociativismo puntual* se caracteriza por ser de duración corta y especificidad del tema alta, sin alcanzar el grado de compromiso del asociativismo funcional, su base es un muy bajo compromiso y desde su nacimiento es muy frágil. El *asociativismo voluntarista* es de duración larga y especificidad alta, por ejemplo, cuando “los gobiernos locales conforman mancomunidades por creación de leyes o acuerdos de sus consejos municipales” y el *asociativismo formal* considerado de duración larga y especificidad baja, por ejemplo “los gobiernos locales representan un rol meramente político y realizan mancomunismo para resolver asuntos de carácter temporal”, por ende, son muy eficientes y eficaces (CEPAL, 1999, p.9).

Cualquiera que sea el tipo de asociación municipal, este tiene como propósito robustecer y favorecer el desarrollo de los gobiernos locales y sus capacidades

institucionales de una manera eficiente, eficaz y con economías de escala en la prestación de sus bienes, servicios y en la atención de las demandas de sus territorios y regiones.

2.2 Marco Metodológico

En esta sección se presenta el diseño metodológico por medio del cual se buscará dar respuesta a la pregunta general de investigación y las preguntas secundarias. Para ello, en primer lugar, se explica el tipo de estudio.

2.2.1 Tipo de estudio

La investigación tiene un enfoque cualitativo, pues explica un problema en su propio contexto, a saber realiza un examen intensivo y en profundidad de las capacidades institucionales de las federaciones municipales costarricenses, específicamente la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO) y la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) en las cuales por medio de objetivos, justificación, preguntas (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010), además busca la comprensión de las características presentes en la capacidad administrativa, capacidad organizativa y capacidad política, de las federaciones objeto de estudio.

El enfoque cualitativo posibilitó la profundización y amplitud en la recogida de información; además, las técnicas cualitativas ofrecen la oportunidad de destacar la importancia de los datos recogidos mejor que otros métodos de investigación (Grindle, 1997), esto ha facilitado una valoración de los factores claves de la capacidad institucional de las federaciones municipales analizadas.

2.2.2 Diseño de investigación: Estudio de caso

En las ciencias sociales existen al menos cinco estrategias de investigación que se pueden utilizar: experimentos, investigación histórica y estudio de casos, cada una se distingue por aspectos esenciales:

- El tipo de pregunta de la investigación.
- La cantidad de control que el investigador tiene sobre los eventos investigados.
- El enfoque sobre eventos de naturaleza contemporánea o de naturaleza histórica (Yin, 1991).

El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales es "una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes" (Yin, 1994, p.13).

El estudio de caso representa una herramienta muy útil de hacer investigación, ya que permite tener como resultado un enfoque holístico de una situación o evento en estudio, lo cual concede al investigador un abanico muy amplio de posibilidades para abordar un problema de investigación.

Cada una de las distintas estrategias son favorables para determinados estudios de acuerdo a los factores o condicionantes de control sobre las variables, temporalidad del estudio y tipo de pregunta de investigación que propone Yin (1994).

En el método de estudio de caso, los eventos analizados no son históricos, sino de naturaleza reciente, es decir situaciones que están afectando a diario a la sociedad. Es útil, principalmente, cuando se busca responder a la cuestión "cómo", dado su poder para explicar los vínculos fortuitos de situaciones ocurridas en la cotidianidad y que su abordaje, por otro medio, se vuelve más complejo y poco eficaz. Por lo tanto, el estudio de caso es un cuestionamiento empírico, el cual busca investigar

un evento o hecho en un contexto real. En el desarrollo del caso se desenvuelven dos conceptos esenciales:

Las proposiciones de la investigación: son las áreas que serán de interés de estudio, las cuales dirigen la atención del investigador hacia ciertos sectores del conocimiento. Estas definen el alcance del estudio.
 Las unidades de análisis del caso: es cuando dentro de un mismo caso se presta atención a varias subunidades del objeto de estudio. Las unidades de análisis pueden requerir distintos niveles de análisis, pueden responder a distintas teorías o necesitar de distintas técnicas de recolección de datos. (Yin, 1989).

También Yin (1989) propone la existencia de cuatro tipos distintos de estudios de casos:

Caso simple de diseño holístico. El estudio se desarrolla sobre una sola organización, proceso, o acontecimiento, con una unidad de análisis.
 Caso simple de diseño incrustado. Se analiza un solo caso, pero la unidad de análisis se divide en sub-unidades. Por ejemplo, la unidad de análisis "organización" se puede subdividir en unidades intermedias como las divisiones y la unidad más pequeña, el individuo.
 Caso múltiple de diseño holístico. Se observa la misma unidad de análisis en diferentes lugares u organizaciones. El objetivo es la replicación en lugares u organizaciones diferentes (casos), con el fin de obtener más pruebas y mejorar la validez externa de la investigación.
 Caso múltiple de diseño incrustado. A este diseño el autor también lo denomina como tipo incrustado (embeded) porque se subdivide la unidad de análisis con el objetivo de comparar su comportamiento en diferentes situaciones (casos). Aumenta la validez externa de la investigación (p. 28).

Para esta investigación se utilizó el tipo "caso múltiple de diseño incrustado", producto de la unidad de análisis o capacidad institucional, a saber, se subdivide en tres unidades de análisis (capacidad administrativa, capacidad operativa y capacidad política), las cuales se observan en un proyecto concreto de dos federaciones: Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO) y la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA).

Para el proceso de la recolección de información y el análisis de datos, de acuerdo con Yin (1984), se aplicó los tres principios de recolección de información con el fin de establecer la credibilidad de la construcción y la fiabilidad de la investigación: "a)

utilizar múltiples fuentes de evidencias b) crear una base de datos con la información obtenida y c) mantener una cadena de evidencias a pruebas para incrementar la confiabilidad de la investigación” (pp. 47-53). Por lo tanto, la confiabilidad de la investigación se basa en un efecto de triangulación que evita la recolección de datos sesgados o distorsionados. Por otra parte, en busca de la seguridad externa, se establecen categorías analíticas las cuales procesan mejor la información recolectada.

La recolección de información se complementa con el proceso de observación participante, para generar las consideraciones finales correspondientes y así comprender mejor los hechos que rodean el campo objeto de investigación. Para obtener las argumentaciones concluyentes, se utiliza la estrategia holística, al identificar, sistemáticamente, todos los elementos participantes en la capacidad institucional en estudio, por tal razón las técnicas de recolección utilizadas son: entrevista, revisión documental para lo cual se efectuaron en la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO) catorce entrevistas y en la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) doce entrevistas.

Para el análisis de la información, se utilizó el método de análisis de contenido, el cual procura comprender los datos como entidades simbólicas, de acuerdo con Krippendorff (1997). El análisis de contenido tiene una orientación fundamentalmente empírica, exploratoria, vinculada con los fenómenos reales y de finalidad predictiva, al mismo tiempo trasciende las nociones convencionales del contenido como objeto de estudio (p. 10) y es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (p.28).

2.2.3 Casos de Estudio

Para el desarrollo de la investigación se ha escogido a la Federación de Municipalidades de Cartago y a la Federación de Municipalidades de Heredia.

Tal y como se menciona en el apartado 1.3 Delimitación de objeto de estudio, la Federación de Municipalidades de Cartago se selecciona por ser una federación que se esfuerza por el desarrollo integral de la provincia de Cartago. En este caso en concreto se estudia el proyecto ordenamiento territorial, referente a la Planificación Urbana de los Planes Reguladores Cantonales, el más antiguo de la Federación y de su Unidad Técnica, por cuanto es el único que ha permanecido en el tiempo y ofrece las condiciones para la investigación.

Y la Federación de Municipalidades de Heredia se selecciona por cuanto tiene a su cargo el fomento de la coparticipación interinstitucional para el fortalecimiento integral de las municipalidades del cantón, enfocando el estudio en el proyecto de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la provincia de Heredia, uno de los programas más trascendentes para la Unidad Técnica de Asesoría Municipal.

Federación de Municipalidades de Cartago

Los primeros pasos para la conformación de la Federación de Municipalidades de la provincia de Cartago se ocurrieron en 1968, cuando se fundó la Liga de Municipalidades, conformada por los consejos municipales del cantón Central, Jiménez, La Unión, Paraíso, Turrialba, Alvarado, Oreamuno, El Guarco, Cervantes y Tucurrique.

Posteriormente la Federación de Municipalidades de la provincia de Cartago (FEDEMUCARTAGO), en un principio se denominaba Liga de Municipalidades de Cartago, fue creada según la Ley N.º 5119, en la cual se le reconoció, en el artículo 1º, la personalidad jurídica y capacidad legal.

Sin embargo, fue hasta 1998 cuando apareció la figura de federación, amparada al artículo 10 del Código Municipal, el cual establece: “Las Municipalidades podrán integrarse en Federaciones y Confederaciones (...)”.

Actualmente, la Federación está integrada por las ocho municipalidades de la provincia: Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco, además de los dos consejos municipales de distrito: Tucurrique y Cervantes.

La autoridad política de la Federación la conforma un consejo directivo, en el cual figuran alcaldes, regidores, intendentes y concejales de todos los municipios afiliados. Una de las fortalezas de la Federación es contar con una unidad técnica que brinda asesoramiento a las municipalidades.

Dado lo anterior la Federación enfoca en el desarrollo integral de la provincia de Cartago, mediante la promoción de la unión de los esfuerzos de los gobiernos locales y de un desarrollo sostenible, el cual potencie el bienestar y calidad de vida de las localidades y sus habitantes.

Su objetivo, de acuerdo con su Estatuto en el Capítulo II, Título I, artículo 5 es promover el desarrollo de la región y acelerar el progreso de los cantones que integran esta Federación, de igual manera la superación y el bienestar de sus comunidades y como fines:

Luchará por la autonomía municipal y porque las atribuciones de las municipalidades sean respetadas y fortalecidas.

Establecerá metas comunes que le permitan planificar, coordinar, financiar y ejecutar aquellas obras y acciones que, por su costo y magnitud, supera las posibilidades particulares de cada Gobierno Municipal.

Luchará por mejorar la legislación municipal, para que las corporaciones municipales dispongan de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Promoverá la organización de convenios cooperativos conforme al artículo 11 del Código Municipal para lograr eficiencia en la

presentación conjunta de los servicios públicos municipales (Estatuto, 2000).

La Federación de Municipalidades de Cartago, está integrada por los gobiernos locales de Cartago, Jiménez, La Unión, Paraíso, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco y las Intendencias de Cervantes y Tucurrique, de acuerdo con los logros alcanzados por ella, además de la iniciativa para crear esta Federación desde 1968, cuando se fundó la Liga de Municipalidades, conformada por los consejos municipales del Cantón Central, Jiménez, La Unión, Paraíso, Turrialba, Alvarado, Oreamuno, El Guarco, Cervantes y Tucurrique (FOMUDE, 2006).

En el caso concreto de la Federación de Municipalidades de Cartago se estudia el proyecto de la Unidad Técnica de Planificación Urbana de los Planes Reguladores Cantonales el más antiguo de la Federación y la Unidad Técnica, por cuanto es el único que ha permanecido en el tiempo.

Federación de Municipalidades de Heredia

Los inicios de la Federación de Municipalidades de Heredia datan del año de 1978, cuando el día 10 de setiembre se constituye la Liga de Municipalidades de Heredia, conformada por las municipalidades de Santo Domingo, San Pablo, San Isidro, San Rafael, Belén, Barva, Santa Bárbara, Flores, Heredia y Sarapiquí; sin embargo, se presenta una serie de inconvenientes que, aunados a la apatía y al desinterés, los cuales causaron desmotivación, pues no se podían consolidar proyectos, por lo tanto dejó de funcionar (IFAM, 1990).

En el año 2003, la Federación de Municipalidades de Heredia vuelve a establecerse destacándose por su esfuerzo, perseverancia y fines compartidos para el futuro, ciertamente ha constituido una red de relaciones y alianzas tanto con entes públicos como privados, con el fin de ampliar su ámbito de participación, establecer convenios y desarrollar procesos de trabajo multidisciplinarios e intermunicipales para atender, con eficiencia y eficacia, las demandas de varios de

sus cantones, con el concurso de distintas instancias para resolverlos, a su vez está integrada por los gobiernos locales de Santo Domingo, Santa Bárbara, Flores, San Isidro, San Pablo, San Rafael y Barva.

Tiene como objetivo general, en el artículo 5, el fomento de la coparticipación interinstitucional para el fortalecimiento integral de las municipalidades, con el fin de obtener el mayor provecho de los recursos disponibles, para mejorar la calidad de vida de las personas quienes habitan en la región y como fines:

Defenderá la autonomía municipal y el proceso de descentralización administrativa con el objeto de que, a los gobiernos locales, se confirmen en su insustituible papel de actores en el proceso de desarrollo y fortalecimiento de la democracia costarricense.

Gestionará la elaboración de proyectos de ley que contribuyan a la modernización del Régimen Municipal.

Identificará y promoverá el desarrollo de proyectos de ámbito intercantonal, que, por su naturaleza o costo, superen las posibilidades particulares de las municipalidades para realizarlo.

Procurará asistencia técnica y capacitación a las municipalidades integrantes.

Servirá de enlace para el desarrollo de iniciativas regionales que involucre a organismos u organizaciones nacionales o internacionales.

Promoverá la concertación de convenios cooperativos entre las municipalidades integrantes de la Federación, que involucren la participación financiera, técnica y de equipo que requiera determinado proyecto.

Promoverá y organizará eventos que propicien la interacción de regidores y personal municipal.

Intermediará o servirá de enlace en aquellos asuntos que le soliciten las municipalidades.

Prestará a las municipalidades las ayudas o los servicios que el Consejo Directivo o la Dirección Ejecutiva acuerden, en función de sus competencias.

Podrá emprender cualesquiera otros proyectos o actividades en procura del fortalecimiento o protección del Régimen Municipal.

Ejecutará el presupuesto autorizado por el Consejo Directivo.

Gestionará donaciones de entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.

Propiciará el apoyo de las instituciones públicas, empresa privada y organizaciones sociales en general, para el cumplimiento de sus programas y actividades en general.

Celebrará cualquier tipo de concurso financiero o bancario, siempre y cuando cuente con la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Consejo Directivo.

Emitirá bonos para su financiamiento conforme las disposiciones de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, los cuales estarán exentos de toda clase de impuestos y podrán ser adquiridos por las instituciones públicas o particulares.

Propondrá a las municipalidades, administración pública centralizada y descentralizada (sic), Asamblea Legislativa y Poder Judicial, impuestos y proyectos de ley para la aprobación y acordar la fijación de tasas, tarifas, precios y contribuciones especiales, siempre y cuando la actividad que se determine gravar no se encuentre afectada por algún otro tributo municipal (sic).

Constituirá establecimientos públicos, empresas industriales, comerciales y actividades públicas de economía mixta, conforme los procedimientos establecidos en el Código Municipal.

Colaborará y participará en la elaboración y acompañamiento en la ejecución de proyectos y programas de desarrollo socioeconómico de los municipios federados (Estatuto, 2012).

También en el CAPÍTULO II De los fines, objetivos y funciones, artículo 9, se establece, como objetivo primordial el fortalecimiento integral de los gobiernos locales para obtener un mayor provecho de sus recursos y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Sus objetivos generales son:

Colaborar o participar con las comunidades miembros, en la elaboración y ejecución de proyectos y programas específicos, tendentes a la eficaz prestación de los servicios públicos, en particular los referidos a la infraestructura a nivel distrital, cantonal y regional.

Impulsar el desarrollo integral de la provincia.

Coordinar y orientar la labor municipal, de conformidad con los intereses generales de la región.

Formular y ejecutar planes, tendentes a solucionar los problemas generales de la Región.

Promover una efectiva descentralización del Estado a favor del fortalecimiento del Régimen Municipal.

Luchar por la efectiva autonomía política, financiera, tributaria, jurídica y administrativa del Régimen Municipal (Estatuto, 2012).

Para esta investigación se selecciona a la Federación de Municipalidades de Heredia, por cuanto tiene a su cargo la gestión de proyectos y servicios vitales para el desarrollo de la provincia de Heredia, tales como: trámite para la adquisición de maquinaria para el mantenimiento vial, convenio con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para la mejora de vía peatonal, levantamiento topográfico, el proyecto Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos en Heredia, defensa de la

autonomía municipal, gestión de proyectos, enlace en iniciativas regionales, ordenamiento territorial, recurso hídrico, servicios mancomunados, entre otros.

En efecto se destaca la integración con prioridades estratégicas para la resolución de problemas, la sostenibilidad financiera para invertir en proyectos. De esa manera, volverse una pieza clave en el engranaje del quehacer municipal para alcanzar la incorporación efectiva con el liderazgo en su funcionamiento, se vuelve un factor crítico de éxito e impostergable.

En el caso concreto de la Federación de Municipalidades de Heredia, se estudió el proyecto de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Heredia, el cual es considerado por dicha Federación como uno de sus programas más trascendentes (Corrales y González, comunicación personal, 2016). El proyecto tiene su sustento en la Ley N.º 8839 para la Gestión Integral de Residuos del 13 de julio del 2010, mediante el cual se establece que cada municipalidad será responsable de la gestión integral de los residuos generados en su cantón, para lo cual deberán:

- a)** Establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional.
- b)** Dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de esta Ley y su Reglamento.
- c)** Promover la creación de una unidad de gestión ambiental, bajo cuya responsabilidad se encuentre el proceso de la gestión integral de residuos, con su respectivo presupuesto y personal.
- d)** Garantizar que en su territorio se provea del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior valorización.
- e)** Proveer de los servicios de limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías, espacios públicos, ríos y playas cuando corresponda, así como del manejo sanitario de animales muertos en la vía pública.
- f)** Prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos.
- g)** Impulsar sistemas alternativos para la recolección selectiva de residuos valorizables como contenedores o receptores, entre otros.
- h)** Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, de conformidad con el plan municipal para la gestión integral de residuos, esta Ley y su Reglamento, y en proporción con la cantidad y la calidad de los residuos

generados, asegurando el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para brindar dichos servicios y garantizando su autofinanciamiento.

i) Coordinar el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, la política y el Plan Nacional y cualquier otro reglamento técnico sobre gestión integral de residuos dentro del municipio.

j) Promover la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización de los habitantes del cantón respectivo para fomentar la cultura de recolección separada, de limpieza de los espacios públicos y de gestión integral de residuos.

k) Establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón (Artículo 8).

Ambas federaciones municipales (de Cartago y de Heredia) atienden comunidades con comportamientos, necesidades y demandas muy disímiles, por ejemplo, Cartago con mayor territorio (3.124,67 km²) y población, de ahí su trabajo en planificación urbana, con sus planes reguladores y Heredia con graves problemas de contaminación y, por tanto, con su proyecto de manejo integral de residuos sólidos con menor territorio (2.656,98 km²) y población. Lo anterior las convierte en dos casos contrastantes.

2.2.4 Dimensiones de análisis, atributos, e indicadores

Para comprender en su totalidad los procesos que han permitido el desarrollo de las capacidades institucionales en las federaciones municipales costarricenses objeto de este estudio, se subdividió el análisis en dos niveles. El primer nivel fue el nivel macro, en el cual se ubica la dimensión de análisis “marco institucional”, el cual se desagrega en los siguientes atributos: normas constitucionales, normas específicas que regulan el funcionamiento de las federaciones y normas que regulan los proyectos para los cuales se analizará su capacidad institucional.

El segundo es el nivel meso, en el cual se ubica el análisis de la dimensión de análisis “capacidad institucional”, la cual es una dimensión compleja por lo que se subdivide en tres sub-dimensiones o categorías de análisis: a) capacidad organizacional, b) capacidad administrativa y c) capacidad política. A su vez, la

capacidad institucional se examinará tanto a nivel global de cada uno de los casos de estudio (Federación de Municipalidades de Cartago y Federación de Municipalidades de Heredia), como a nivel de cada uno de los proyectos que se estudiará en cada municipalidad.

A continuación, se presentan las definiciones teóricas y operativas de las dimensiones de análisis, los atributos asociados a cada una de estas y los indicadores utilizados para el análisis de cada atributo.

Nivel macro

Se enfoca en las instituciones y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarcan las federaciones municipales. En este nivel se estudia la dimensión de análisis Marco Institucional, la cual se compone de los atributos (i) normas constitucionales, (ii) normas nacionales que regulan las federaciones municipales y (iii) normas que regulan los programas objeto de estudio.

Los atributos se analizan por medio de los siguientes indicadores:

- Competencias de las federaciones municipales.
- Organización.
- Financiamiento.
- Controles sobre sus acciones

Dimensión de análisis: Marco institucional

Definición teórica

El marco institucional comprende las “estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad” (Subirats *et al.* 2008 a, p.98).

Definición operativa

El marco institucional lo constituyen las leyes, decretos y normas que regulan el funcionamiento de las federaciones municipales; así como las reglas ordinarias de contenido específico de la acción de los programas analizados en cada una de las federaciones municipales objeto de estudio.

Atributos e indicadores

Los atributos e indicadores que se examinarán en el marco institucional se detallan en la siguiente tabla; para su estudio se utilizan como fuentes de información la Constitución Política, el Código Municipal, la Ley de Asociaciones, así como todas aquellas leyes, decretos y resoluciones que definen competencias, deberes, derechos, relaciones de las federaciones municipales con otros actores. También se llevan a cabo entrevistas a actores clave (directores de federaciones municipales, responsables de programas al interior de las federaciones) para conocer las reglas informales que se aplican. Como técnica de análisis se recurre al análisis de contenido.

Tabla 2.1. Atributos e indicadores de la dimensión de análisis Marco Institucional

Atributos	Indicadores	Fuentes de Datos
Normas constitucionales	Competencias de las federaciones municipales Controles sobre sus acciones.	Constitución Política.
Normas nacionales que regulan las federaciones municipales	Competencias de las federaciones municipales Organización Financiamiento Controles sobre sus acciones	Leyes y decretos.
Normas que regulan los programas objeto de estudio	Competencias de las federaciones municipales Organización Financiamiento	Actas de las federaciones, actas de las municipalidades que conforman las federaciones, manuales de procedimientos.

Fuente: elaboración propia.

Nivel Meso

La dimensión meso se enfoca en la en la dimensión de análisis Capacidad de institucional; la cual, para su estudio, se desagrega en tres subdimensiones de análisis, a saber, Capacidad organizativa, Capacidad administrativa y Capacidad política-

Dimensión de análisis Capacidad Institucional

Definición teórica

La capacidad institucional se centra en el fortalecimiento organizacional como el área de intervención para construir capacidad, se encuentra en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas (Rosas, 2008 a). Por lo tanto, la constituyen la capacidad organizativa, capacidad administrativa y capacidad política

Definición operativa

La capacidad institucional la constituyen las habilidades técnicas, conocimientos, organización jerárquica, mecanismos de administración de recurso financieros, los sistemas de gestión y los mecanismos de interacción política con diversos actores.

Subdimensión de análisis Capacidad Organizativa

Definición teórica de Capacidad Organizativa

De acuerdo con Rosas (2008 b), la capacidad organizativa consiste en la “habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas”, de acuerdo con su estructura organizacional,

los recursos con los que cuentan sean económicos, competenciales, sistemas de gestión, funciones y tareas específicas.

Definición operativa de Capacidad Organizativa

Se refiere a la forma cómo se organizan las federaciones municipales y la forma cómo gestionan sus recursos.

Atributos e indicadores de Capacidad Organizativa

A continuación, se detallan los atributos e indicadores utilizados en el análisis de la subdimensión de análisis Capacidad organizativa.

Tabla 2.2. Atributos e indicadores de la subdimensión de análisis Capacidad Organizativa

Atributos	Indicadores	Fuentes de Datos
Estructura Organizacional	Definición de una estructura organizativa	Estatutos y actas Entrevistas a actores
Recursos financieros	Fuentes de financiamiento Presupuesto (ingresos y gastos) Ejecución presupuestaria	Estatutos Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Entrevistas a actores
Planificación estratégica	Existencia de planes estratégicos. Existencia de mecanismos de evaluación de gestión.	Actas de las federaciones, actas de las municipalidades que conforman las federaciones, manuales de procedimientos. Entrevistas a actores

Fuente: elaboración propia.

Instrumento

Se utiliza como herramienta para la recolección de información la entrevista en profundidad y el análisis de contenido para el estudio de los documentos técnicos de las federaciones municipales, la producción y la interpretación de los datos.

La entrevista en profundidad se aplica a los actores estratégicos y estuvo estructurada para los niveles operativos vinculados con el federalismo municipal, esto permite el conocimiento de los diversos escenarios y situaciones. Se selecciona a las personas en mandos medios como informantes (directores de departamento, etc.) y en los niveles operativos, en la recolección de los datos y de la información relevante para la determinación de las capacidades organizacionales.

Subdimensión de análisis Capacidad Administrativa

Definición teórica de Capacidad Administrativa

La capacidad administrativa consiste en las “habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales” (Rosas, 2008 c), a través de los conocimientos del talento humano, para establecer los grados de cooperación y coordinación de las organizaciones con más eficiencia y eficacia, al considerar los materiales, los técnicos y los sistemas de información que conectan las áreas, así como los departamentos, los servicios y los negociados integrados en tales estructuras políticas y administrativas.

Definición operativa de Capacidad Administrativa

Conocimientos y habilidades técnicas de los individuos que laboran en las federaciones municipales.

Atributos e indicadores de Capacidad Administrativa

Los indicadores de la capacidad se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 2.3. Atributos e indicadores de la subdimensión de análisis Capacidad Administrativa

Atributos	Indicadores	Fuentes de Datos
Recurso Humano	Cantidad de funcionarios Sistema de selección de funcionarios Oportunidades de capacitación.	Entrevistas a actores

Fuente: elaboración propia.

Instrumento

Se utiliza la entrevista en profundidad y el análisis de contenido para el estudio de los documentos técnicos de las federaciones municipales, la producción y la interpretación de los datos.

Se aplica la entrevista en profundidad a los actores estratégicos y se estructura para los niveles operativos vinculados con el federalismo municipal, esto permite conocer los diversos escenarios y situaciones. Se selecciona a las personas consideradas como informantes en mandos medios (directores de departamento, etc.) y en los niveles operativos, en la recolección de los datos y de la información relevante para la determinación de las capacidades administrativas.

Subdimensión de análisis Capacidad Política

Definición teórica de Capacidad Política

De acuerdo con Rosas (2008 a) la capacidad política se refiere al “modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, y con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública”, al parecer el ejercicio de asociación y la condición de estar sujeto a la rendición de

cuentas, las interacciones políticas entre los diversos actores, la capacidad relacional entre las federaciones municipales y los actores intervinientes en su entorno, sean públicos o privados.

Atributos e indicadores de Capacidad Política

Los indicadores que se examinarán en la capacidad política son los resultados de los derechos ofrecidos por el sistema institucional para comprender el desarrollo del trabajo del mancomunismo, Esos indicadores se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 2.4. Atributos e indicadores de la subdimensión de análisis Capacidad Política

Atributos	Indicadores	Fuentes de Datos
Relación entre las autoridades municipales que forman parte de la Asamblea General de la federación	Participación política Luchas de poder Capacidad de negociación Modos de interacción	Entrevistas a actores

Fuente: elaboración propia.

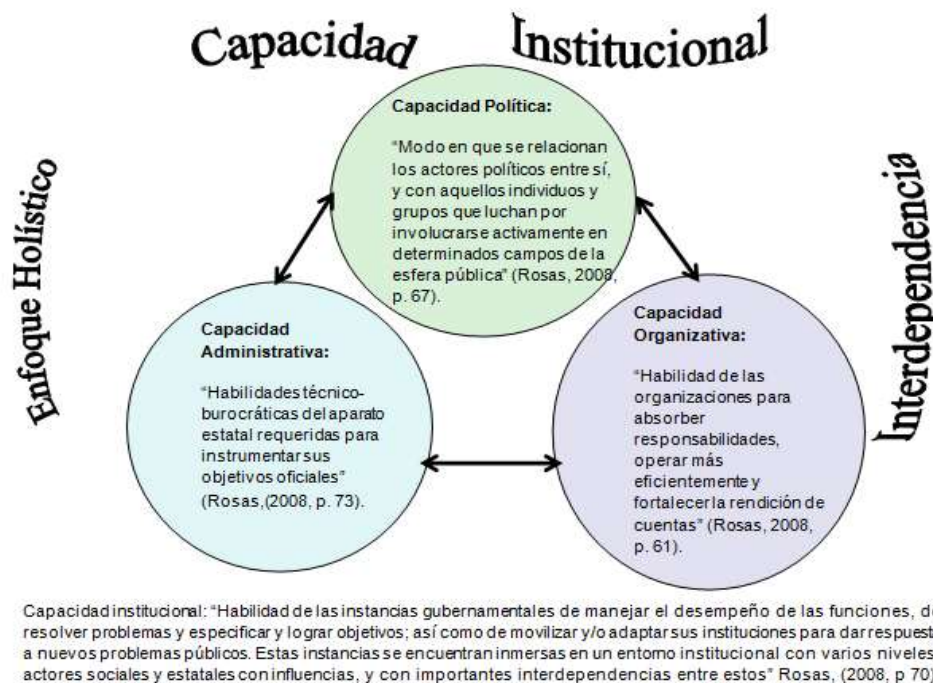
Instrumento

Se utiliza como herramienta para la recolección de la información la *entrevista en profundidad*, la cual permite la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes acerca del objeto de estudio y el análisis del contenido para el examen de la producción y la interpretación de los datos. Este instrumento facilita conocer los aprendizajes sobre los acontecimientos y las actividades que no se pueden observar directamente en las relaciones de personas quienes tienen vínculos con el federalismo municipal, como por ejemplo las personas que ejercen las alcaldías de las municipalidades, a su vez, conformadoras de una federación municipal, entre los alcaldes, las alcaldesas, los directores ejecutivos y las directoras ejecutivas de las federaciones municipales y entre estos últimos. Además, entre otros actores estratégicos, todos vinculados con el federalismo, súbitamente también permite la recolección de datos, conocer *in situ* respuestas verbales, etc. Este tipo de

entrevista por lo general facilita las buenas relaciones entre el entrevistador y el entrevistado.

En la gráfica 2.6 se muestran las interacciones de la capacidad institucional, con un enfoque holístico y la interdependencia entre sus niveles:

Gráfica 2.6. Interacciones de la capacidad institucional, con un enfoque holístico y la interdependencia entre sus niveles



Fuente: Elaboración propia, con base en Rosas (2008, pp. 67-73).

En la tabla 2.1 se presentan las dimensiones y la operacionalización de atributos, con los indicadores y fuentes de datos. Los atributos se construyen a partir de las definiciones teóricas y conceptuales de las capacidades contempladas, con un enfoque en los indicadores analizados en cada caso.

2.2.5. Técnicas de recolección y de análisis de la información

Para este estudio de caso se usó la entrevista en profundidad y el análisis de documentos técnicos de la Federación de Municipalidades de Cartago y de la Federación de Municipalidades de Heredia.

Fuentes y técnicas de recolección de datos

Fuentes primarias

Se realizaron entrevistas a actores: directivos de las federaciones municipales, alcaldes de los gobiernos locales que constituyen las federaciones municipales, personal técnico de las federaciones municipales, usuarios seleccionados de las federaciones municipales de Cartago y de Heredia, con esto se cumple el objetivo específico f.

Se efectuaron en la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO) catorce entrevistas y en la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) doce entrevistas.

Fuentes secundarias

Se revisaron las leyes, los reglamentos, las actas atinentes a la investigación, los informes técnicos y la normativa relacionada con las federaciones municipales de Costa Rica.

Técnicas de análisis

Se utiliza el análisis de contenido para examinar los datos de las fuentes primarias con el apoyo del programa Atlas.ti.

El análisis de contenido utilizado es el temático cualitativo de acuerdo con Krippendorff (1997).

CAPÍTULO III. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FEDERACIONES MUNICIPALES COSTARRICENSES

En el presente capítulo se examina el marco institucional que regula el funcionamiento de las Federaciones Municipales en Costa Rica. Tal y como se indicó en el primer capítulo de esta tesis, Subirats et.al. (2008) definen el marco institucional como las “Estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente y también normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad” (p.98).

El análisis en este capítulo se desarrolla de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de la República de Costa Rica, la Ley N.º 8292, Ley General de Control Interno, la Ley N.º 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley N.º 7794, Ley del Código Municipal, la Ley N.º 7494, Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, la Ley N.º 6227, Ley General de Administración Pública, votos de la Sala Constitucional, dictámenes de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Contraloría General de la República (CGR) y las leyes relativas a los programas de los proyectos de Planes Reguladores Cantonales y Gestión Integral de Residuos Sólidos que llevan a cabo tanto la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO) como la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) respectivamente.

3.1 Reglas Constitucionales del Régimen Municipal

La Constitución Política de la República de Costa Rica establece, en su Título XII, el ordenamiento jurídico constitucional que rige al régimen municipal, al precisar en los artículos 169 y 170, que el país es descentralizado territorialmente y otorgándole a las municipalidades un carácter autónomo para su administración de intereses y servicios locales. Al respecto, la Sala Constitucional ha establecido en el voto 5445-99, de fecha 14 de julio de 1999, que las municipalidades “son

entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento”.

De acuerdo con la Procuraduría General de la República en su opinión jurídica (OJ 015-96 de 17 de abril de 1996),

(...) los entes públicos no estatales son aquellos que ejercen una función administrativa, a pesar de que no pertenecen al Estado y están fuera de su órbita y, por ende, en uso de las potestades públicas emiten actos administrativos, por lo que están sujetos a los principios, institutos y normas del Derecho Administrativo, en especial a los de legalidad y del control jurisdiccional de sus actuaciones, (...).

Queda claro de lo expuesto, que una institución puede estar regida por normativa de Derecho Público, y por ende ser considerada de carácter público, sin que ello conlleve la necesaria conclusión de que está adscrita al Estado.

La anterior posición es reforzada en la condición que esgrime la Sala Constitucional en el voto 5445-99:

Lo local es también estatal: La comunidad local es parte dependiente de la comunidad estatal; y si la autonomía local pudiese ser entendida en los términos en que se pretende, resultaría absolutamente improcedente que el Estado destine recursos financieros a las Municipalidades para el cumplimiento de sus funciones

El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio.

De este modo, la doctrina indica que las municipalidades tienen rango constitucional de autonomía, pero que su alcance no las excluye del control del principio de legalidad, tal y como lo establece la Sala Constitucional:

Y en cuanto a los alcances, se señala que la autonomía municipal no excluye el control de legalidad, del que la doctrina es unánime en admitir, en las manifestaciones de las autorizaciones y aprobaciones (control a priori y a posteriori, como requisitos de validez y eficacia de los actos, respectivamente), compatibles con ella. La doctrina costarricense más calificada ha expresado sobre el punto: **"No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución, por la Contraloría General de la República, de actos administrativos municipales totalmente reglados, pues ello vendría abonado por la lógica de ese tipo de control y por la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de la vía judicial, como tal lenta e incumplida"**, (Sala Constitucional en el voto 5445-99).

En el mismo voto se establece que las normas que regulan planes reguladores cantonales no lesionan la autonomía municipal:

La planificación urbana: En cuanto al artículo 10 incisos a) y b) de la Ley de Planificación Urbana, en relación con el artículo 17 inciso 2) de la misma, considera la Procuraduría que esas disposiciones organizan una forma de control que no lesiona la autonomía de los entes municipales, pues el objeto de esas aprobaciones es verificar que los planes municipales se ajustan a la reglamentación existente en materia de urbanismo, así como a los criterios técnicos que informan la materia y que, en la mayoría de los casos, no son de dominio de las Municipalidades, (Sala Constitucional en el voto 5445-99).

También la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) en el proyecto de los planes de gestión integral de residuos sólidos debe considerar las disposiciones de la Sala Constitucional:

Es por ello que para autorizar el funcionamiento de un relleno sanitario es imprescindible que se cumplan los requisitos correspondientes, siendo como se dijo en considerandos anteriores, en razón de la especialidad de la materia y de la autoridad de gobierno local, que será entonces al Ministerio de Salud y a la Municipalidad del lugar, a quienes corresponde, una vez revisados los estudios técnicos que deban presentarse al efecto, como por ejemplo el estudio de impacto ambiental, contaminación de aguas y otros, que deban, razonablemente, y tomando en consideración los intereses nacionales y locales, autorizar o no el funcionamiento del proyecto que interesa, (Sala Constitucional en el voto 5445-99).

El Título XII constitucional establece que los gobiernos municipales están conformados por Concejos Municipales integrados con Regidores y Regidoras, Síndicos y Síndicas y Alcaldías, además considera a los Concejos de Distrito que tienen a su cargo la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, evidentemente le concede a los gobiernos municipales autonomía y un ámbito competencial ilimitado en sus territorios y les brinda sustento financiero vía transferencias del presupuesto ordinario de la República. Asimismo, la Constitución Política define:

(...) sistema de tutela administrativa razonable, al permitir la revisión de las decisiones municipales a nivel superior (Tribunal Contencioso Administrativo), y la fiscalización de la Contraloría General de la República, tanto en el control presupuestario como en la vigilancia de los recursos administrados por las municipalidades, Unión Nacional de Gobiernos Locales (2013, p.5).

Por tanto, la municipalidad es un ente corporativo con una manifestación de descentralización territorial, con autoridad de dictar actos de imperio y facultades para prestar servicios públicos dentro de un territorio determinado: el cantón.

En la clarificación del concepto de lo "local" respecto a las competencias de los gobiernos locales, la Sala Constitucional ha establecido como jurisprudencia en su voto número 5445-99:

(...) VI.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN RAZÓN DE LA MATERIA (CONCEPTO DE "LO LOCAL"). Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, hay una asignación de funciones o atribuciones en favor de los gobiernos locales en razón de la materia a "lo local", sea, "la administración de los servicios e intereses de la localidad a la que está circunscrita, para lo cual se la dota de autonomía (...), aunque sujeta al control fiscal, financiero, contable y de legalidad de la Contraloría General de la República." De manera que sus potestades son genéricas, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple enunciación del ámbito de su competencia; pero no por ello no determinable...

(...) y a manera de conclusión inicial sobre el tema, transcribir el siguiente párrafo del informe de la Procuraduría General de la República, visible a folios 77 y siguientes:

A partir de 1949, se otorga a la Municipalidad la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estableciéndose que la misma estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (artículo 169), e indicándose que gozan de autonomía (artículo 170). Se agrega, además, en el artículo 175, que éstas dictarán sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución.

Es claro entonces que, a partir de la promulgación de la actual Carta Magna, las Corporaciones Municipales tienen a su cargo la administración de los intereses locales, para lo cual se les otorga autonomía, incluida la presupuestaria, aunque sujeta a la Contraloría General de la República. Asimismo, en aplicación del artículo 121 inciso 13 [de la Constitución Política], tienen potestad para imponer tributos. En virtud de ello, cualquier normativa que, con anterioridad a la Carta Magna actual, restringiera tales atribuciones, habría quedado derogada con la entrada en vigencia de ésta (artículo 197 constitucional). Asimismo, cualquier disposición dictada con posterioridad a dicho texto que violente las competencias y atribuciones otorgadas a esas Corporaciones, sería inconstitucional.

Adicionalmente, en el año 2001 se aprobó la Ley N.º 8106 del 3 de junio del 2001, Ley Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política, mediante la cual se establece que:

(...) en el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. También se indicó que dicha asignación se haría de manera progresiva a razón de un 1,5% por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total, (Aguilar y Pallavicini, 2018, p. 66).

Con esta reforma se inicia un proceso de transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia las municipalidades que requerirá un mayor desarrollo de sus capacidades institucionales.

De acuerdo con Aguilar y Pallavicini (2018):

“En el 2010, se aprobó la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, la cual fue publicada en el Alcance N.º 7 de la Gaceta N.º 85 del 04 de mayo del 2010. En dicha ley se establecen los principios en los cuales estarán fundamentadas las transferencias que son los siguientes: subsidiaridad, equidad, complementariedad, gradualidad, asimetría, permanencia, democratización, integración regional, y financiamiento. El ente responsable de coordinar el proceso es el Ministerio de Planificación Nacional” (pp. 66-67).

3.2 Leyes que regulan el funcionamiento de las federaciones municipales como mecanismo de coordinación intermunicipal

El marco legal en materia municipal ha evolucionado en una compleja combinación de estatutos y regulaciones legales, reglas judiciales y disposiciones administrativas, así como normas informales.

El marco institucional y normativo de las municipalidades y de las federaciones municipales está compuesto por la Ley N.º 7794 que es el Código Municipal (CM), la Ley N.º 6227, la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y sus propios Estatutos.

La Ley N.º 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, reemplazó al Código Municipal promulgado en 1970, y representa un avance sustancial para la consolidación de los gobiernos locales, en particular en lo referente a su autonomía política, ya que introdujo la elección directa de las autoridades municipales, y gracias a la reforma del Código Electoral en el 2009, se reforzó la importancia de dichas elecciones al separarlas de las elecciones nacionales y establecer que se realizarían dos años después de las elecciones de presidente y diputados.

De acuerdo con la Unión Nacional de Gobiernos Locales (2013), este ordenamiento jurídico:

(...) toma en cuenta las demás normas inferiores para adaptarse a la dinámica y evolución de las instituciones en la búsqueda de consenso en temas tendientes a consolidar la autonomía local, a implementar la descentralización territorial de decisiones, recursos y gestión pública, y a reforzar el marco competencial de los gobiernos locales; todo con el propósito de brindar un servicio público más eficaz y eficiente a la ciudadanía”, (p.6).

El Código Municipal es, por antonomasia, la máxima normativa que regula la organización, funcionamiento y conformación de los Consejos Municipales, además de la elección de los regidores, regidoras, síndicos, síndicas, alcaldes y alcaldesas de las municipalidades.

Desde la emisión del Código Municipal de 1970, quedó establecida la posibilidad para que las municipalidades puedan promover la cooperación intermunicipal para el desarrollo de sus comunidades y territorios, por medio de la suscripción de convenios cooperativos entre los gobiernos locales, las ligas municipales o la unión de municipios, para realizar obras de interés común y comunales en aras de una mejor eficientización, gestión y optimización de sus recursos. En el Título II del Código Municipal se mantiene la figura de federaciones municipales.

En los Títulos IV y V del Código Municipal de 1998, se regula la Hacienda Municipal y el Régimen del Personal municipal respectivamente, concerniente a la hacienda pública se faculta al gobierno local para “usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines” y con el régimen del personal “asegurar que la Administración pueda contar con el personal capacitado que necesita”, (Unión Nacional de Gobiernos Locales, 2013, pp. 62 y 100).

3.2.1 Reglas que regulan el régimen municipal

En la tabla 3.1 se explican los elementos más relevantes del Código Municipal y la normativa respectiva en materia de capacidades institucionales de las municipalidades como estructura orgánica, coordinación intermunicipal (creación de federaciones), gestión financiera, recursos humanos, gestión y administración.

Tabla 3.1. Disposiciones normativas referentes al municipalismo

Ley N°	Año	Artículo (s)	Disposición
7794 "Código Municipal"	1998	1, 2, 3, y 4	Constituye a la municipalidad como una entidad pública, territorial, autónoma y de base corporativa, son elementos propios la población, el territorio y su respectivo gobierno y estructura organizacional.
7794 "Código Municipal"	1998	5	La Competencia municipal es genérica y no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, por lo tanto, se le faculta a ejercer la coordinación intermunicipal e intergubernamental para el desarrollo de sus funciones y competencias.
7794 "Código Municipal"	1998	4, 9 y 13	Se permite la constitución de entidades jurídicas de base societaria. Las cuales deben cumplir con lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa N.° 7494 y su Reglamento para buscar el desarrollo comunal y territorial con sinergia, eficiencia, eficacia y economías de escala.
7794 "Código Municipal"	1998	8	Concédase a las municipalidades exención de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos.
7794 "Código Municipal"	1998	9 y 62	Es posible que las municipalidades realicen convenios entre sí, esto les facilita la optimizar tanto de los recursos financieros como los humanos.
7794 "Código Municipal"	1998	10	Las municipalidades pueden integrarse en federaciones y en confederaciones, al poder a su vez establecer sus relaciones a través de los respectivos estatutos que lleguen a aprobar las partes, los cuales regularán la organización, administración y funcionamiento de este tipo particular de entidades, a esto se le conoce en doctrina como "poder de organización" para constituir otros entes públicos", lo que les permite fortalecer su capacidad institucional y estructura orgánica.

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Ley N°	Año	Artículo (s)	Disposición
7794 “Código Municipal”	1998	Título II	Los Municipios, con base en esta norma y para desarrollar una mejor administración, tienen la posibilidad de: a) Establecer convenios de cobro de tributos municipales, b) Realizar obras comunales en forma conjunta por la posición geográfica de la obra a realizar, esto les faculta para apoyar su gestión financiera.
7494 “Código Municipal”	1996	1	Rige la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.
7428 “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”	1994	12	Esta Ley regula lo referente a la gestión presupuestaria municipal y faculta a la Contraloría General de la República como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.
6227 “Ley General de la Administración Pública”	1978	1	La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.
4574 “Código Municipal”	1970		A pesar que el Código Municipal de 1970 Ley N.º 4574) fue modificado en 1998 con la Ley N.º 7794, todavía quedan algunas responsabilidades de la Ley N.º 4574, que por esencia normativa y sustantiva son citadas para su aplicabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Reglas que regulan el funcionamiento de la administración pública y que deben ser acatadas a nivel municipal

Es significativo mencionar que la institucionalidad de los gobiernos locales se relaciona con un compendio normativo general de la administración pública costarricense regida por el principio de legalidad y se aplican según sean las responsabilidades a ejercer y ejecutar, en la tabla 3.2 se hace mención de los preceptos legales que se utilizan en su quehacer.

Tabla 3.2. Leyes de la Administración Pública que regulan las municipalidades.

LEYES	Año
8292, Ley General de Control Interno	2002
8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	2001
7494, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento	1996
6227, Ley General de Administración Pública	1978

Fuente: Varias. Elaboración propia.

La Ley N.º 8292 Ley General de Control Interno, en sus numerales 1 y 7 señala que:

Artículo 1º-**Contenido y ámbito de aplicación.** Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

Artículo 7º-**Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno.** Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

La Ley N.º 8292 en un afán de prevención del quehacer de los diversos entes de la administración pública les solicita la creación de un sistema de control interno, que les otorgue seguridad acerca de las acciones a llevar a cabo en el cumplimiento de sus funciones y en el logro de sus objetivos, el sistema debe estar diseñado y pensado prospectivamente sobre los riesgos que las instituciones están sometidas al realizar sus trabajos.

La Ley N.º 8131 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su numeral 1, manifiesta:

Artículo 1º-**Ámbito de aplicación.** La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

La Ley N.º 8131 excluye a las municipalidades de sus regulaciones, no obstante, en la práctica al hacer vinculante para los gobiernos locales las normas del Título II, de los Principios y Disposiciones Generales de Administración Financiera, las obliga a su cumplimiento al tener que ajustar sus sistemas de control y gestión a los requerimientos de información que impone la Ley.

La Ley N.º 7494, Ley de Contratación Administrativa y su reglamento indica en su numeral 1 lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- Cobertura. Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley.

Cuando en esta Ley se utilice el término "Administración", se entenderá que se refiere a cualquiera de los sujetos destinatarios de sus regulaciones.

La Ley N.º 7494 obliga a que toda entidad del sector público en el uso de recursos públicos debe someterse a su control cuando se realicen actividades de contratación administrativa, para una mayor fiscalización y rendición de cuentas, principios de los cuales los gobiernos locales y las federaciones municipales no se excluyen, sino que tienen la obligación de obedecerlos.

Ley N.º 6227 Ley General de Administración Pública, estipula en sus numerales 10 y 11 lo siguiente:

Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.
2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.

Artículo 11.-

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.
2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

La Ley N.º 6227 señala específicamente que todo ente público debe regirse por el principio de legalidad, el cual dicta que solo se puede hacer todo aquello que la ley dice que se puede hacer, a ese respecto tanto los gobiernos locales como las federaciones municipales, tienen el carácter de entes públicos y, por ende, deben de actuar de acorde con los mandatos de esta Ley.

3.2.3 Reglas que regulan el funcionamiento de las FM

De acuerdo con el Título II: Relaciones Intermunicipales, del Código Municipal (1998) las federaciones municipales son organizaciones de segundo piso y surgen de común acuerdo de los gobiernos locales que las crean.

En la tabla 3.3 se presenta la normativa que regula el funcionamiento de las federaciones municipales.

Tabla 3.3. Normativa que regula el funcionamiento de las federaciones municipales

Ley N.º	Año	Artículo (s)	Disposición
6890 "Reformas al Código Municipal y Otras Leyes"	1983	15	Las municipalidades que tengan intereses comunes quedan facultadas al tenor de la ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972, para formar ligas y confederaciones de ligas, cuyos estatutos deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República.
5119 "Ley de la Liga de Municipalidades de Cartago"	1972	1	Se reconoce personalidad jurídica y capacidad legal a la Unión o Liga de Municipalidades.
4176 "Aprueba Unión de Municipalidades de Guanacaste"	1968	1	Se aprueba el funcionamiento de la Unión de Municipalidades de Guanacaste y se le reconoció plena personalidad y capacidad jurídica. Lo que será base para las futuras federaciones municipales.

Fuente: Elaboración propia.

No existe una legislación específica que regule las federaciones municipales, tal y como se muestra en la tabla 3.3., por lo que hay varios aspectos de su funcionamiento poco definidos y deben ser complementados por normativa general de la administración pública, por los estatutos de las propias municipalidades, en los convenios que suscriben, o en los proyectos que desarrollan a solicitud de las municipalidades que la conforman para brindar servicios concretos a las comunidades y sus regiones.

Por lo tanto, en la práctica persisten dudas de algunas federaciones municipales sobre la obligatoriedad de las municipalidades que voluntariamente decidieron conformar una federación municipal, en particular en lo que respecta a los aportes financieros de los miembros de la federación para dar contenido económico a los presupuestos ordinarios o extraordinarios, por lo que se ha hecho la consulta correspondiente al órgano facultativo de aprobación de los presupuestos municipales y de las federaciones, la Contraloría General de la República (CGR).

Por ejemplo, la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA), mediante oficio N° FMH-140-2015 del 08 de diciembre de 2015, solicita criterio acerca de la obligatoriedad de las municipalidades afiliadas sobre el aporte económico pactado para su funcionamiento o si existen medidas de sanción ante el

incumplimiento al no realizar la correspondiente transferencia presupuestaria y si es viable la recuperación de las sumas adeudas por tal concepto.

La CGR en Oficio N°. 05304, le responde a la FEDEHEREDIA, es nuestro criterio, que en las condiciones actuales del ordenamiento jurídico que regula el accionar de la Contraloría General, es improcedente que condicione la aprobación del presupuesto de las municipalidades que pertenecen a esa Federación, que no le hayan transferido a esa entidad los dineros presupuestados anualmente por concepto de cuotas por ser asociadas.

Por lo tanto, les corresponde a las autoridades de esa Federación determinar lo procedente en atención a lo que se dispone en sus estatutos, en el Código Municipal, y cualquier otra normativa que resulte aplicable según la naturaleza jurídica de esa Federación.

En relación con lo anterior, es necesario traer al presente lo enunciado por FOMUDE (2006) al resumir la participación y el potencial que pueden alcanzar los gobiernos locales por medio de las federaciones municipales, en cuanto a su forma de organización, estructura administrativa, recursos financieros y presupuesto:

Las federaciones de municipalidades son organizaciones que agrupan libremente a municipalidades, que se unen con el propósito de alcanzar, en forma mancomunada, objetivos para hacer más eficaz y eficiente servicios específicos a la ciudadanía, o para fortalecer y modernizar las mismas instituciones municipales.

Las federaciones son organizaciones con personalidad jurídica e identidad propia. Con su propio presupuesto y estructura administrativa y técnica, distinta de las estructuras de las municipalidades que la integran.

Las municipalidades pueden potenciar su capacidad de incidencia en la región y en el plano nacional, aprovechando las federaciones como entidades de enlace y representación de los Gobiernos Locales, así como para sumar fuerza para el desarrollo de los procesos de descentralización del Estado Costarricense.

Las federaciones pueden aportar la dimensión de lo local y de la participación ciudadana en los procesos regionales de planificación del desarrollo; a la vez que pueden impulsar proyectos específicos de desarrollo regional o sub regional (económicos, sociales, culturales y ambientales), en alianza con actores regionales, nacionales o de la cooperación internacional, (FOMUDE, 2006, p. 24).

Asimismo, también la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° 331-2001 de 30 de noviembre de 2001 expone:

“(…) Esa autorización legalmente concedida en favor de las corporaciones municipales del numeral 10 del Código Municipal, sea, la de que las municipalidades pueden integrarse en federaciones y en confederaciones, pudiendo a su vez establecer sus relaciones a través de los respectivos estatutos que lleguen a aprobar las partes, los cuales regularán la organización, administración y funcionamiento de este tipo particular de entidades, es lo que se conoce en doctrina como **“poder de organización” para constituir otros entes públicos.**

Sobre los alcances de ese poder de organización, la doctrina ha dicho que “el poder de organización, como un poder de hecho, lo tiene, pues, cualquier figura subjetiva, cualquier persona jurídica. Referido a las Administraciones Públicas consiste en la facultad de disponer la ordenación de sus órganos y servicios regulando la actividad de cada uno mediante la determinación y distribución de sus funciones, así como procurando y organizando los medios personales y materiales al objeto de desarrollar la actividad de interés público a la que está llamada” (Antonio Paulo Loras. “Las prerrogativas locales”. En: Tratado de Derecho Municipal. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Madrid, Civitas, 1988, página 510).

De acuerdo con lo anterior, las federaciones municipales tienen la posibilidad jurídica de realizar procedimientos obligatorios, basados en el principio de legalidad de acuerdo con los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

3.2.4 Reglas que regulan las acciones de los proyectos realizados por las Federaciones Municipales

El federalismo municipal les ha permitido a los gobiernos locales aglutinarse para alcanzar objetivos comunes y robustecer el régimen municipal, por ejemplo:

- Convertirse en un mecanismo de enlace y coordinación regional.
- Ser punto de encuentro e intercambio intermunicipal.
- Crear sistemas de información y de comunicación del Régimen Municipal en el plano regional.
- Gestionar un relleno sanitario regional y propiciar la creación de otros.
- Contribuir al ordenamiento territorial.
- Gestionar proyectos de carácter ambiental.
- Propiciar la equidad de género, mediante acciones afirmativas.
- Desarrollar eventos de capacitación y formación.
- Mejorar el sistema de gestión de cobro de las municipalidades.
- Proporcionar asesoría técnica de diversa índole. (FOMUDE, 2006, p. 12).

Al tenor de los proyectos que desarrollan FEDEMUCARTAGO “planes reguladores cantonales” y FEDEHEREDIA “gestión integral de residuos sólidos”, seguidamente se muestra la normativa la cual regula los servicios prestados.

En la tabla 3.4 se muestra la normativa más importante que tutela el ordenamiento territorial o que, en su defecto, posee implicaciones relevantes para este, emitida desde 1968, para proyecto de planes reguladores cantonales de FEDEMUCARTAGO.

Tabla 3.4. Reglas que regulan los principales instrumentos normativos en materia de ordenamiento territorial, emitidos en Costa Rica desde 1968, FEDEMUCARTAGO

Año	Instrumento	Objetivo principal
1968	Ley de Planificación Urbana, No. 4240	Promover: La expansión ordenada de los centros urbanos y el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas.
1982	Plan GAM	Definió el anillo de contención urbana y la zona especial de protección.
1982	Decreto No. 13.583-VAH-Ofiplan	Definió el área conocida como GAM
1982	Reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones N.° 2408	El control de los fraccionamientos y urbanizaciones a cargo del INVU abarcará todo el territorio nacional
1990	Ley de Régimen de Zonas Francas, N.° 7210	Conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realicen inversiones nuevas en el país.
1995	Ley Orgánica del Ambiente, N.° 7554	Dotar, a los costarricenses y al Estado, de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
1996	Ley Forestal, No. 7575	Velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables.
1996	Ley Forestal, No. 7575	Velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables.
1998	Ley de uso, manejo y conservación de suelos, N.° 7779	Proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada.
2004	Votos de la Sala Constitucional	Incorporar al SETENA y al SENARA en la aprobación de los planes reguladores cantonales.

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Año	Instrumento	Objetivo principal
2004	Decreto N.° 31.849, sobre evaluación estratégica ambiental	Definir los requisitos y procedimientos generales por los cuales se determinará la viabilidad (licencia) ambiental a las actividades, obras o proyectos nuevos, que por ley o reglamento, se han determinado que pueden alterar o destruir elementos del ambiente o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; así como, las medidas de prevención, mitigación y compensación, que dependiendo de su impacto en el ambiente, deben ser implementadas por el desarrollador.
2005	Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	Conferir un marco jurídico ágil y eficaz, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia.
2006	Decreto N.° 32.967, sobre índices de fragilidad ambiental (IFA)	Introducción de la variable ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de uso del suelo.
2013	Decreto N.° 37.623, Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (PNOT)	Aplicación obligatoria, de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (PNOT).
2013	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 (PLANOT)	Procurar que el desarrollo humano de la población se logre de forma equilibrada, equitativa y competitiva en el territorio nacional, mediante la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos naturales, con el fin de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para las presentes y futuras generaciones.
2014	Plan GAM 2013-2030	Consolidar la GAM como un espacio competitivo de primer rango en Centroamérica y el Caribe, considerando la protección de los recursos naturales, el paisaje y la consolidación de una red de centralidades densas integrales generadoras de productividad y que mejora la calidad de vida.
2014	Decreto N.° 38.782 MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN, para agilizar la tramitología de los PRC	Determinar las acciones concretas dirigidas a crear soluciones que permitan al país avanzar en los procesos de revisión y aprobación de planes reguladores, propiciando un desarrollo sostenible.
2014	Decreto N.° 38.536 MP-PLAN, crea Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial.	Aplicación obligatoria del Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, como instrumento sectorial estratégico de las acciones en el área de cambio climático.

Fuente: elaboración propia con base en PEN, 2015 y otros.

En la gráfica 3.1 se muestra el régimen normativo más importante que resguarda la gestión integral de residuos sólidos, para el proyecto de FEDEHEREDIA.

Gráfica 3.1. Reglas que regulan los principales instrumentos normativos en materia de gestión integral de residuos sólidos, FEDEHEREDIA



Fuente: elaboración propia.

3.2.5 Naturaleza jurídica de las federaciones municipalidades

La primera fuente normativa es el Código Municipal (1998), específicamente lo establecido en los artículos 9, 10, y 11 los cuales se indican seguidamente:

Artículo 9:

Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuya finalidad sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.

Artículo 10:

Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas.

Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

Artículo 11:

Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.

Todo aquello que no esté contemplado en dicho Código, se aclara con las consultas correspondientes a los entes pertinentes, es decir, la Sala Constitucional (SC), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR) quienes responden por medio de votos la primera y las otras dos por medio de dictámenes.

Al respecto la Sala Constitucional (SC) en resolución N° 2010-012452 del 23 de julio de 2010, se manifestó sobre la naturaleza jurídica de las federaciones municipales:

(...) V.- Sobre la Naturaleza Jurídica de las Federaciones Municipales y la Relación Laboral con sus Empleados. En anteriores oportunidades este Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de referirse a la naturaleza jurídica de las federaciones municipales, en el sentido de que las ligas, federaciones y confederaciones de Municipalidades tienen una larga trayectoria en nuestro país y expresamente dispuso,

“En efecto, mediante la Ley No. 4176 del 5 de agosto de 1968 se aprobó el funcionamiento de la Unión de Municipalidades de Guanacaste y se le reconoció plena personalidad y capacidad jurídicas. De su parte, la Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972 le reconoció, en su artículo 1°, personalidad jurídica y capacidad legal a la Liga de Municipalidades de la Provincia de Cartago, siendo que en su artículo 3°, señaló que "Las disposiciones del artículo 1° se aplicarán, en lo conducente a las uniones nacionales, provincias o regionales de municipalidades que se establezcan en el futuro...". Como consecuencia de lo establecido en el numeral 3° de la Ley No. 5119, mediante la Ley No. 6890 del 14 de septiembre de 1983 se le adicionó el párrafo 2° al artículo 16 del Código Municipal de 1970 (Ley No.4574 del 4 de mayo de 1970), el cual dispuso lo siguiente: "Las municipalidades que tengan intereses comunes quedan

facultadas al tenor de la ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972, para formar ligas y confederaciones de ligas, cuyos estatutos deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República". Finalmente, el Código Municipal de 1998, que no derogó la ley No. 5119, en su artículo 10 preceptuó que "Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de sus representantes". El numeral 13, inciso g), del Código Municipal estatuye que es atribución del Concejo Municipal "...nombrar a los representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera". Como se ve, las ligas, federaciones o confederaciones son entes públicos de segundo grado de base asociativa cuya personalidad y capacidad les fue otorgada de forma genérica y prospectiva -para cualquiera que surja en el futuro- por la ley No. 5119. Son entes de segundo grado en cuanto están conformados, a su vez, por entes públicos territoriales -Municipalidades- que han optado, voluntariamente, por asociarse para atender ciertos intereses comunes y, por lo general, de carácter regional." (Sentencia 2003-08461 de las quince horas con treinta y ocho minutos del doce de agosto del dos mil tres).

Por lo tanto, se deduce que las federaciones municipales son organizaciones de segundo nivel porque surgen a partir de la unión de distintas municipalidades, que voluntariamente se unen estatutariamente para atender intereses de sus comunidades y de una gran diversidad de demandas territoriales con eficiencia, eficacia y economías de escala.

A la vez la Procuraduría General de la República (PGR) en dictámenes C-331-2001 del 30 de noviembre de 2001 y C-178-2005 del 13 de mayo de 2005, sobre la naturaleza jurídica de las federaciones municipales ha manifestado que son entidades de carácter público y municipal de segundo grado, pues las integran gobiernos locales y se rigen por el código municipal, la Ley General de la Administración Pública y sus propios Estatutos, para los cuales se les dota de recursos y presupuestos propio, así como de personería jurídica con el fin de que puedan cumplir sus objetivos de servicios municipales regionales con eficiencia, eficacia y economías de escala.

Dado que, por medio de un convenio municipal, la municipalidad queda autorizada para realizar algunos trabajos en el territorio de otro gobierno local, la Procuraduría General de la República (PGR) se ha pronunciado sobre el concepto y la naturaleza jurídica de las Federaciones Municipales. En el Dictamen N.º 331 del 30 de noviembre de 2001, indica:

(...) Esa autorización legalmente concedida en favor de las corporaciones municipales del numeral 10 del Código Municipal, sea, la de que las municipalidades pueden integrarse en federaciones y en confederaciones, pudiendo a su vez establecer sus relaciones a través de los respectivos estatutos que lleguen a aprobar las partes, los cuales regularán la organización, administración y funcionamiento de este tipo particular de entidades, es lo que se conoce en doctrina como “poder de organización” para constituir otros entes públicos.

Queda claramente establecido que la jurisdicción territorial la constituyen los cantones que componen cada gobierno local integrante de la respectiva federación municipal.

En atención a la región en que la federación municipal brinda sus servicios existe diversidad de criterios de la Procuraduría General de la República (PGR) en dictámenes C-134-98, C-184-2001, C-055-92, C-033-93, C-213-2006, C-270-2004, C-342-2008, C-099-2008, C-397-2006 y C-209-2012, en los cuales aclara que lo regido son los límites legales y los presupuestarios previamente aprobados por la Contraloría General de la República (CGR).

La Procuraduría General de la República (PGR) se pronuncia en dictamen C-195-2013 del 23 de setiembre de 2013 sobre la consulta que le realiza la Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA), sobre si “1. Las federaciones pueden considerarse órganos del Estado y/o instituciones autónomas o semiautónomas”:

A fin de evacuar la presente consulta, es necesario señalar que este Órgano Asesor, ya se ha referido en anteriores ocasiones a la naturaleza jurídica especial de las federaciones de municipalidades, precisando lo siguiente: *Podemos decir entonces, que, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Municipal, las federaciones municipales son*

producto de la voluntad descentralizadora del Estado. Esta figura asociativa responde al poder de organización que ostentan los gobiernos locales, el cual los faculta para la creación de un ente mancomunado, con una autonomía claramente delimitada en los estatutos de la respectiva asociación intermunicipal, que le permitan su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de los fines previamente acordados.

En términos generales, las federaciones municipales, se caracterizan por ser: *Entidades de Derecho Público, de régimen local, no territoriales y de base estructural asociativa, lo que las constituye en corporaciones locales, interadministrativas de naturaleza institucional (no territorial), (...)* (Martínez López-Muñiz, José Luis. Los consorcios en el derecho español. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1974. Pág. 498. Lo resaltado no es del original).

Sobre el tema de las relaciones intermunicipales, Don Eduardo Ortiz Ortiz ha señalado que: *(...) todas las formas de coordinación municipal pueden reducirse en Costa Rica a las relaciones de la municipalidad como igual frente a los otros entes públicos y a las demás municipalidades, incluyendo al Estado (...)* Por lo pronto, los artículos 14 y 15 C. Municipal, autorizan a las municipalidades para celebrar 'convenios de coparticipación' para la prestación de servicios y obras en común. **Estos convenios requerirán aprobación de la Contraloría General en todo caso (...) y de la Asamblea Legislativa si crean organismos 'distintos' de las municipalidades parte en el convenio. Si tales organismos fueran meros órganos, no serían distintos, dada la identidad jurídica entre persona y órgano. Para que lo sean, es preciso que nazca una persona jurídica que, como tal, es otro sujeto de Derechos, independiente en su existencia, aunque pueda depender, financiera o funcionalmente, de las municipalidades que le dieron origen (...)** Las municipalidades pueden crear ligas para la defensa de intereses municipales comunes y aun del sistema municipal como tal, tanto como confederaciones de ellas, las que según el artículo 16 C. Municipal, y la Ley número 5.119 de 20 de noviembre de 1972, tienen personalidad jurídica propia (...) Evidentemente, la potestad de organización incluye la de crear entes tanto como órganos. **Al crear un ente, se organiza automáticamente lo que está fuera del ente creador, precisamente por la personalidad jurídica conferida a la criatura. Crear entes (...) es claramente el ejercicio de una potestad de imperio (...) un acto unilateral, con un efecto intersubjetivo inmediato (...) es potestad administrativa (...) que sólo puede darse cuando expresamente la atribuya el ordenamiento** y, en Costa Rica, concretamente, la ley, en virtud de la reserva creada a su favor, en lo que toca a las relaciones entre autoridad y libertad, por los artículos 11 y 28, C. Política (que enuncian los principios de legalidad y de libertad) y por el artículo 19 L.G.A.P. (...).

Entes asociativos. Las municipalidades pueden crear, por pacto con otras u otros entes públicos, nuevos organismos dotados de personalidad propia y encargados de dar prestaciones o ejercer

funciones comunes frente al público. Pueden los mismos tener personalidad de derecho público o de derecho privado. 1) Los consorcios. Las municipalidades pueden crear, por asociación con otras u otros entes públicos, una especie de ellos llamados consorcios (...) 2) Sociedades y Cooperativas (...).

*(Ortiz Ortiz. Eduardo). **Derecho Municipal Iberoamericano: La Municipalidad en Costa Rica.** Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. Pág. 213 a 221). (Lo resaltado y subrayado no es del original. Actualmente, lo referente a los convenios de coparticipación se encuentra regulado en el Título II sobre "Relaciones Intermunicipales" del vigente Código Municipal, Ley N.º7794). (Dictamen C-243-2002 del 19 de setiembre del 2002).*

3.2.6 Régimen de exoneración de impuestos

En la Ley N.º 7794 se prevé la exoneración de impuestos para los gobiernos locales, en su "ARTÍCULO 8.- Concédese a las municipalidades exención de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos." Al ser las federaciones municipales entidades de segundo grado conformadas por distintas municipalidades, nace la interrogante si ellas gozan del mismo beneficio, pues la exoneración de tributos a los gobiernos locales, deviene por su naturaleza política, económica y social por la prestación de servicios comunales, servicios transferidos a las federaciones municipales con un carácter más amplio de territorialidad regional, por lo cual se le realiza a la Procuraduría General de la República (PGR) la respectiva consulta.

En dictamen C-331-2001 del 30 de noviembre de 2001, la Procuraduría General de la República (PGR) analiza ampliamente la consulta y con base en la legislación vigente, emite el correspondiente criterio jurídico, que en lo pertinente y en lo que interesa menciona:

(...) todas las formas de coordinación municipal pueden reducirse en Costa Rica a las relaciones de la municipalidad como igual frente a los otros entes públicos y a las demás municipalidades, incluyendo al Estado (...) Por lo pronto, los artículos 14 y 15 C. Municipal, autorizan a las municipalidades para celebrar 'convenios de coparticipación' para la prestación de servicios y obras en común. Estos convenios requerirán aprobación de la Contraloría General en todo caso (...) y de

la Asamblea Legislativa si crean organismos 'distintos' de las municipalidades parte en el convenio. Si tales organismos fueran meros órganos, no serían distintos, dada la identidad jurídica entre persona y órgano. Para que lo sean, es preciso que nazca una persona jurídica que, como tal, es otro sujeto de Derechos, independiente en su existencia, aunque pueda depender, financiera o funcionalmente, de las municipalidades que le dieron origen (...) Las municipalidades pueden crear ligas para la defensa de intereses (pp. 213/214) municipales comunes y aun del sistema municipal como tal, tanto como confederaciones de ellas, las que según el artículo 16 C. Municipal, y la Ley número 5.119 de 30 de noviembre de 1972, tienen personalidad jurídica propia (...) Evidentemente, la potestad de organización incluye la de crear entes tanto como órganos. Al crear un ente, se organiza automáticamente lo que está fuera del ente creador, precisamente por la personalidad jurídica conferida a la criatura. Crear entes (...) es claramente el ejercicio de una potestad de imperio (...) (pp. 214/215) un acto unilateral, con un efecto intersubjetivo inmediato (...) es potestad administrativa (...) que sólo puede darse cuando expresamente la atribuya el ordenamiento y, en Costa Rica, concretamente, la ley, en virtud de la reserva creada a su favor, en lo que toca a las relaciones entre autoridad y libertad, por los artículos 11 y 28, C. Política (que enuncian los principios de legalidad y de libertad) y por el artículo 19 L.G.A.P. (...) (pp. 215/220).

Entes asociativos. Las municipalidades pueden crear, por pacto con otras u otros entes públicos, nuevos organismos dotados de personalidad propia y encargados de dar prestaciones o ejercer funciones comunes frente al público. Pueden los mismos tener personalidad de derecho público o de derecho privado. 1) Los consorcios. Las municipalidades pueden crear, por asociación con otras u otros entes públicos, una especie de ellos llamados consorcios (...) (pp. 220/221) 2) Sociedades y Cooperativas (...).

De lo anterior se colige que los fines y objetivos con que es creada una federación municipal deben estar relacionados con brindar bienes, servicios comunales y más precisamente regionales, los cuales deben ser claramente establecidos en sus respectivos Estatutos, a lo anterior se agrega la forma de constitución y disolución en cada caso y al quedar concretamente establecido el marco institucional y normativo de las federaciones municipales la Procuraduría General de la República (PGR) concluye "que sí procede admitir la exención dada en el numeral 8 del Código Municipal (CM), a favor de la figura del federalismo municipal, con el fin de desarrollar y llevar a cabo un servicio igualmente municipal", en seguida servicio debe ser llevado a cabo de manera solidaria y en la realización de obras de interés

común en beneficio del servicio público, con una mayor eficiencia en la ejecución de sus tareas.

Como se ha dicho, la PGR, vuelve a citar lo indicado por don Eduardo Ortiz y que ya fue señalado en la página 154 de este trabajo.

Empero en dictamen C-243-2002 del 19 de setiembre de 2002, la Procuraduría General de la República (PGR), ante consulta de la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica (CAPROBA): de si la exención contenida en el artículo 8 del Código Municipal les es aplicable, emite el siguiente criterio técnico:

*ARTÍCULO 10. - (...) Por lo pronto, los artículos 14 y 15 C. Municipal, autorizan a las municipalidades para celebrar 'convenios de coparticipación' para la prestación de servicios y obras en común. **Estos convenios requerirán aprobación de la Contraloría General en todo caso (...) y de la Asamblea Legislativa si crean organismos 'distintos' de las municipalidades parte en el convenio. Si tales organismos fueran meros órganos, no serían distintos, dada la identidad jurídica entre persona y órgano. Para que lo sean, es preciso que nazca una persona jurídica que, como tal, es otro sujeto de Derechos, independiente en su existencia, aunque pueda depender, financiera o funcionalmente, de las municipalidades que le dieron origen (...)** Las municipalidades pueden crear ligas para la defensa de intereses municipales comunes y aun del sistema municipal como tal, tanto como confederaciones de ellas, las que según el artículo 16 C. Municipal, y la Ley número 5.119 de 20 de noviembre de 1972, tienen personalidad jurídica propia (...) Evidentemente, la potestad de organización incluye la de crear entes tanto como órganos. **Al crear un ente, se organiza automáticamente lo que está fuera del ente creador, precisamente por la personalidad jurídica conferida a la criatura. Crear entes (...) es claramente el ejercicio de una potestad de imperio (...) un acto unilateral, con un efecto intersubjetivo inmediato (...) es potestad administrativa (...) que sólo puede darse cuando expresamente la atribuya el ordenamiento** y, en Costa Rica, concretamente, la ley, en virtud de la reserva creada a su favor, en lo que toca a las relaciones entre autoridad y libertad, por los artículos 11 y 28, C. Política (que enuncian los principios de legalidad y de libertad) y por el artículo 19 L.G.A.P. (...).*

Por su parte, de acuerdo al artículo 3° de sus Estatutos, CAPROBA "... **es una persona jurídica pública, independiente de las**

municipalidades que la integran, con un patrimonio propio, personalidad y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus objetivos.

Para poder cumplir con los fines establecidos en sus Estatutos, la Federación está dotada de un Régimen Orgánico propio, estructurado en: órganos de gobierno, de gestión y consultivos; cada uno de ellos con competencias propias, claramente delimitadas, e independientes de la estructura organizativa de las respectivas municipalidades asociadas. Podemos afirmar que si bien la Federación de Municipalidades de los Cantones Productores de Banano es el producto de la voluntad de las distintas municipalidades que la conforman, no forman parte de la estructura municipal.

De lo expuesto se colige que la Federación Municipal CAPROBA es un ente asociativo independiente, de carácter público, constituido como una entidad supra municipal, a la que se le ha dotado de un patrimonio, una organización, personalidad y capacidad jurídica propias, para el cumplimiento de las funciones o servicios específicos que se le han asignado mediante sus Estatutos, por ser considerados de interés para las comunidades representadas por las municipalidades asociadas. Sobre este aspecto, es importante recalcar que "Ni las Mancomunidades integran directamente en su organización a la población de los Municipios asociados ni ésta, en consecuencia, dispone de cauces representativos directos para gobernarlas y administrarlas.

Ahora bien, retomando las consideraciones realizadas con respecto a la naturaleza jurídica de la Federación de Municipalidades CAPROBA, resulta claro, que este tipo de entes públicos, al no formar parte de la estructura orgánica de las corporaciones municipales - pese a que el objetivo y fines que persiguen tienden a fortalecer el régimen municipal de los cantones que conforman la federación – y no estar sujetas a la dirección y control de las entidades municipales asociadas, no pueden beneficiarse del régimen exonerativo otorgado a las propias municipalidades por el legislador, mediante el artículo 8 del Código Municipal. Si la voluntad del legislador hubiese sido que tales federaciones estuviesen exentas del pago de tributos, así lo habría manifestado en forma expresa en el texto de la norma.

Con fundamento en lo expuesto, se reconsidera de oficio el Dictamen C-331-2001 de 30 de noviembre del 2001, en cuanto en dicho pronunciamiento se concluyó que la Federación de Municipalidades (FEDEMUR) goza de la exención contemplada en el artículo 8 del Código Municipal, por ser un ente público naturaleza municipal.

Conclusiones.

De acuerdo con los razonamientos jurídicos expuestos, podemos concluir:

1. Que la Federación CAPROBA, es un ente independiente, de naturaleza pública, asociativo, con una estructura orgánica propia, y por ello no forma parte de las corporaciones municipales que la integran.
2. Que, al no formar parte la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica de la estructura orgánica municipal, y en virtud del principio de que las exenciones deben ser interpretadas en forma restrictiva por ser una excepción al

deber general de contribuir con los gastos públicos, el régimen exonerativo creado a favor de las entidades municipales por el artículo 8 de del Código Municipal, no le es aplicable a tal federación.

3. Que, en consecuencia, se reconsidera de oficio el Dictamen C-331-2001 de 30 de noviembre de 2001.

Criterio que después la Procuraduría General de la República (PGR) ha sostenido reiteradamente y las federaciones municipales consideran nefasto, pues les otorga inseguridad jurídica ese cambio de razonamiento, además que les encárese su gestión y les resta oportunidades al mermar sus exiguos ingresos al tener que pagar más dinero por concepto impositivo y les ha conducido a ser más comedidas al momento de la ejecución presupuestaria al realizar salvaguardas para prevenir contingencias como la presente.

Esta es la realidad a la cual se enfrentan cotidianamente las federaciones municipales costarricenses y les da temor consultar ante los vacíos persistentes en su marco institucional, pues al ser criterios técnicos y no leyes, eso les deja a la interpretación o juicio de quien atienda la respectiva consulta.

Las federaciones municipales se muestran preocupadas ante la situación jurídica por enfrentar, porque de un momento a otro se pueden ver confrontadas con criterios jurídicos contrarios a lo que en un momento les favorecía en su opinión y han ejecutado hasta el momento, esto les afecta en diversos ámbitos en su quehacer, la carencia de un marco legal propio les deja en indefensión y desventaja, también a expensa de las opiniones emitidas por los órganos competentes como la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR).

Existe un vacío legal derivado de la falencia de un marco propio que afecta al federalismo municipal y es la posibilidad de cambio de opinión en poder de las instancias consultivas las cuales emiten sus criterios de acuerdo con la evolución de la experiencia, la praxis y el conocimiento adquirido en el desarrollo de las funciones del federalismo municipal.

Ante este principio de realidad material, en la tabla 3.8 se presenta una sinopsis de la normativa interviniente y que se ha construido a la luz de la praxis desarrollada por las federaciones municipales y de las necesidades *in situ* de los gobiernos locales.

Tabla 3.5. Criterios de legalidad de las federaciones municipales.

Documento	Entidad	Año	Consulta	Criterio técnico y respaldo legal
C-218-87	Procuraduría General de la República (PGR)	1987	Liga de Municipalidades de Guanacaste: Sobre la elección de miembros del Directorio, concretamente, ¿si la Liga puede dejar sin efecto el acuerdo en el cual se designó por parte de una Municipalidad al propietario y suplente ante esa Organización?	El artículo 12 del CM, establece la integración del Concejo Directivo, por lo que debe existir un acuerdo previo municipal para designar sus delegados ante el Concejo Directivo de la Liga de Municipalidades. Cuando se quiera dejar sin efecto una elección, deben considerarse las disposiciones del Título VII del CM.
C-331-2001	Procuraduría General de la República (PGR)	2001	La Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR), sobre si el artículo 8 del CM, que brinda exoneración de impuestos a los gobiernos locales, les es aplicable.	Es criterio de la PGR que es la intención del legislador preservar y mantener las exenciones que hayan sido dadas a favor de instituciones, empresas públicas y privadas, fundaciones y asociaciones que tuvieran como fines específicos: la recolección y tratamiento de basura, la conservación de los recursos naturales y el ambiente, es igualmente razonable, viable, acorde y congruente con la serie de principios y métodos de interpretación hasta ahora desarrollados, el afirmar que procede la exención del numeral 8 del CM a favor de FEDEMUR.
C-243-2002	Procuraduría General de la República (PGR)	2002	Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA): Si la exención contenida en el artículo 8 del Código Municipal les es aplicable	Es criterio de la Procuraduría General de la República (PGR): 1. Que la Federación CAPROBA, es un ente independiente, de naturaleza pública, asociativo, con una estructura orgánica propia, y por ello no forma parte de las corporaciones municipales que la integran. 2. Que, al no formar parte la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica de la estructura orgánica municipal, y en virtud del principio de que las exenciones deben ser interpretadas en forma restrictiva por ser una excepción al deber general de contribuir con los gastos públicos, el régimen exonerativo creado a favor de las entidades municipales por el artículo 8 de del Código Municipal, no le es aplicable a tal federación. 3. Que en consecuencia, se reconsidera de oficio el Dictamen C-331-2001 de 30 de noviembre de 2001.

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Documento	Entidad	Año	Consulta	Criterio técnico y respaldo legal
C-250-2007	Procuraduría General de la República (PGR)	2007	Municipalidad de Cartago, Si una Municipalidad puede formular y celebrar convenios de préstamo de equipo de cómputo en desuso a otra Municipalidad, a la luz de lo dispuesto en los artículos 9 y 62 del CM	Es criterio de la Procuraduría General de la República (PGR): Que de acuerdo con los artículos 9 y 62 del CM, le es posible a las municipalidades realizar convenios entre sí, para el préstamo de bienes muebles. Empero, el Reglamento para el préstamo y uso de bienes propiedad de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago para Usos Particulares, lo imposibilita.
C-298-2008	Procuraduría General de la República (PGR)	2008	Municipalidad de Montes de Oro: "1.- ¿Puede una Municipalidad adquirir inmuebles en un Municipio –cantón- diferente al de su jurisdicción? 2.- ¿Puede una Municipalidad tener actividades económicas de cualquier tipo en un Municipio diferente al de su jurisdicción? En caso afirmativo, ¿Debe una Municipalidad tramitar y obtener una Patente Comercial ante su homóloga del Municipio donde se pretende desarrollar esa actividad económica? 3.- ¿En caso de que se esté desarrollando alguna actividad lucrativa en un territorio de un Municipio determinado, por parte de otra Municipalidad, son contar con la respectiva Patente Comercial, puede la Municipalidad anfitriona proceder al cierre del negocio en esas circunstancias?"	Concluye este Órgano Asesor lo siguiente: "1) Se reconoce la iniciativa municipal en la economía, enmarcada en el interés de hacer de los municipios actores activos del desarrollo económico y social que redunde en el bienestar de sus pobladores. 2) A partir de ello, la municipalidad asume, nuevas actividades de naturaleza económica, permitiéndose, inclusive, la constitución de entidades jurídicas de base societario como, por ejemplo, sociedades municipales o sociedades públicas de economía mixta, según lo dispuesto en el artículo 13 inciso p) del CM. 3) Sin embargo, la intervención en esas actividades lo es a partir de la prestación de servicios vinculados con los intereses locales y circunscritos a su territorio. 4) De conformidad con lo anterior, le estaría vedado a la Corporación Municipal, asumir por sí, fuera del ámbito de su territorio, una actividad económica, salvo que exista un convenio intermunicipal que lo permita. 5) De darse la situación planteada en el sentido de que una municipalidad ejerza una actividad económica dentro de la jurisdicción de otro municipio, éste último puede proceder a realizar al cierre respectivo. 6) Finalmente, sobre la primera interrogante planteada, esta PGR declina el ejercicio de su competencia para pronunciarse, en vista de la existencia de un pronunciamiento previo sobre la misma inquietud, dictado por la CGR".

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Documento	Entidad	Año	Consulta	Criterio técnico y respaldo legal
C-035-2010	Procuraduría General de la República (PGR)	2010	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA): Sobre si FEDOMA tiene capacidad jurídica para llevar un proceso de expropiación, como representante y constituida por municipios	<p>“1. La Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA), es un ente público, y como tal se encuentra facultado para ejercer la potestad expropiatoria dispuesta en el artículo 5 de la Ley de Expropiaciones, en cumplimiento de los fines que le han sido encomendados.</p> <p>2. En virtud de que los estatutos de FEDOMA establecen a la Asamblea General como órgano superior, le corresponde a ésta acordar el proceso expropiatorio cuando corresponda, para lo cual deberá cumplir los requisitos establecidos en la ley.”</p>
C-195-2013	Procuraduría General de la República (PGR)	2013	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA): “Si las federaciones pueden considerarse órganos del Estado y/o instituciones autónomas o semiautónomas”	<p>Es criterio de la Procuraduría General de la República (PGR): 1. Las federaciones municipales tienen su fundamento legal en el artículo 10 del Código Municipal. 2. Las federaciones de municipalidades son entes públicos de régimen local, no territoriales y de base estructural asociativa, lo que las constituye en corporaciones locales, interadministrativas de naturaleza institucional. 3. La Federación Occidental de Municipalidad de Alajuela es un ente de naturaleza pública, de régimen local, no territoriales y de base estructural asociativa, independiente a las municipalidades que la conforman. 4. FEDOMA no puede considerarse como un órgano del Estado o una institución autónoma o semiautónoma.</p>

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Documento	Entidad	Año	Consulta	Criterio técnico y respaldo legal
C-157-2015	Procuraduría General de la República (PGR)	2015	<p>Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA):</p> <p>“1. ¿Cuál es el régimen laboral en el que se deben de clasificar o ubicar los funcionarios de una Federación de Municipalidades?</p> <p>2. ¿Es procedente el pago de anualidades para los funcionarios de una Federación de Municipalidades?</p> <p>3. En el caso de los periodistas que laboran para las Federaciones de Municipalidades, ¿Debe de pagarse el salario con base en el Decreto de Salarios Mínimos establecido por el Consejo Nacional de Salarios o algún otro (como, por ejemplo, según la escala salarial del Servicio Civil, UNGL, entre otros)?</p> <p>4. ¿Cómo se determina que un funcionario de una Federación de Municipalidades participa en la gestión pública o forma parte de disposiciones sujetas a relaciones de trabajo según el Código de Trabajo?</p>	<p>Es criterio de la Procuraduría General de la República (PGR): 1. El régimen de empleo aplicable a los servidores de la Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela es el que rige en las municipalidades que conforman dicha Federación. Es decir, las disposiciones legales aplicables a las relaciones entre FEDOMA y sus funcionarios son las que se encuentran en el Código Municipal, con las salvedades establecidas por dicha Ley, en su artículo 118. 2. El elemento determinante para el reconocimiento del sobresueldo por anualidad es que la entidad para la que haya servido el empleado sea parte del sector público. Aunado a ese requisito, el artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, condiciona el pago del rubro por anualidad a que el servidor haya obtenido una calificación al menos de “bueno” en la evaluación periódica que de sus servicios se realiza; en consecuencia, en aquellos casos en que ambos supuestos se verifiquen, FEDOMA - ente público y municipal- está obligado a reconocer el rubro de anualidad al funcionario solicitante. 3. Las relaciones entre FEDOMA y sus empleados, respecto al tema salarial, deben regirse por lo normado para los entes instituidores (municipalidades que la conforman), dentro de los límites legales y presupuestarios que imperan en el régimen municipal. Lo anterior, partiendo del supuesto de que se trata de un funcionario regular y no de uno contratado bajo un régimen distinto. 4. Por irrelevante se omite pronunciamiento respecto a la cuarta interrogante.</p>

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Documento	Entidad	Año	Consulta	Criterio técnico y respaldo legal
Oficio N° 05304	Contraloría General de la República (CGR)	2012	Federación de Municipalidades de Heredia: limitación para reducir jornada o suprimir plazas y la posibilidad de condicionar la aprobación del presupuesto de las municipalidades a que giren la cuota de asociada.	Es criterio de la Contraloría General de la República (CGR): No emitir criterio sobre el primer punto de su consulta. De manera, que le corresponde a las autoridades de esa Federación determinar lo procedente en atención a lo que se dispone en sus estatutos, en el Código Municipal –si es que así se definió aplicar-, en el Código de Trabajo y cualquier otra normativa que resulte aplicable según la naturaleza jurídica de esa Federación. En relación con el segundo punto de la consulta, es menester responder que en las condiciones actuales del ordenamiento jurídico que regula el accionar de la Contraloría General, es improcedente que condicione la aprobación del presupuesto de las municipalidades que pertenecen a esa Federación, que no le hayan transferido a esa entidad los dineros presupuestados anualmente por concepto de cuotas por ser asociadas.

Pasa a la página siguiente

Viene de la página anterior

Documento	Entidad	Año	Consulta	Criterio técnico y respaldo legal
Oficio N° 02342	Contraloría General de la República (CGR)	2016	Federación de Municipalidades de Heredia: Consulta respecto de la obligatoriedad de pago de la cuota por parte de las municipalidades afiliadas a una Federación, así como las acciones que procedan para recuperar sumas adeudadas por ese concepto.	Es criterio de la Contraloría General de la República (CGR): 1. El artículo 10 del Código Municipal permite la integración de las municipalidades en federaciones y confederaciones, indicando que sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán, entre otros, los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. 2. Es compromiso de las municipalidades afiliadas cubrir la cuota o aporte económico a la federación, de conformidad con los estatutos correspondientes, siendo ésta una obligación legal adquirida en forma voluntaria desde su afiliación. 3. Corresponde a la entidad federada realizar una eficiente labor de recaudación de sus ingresos, así como de llevar a cabo las gestiones administrativas y judiciales de cobro que estime pertinentes. 4. Salvo que los estatutos de las federaciones lo contemplen, no se han previsto sanciones para aquellas municipalidades que siendo parte de una federación, no presupuesten ni transfieran las cuotas a las cuales se encuentran obligadas. 5. Ante la ausencia de norma legal expresa, no procede a este Órgano Contralor improbar el presupuesto inicial de las municipalidades que, formando parte de una federación, no hayan presupuestado los recursos a transferir por sus cuotas de participación en determinada federación o lo hayan hecho en forma parcial; además, de que en aplicación del principio presupuestario de universalidad, las municipalidades afiliadas se encuentran facultadas para incorporar estos recursos mediante un presupuesto extraordinario o modificación presupuestaria, según corresponda.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, de lo expuesto en este apartado, se deduce que la generación de normativa por parte de los entes reguladores y contralores ha surgido por la necesidad que tienen los gobiernos locales de fortalecer a las federaciones municipales para prestar bienes y servicios como elementos claves del desarrollo y bienestar de sus comunidades, con este propósito se debe contar con un marco institucional el cual genere ventajas competitivas para los gobiernos locales, vía los acuerdos de conformación del mancomunismo y al buscar siempre prestar más y mejores servicios con eficiencia, eficacia, economías de escala y mejorar la estrategia para alcanzar el pleno empleo de los escasos peculios con que cuentan para su ejercicio y el avance de sus intereses.

Así cada federación municipal tiene, a la vez, que acatar los instrumentos de la normativa nacional y específica que demanda cada proyecto analizado y, por lo tanto, FEDEMUCARTAGO debe acatar la relacionada con la materia de ordenamiento territorial que se presenta de manera amplia en el capítulo IV y para FEDEHEREDIA su marco jurídico correspondiente es el régimen normativo de la gestión integral de residuos, la cual se expone exhaustivamente en el capítulo V.

CAPÍTULO IV: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE FEDEMUCARTAGO PARA LA GESTIÓN DEL PROYECTO ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS PLANES REGULADORES CANTONALES

En la primera sección de este capítulo se analiza la capacidad institucional de la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO) como un todo y en la segunda sección, la capacidad institucional de la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO para la ejecución del proyecto de planes reguladores cantonales de la provincia de Cartago, cuyo objetivo es brindar asesoramiento técnico en materia de ordenamiento territorial a los gobiernos locales, miembros de la federación municipal de la provincia de Cartago.

Tal y como se explicó en el marco conceptual, el concepto de capacidad institucional tiene múltiples definiciones según sea el organismo multilateral que lo trabaje o el significado que se le otorgue a nivel académico. Para esta investigación la capacidad institucional se entiende como: “Habilidad de las instancias gubernamentales de manejar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos. Estas instancias se encuentran inmersas en un entorno institucional con varios niveles, actores sociales y estatales con influencias, y con importantes interdependencias entre estos” (Rosas, 2008, p 70).

Para comprender el nivel de desarrollo de capacidades institucionales en la Federación de Municipales de Cartago (FEDEMUCARTAGO), se realizó el análisis en los niveles meso y micro.

El nivel meso, está orientado a la gestión de la FEDEMUCARTAGO la cual está constituida por su capacidad organizativa y administrativa, y en el nivel micro se considera las calidades del recurso humano y sus respectivos componentes, elementos que se abordan en profundidad en el análisis de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO que es la responsable de la ejecución del proyecto de los planes reguladores cantonales en la provincia de Cartago.

Para comprender la capacidad institucional de la Unidad Técnica de la Federación de Municipalidades de Cartago, se analiza su participación como la responsable de la ejecución del Proyecto de los Planes Reguladores Cantonales (PRC), en la provincia de Cartago y que tiene como función el asesoramiento técnico a los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial, para lo cual es necesario comprender primero las características institucionales de la FEDEMUCARTAGO como un todo.

El análisis que se realiza responde a las interrogantes guía de la investigación, tal y como se expone seguidamente:

¿Qué características presenta la capacidad política de las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

¿Qué nivel de capacidad administrativa poseen las federaciones municipales objeto de este estudio para el logro de sus objetivos?

¿Qué nivel de capacidad organizativa han logrado desarrollar las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

Para obtener la información, se aplicaron entrevistas en profundidad a representantes de tres instancias relevantes para el funcionamiento de la FEDEMUCARTAGO, quienes fungen como funcionarios municipales y de consejos de distrito (alcaldes o alcaldesas, intendentes, responsables de los procesos de

ordenamiento territorial), personal directivo de FEDEMUCARTAGO (director ejecutivo y responsable del proyecto de planes reguladores cantonales) y miembros de Mesa de Enlaces Técnicos (coordinador). En total, se condujeron catorce entrevistas, también se utilizó la técnica de redes temáticas y cuadros resumen construidos con el software ATLAS.ti, esto con el propósito de ilustrar y sustentar de mejor manera las tesis planteadas.

4.1. Capacidades institucionales de FEDEMUCARTAGO

La Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO), inicia como una Liga de Municipalidades en el año 1968, integrada por los Consejos Municipales del cantón Central de Cartago, La Unión, Paraíso, Turrialba, Alvarado, Oreamuno, El Guarco, Cervantes y Tucurrique. En 1998, se aprueba el nuevo Código Municipal, que crea la figura jurídica de federación municipal, por lo que la liga se convierte en la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO). Entre 1998-2000 se da la etapa de formalización de la Federación, en el sentido de que se nombra un director ejecutivo, se crea la unidad técnica de la FEDEMUCARTAGO y define como misión y visión lo siguiente:

Misión

La Federación tiene como razón de ser el luchar por el desarrollo integral de la provincia de Cartago mediante la promoción de la unión de los esfuerzos de los Gobiernos Locales y de un desarrollo sostenible, que potencie el bienestar y calidad de vida de las localidades y sus habitantes, elaborando y poniendo en marcha planes integrales para la región y optimizando el uso de los recursos

Visión

Seremos el máximo ente rector de las políticas, programas y proyectos socioeconómicos promovidos por los gobiernos locales, para el desarrollo regional de la provincia de Cartago. Seremos el más importante promotor de la integración municipal, que canalice la planificación de acciones necesarias para el desarrollo integral de la región. Tendremos una organización consolidada y autosostenida, reconocida y respetada, con amplio conocimiento en la problemática regional, y capacidad en la dirección y gerencia de programas complejos, de respuesta a esa problemática. Recuperado de:

<http://www.fedemucartagocr.com/mision-y-vision/>, [Consultada 10 de mayo 2018].

4.1.1. Análisis de la capacidad política

Para analizar la capacidad política, se debe hacer en dos niveles, desde la cúpula estratégica en donde se desarrollan las actividades para dirigir y conseguir los objetivos para implementar los programas o proyectos, desarrollando la gestión política desde el proceso decisorio como herramienta de trabajo, supeditado a la organización y con base en la información se dictan las líneas a seguir, y en la manera en que se implementan esas líneas, por cuanto, para ello se asignan los recursos requeridos, lo que se convierte en un factor de poder de decisión y un instrumento para alcanzar objetivos, por lo que se pretende un equilibrio entre estos y los recursos, no obstante, no existe un sistema de seguimiento institucional para llevar el pulso de los resultados del proyecto de PRC, ya que cada gobierno local es el que atiende las consultas y busca como resolver las demandas derivadas.

La capacidad política tiene diversas manifestaciones, el modo en que los distintos actores participantes interaccionan entre sí, las maneras de negociación y luchas de poder, culminando con la aceptación de su distribución, (Rosas, 2008, p.133), para evaluarla es pertinente considerar la arena política en la que se procesan los intereses e ideologías que se presentan, de forma interna como externa en el que se desarrolla el entramado organizacional.

Relación entre las autoridades

Participación política

Para analizar la interacción de actores con su ambiente, la investigación se centra en los órganos que constituyen la cumbre estratégica² de la FEDEMUCARTAGO, los cuales son la Asamblea General como autoridad máxima, a la cual le corresponde definir las políticas institucionales, el Concejo Directivo como órgano inmediato superior y de decisiones estratégicas, y la Dirección Ejecutiva como autoridad administrativa máxima de ejecución, es el seno en el cual se debaten temas de interés y de conflictos por parte de las autoridades para definir los programas, proyectos en la búsqueda del mayor bienestar comunal y territorial. Por lo tanto, para efectos de esta investigación, se analizó la interrelación entre estos órganos en términos de participación política: (¿quiénes participan? Y ¿cómo participan?).

Se trata de relaciones políticas constituidas por una amplia gama de intereses e ideologías partidistas y personales, lo que le otorga una alta complejidad en las relaciones institucionales e interinstitucionales y cuando se reúnen las autoridades estatales (que pueden ser diferentes instancias en conflicto entre sí) y/o partidos políticos que representan a diversidad de actores económicos y sociales. En esa arena política se desarrolla la actividad caracterizada por fuerte voluntad política entre los actores con sus diversas formas de tensión, las relaciones tienden a ser dinámicas, más informales que formales con equilibrios y desequilibrios entre las fuerzas dominantes y las fuerzas tolerantes. Se presentan luchas de poder; se dan diferentes modos de interacción, diversos tipos de relaciones observadas, sanciones, incentivos, vetos entre actores, todo esto con el objetivo de constituir relaciones consistentes que formulen e implementen las decisiones colectivas en

² De acuerdo con Henry Mintzberg (1979) la cumbre estratégica de una organización la conforman las autoridades máximas de una organización que son responsables de definir la orientación de largo plazo de la organización, ostentan la representación institucional de la misma y vigilan que la organización como un todo funcione de acuerdo con lo planificado.

torno a determinados temas compartidos o de indagación del bien común, actores, orientaciones, motivaciones, lealtades, uso del veto, recursos movilizados.

Según lo indican las personas entrevistadas para la presente investigación, las relaciones entre actores están definidas por lo que se establece en los estatutos que regulan el funcionamiento de la FEDEMUCARTAGO, y están conscientes de la necesidad de construir áreas de cooperación y de trabajo común, que contribuyan a la planificación local y regional, así como a la eficacia y mejor aprovechamiento de sus recursos con eficiencia y economías de escala, rigiéndose esas relaciones en los principios que la constituyen y dirigen sus concomitancias con la ciudadanía y la sociedad civil en la marcha del proyecto de planes reguladores cantonales, dentro del cual se brinda la prestación de servicios.

De acuerdo con las personas entrevistadas, la diferencia de poder económico entre las municipalidades genera diferencias y altercados en los miembros de la Federación, ya que los representantes de las municipalidades que hacen un mayor aporte económico a la misma, consideran que ello les da poder para hacer que las decisiones se ajusten a sus intereses, lo cual hace que los alcaldes y alcaldesas de los municipios con menor poder económico consideren que, a pesar que la representación formal es una persona un voto, en la práctica se desarrolla una relación desigual por los juegos de poder que utilizan los alcaldes y alcaldesas de municipios que realizan mayor aporte económico.

Otra forma de participación se origina, una vez que se dan a conocer los resultados de los PRC, y los diferentes actores sociales y la ciudadanía acuden a la autoridad superior municipal (alcalde o alcaldesa), con ese actuar le recuerdan el compromiso político adquirido y la responsabilidad que tiene con la ciudadanía, los grupos de interés y con la comunidad; este es un proceder muy propio, dinámico y cotidiano entre las relaciones de cada autoridad municipal y la ciudadanía que representa, dado que consideran que tienen el derecho de ser atendidas y las

autoridades la obligación de ofrecerles una solución acorde con su problemática en consonancia al voto que se les solicito para llegar a desempeñar el puesto.

Luchas de poder

De acuerdo con las personas participantes en la investigación existen confrontación y disputas que se producen entre las autoridades de la Federación, en la cual intentan, presionan y causan tensiones por no poder realizar lo que desean, como por ejemplo, el señora Alcaldesa de Jiménez , quien manifiesta que no se encuentra a gusto con lo que recibe de la federación y mientras se mantenga ese accionar, no hay aporte financiero, y considera su pertenencia y permanencia en la FEDEMUCARTAGO, también mencionan que las luchas de poder deberían ser superadas por medio del diálogo y el consenso, lo que refleja la demanda que realizan los gobiernos locales minoritarios que tratan de involucrarse activamente en el quehacer federativo, en actividades atinentes y que beneficien a sus comunidades.

Las luchas de poder inician y se ejercen en primer lugar en la Asamblea General, que es el lugar donde participan todas las autoridades de los gobiernos locales y es la que realiza la toma de decisiones para la aprobación de los proyectos que se van a desarrollar. Por ende, hay toda una fase de debates y creación de consensos entre las municipalidades miembros; las cuales son mediadas por luchas de poder, obligando al desarrollo de alianzas para avanzar los objetivos de alguno de los grupos de municipalidades con mayor poderío. Posteriormente, se traslada la toma de decisiones al Consejo Directivo quien tiene la responsabilidad de elaborar los planes conjuntos de la acción federativa, lo cual involucra negociaciones complejas que se vuelven muy difíciles por diversos motivos sea por intereses particulares, comunales, económicos, partidarios e ideológicos.

De acuerdo con las entrevistas al Director Ejecutivo y a la Coordinadora del Proyecto, se dan manifestaciones a la manera de quiénes participan y cómo participan, en cómo es la distribución del poder y la forma en que se acepta tal

repartición, por ejemplo, en las audiencias de validación de los planes reguladores cantonales, de ahí se derivan situaciones como resultado dentro de la lucha de poder, que logra establecer alianzas para acceder al poder, por cuanto los actores no operan sin ningún tipo de interés, sino se caracterizan por ejercer control a través de las normas o en el ejercicio consuetudinario que limita a los demás sea formal o informalmente.

Capacidad de negociación

Según sean los proyectos o programas que se discuten, es patente la fuerza política de los municipios que más aportan económicamente para imponer su voluntad entre los actores y decidir el rumbo de la FEDEMUCARTAGO, lo cual repercute en la Dirección Ejecutiva de FEDEMUCARTAGO que participa de los resultados de la negociación en la etapa de implementación de los planes y programas aprobados por la Asamblea General y el Consejo Directivo, en donde las personas que no quedaron satisfechas con las decisiones tomadas en la fase de aprobación de planes y programas, vuelven a ejercer presiones a través de conversaciones privadas y directas con el máximo jerarca administrativo para lograr alcanzar de esa manera sus objetivos, trasladando las relaciones formales previas a un plano más informal para tratar de lograr también sus objetivos.

En ese aspecto tanto la FEDEMUCARTAGO, como los gobiernos locales han sido poco inclusivos con sus comunidades en materia de la formulación de los planes reguladores cantonales, ya que no realizan una acción previa de comunicación y por ende, de negociación de manera abierta e interactiva al momento de comenzar la enunciación y elaboración de un plan regulador cantonal, debido a que el proceso de toma de decisiones en la Federación es poco comprensivo en su fase inicial de los planes reguladores cantonales.

Un elemento presente y que hay que aunar a la negociación que realizan las autoridades federativas, es la demanda que proviene de la ciudadanía, la cual es

realizada por vía directa con los alcaldes y alcaldesas, en donde les hacen manifiesto su descontento y les muestran sus disconformidades por los resultados de los planes reguladores cantonales (PRC), que no les son satisfactorios ni beneficiosos.

También de acuerdo con entrevista al Director Ejecutivo de la FEDEMUCARTAGO, persiste una relación desigual en la toma de decisiones, ya que las municipalidades con mayor poder económico buscan imponer sus ideas y son poco flexibles al momento de negociar, lo que tiene implicaciones en los componentes de gestión política de la capacidad de negociación, dado que las autoridades federativas expresan su voluntad muchas veces con manipulación en su capacidad de recursos financieros y amenazan con no realizar las transferencias presupuestarias que les corresponde o con la el ultimátum sea vedada o directa de no darle continuidad al nombramiento de la persona que ejerce la dirección ejecutiva, por lo que recurren a procesos dilatorios, a mecanismos de incentivos como los giros oportunos o en casos extremos al poder de veto ligado al poder económico, o las alianzas para alcanzar objetivos como ceder ante la petición de un solo miembro de construir por ejemplo, la casa de cultura para con ese voto obtener mayoría y poder de decisión y negociación, tanto formal como informal.

Modos de interacción

Son las actividades y las acciones que se ejercen recíprocamente entre las autoridades que conforman la federación, con otros actores y la ciudadanía, derivadas del producto del PRC, por cuanto cada persona o grupos de interés, que se ven afectados por los resultados del PRC, solicitan una cita con el jerarca municipal, para plantearle sus inquietudes y disconformidades y de esa manera buscar una salida alternativa a la situación, lo que hace que la FEDEMUCARTAGO pase inadvertida durante esa fase del proceso y que sean las autoridades de los gobiernos locales, quienes deban buscar soluciones a las circunstancias particulares que se les presentan. A esta conclusión se llegó con la información

obtenida en las entrevistas realizadas a la coordinadora del proyecto de los PRC, (Navarro, entrevista 2016).

Lo anterior es consecuencia de la forma de proceder respecto a los PRC, por cuanto, es hasta que está construido el plan regulador cantonal que se realiza su publicación, para luego convocar a la audiencia pública correspondiente, y pasar a la respectiva aprobación.

Las audiencias públicas se realizan en una sesión del Consejo Municipal con una convocatoria para un día específico, es la oportunidad de interacción política que tiene la comunidad y los diversos actores sociales para realizar y formalizar sus inquietudes y expresarlas por medio de preguntas, que se canalizan tramitándolas, rechazándolas o incorporándolas en los planes reguladores cantonales una vez que le son trasladadas a la FEDEMUCARTAGO para tal propósito.

Es importante recordar que las audiencias públicas las convocan los gobiernos locales y no la FEDEMUCARTAGO; el proceso que llega a la federación es que cada autoridad municipal en la Asamblea General, en el Consejo Directivo o directamente con el Directo Ejecutivo, hace mención de las inquietudes de cada audiencia pública y solicita la incorporación de solución en los planes reguladores cantonales.

La FEDEMUCARTAGO toma nota de cada observación y la traslada a su Unidad Técnica y está a su vez a la Mesa de Enlaces Técnicos, -la cual se encuentra integrada por el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) que ejerce funciones de coordinación y también contribuye con los profesionales que se requieran según el momento y tema determinado, la FEDEMUCARTAGO, la Municipalidad de Jiménez, la Municipalidad Alvarado, la Municipalidad de Oreamuno, la Municipalidad de Cartago, la Municipalidad de El Guarco, la Municipalidad de La Unión, la Municipalidad de Paraíso y la Municipalidad de Turrialba-, para el trámite correspondiente.

De acuerdo con entrevistas realizadas al Director Ejecutivo de FEDEMUCARTAGO y a la Coordinadora de la Unidad Técnica, responsable del proyecto de Planes Reguladores Cantonales, se carece de estrategias para afrontar los cuestionamientos de la ciudadanía ante el resultado de los planes reguladores cantonales, dado que su proceder es el de esperar para conocer las reclamaciones y disconformidades que realicen las personas y los diversos grupos de interés, para brindarles las respuestas que consideran pertinentes y atinentes a cada caso, según la situación particular analizada, ello por cuanto es cada municipio el que realiza la audiencia pública.

No obstante, una vez que se publican los resultados de los PRC, y de acuerdo con la experiencia a lo largo de los años, la federación recurre como recurso a la comunicación asertiva para suministrar y sugerir soluciones particulares en beneficio comunitario y en atención de lo establecido por el plan regulador cantonal.

La interacción política entre los diversos actores de acuerdo con las personas entrevistadas, se da de diversas formas, sea la necesidad que surge entre los integrantes de la cúpula estratégica de la federación para coordinar y negociar los permisos del personal municipal en las visitas de campo para la formulación de los PRC y su asistencia a las reuniones de la Mesa de Enlaces Técnicos, lo que emplea tiempo y recursos, así como, las relaciones con las diversas entidades gubernamentales para la obtención de los permisos respectivos y con la comunidad y ciudadanía, por ejemplo los desarrolladores urbanísticos, los comerciantes, los industriales que no pueden obtener la renovación de una patente, aunque con antelación existiera su comercio o industria y los dueños de los terrenos de las comunidades en los cuales las disposiciones del PRC, no permiten lotes menores a cierta cantidad de metros cuadrados y por consiguiente, no pueden heredar a sus familiares.

De acuerdo con entrevista al Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, se dan interacciones con la FEDEMUCARTAGO, a través de su ligamen con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, para la satisfacción de las necesidades de los gobiernos locales que la integran.

La MET se ha constituido en un aliado indispensable y fundamental para la FEDEMUCARTAGO, y explica en gran medida el éxito que esta federación ha tenido en materia de ordenamiento territorial vía sus interacciones con cada región que es ayudada por una unidad técnica institucional, por ejemplo, la región Cartago se ve ayudada por el TEC que pone profesionales en el campo de trabajo para llevar a cabo el planeamiento territorial.

También se dan interacciones con otros actores, por ejemplo, municipales y la estructura que esta alrededor de ellas que la soporta, en este caso a la federación, asimismo, otros entes públicos, como COMCURE (Comisión para el Ordenamiento y Manejo del a Cuenca del Reventazón), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, (AYA), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), que es muy importante en la parte ambiental, al igual que el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), en la parte de aguas, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), como entidad que aprueba los PRC y lograr que entendiera que su labor es vital, es una variable de trabajo fundamental es una herramienta indiscutible para que el progreso se dé con orden.

Este trabajo de coordinación y realización de interacciones con los distintos actores que tienen alguna competencia en materia del plan regulador es muy difícil, de acuerdo con el Coordinador de la MET, que cita como ejemplos, “hubo un ente que le tocamos la puerta 10mil veces, pero a las 11000 veces respondió”, pero que, también hay cantones donde los actores son muy colaboradores para la elaboración del PRC, señaló que, en el caso de Turrialba, las instituciones académicas como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

(CATIE) y la UCR han ofrecido apoyo para la elaboración del Plan Regulador. El entrevistado mencionó que: “En Turrialba el Alcalde me indicó que hay varios actores comerciales y académicos como el CATIE y la UCR que le exteriorizaron que urge el plan regulador para Turrialba y que incluso ellos podrían aportar en cuanto a la realización de estudios que fue lo que nosotros le habíamos dicho al alcalde que era importante involucrar a toda la academia que se encuentra en Turrialba, para que sirvan de apoyo a la elaboración del plan”.

También otra se dan interacciones con otros actores, tal y como la que mencionó el señor Alcalde de El Guarco: que hay grupos de interés que se resisten al plan regulador cantonal, “por ejemplo, desarrolladores urbanísticos que a veces ven limitado su espacio, y se oponen a que este se actualice”.

Lo anterior genera roces en la gestión política de la FEDEMUCARTAGO, dado que para hacer valer sus derechos ante las disposiciones de los PRC, los diferentes actores recurren al alcalde o alcaldesa, para exteriorizar sus quejas, solicitar y exigir una pronta y adecuada solución, entonces la autoridad superior lleva al seno de la cumbre estratégica las disconformidades y ahí se presentan las discrepancias que ocasionan luchas de poder para encontrar soluciones vía consensos o por imposiciones de sanciones económicas, (Navarro, entrevista 2016).

Según lo expresado por las personas participantes en la investigación, es necesario despolitizar a la federación, para que exista un mayor apoyo para todas las municipalidades dado que existen temas que deben ser abordados intercantonalmente y darles continuidad, por ejemplo: red vial, servicios de agua, entre otros, y que la Unidad Técnica brinde su apoyo en temas como: topografía, asesoramiento legal de manera que exista una verdadera coordinación entre los gobiernos locales, las intendencias a través de la federación (Arias, Castillo y Villalobos, entrevistas 2016).

Las autoridades de la cúpula estratégica manifestaron en las entrevistas, que consideran que es muy poco lo que reciben a cambio de los recursos que trasladan a la FEDEMUCARTAGO y, que en la municipalidad correspondiente se podría hacer más con esos recursos. De la misma manera, se encuentran con obstáculos cuando es pertinente elegir un programa o proyecto para desarrollar, dado que los gobiernos locales que más aportan quieren imponer su criterio sobre los que menos aportan.

De acuerdo con la entrevista a los alcaldes y alcaldesas, que forman parte de la Federación, su percepción es que la misma goza de una baja legitimidad de parte de los ciudadanos, porque ellos se siguen dirigiendo a los jefes municipales ante cualquier eventualidad.

4.1.2. Análisis de la capacidad organizativa

La capacidad organizativa tiene relación con los sistemas administrativos para procurar mejoras en el desempeño de responsabilidades, tareas, y la asignación de recursos económicos para las funciones específicas en el cumplimiento de sus objetivos, propósitos y considerando la estructura organizativa para la coordinación y colaboración con que cuenta para su desempeño, (Rosas, 2008, pp. 128-129).

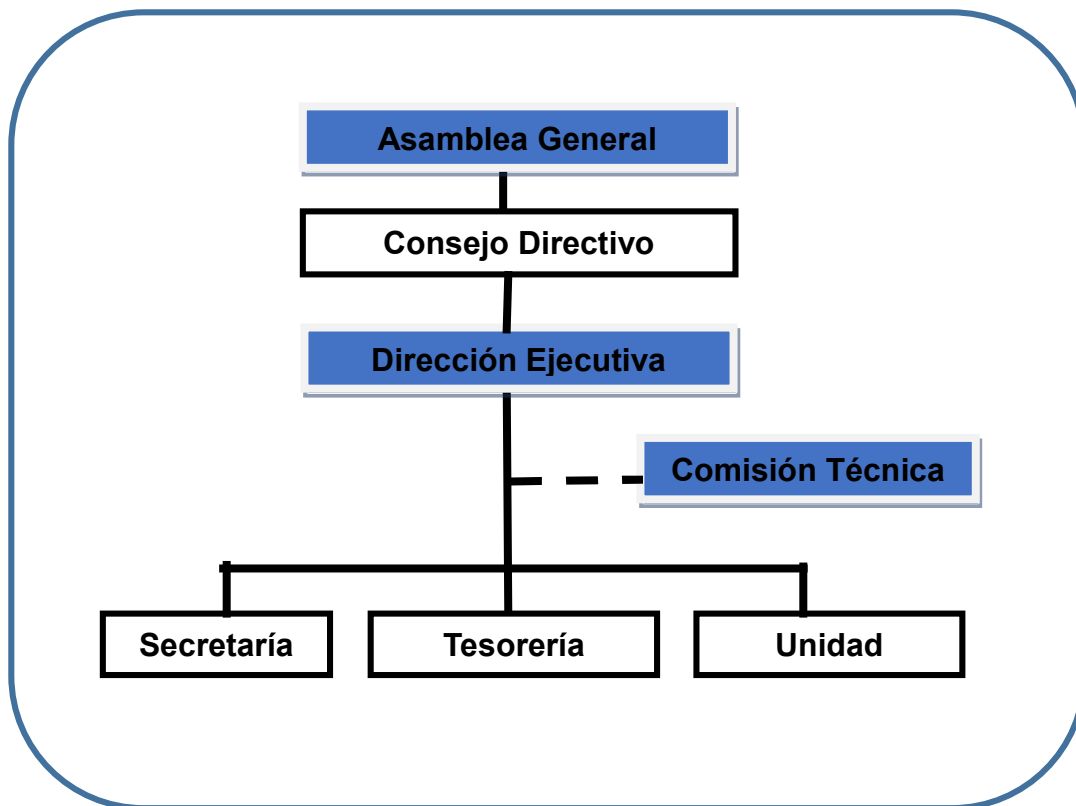
Para lo cual es pertinente conocer cuál es la estructura organizacional y capacidad de gestión con que cuenta la FEDEMUCARTAGO.

Estructura organizacional

En los Estatutos de la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO), Capítulo II “Estructura y atribuciones a los órganos de la Federación”, se establecen sus funciones y deberes (Federación de Municipalidades de Cartago, 2012, pp.1-2).

La gráfica 4.1 presenta la estructura organizativa de la Federación de Municipalidades de Cartago, la cual refleja que es una estructura simple, con una división funcional básica, de Secretaría, Tesorería y Unidad Técnica.

Gráfica 4.1. Estructura organizativa FEDEMUCARTAGO



Fuente: FEDEMUCARTAGO.

De la gráfica 4.1 se deduce la jerarquización para la toma de decisiones de la siguiente manera:

Como órganos de gobierno de mayor jerarquía se encuentran la Asamblea General como autoridad máxima y es la encargada de definir las políticas institucionales, el Consejo Directivo como órgano inmediato superior y tomador de las decisiones estratégicas, y la Dirección Ejecutiva como autoridad administrativa responsable de la ejecución de las decisiones de los órganos de gobierno y de la gestión de la Federación. En el nivel operativo está la secretaría y la unidad técnica.

La asamblea general está integrada por dos representantes de cada municipalidad y Concejos Municipales de Distrito afiliados. De acuerdo con los Estatutos de FEDEMUCARTAGO, en el artículo 12, se define sus funciones:

- a) Fijar las políticas de la Federación
- b) Discutir y aprobar su presupuesto anual
- c) Reunirse ordinariamente por lo menos una vez al año y extraordinariamente a solicitud del Concejo Directivo o de dos de los Concejos miembros.
- d) Elegir y juramentar al Consejo Directivo e) Conocer y decidir sobre reformas parciales o totales al presente estatuto.
- f) Aprobar proyectos para la zona que por su tamaño e implicación el Consejo Directivo considere que debe ser aprobado por la Asamblea. (Federación de Municipalidades de Cartago, 2012, p.4).

El Concejo Directivo está integrado por nueve miembros propietarios y nueve suplentes. Todos son regidores integrantes de la asamblea general. Cada uno de los Concejos Municipales tiene un director Propietario y otro Suplente. Los Alcaldes y alcaldesas están representados en el Consejo Directivo por un alcalde o alcaldesa propietario (a) y otro suplente. Esto es una diferenciación respecto a Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA), dado que su Consejo Directivo está integrado únicamente por los alcaldes y alcaldesas de la provincia de Heredia.

Según el artículo 18 de los Estatutos de FEDEMUCARTAGO, sus funciones son:

- a) Elaborar planes conjuntos de acción intermunicipal.
- b) Tramitar los planes, acuerdos y soluciones de la asamblea general y los propios, a fin de que cada Concejo tome las providencias del caso para el fiel cumplimiento de los mismos.
- c) Organizar y presidir las asambleas generales y promover la celebración de Congresos Municipales, provinciales o regionales.
- d) Coordinar el trabajo de las Municipalidades integrantes, en todos aquellos aspectos de interés general, por propia iniciativa o a petición de cualquiera de ellas. Los acuerdos de interés particular para una municipalidad solamente se comunicarán a ésta.
- e) Nombrar y remover al Director Ejecutivo.
- f) Nombrar las comisiones de trabajo (hacienda y presupuesto, legales, sociales y técnica).
- g) Confeccionar en conjunto con el Director Ejecutivo, el Proyecto de Presupuesto de la Federación y someterlo a aprobación de la asamblea general.

- h) Presentar a la asamblea general en su sesión ordinaria anual, el Plan de Trabajo de la Federación.
- i) Aprobar las modificaciones y liquidación del presupuesto presentadas por el Director Ejecutivo.
- j) Fijar a los Concejos Municipales, el aporte económico anual para el funcionamiento de la Federación y actuar según lo dispuesto en la Ley No 4176 del 5 de agosto de 1968.
- k) Someter a la fiscalización de la Contraloría General de la República los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como estos Estatutos para su aprobación.
- l) Aprobar los reglamentos internos de funcionamiento.
- m) Recibir en audiencia a las Municipalidades, instituciones y personas que así lo solicitan. (Federación de Municipalidades de Cartago, 2012, pp. 5-6).

Como órganos de ejecución están la Secretaría, que ante la escasez de recursos financieros y de personal funge también como asistente de la Dirección Ejecutiva, además, la Tesorería y la Unidad Técnica de Asesoría Municipal que es un equipo multidisciplinario conformado por las siguientes áreas: topográfica, geología, legal y comunicación. (Federación de Municipalidades de Cartago, 2012, pp.7-9).

Recursos financieros

La disponibilidad de recursos financieros para llevar a cabo la gestión proviene de las transferencias de los gobiernos afiliados de acuerdo con lo establecido en los Estatutos para tal propósito, dado que no percibe ningún financiamiento por parte de algún organismo internacional y tampoco genera recursos propios. Lo anterior se constituye como una debilidad de la Federación y le genera dependencia de los aportes de los gobiernos locales.

De acuerdo a la información manifestada por las personas entrevistadas, las transferencias de los gobiernos locales, también son un grave problema, dado que no han sido muy cumplidos en su respectivo giro, ya que hay atrasos en la transferencia de las cuotas establecidas, lo cual queda reflejado en el presupuesto ordinario para el ejercicio fiscal de cada año, por lo que el monto asignado y girado no es suficiente para robustecer a la FEDEMUCARTAGO y otorgarle músculo financiero para el logro de sus objetivos a nivel comunal y regional, ante lo cual es

deficiente la labor que realiza para contar con estrategias para la recuperación de los montos adeudados, las cuales lamentablemente son infructuosas, si los estatutos de la federación no contempla ninguna sanción para tal actuación.

Las federaciones municipales que acumulan mayor deuda de los gobiernos locales a dicha fecha, son: FEDEMSUR, CAPROBA, FEMETROM y FEDEMUCARTAGO, ello se da, por cuanto los estatutos de las federaciones, no prevén sanciones de ningún tipo para aquellos municipios que siendo parte de una federación, no presupuesten ni transfieran las cuotas correspondientes a la afiliación, a las cuales se encuentran obligados, lo que ocasiona que se ponga en riesgo a las federaciones y que no puedan cumplir con las actividades, programas y proyectos propuestos, lo cual va en detrimento de las propias municipalidades y de las comunidades y se debilitan a las federaciones en el logro, promoción y fortalecimiento de la unión y desarrollo de la regiones en temas trascendentales para el desarrollo social, territorial y económico, (Contraloría General de la República, 2016, pp. 22, 25-26).

Depender de las transferencias es una debilidad institucional, ya que las mismas no se ejecutan de manera puntual, por lo que el monto asignado no es suficiente para financiar las actividades rutinarias y para fortalecer la capacidad institucional de la FEDEMUCARTAGO.

Del año 2006 al año 2010 la FEDEMUCARTAGO, tal y como se muestra en la tabla 4.9, tuvo tres períodos de déficit presupuestario (2006, 2008 y 2009), versus dos periodos de superávit presupuestario (2007 y 2010). Este comportamiento afecta la ejecución del presupuesto y por ende el desarrollo de las actividades de la Federación. También dificulta la planeación y programación del presupuesto anual, el cual se debe presentar a la Contraloría General de la República, antes del 30 de septiembre de cada año.

En el año 2015, siete de las federaciones: FECOMUDI, FGLFN, FEMUPAC, FEDOMA, FEDEHEREDIA y FEDEMSUR, FEDEMUCARTAGO, obtuvieron un porcentaje de recaudación menor al 76% respecto de lo presupuestado, (Contraloría General de la República, 2016, p. 23).

En la tabla 4.9 se resumen los ingresos y los gastos con su respectivo superávit o déficit según corresponda durante el período 2006-2010.

Tabla 4.1. Montos ejecutados en millones de colones con su respectivo superávit o déficit, 2006-2010.

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso	8,25	18,95	16,94	36,77	46,22
Egreso	14,45	17,11	17,25	39,82	44,8
Superávit/ déficit	-6,2	1,84	-0,31	-3,05	1,42

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

De acuerdo con la Contraloría General de la República, y lo dispuesto en las Normas de Control Interno para el sector Público, una institución se considera de menor tamaño, por el monto presupuestario que maneja y porque la cantidad de su personal es menor a treinta colaboradores, (2016, p.9) correspondiendo a esta descripción la FEDEMUCARTAGO.

También por disposición de la Contraloría General de la República el superávit libre ya no se puede utilizar para financiar compromisos, como por ejemplo los gastos fijos, ello de acuerdo con la normativa emitida con base en el Decreto Ejecutivo N.º 33960-H del 6 de agosto de 2007, que indica:

Artículo 1º-Modifícase el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 32452-H de 29 de junio de 2005, publicado en *La Gaceta* N° 130 de 6 de julio de 2005, para que en lo sucesivo se lea:

Artículo 7º-Los recursos de financiamiento que provienen de vigencias anteriores -superávit libre- son parte del patrimonio de los órganos y las entidades y pueden utilizarlo en períodos subsiguientes para financiar

gastos que se refieran a la actividad ordinaria de los órganos y las entidades, con los cuales se atiende el interés de la colectividad, el servicio público y los fines institucionales, siempre que estos no tengan el carácter permanente o generen una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, como la creación de plazas para cargos fijos, o cualquier otro compromiso de la misma naturaleza (Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda, párr. 8 y 9).

Al respecto con esta disposición por parte de la CGR, respecto de los recursos financieros, le complica a la FEDEMUCARTAGO la ejecución de sus recursos, dado que es una entidad que mantiene muy ajustados sus presupuestos.

Dadas las carencias financieras que sufre la FEDEMUCARTAGO, y al no poder asignar el superávit libre al financiamiento de los gastos fijos, por cuanto el criterio que se ha utilizado para los gastos fijos es que sean obligaciones permanentes y prácticamente solo el pago de salarios cumple este requisito.

Por lo que se necesitaría de una revisión más exhaustiva en las federaciones para conocer en qué cuentas de gastos se está aplicando ese superávit, aunque es ínfimo para la FEDEMUCARTAGO, según lo indicado por el Director Ejecutivo en entrevista realizada.

Ante la difícil situación financiera que tienen las federaciones municipales y de la que FEDEMUCARTAGO es parte, y dada la urgente necesidad de contar con todos los recursos financieros transferidos por los gobiernos locales afiliados, la federación ha acudido a diversas instancias estatales en la búsqueda de criterios para poder hacer uso de esos recursos de la manera que más efectiva.

Ante consultas realizadas por la FEDEMUCARTAGO, tanto a la Procuraduría General de la República, como a la Contraloría General de la República, se han manifestado para deslindar su ámbito de acción, y así tener claridad en el procedimiento correcto del uso de los recursos, en la forma en que se puede utilizar el superávit libre para evitar la duplicidad de funciones o la emisión de criterios contradictorios, a ambas instituciones se les han realizado las mismas consultas,

por lo que la PGR, ha emitido el dictamen C-298-2008 del 1° de setiembre de 2008, considerando las potestades facultativas de la CGR:

“A partir de la promulgación de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 7428 de 7 de setiembre de 1994), se ha venido precisando un deslinde de la función consultiva que tanto la Procuraduría General como el Órgano Contralor deben desempeñar en el sistema administrativo costarricense. Producto de tal proceso de definición y particularización de ámbitos competenciales, hemos definido criterios como los que de seguido se transcriben:

“En relación con la segunda consulta el órgano asesor es incompetente para emitir un dictamen, en vista de que estamos frente a un asunto en el cual la Contraloría General de la República ejerce una competencia prevalente y exclusiva. Como es bien sabido, de conformidad con el artículo 184 constitucional y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es a este órgano que le corresponde pronunciarse sobre aquellos asuntos donde está de por medio el uso correcto de los fondos públicos. En este sentido, el órgano asesor, en varios dictámenes, ha seguido esta línea de pensamiento. En efecto, en las opiniones jurídicas OJ-016-98 del 6 de marzo de 1998 y OJ-083-98 del 2 de octubre de ese mismo año, expresamos que la Contraloría General de la República es el órgano encargado constitucionalmente de la vigilancia de la Hacienda Pública y legislativamente, de conformidad con su Ley Orgánica, artículos 4 y 12, por los que los criterios que emite el órgano contralor son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública y vinculantes, lo cual se ve claramente plasmado en el citado artículo 12 que establece:

"La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplados en esta ley. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan. (...)"

“En primer lugar, la Contraloría General de la República tiene materias frente a las cuales posee una competencia exclusiva y excluyente frente a la nuestra. En este sentido, se ha señalado:

"Entre los órganos administrativos que cuentan con una competencia específica y prevalente para dictaminar respecto a las materias cuyo conocimiento le ha sido reservado por ley, se encuentra la Contraloría General de la República. La Ley Orgánica de esa institución (N° 7428 de 7 de setiembre de 1994) indica, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 12.- La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley.

Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.

La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear" (**Dictamen C-037-2004 del 30 de enero del 2004**).

De acuerdo con el Director Ejecutivo de FEDEMUCARTAGO, la situación financiera de la federación es muy ajustada, les permite afrontar las obligaciones cotidianas, pero les impide tener prospectiva, máxime si quienes tienen que aprobarles más presupuesto no se encuentran del todo satisfechos con sus resultados. Por lo que habrá que buscar recursos frescos mediante estrategias diferencias y por diversas vías de financiamiento.

La planificación estratégica

El plan estratégico de FEDEMUCARTAGO, es formulado y elaborado en conjunto entre el director ejecutivo y el consejo directivo, para someterlo a la correspondiente aprobación de la asamblea general que previamente ha definido las políticas institucionales. Actualmente está vigente el plan estratégico 2015-2020, y consta de cinco ejes:

Sostenibilidad financiera, con el objetivo estratégico de fortalecer la gestión financiera para el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Estructura organizacional, con el objetivo estratégico de establecer una estructura adecuada para la gestión institucional.

Proyección institucional y comunicación política, con el objetivo estratégico de fortalecer la estratégica comunicacional tanto de la federación como de los gobiernos locales que la integran, de cara a la comunidad y a la región.

Garantizar la participación activa, con el objetivo estratégico de sensibilizar a los miembros del consejo directivo.

Planificar y optimizar el trabajo de la unidad técnica, con el objetivo estratégico de fortalecer la Mesa de Enlaces Técnicos y los foros que realiza la federación (FEDEMUCARTAGO, 2015, s.p).

Los dos primeros ejes del plan estratégico hacen evidente la débil capacidad organizativa de la FEDEMUCARTAGO, la cual está influenciada por su precaria situación financiera, estructura organizacional mínima y limitaciones en su gestión política.

El eje de fortalecer a la Mesa de Enlaces Técnicos, evidencia su debilidad para tener un mayor impacto en las diversas actividades que convoca y realiza en las comunidades y en los gobiernos locales, para lo cual busca su respaldo en vista de que en ocasiones la FEDEMUCARTAGO, no cuenta con el criterio técnico pertinente.

Dado que la MET funciona como una sombrilla para la canalización de los proyectos asociados a los planes reguladores cantonales, por ejemplo los componentes hídrico y ambiental, entre otros, la Coordinadora de la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO, es la responsable ante la Mesa de Enlaces Técnicos y se encarga de la gestión total y es el respaldo de los gobiernos locales en la temática de los planes reguladores cantonales y; para brindar continuidad a los proyectos que ofrece la FEDEMUCARTAGO para su fortalecimiento y seguimiento en la región cartaginesa (Navarro, comunicación personal, 2016).

Es importante destacar para deslindar los ámbitos de acción entre las autoridades municipales y la MET, que los gobiernos locales atienden políticamente y la Mesa de Enlaces Técnicos resuelve técnicamente. Empero, cuando las autoridades municipales llevan las consultas al órgano federativo, es decir a la Asamblea General y el Consejo Directivo según corresponda, ahí sí se da la interacción política en la forma en que se ejerce el poder para la gestión y asignación de recursos para poder operar el proyecto de PRC.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a las personas participantes en la investigación, es necesario fortalecer el proceso de planificación estratégica de FEDEMUCARTAGO, en lo referente al diagnóstico y al análisis prospectivo, de manera que el entorno comunal y regional sea conocido y se atiendan las necesidades y demandas de sus localidades, también en el plano institucional, es necesario que los objetivos estratégicos cuenten con indicadores, metas y la asignación presupuestaria correspondiente para ejecutar las actividades y las acciones respectivas, de acuerdo (Camacho, Navarro, Coghi, Solano, Arias, comunicación personal, 2016).

Adicionalmente, es pertinente que cuente con un buen sistema de seguimiento y control para identificar las desviaciones y proponer los golpes de timón correctivos para volver al norte señalado, de manera que los gobiernos locales mejoren sus servicios y ofrezcan más proyectos en mejora de su gestión y el desarrollo de intereses comunitarios, regionales, y no particulares de cada gobierno local.

La Contraloría General de la República ha establecido que la planificación estratégica se debe realizar con los formatos definidos en el marco general, la cual incluye la matriz de desempeño programático (MDP) y matriz para evaluar el cumplimiento de las metas propuestas en el plan operativo anual (POA), y ser sometido a la evaluación del ente Contralor a más tardar el 30 de setiembre del año previo a su vigencia de acuerdo con el artículo 97 del Código Municipal y el artículo 18 de la Ley N.º 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

También existe falta de competencias en el recurso humano responsable de la formulación plan-presupuesto de FEDEMUCARTAGO dado que carecen de conocimientos respecto de las técnicas para su formulación y elaboración, por cuanto, se “presentan inconsistencias en la formulación de las metas y sus indicadores dado que no se hicieron relacionadas y hay debilidades en el 82% de ellas y únicamente el seis por ciento de las metas planteadas están relacionadas

con proyectos estratégicos”, (Contraloría General de la República, 2016, pp. 13-16).

4.1.3. Análisis de la capacidad administrativa

La capacidad administrativa de FEDEMUCARTAGO, se relaciona con la cantidad y utilización del recurso humano y todas las características relativas con este; a saber: oportunidades de capacitación, sistema de selección y contratación del personal, entre otros.

Recurso humano

La FEDEMUCARTAGO tiene una planilla de ocho colaboradores, siendo la federación municipal que más personal tiene. Cuenta con una Secretaría que, ante la escasez de recursos financieros y de recurso humano, también funge como asistente de la Dirección Ejecutiva, para asuntos meramente administrativos, pero es una colaboradora a la que los gobiernos locales que forman parte de la Federación, le exigen toda clase de labores, además de llevar todas las responsabilidades de su puesto y algunas con carácter imperativo de ley, como lo es la transcripción de actas, los acuerdos tomados y sus respectivos despachos.

De acuerdo con las personas participantes en la investigación, manifiestan el valor que representa la función que lleva a cabo la FEDEMUCARTAGO, dado que son conscientes de la carencia de personal que sufre, por lo que consideran una fortaleza el servicio que brinda a los gobiernos locales, dado que es un personal que no tiene ningún tipo de incentivo por ejemplo en: capacitación y evaluación del desempeño.

Lo anterior, es una interrogante manifiesta y latente para el personal, por cuanto está consciente que ello representa la casi nula oportunidad de fortalecimiento de las habilidades, destrezas y adquisición de un conocimiento actualizado en la

FEDEMUCARTAGO y para renovar la forma en que se ejecuta el trabajo y poder realizar mejoras continuas en el mismo, dado que no se cuenta con los recursos económicos para ofrecerle la posibilidad de ascensos y el desarrollo de una carrera profesional, lo que tiene como consecuencia una alta rotación del personal federativo, el cual en cuanto tiene la ventaja de irse lo hace, llevándose consigo todo el conocimiento adquirido y la curva de aprendizaje, perjudicando de esa manera la capacidad organizativa y administrativa de la FEDEMUCARTAGO.

Por ejemplo, cuando la FEDEMUCARTAGO, realiza una contratación y selección de personal, la Municipalidad de Alvarado le facilita la Unidad de Recursos Humanos para llevar a cabo todo el proceso de selección y reclutamiento de personal de acuerdo con los criterios preestablecidos por dicha unidad, lo que le resta oportunidad en los tiempos de respuestas a la FEDEMUCARTAGO, afectando su capacidad administrativa por la falta de recurso humano, dado que en la Municipalidad de Alvarado lo ven como un recargo y van relegando esa responsabilidad que no es propia del municipio.

Lo anterior de acuerdo con las entrevistas a las personas participantes en la investigación, lo que refleja que es un equipo muy reducido para atender las demandas y necesidades de la provincia de Cartago, por ejemplo, la Tesorería además de ejecutar las responsabilidades propias de su cargo, asume una difícil labor como es estar llamando a cada gobierno local para recordar o solicitar la debida transferencia presupuestaria de las cuotas de afiliación, acordadas en los Estatutos por todos los representantes de los gobiernos locales que la conforman y adquirieron tal compromiso de manera libre y voluntaria, proceso que le consume más tiempo del debido y le granjea enojos con los gobiernos locales, lo que afecta capacidad de gestión y administrativa, de acuerdo con Navarro, Quirós, Arriola, Fernández y Valverde (comunicación personal, 2016).

4.2. Capacidades institucionales de la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO para la gestión del Proyecto: Planes Reguladores Cantonales

4.2.1. Proyecto planes reguladores cantonales

“No hay ninguna receta que asegure el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; sí el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan”.

Segio Boiser

Tal y como se explicó en el capítulo III, de este documento en Costa Rica existe una diversificación de instrumentos normativos que tutelan el ordenamiento territorial o que, en su defecto, poseen implicaciones relevantes para este, sin embargo, en el Decimoséptimo Informe del Estado de la Nación, sobre ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COSTA RICA, se manifiesta que “El país no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial, solamente ha creado una serie de leyes generales y específicas que tienen incidencia directa en el tema”, (PEN, 2011, p.2), lo que hace más compleja la labor de formulación e implementación de los planes reguladores cantonales a nivel municipal y de la FEDEMUCARTAGO. Por ello, se creó la Mesa de Enlaces Técnicos, coordinada por un colaborador del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

El trabajo de la Mesa de Enlaces Técnicos, se inicia con la participación de los colaboradores de cada gobierno local, el cual puede ser desde un profesional en Derecho hasta cualquier otro que tenga injerencia en el trabajo del quehacer de los planes reguladores cantonales.

De este modo, la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, cuenta con un equipo multidisciplinario conformado por profesionales de las siguientes áreas: topográfica, geología, legal y comunicación los cuales tienen que multiplicarse para atender las

demandas y necesidades de los gobiernos locales que integran la FEDEMUCARTAGO.

Dado que muchas veces los integrantes de la Unidad Técnica, se desplazan grandes distancias para cumplir con sus responsabilidades, existen quejas persistentes de las autoridades de los gobiernos locales que forman parte de la Federación, por el poco tiempo efectivo que se les asigna para la atención de su problemática. Lo que sucede es que la FEDEMUCARTAGO no tiene transporte propio y entonces le toca esperar a que llegue el vehículo de la municipalidad a la que van a visitar y cuando llegan ya tienen que ir pensando en el tiempo de regreso, además de cumplir con las labores que les corresponde y las que le asignen los órganos de gobierno y administración, a lo que hay que agregar los tiempos establecidos para la debida alimentación.

Las municipalidades que forman parte de la federación tienen una mayor dotación de recursos humanos, y complementan la carencia de profesionales en la UT de FEDEMUCARTAGO, como por ejemplo, en el área de planificación urbanística y la arquitectura y otras disciplinas que las aporta la Mesa de Enlaces Técnicos lo cual contribuye con la idea que dio origen a la creación de las federaciones municipales, que era incrementar la capacidad de respuesta técnica a los problemas complejos que las municipalidades por sí mismas no podían realizar y aumentar las economías de escala, por cuanto, FEDEMUCARTAGO únicamente tiene una persona para cada área profesional para prestarle servicios a todos los gobiernos locales que la integran y a la región de la provincia de Cartago.

La Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO es la responsable de la gestión del proyecto de los planes reguladores cantonales en la provincia de Cartago, proyecto que desarrolla conjuntamente con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, por medio de la Mesa de Enlaces Técnicos, y que beneficia a las municipalidades de la provincia de Cartago. Por esto tienen acceso a información muy valiosa y sensible de las realidades territoriales de sus comunidades, en sus necesidades y

demandas, información que le facilita la toma de decisiones pertinentes de manera oportuna en la prevención de riesgos y el desarrollo comunal y el bienestar de la ciudadanía, de manera que el ordenamiento del territorio de los cantones cartagineses se vea resguardado de una perniciosa administración, sino que responda a las necesidades reales de sus diversas comunidades y actores que intervienen diariamente en su progreso.

Para desarrollar el trabajo en la Mesa de Enlaces Técnicos es responsabilidad de la UT de FEDEMUCARTAGO la consecución ante los gobiernos locales del recurso humano que será designado para tal finalidad.

La formulación e implementación del plan de trabajo para la ejecución de los PRC es de la responsabilidad de la Mesa de Enlaces Técnicos, en donde participan el Coordinador de la MET que es un colaborador del TEC y en la medida de lo posible al menos dos profesionales de cada gobierno local, y la Coordinadora del proyecto de planes reguladores cantonales de la FEDEMUCARTAGO, es una labor concreta, con un producto sólido y de impacto comunitario dado el alcance y la participación que se tiene, de acuerdo con lo expresado por los integrantes de la Mesa de Enlaces Técnicos, esta les permite debatir con más profesionales y de manera multidisciplinaria, visitar otros lugares ajenos de sus comunidades y de la provincia de Cartago, lo que les permite enriquecer su visión de manera regional.

La integración de la Mesa de Enlaces Técnicos es la siguiente:

- Por el TEC: Coordinación y los profesionales que se requieran según el momento.
- Por la FEDEMUCARTAGO: 3 técnicos.
- Municipalidad de Jiménez: 1 técnico (encargado de acueductos).
- Municipalidad Alvarado: 3 - 4 técnicos.
- Municipalidad Oreamuno: 4 - 5 técnicos.
- Municipalidad Cartago: 3 técnicos.

- Municipalidad El Guarco: 2 técnicos.
- Municipalidad La Unión: 1 técnico.
- Municipalidad Paraíso: 2 técnicos.
- Municipalidad Turrialba: 1 técnico (coordinador de desarrollo urbano).

De acuerdo con entrevista a la Coordinadora del proyecto de PRC, en la Mesa de Enlaces Técnicos, los técnicos de los gobiernos locales, de la FEDEMUCARTAGO y del Instituto Tecnológico de Costa Rica, expresan que se sienten con más confianza al momento de cumplir con sus responsabilidades y al compartir sus respectivos criterios, por cuanto es recibido con respeto y consideración dado que tienen a su alrededor a sus pares, además al ser coordinada por el TEC, eso le eleva el nivel al trabajo, según Navarro (comunicación personal, 2016).

El Instituto Tecnológico de Costa Rica, no solo aporta al Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, sino que también brinda soporte secretarial y de ser necesario hasta transporte cuando hay que realizar alguna gira de carácter laboral, en consideración de que ningún gobierno local tiene un vehículo con la capacidad para trasladar a todos los integrantes de la Mesa de Enlaces Técnicos, además, que sea el Coordinador de dicha Mesa quien asuma la responsabilidad de realizar las gestiones con los gobiernos locales de manera directa ante cualquier eventualidad laboral que se presente con un profesional municipal una vez designado para integrarse a laborar en la Mesa de Enlaces Técnicos, representa una responsabilidad que le evita a la UT ante los municipios, de acuerdo con Camacho y Navarro (comunicación personal, 2016).

Ante esta diversidad, la Mesa de Enlaces Técnicos obtiene gran relevancia al momento de desarrollar su labor de coordinación para que la UT de la FEDEMUCARTAGO, pueda desenvolverse en su labor regional en los proyectos de los planes reguladores cantonales de la provincia de Cartago, por cuanto le facilita el trabajo de coordinación política, la fortalece organizacionalmente y suministra considerables ahorros de tiempo y le facilita que le ofrezcan a las

comunidades una respuesta para el bienestar común en todos los ámbitos que toca un plan regulador cantonal, además de que administrativamente le resuelve el problema de gestión del recurso humano.

De acuerdo con las entrevistas realizadas al Director Ejecutivo de la FEDEMUCARTAGO y al señor Carlos Ugalde, Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, el proyecto de los planes reguladores cantonales, inicia en el año 2002 con la participación en el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), de la región Cartago, específicamente del Valle del Guarco de la provincia de Cartago: Cartago, El Guarco, Oreamuno y Paraíso, además de La Unión, y Alvarado, según Camacho, Navarro y Ugalde (comunicación personal, 2016).

Es importante mencionar que en el año 2003, se inicia el proyecto de los planes reguladores cantonales en la provincia de Cartago, con un equipo técnico conformado por la FEDEMUCARTAGO, y un representante del Área Metropolitana cartaginesa, mejor conocida como el Valle del Guarco y con la participación del Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), se trabajó desde sus inicios en la Municipalidad de Cartago, tiempo después gracias al apoyo brindado por el TEC se trasladaron a sus instalaciones, y ahí han permanecido y realizan desde entonces reuniones periódicas todos los días miércoles en la mañana.

Para el año 2009 se obtienen las resoluciones ambientales de parte de SETENA como paso previo a la aprobación de los planes reguladores cantonales que se aprueban y publican en el año 2012 para las municipalidades de Cartago y Paraíso; en el año 2014 para los municipios de El Guarco y Oreamuno y en el año 2016 para la municipalidad de Alvarado.

Al respecto son los Concejos Municipales por medio de los correspondientes acuerdos quienes definen las prioridades y los temas que se abordan en cada plan

regulador cantonal, así como, los procedimientos a seguir, la designación del personal que integra el equipo de trabajo y que atiende los problemas que vayan surgiendo y su debida coordinación.

Como resultado hay cinco gobiernos locales en la región cartaginesa que ya cuentan con su propio plan regulador cantonal, y los demás se están integrando, de manera que cuando se termina la formulación y elaboración de un plan se inicia con otro y, así sucesivamente hasta alcanzar las revisiones respectivas de los confeccionados y de las solicitadas por cada gobierno local. El proyecto tiene 15 años de contar con la Mesa de Enlaces Técnicos y para la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO es su proyecto estrella y se encuentra bastante consolidado.

Mención especial merece la municipalidad de La Unión, la cual fue la primera en aprobar un plan regulador cantonal y que en la actualidad se encuentra realizando la gestión de actualización de la resolución ambiental ante el SETENA.

En los siguientes apartados se examina capacidad institucional en sus componentes: capacidad política, capacidad organizativa y capacidad administrativa de la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO para la gestión del proyecto de planes reguladores cantonales de la provincia de Cartago.

4.2.2. Análisis de la capacidad política para la gestión del Proyecto de planes reguladores cantonales

Es importante mencionar al iniciar el tema de la gestión política que realiza la FEDEMUCARTAGO en el desarrollo del proyecto de los PRC, que se ha señalado con anterioridad que la gestión política la llevan a cabo directamente los municipios, no obstante, es ineludible que la federación se ve afectada por ella, al estar la cúpula estratégica federativa compuesta por las mismas autoridades municipales.

Así las cosas, en las audiencias públicas convocadas para exponer la propuesta del plan regulador cantonal ante la comunidad correspondiente, la participación ciudadana y de las partes interesadas es baja, y la que se hace presente realiza su participación de acuerdo con sus intereses, lo cual conduce a que su intervención sea muy concreta y específica

Lo anterior ocasiona que la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO y los diversos gobiernos locales afronten escasa o ninguna oposición, este procedimiento tiene dos fases, la primera cuando invitan a conocer el inicio del plan regulador cantonal y la segunda cuando convocan para dar a conocer el resultado del plan regulador cantonal, por ejemplo en la entrevista al señor Alcalde de El Guarco, él manifiesta que existe poco impedimento, a pesar de que un desarrollador urbanístico, le llegó a realizar una “consulta” sobre los resultados del PRC, de acuerdo con Arias (comunicación personal, 2016).

Después de aprobado el plan regulador, la tendencia es que cada persona que se ve afectada, saca una cita con el jerarca municipal, para plantearle su disconformidad y buscar una salida alternativa a la situación derivada del plan regulador cantonal. De acuerdo con lo expresado por las personas entrevistadas, lo que ocurre es que cuando un actor empresarial, comercial o ciudadano en general percibe que sus intereses son afectados con la puesta en marcha del plan regulador cantonal, busca como solucionar directamente su problemática con el jerarca municipal (Arias, Coghi y Fernández, comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica de la Federación de Municipalidades de Cartago, en el desarrollo de su labor de asesoramiento, atención de consultas, acompañamiento en los procesos y el desarrollo de documentos, así como, en la praxis de las leyes, decretos, reglamentos del marco jurídico institucional de los planes reguladores cantonales, ha logrado avanzar en la región de Cartago en el manejo del ordenamiento territorial de cada gobierno local que la conforma por medio de la Mesa de Enlaces Técnicos.

La realización de las audiencias públicas para la presentación de los planes reguladores cantonales con la participación de organizaciones como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), es un trabajo coordinado y se suministran índices de fragilidad ambiental, entre otros insumos, ahí se reciben observaciones y se garantiza a la ciudadanía y los actores participantes³ que se van a incorporar las que se puedan, y las que no se les garantiza un proceso de revisión y que la Mesa de Enlaces Técnicos y la Comisión de seguimiento van a considerar la inconformidades para los nuevos planes reguladores cantonales.

Para instaurar el trabajo de relaciones la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO conoce quiénes son los actores participantes en los planes reguladores cantonales, qué características tienen, cuáles tienen mayor influencia y participación política, establecer mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas, de monitoreo y control para que exista una asertiva recepción de su autoridad, que contribuya a su legitimidad institucional y le otorgue a la intervención de las diversas comunidades la importancia que merecen en la planificación que se le asigna a la formulación y elaboración del plan regulador cantonal, de acuerdo con Camacho, Navarro y Ugalde (comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, realiza ingentes esfuerzos para comprender las expectativas, las aspiraciones de los vecinos y para analizar su legitimidad de participación en las audiencias de validación de los planes reguladores cantonales, ya que de acuerdo con las personas entrevistadas de esa manera puede desarrollar una gestión eficiente, eficaz y con economías de escala, de modo que todos los actores emitan sus criterios y por medio de mecanismos de negociación y resolución alternativa de conflictos se concilien los distintos intereses

³ Dueños de terrenos, agricultores, grandes finqueros, Junta Eléctrica en la Provincia de Cartago (JASEC), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Ministerio de Salud (MS), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), Comisión Nacional de Emergencia (CNE), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara).

y ámbitos de contexto que faciliten alcanzar acuerdos, dado que esta es la única manera en que la ciudadanía y los grupos de interés participan y se les considera su opinión, de acuerdo Camacho, Navarro, Fernández, Coghi, Solano y Arias (comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, constituye un ambiente de apoyo para la ciudadanía y los grupos de interés que asisten a las audiencias públicas, experimenten confianza y puedan valorar la propuesta del plan regulador cantonal, decidir sobre los asuntos de importancia y emitir con seguridad su criterio; algo similar a la forma en que los académicos participan activamente de la Mesa de Enlaces Técnicos, y hacen un aporte primordial desde sus áreas de expertos y de esa forma se puedan tomar las decisiones con el respaldo y la legalidad que las autoridades federativas requieren.

De acuerdo con las personas entrevistadas, específicamente la Mesa de Enlaces Técnicos no tiene capacidad política, por cuanto, no posee ninguna interacción con los ciudadanos, las comunidades, los grupos de interés o los administrados, porque su participación e involucramiento con los planes reguladores cantonales es meramente técnica, cuando los gobiernos locales presentan el plan regulador cantonal ante sus comunidades, se constituye de acuerdo con el desarrollo de sus funciones, en un órgano asesor para la atención de dudas en lo: ciudadano, comercial, urbanismo, demografía, proyección económica, hidrología, planificación y ordenamiento territorial, comunal y regional, entre otros, todo de acuerdo con las definiciones esbozadas en el plan regulador cantonal respectivo, de acuerdo con Camacho y Navarro (comunicación personal, 2016).

Coordinación intergubernamental, modos de interacción, liderazgo y capacidad de participación con los actores sociales del proyecto de planes reguladores cantonales

La capacidad de participación de la Unidad Técnica, se puede interpretar como la interacción con la ciudadanía y se deriva de los diversos modos que tenga con los

diferentes grupos sociales, a la manera de conectividad externa, a su capacidad de relación y a la forma en que ejerce liderazgo en la coordinación intergubernamental, la cual es muy baja, ello por cuanto, es la MET, la que realiza tal labor, esto evidencia una falta de capacidad de la Unidad Técnica para la ejecución del proyecto de los planes reguladores cantonales, dada la carencia de recursos que adolece, según Camacho y Navarro (comunicación personal, 2016).

La participación de los ciudadanos, se desarrolla de acuerdo con el modo en que se relacionan con la UT y tratan de involucrarse activamente en determinados campos de los PRC, que se establecen tanto en el contexto interno como en el externo de la Unidad Técnica, el cual se establece con un enfoque de atención en las demandas y necesidades de la ciudadanía y de los distintos actores, ello es promovido con base en las audiencias públicas que se realizan con tal propósito, según Navarro (comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica con respecto a las interacciones con los jefes municipales, en cuanto a sus relaciones de coordinación y comunicación, es más aceptada en su función de asesoramiento, no obstante, se ve influenciada por el poder económico y político por parte de las autoridades de los gobiernos locales que más dinero aportan por concepto de afiliación, quienes luchan por imponer su juicio y criterio, dejando de lado la objetividad y la racionalidad y sin un espacio posible de racionalizar ideas y alcanzar acuerdos dado que prevalecen los intereses públicos, colectivos y regionales en diferentes formas de interacción participativa, de acuerdo con Fernández, Coghi, Camacho y Navarro (comunicación personal, 2016).

Una fase de interacción participativa que lidera la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, con los gobiernos locales, es la presencia de la Mesa de Enlaces Técnicos con los profesionales de cada municipalidad que tienen algún grado de relación o conocimiento de la normativa vinculada con la formulación y elaboración de un plan regulador cantonal, es una interacción de acuerdo con las personas entrevistadas que es fuerte y difícil, por cuanto convencer a la autoridad

municipal de la importancia y pertinencia del plan regulador cantonal y de la necesidad de que se desprenda del personal de su municipalidad para la construcción conjunta del plan regulador cantonal es tarea ardua, dado que el plan regulador cantonal se ve fortalecido con la colaboración de las personas que tienen conocimiento en una materia tan específica, variada y especializada, de acuerdo con Fernández, Arias, Camacho, Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Las participaciones técnicas que se realizan en el seno de la Mesa de Enlaces Técnicos, se ejecutan entre iguales (profesionales-técnicos) tanto de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO como de los gobiernos locales esto de acuerdo con las personas participantes en la investigación, según Ugalde, Navarro, Jiménez y Arriola (2016).

La forma de acercamiento entre la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO y la sociedad civil, es a través de la interacción social como base para la construcción o desarrollo de las relaciones entre los factores institucionales, es la manera en que se relacionan con respecto a otros actores, estos modos de interacción se encuentran condicionados y regulados por el contexto institucional en el que se desenvuelven con pautas para cada situación en la ejecución del proyecto de los planes reguladores cantonales.

De acuerdo con el Estado de la Nación en su Informe del 2016, hay que considerar lo señalado por diversos actores y entre ellos los comerciantes que demandan de los gobiernos locales un plan regulador cantonal, como consideración a la conflictividad asociada a la planificación o falta de planificación territorial, es la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO la que incorpora la satisfacción de las demandas ciudadanas o de los grupos sociales, al ser la entidad encargada de coordinar conjuntamente con la MET, la consideración y pertinencia de las observaciones y de ser necesario la correspondiente inclusión de modificación en los PRC respectivos, es en ese aspecto que tiene una participación muy específica la UT, de acuerdo con Navarro (comunicación personal, 2016).

Los modos de interacción con la sociedad civil entre la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO y los gobiernos locales, de acuerdo con la Coordinadora de la UT, es tensional y se presenta cuando se manifiesta presión por parte de la cumbre estratégica, para provocar cambios en los planes reguladores cantonales como consecuencia de las observaciones que reciben directamente los alcaldes y alcaldesas, por parte de la ciudadanía o de los grupos de interés, aunque dicho cambio no sea significativo dado que el plan regulador cantonal se encuentra en funcionamiento, es vigente y vinculante, además al ser una entidad en la organización de segundo piso, esto explica la poca legitimidad ante la ciudadanía, por la escasa relación que mantienen, esto es así, por cuanto, son las máximas autoridades las que reciben las consultas, observaciones y quejas de la ciudadanía y de los diversos grupos de interés, lo cual también es mencionado por el Director Ejecutiva de la FEDEMUCARTAGO, de acuerdo con Camacho y Navarro (comunicación personal, 2016).

La interacción con los diversos actores sociales entre la Unidad Técnica y la Mesa de Enlaces Técnicos, que se construye con el proyecto de los planes reguladores cantonales pasa por considerar la opinión del vecino y conciliar una armonía entre los planes reguladores cantonales, por una diversidad de razones: zonificación, proyección económica, urbanismo, crecimiento poblacional, vialidad, comercio, industria, entre otros, lo que hace muy importante la participación de todos los actores en un gobierno local, dado que hay que buscar y encontrar que el plan regulador cantonal de un gobierno entre en fraternidad y concordia con el plan regulador cantonal del vecino de manera que no presenten oposición como región, lo que obliga a la Unidad Técnica a coordinar con los jefes municipales y a tender puentes para alcanzar acuerdos negociados y generar capacidad institucional y política, según Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Rendición de cuentas y estrategias para alcanzar consensos

La manera en que se ejecuta la rendición de cuentas y la forma que se desarrollan las estrategias para alcanzar consensos, es un tema importante y se hace con transparencia y de manera oportuna para que sirva de vínculo con los diversos actores, por parte de la Unidad Técnica en la ejecución del proyecto de los planes reguladores cantonales, y se realiza una vez cumplido todo el proceso a través de las audiencias públicas convocadas para tal efecto.

Es en las audiencias públicas donde se brinda un espacio propicio para la generación del diálogo y los consensos, dado que los asistentes pueden realizar consultas y ahí mismo algunas son atendidas -las más sencillas y elementales-, y se incorporan y se aprueban para generar un ambiente de confianza, dado que se le hace saber a la persona interesada que su observación o sugerencia, será tomada en consideración y se incorporará al plan regulador cantonal, otras se rechazan de una sola vez, las menos conflictivas, otras por su complejidad son trasladadas por parte de la Unidad Técnica a la Mesa de Enlaces Técnicos para contar con el correspondiente criterio especializado, por lo que las oposiciones no tienen la suficiente fuerza para echar abajo un plan regulador cantonal.

Como estrategia la Unidad Técnica escucha, atiende y despeja las dudas e inquietudes, por cuanto durante el procedimiento de publicación del plan regulador cantonal se concede un año plazo a las comunidades y los diversos actores para que realicen oposiciones o manifiesten sus disconformidades, no obstante, muchas veces, en ese lapso de tiempo no se recibe ninguna o al menos algún comentario, entonces en la audiencia se toma nota para futuras modificaciones, eso sí a conveniencia del gobierno local, porque en la praxis es el gobierno local el ente regulador, por lo que brinda asesoramiento a los gobiernos locales en los apremios comunales, y a lo interno no sufre de conflictos, y si se llegaran a presentar se tratarían por medio del diálogo asertivo, esto de acuerdo con Camacho, Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

4.2.3. Análisis de la capacidad organizativa para la gestión del proyecto de planes reguladores cantonales

El análisis de la capacidad organizativa permite conocer si se cuenta con sistemas de gestión que faciliten las funciones y el desarrollo de las tareas, la estructura organizacional y los recursos con los que se cuentan.

Disponibilidad de recursos financieros y la planificación estratégica para llevar a cabo una adecuada gestión del proyecto

En la capacidad organizativa se encuentran los sistemas del volumen de gestión para mejorar el desempeño de las responsabilidades, tareas y funciones, se focaliza en su fortalecimiento, porque existe una dependencia de la disponibilidad de los recursos financieros apropiados que son fundamentales para el ejercicio y el logro de los objetivos institucionales, de acuerdo con entrevista al Coordinador de la MET y la Coordinadora de la UT, es posible la gestión del proyecto de PRC, gracias al apoyo que brinda el TEC a la UT, para la ejecución del mismo, dado que sin soporte la UT de FEDEMUCARTAGO, por si misma no podría sostenerlo, de acuerdo con Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Dado lo anterior, la Coordinadora del proyecto de los PRC, considera que existe la necesidad de contar con más recursos económicos para desarrollar eficaz y eficientemente la gestión de la UT de la FEDEMUCARTAGO, así como, dotar con el personal idóneo para establecer una buena formulación de la planificación estratégica, con lo que la cumbre estratégica está de acuerdo y consciente de la carencia tanto de los recursos económicos como de personal, ello según las entrevistas realizadas, lo que repercute de manera significativa para llevar a cabo la labor de gestión del proyecto de planes reguladores cantonales, de acuerdo con Ugalde, Camacho, Arias, Fernández y Navarro (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con la información brindada por las personas participantes en la investigación es imperioso para la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO establecer un buen sistema de evaluación de resultados para verificar el impacto y la definición clara de responsabilidades que tiene en el desempeño de sus labores, para que le facilite conocer la satisfacción de las personas miembros de sus comunidades, empero, esto es difícil cuando se tiene apenas la asignación mínima del contenido de los recursos financieros necesarios para implementar esa y muchas otras estrategias, de acuerdo con Coghi, Fernández, Arias, Castillo y Villalobos (2016).

Autoridad jurídica y comunicación para hacer que otras instituciones acaten sus programas, definición de responsabilidades

Con relación a las labores del ejercicio de autoridad jurídica, comunicación y definición de responsabilidades que desarrolla la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, es importante señalar el carácter sustantivo que posee esta actividad dentro de la organización, la cual se encuentra sustentada con base en la normativa nacional que se ha emitido al respecto y por la autoridad técnica ejercida por la Mesa de Enlaces Técnicos, de acuerdo con Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

La autoridad jurídica, comunicación y coordinación intergubernamental se establece gracias a la alianza realizada entre la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO a través de la Mesa de Enlaces Técnicos del Instituto Tecnológico de Costa Rica, que ha alcanzado una fortaleza que sirve de enlace con los gobiernos locales y el sector académico, lo que les otorga liderazgo ante entidades como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), órgano rector del gobierno en materia de planificación urbana junto con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), entre otras, que la normativa impone para el cumplimiento y desarrollo del proyecto de PRC.

Derivado de la anterior y gracias al trabajo realizado tanto por la UT como por la MET, el Consejo Nacional de Planificación Urbana tiene asignada su Secretaría en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, lo que representa una fortaleza para toda la provincia de Cartago que va a la vanguardia en materia de los planes reguladores cantonales a nivel nacional dado que cuenta con una amplia experiencia en el tema de ordenamiento territorial, lo que es referenciado tanto por la Coordinadora del proyecto de PRC, como por el Coordinador de la MET, de acuerdo con Ugalde, Camacho y Navarro (2016).

De acuerdo con el Coordinador de la MET, se espera un mayor dinamismo y versatilidad por parte de las municipalidades, para abrir canales de comunicación fluidos y recíprocos con los pobladores, siendo esto una de la causas primordiales que acusa la ciudadanía respecto al desconocimiento tanto del quehacer de los gobiernos locales como de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, la cual pasa desapercibida por tal motivo, pese a los esfuerzos diversos que realiza para revertir tal situación, de acuerdo con Ugalde (comunicación personal, 2016).

En el caso de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, sus responsables afirman que hace algunos años se creó una plaza para un comunicador social, en virtud, justamente, de la necesidad de mantener informados a los gobiernos locales y a las comunidades sobre su quehacer en el desarrollo de la región y el comunitario, también se abrieron distintos espacios de comunicación directa y permanente por diversos canales, como página web, boletín informativo del acontecer federativo, actores sociales, radio digital con la posibilidad de crear una audio teca para la historia y de rendición de cuentas para las comunidades, a las que se les informa del proyecto de los planes reguladores cantonales y sus beneficios, con el objetivo de alcanzar alianzas estratégicas y evitar desacuerdos; además, se brinda asesoramiento en el área de la comunicación, según Camacho y Navarro (comunicación personal, 2016).

También, se hace uso del correo electrónico para envío de las minutas de las reuniones semanales, comunicar los acuerdos políticos del Concejo Directivo mes a mes a todos los gobiernos locales. La relación que existe es restringida a visitas recíprocas entre los gobiernos locales y la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO.

Asimismo, en consideración de que el ordenamiento territorial es una temática tutelada por abundante normativa, y de la cual participan numerosas instituciones, se reconoce la necesidad por parte de la Coordinadora de la UT del proyecto, así como, del Coordinador de la MET, la necesidad de estrechar los vínculos de cooperación con distintas instancias gubernamentales, lo que, no siempre es sencillo, debido a trabas burocráticas y a las propias limitantes que supone la respectiva normativa. No obstante, en el caso de FEDEMUCARTAGO, y más específicamente, de la Mesa de Enlaces Técnicos, de acuerdo con sus respectivas coordinaciones, es claro que, para ejercer su autoridad técnica, deben contar con una fuerte inter-cooperación o cooperación inter-institucional, la cual consideran que es la vía para hacer frente a las dificultades jurídicas y de comunicación que se presentan en el desarrollo y aprobación de los PRC. Para los miembros de la cumbre estratégica, el rol del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) es uno de los elementos claves que propició el éxito de los procesos de planeamiento territorial de los cantones de Cartago, de acuerdo con Camacho, Ugalde y Navarro (2016).

Cooperación, coordinación y definición de responsabilidades

Para la recolección de la información la Unidad Técnica no cuenta con un procedimiento sistemático, riguroso o un programa definido previamente que le posibilite, de manera durante o ex-post, ponderar el nivel de cumplimiento o incumplimiento de las metas y objetivos trazados previamente, así como el acatamiento del debido proceso por parte de quienes ejecutan el proyecto de planes reguladores cantonales. En ese sentido, la visión que se tiene de la

definición clara de las responsabilidades por parte de las municipalidades, que entenderíamos alude a medir o determinar sistemática y objetivamente los resultados e impactos derivados de contar con instrumentos de ordenamiento territorial, en este caso, de los planes reguladores cantonales, es en extremo artesanal. Esto primordialmente es por la falta de recurso humano cualificado en esta materia, similar a lo que ocurre en materia de planificación estratégica, de acuerdo con Navarro (comunicación personal, 2016).

Por su parte, la Coordinadora de la Unidad Técnica de FEDEMUCARTAGO y el coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, poseen una perspectiva más elaborada sobre la definición de las responsabilidades. El señor Carlos Ugalde, Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, señala incluso la necesidad de construir una plataforma tecnológica con información georreferenciada, que permita disponer de evidencia empírica suficiente para evaluar la implementación de los planes reguladores cantonales, por ejemplo el personal de planificación urbana de cada gobierno local, desempeña una responsabilidad vital en la Mesa de Enlaces Técnicos, a lo que hay que agregar que algunos municipios no tienen ese tipo de profesional, lo que dificulta su labor, por cuanto las reglas generales de formulación de los planes reguladores son muy rígidas, y sin el técnico especializado, quien es el que realiza la labor de seguimiento y su posterior evaluación, empero, es solo una persona la responsable para todo el cantón, a lo que hay que agregar el dominio de una amplia y dispersa normativa, de acuerdo con Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Al respecto, el señor Alcalde de Paraíso, cita el caso que está sucediendo con el distrito de Orosi, que por falta de personal especializado en la materia de ordenamiento territorial, cuando se formuló el plan regulador de su cantón, Orosi, fue declarado como un distrito de línea turística, lo que le imposibilita a él otorgar permisos y patentes para cualquier tipo de emprendedurismo y desarrollo, que le permita a la vez mitigar el desempleo que sufre por esa circunstancia, según Solano (comunicación personal, 2016).

Dado que, el plan regulador cantonal tiene que ser evaluado por cada gobierno local y su Concejo Municipal, por el principio de autonomía que tienen, ello les impide que lo realice algún ente externo o que tengan alguna intromisión ajena, por lo que les es imprescindible contar con el profesional idóneo para tal tarea y con una clara definición de responsabilidades al respecto, que sean fortalecidas con la participación de la Unidad Técnica y la Mesa de Enlaces Técnicos, en relación a esta temática, se le realizan correcciones al Plan Anual Operativo (PAO) de cada gobierno local, de manera semestral y brindarle su respectivo seguimiento, dado que tiene incidencia el proyecto del plan regulador cantonal en el PAO, lo que complica la labor porque algunos municipios carecen del recurso humano idóneo para su ejecución, de acuerdo con Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Uno de los hallazgos más significativos es que al hablarse de evaluación, desempeño o responsabilidades los gobiernos locales comprenden muy diversas cosas. Desde la perspectiva de las municipalidades, la evaluación de los planes reguladores cantonales se vincula con las oportunidades de mejora que los habitantes del cantón van señalando y el asesoramiento que le brindan tanto la Unidad Técnica como la Mesa de Enlaces Técnicos. Asimismo. Para el año 2015, se esperaba contar con una herramienta para evaluar el plan GAM, que tienen como sub-herramientas a los planes reguladores cantonales por medio de un geo-portal que va a suministrar índices, como, por ejemplo, el crecimiento vertical, entre otros, y se espera que el geo-portal sea transferible a los gobiernos locales, pero eso es en el futuro, en la actualidad no hay nada, de acuerdo con Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Sistemas de gestión, coordinación interinstitucional, liderazgo, y construcción de sinergias

Una de las realidades que enfrentan los gobiernos locales, y que puede influir en la merma de la calidad y sentido de oportunidad que poseen los servicios que brindan a la ciudadanía, es la carencia de recursos tecnológicos, financieros y de recurso humano cualificado, así como de sistemas de gestión, de coordinación interinstitucional, de tejido de relaciones y de construcción de sinergias, lo anterior de acuerdo con las entrevistas realizadas a las alcaldesas y a los alcaldes, de acuerdo con Coghi, Solano, Arias, Fernández, Villalobos, Jiménez y Arriola, (comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO tiene claro que la cooperación interinstitucional es la vía a través de la cual se ha podido hacer frente a las dificultades, y más importante aún, obtener los resultados que se esperaban del proceso –esto es, la aprobación de los planes reguladores cantonales (PRC) –. El papel del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), es un ejemplo de uno de los elementos que propició el éxito de los procesos del planeamiento y ordenamiento territorial de los cantones de Cartago, gracias a labor de autoridad ejercida en forma conjunta y al reconocimiento técnico del desarrollo de relaciones que se establecen para cumplir con la normativa y la función de coordinación llevada a cabo, lo que se convierte en una fuerza sinérgica en beneficio del bien común y la optimización de los escasos recursos, de acuerdo con Ugalde y Navarro, (comunicación personal, 2016).

También la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO considera que sus esfuerzos por remozar las alianzas y los mecanismo de procedimiento creados para la prestación de un mejor servicio y para establecer vínculos con otras instancias, es la vía correcta, como con la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), la Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes (ANAI), la Red Nacional de Mujeres Sindicalistas, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), la sociedad

civil, entre otros, así como con la cantidad de entidades con que la normativa les obliga a establecer vínculos de cooperación y colaboración en el ejercicio de su autoridad, que si bien es técnica, se le reconoce, se le acepta y se le respeta formalmente por parte de esas otras organizaciones con base en su experiencia, así como, tener presente la importancia de establecer vínculos con las nuevas autoridades cada vez que hay cambio, con los actores comerciales, con las entidades académicas como el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Centro de Apoyo a la Tecnología e Innovación (CATI), por cuanto los planes reguladores cantonales otorgan armonía y orden territorial y evitan el desorden, entonces la participación de estas organizaciones es trascendente en su proceso de formulación, implementación y ejecución, de acuerdo con Camacho, Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

No obstante, la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO acepta que hace falta un mayor esfuerzo para integrar a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las iglesias, la Hacienda Juan Viñas, la Cooperativa de Pejibaye, entre otros, que son actores importantes en la provincia de Cartago y en sus correspondientes municipios, para el logro del bien común y de un mejor desarrollo regional, aunado a que por la falta de recursos financieros el avance es lento, se realizan gestiones y se logran algunos acuerdos y se alcanzan ciertos resultados, que después de un grande esfuerzo se tienen que dejar en espera, por ejemplo, se realizaron estudios hidroeléctricos con las universidades públicas, pero no se les pudo brindar continuidad y por ende sufren de desactualización y de obsolescencia, de acuerdo con Camacho, Fernández, Arias, Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con la Coordinadora de la UT y el Coordinador de la MET, un momento en que se da la coordinación interinstitucional, es cuando la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, presenta el plan regulador cantonal ante el respectivo Concejo Municipal, lo que representa una oportunidad para que mostrar el liderazgo que ejerce durante todo el proceso y el manejo de un tema de alta

complejidad, es donde se habla de algo de gran impacto, que es muy técnico y para lo cual se le ofrece muy poco tiempo para su exposición, lo hace ante un público muy diverso y pocas veces interesado en el contenido, sin embargo, los resultados mostrados generan situaciones reales de conflicto en ese momento, sea por intereses políticos, partidistas, personales y es cuando solicitan que hay que introducir modificaciones en los planes reguladores cantonales a contrapelo del criterio técnico, esto representa una oportunidad para exponer la manera en que la UT realiza su trabajo y logra obtener el consenso necesario y definir el rumbo deseable de la acción que realiza, por cuanto, le permite observar y analizar los problemas locales que plantean dificultades en el propio curso de la acción para poder abordarlos y solventarlos, de acuerdo con Camacho, Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

Ante lo cual es trascendental la generación de sinergias para superar ese momento, y explicar que un PRC una vez debidamente aprobado, no se puede variar, sino hasta la próxima revisión y formulación, a la vez, es necesario considerar la función vital que desempeña el personal de planificación urbana de cada gobierno local, aunque algunos municipios no tienen ese tipo de profesional, por cuanto las reglas generales de los planes reguladores son muy rígidas, y es este profesional quien brindar en teoría, seguimiento, control y evaluarlos, el problema es la falta de recurso humano calificado, aunado a que es solo una persona en todo el municipio y para todo el cantón, a lo que hay que agregar el dominio de una amplia y dispersa normativa, de acuerdo con Ugalde y Navarro, (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con la Coordinadora de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, es un problema el carecer de los adecuados sistemas de gestión que le faciliten mecanismos de seguimiento, control y evaluación durante todo el proceso del proyecto de los PRC, dado que en la actualidad únicamente atiende las reclamaciones que realizan los diversos actores de las comunidades y regiones cuando ya se ha puesto en marcha un plan regulador cantonal, además, la UT, no

cuenta con otras alternativas por la ausencia de recursos económicos y del personal idóneo, no hay recursos para capacitación y actualización en un tema de tanta trascendencia, tampoco se tienen los programas tecnológicos que coadyuven y simplifiquen la materia, de acuerdo con Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

4.2.4. Análisis de la capacidad administrativa para la gestión del proyecto de planes reguladores cantonales

La capacidad administrativa del proyecto de los planes reguladores cantonales de Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, se extrae de las habilidades técnicas de su recurso humano que son imprescindibles para alcanzar los objetivos organizacionales, en ese aspecto la federación asigna un tiempo completo al trabajo de la Comisión Coordinadora en la Mesa de Enlaces Técnicos, que es la persona que en Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO funge como la Coordinadora del proyecto y dedica media jornada los días miércoles ante la Comisión Coordinadora, de la misma manera cada gobierno local colabora con uno o dos profesionales para que acompañen en la Mesa de Enlaces Técnicos que coordina un profesional del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Para determinar la capacidad administrativa con que cuenta la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO para el desarrollo del proyecto planes reguladores cantonales, hay que tomar en cuenta la cantidad de funcionarios, el régimen salarial, el sistema de incentivos, la evaluación del desempeño, el conocimiento que poseen, entre otros.

Mesa de Enlaces Técnicos como punto de encuentro e interacción del recurso humano

El análisis de las capacidades administrativas de Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO para la gestión del proyecto de planes reguladores cantonales, se realiza por medio de los conocimientos del recurso humano que

conforma la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, para establecer los grados de cooperación y coordinación de las organizaciones con más eficiencia y eficacia, considerando los materiales técnicos y sistemas gestión y de información que conectan las distintas áreas, departamentos, secciones con los servicios integrados tanto en el nivel macro como en el nivel meso y de esa manera poder llevar adelante el proyecto de planes reguladores cantonales.

Aunque las capacidades administrativas tienen limitaciones, la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO ha logrado a través de su ligamen con el Centro de Investigación de Vivienda y Construcción (CIVCO) del Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) crear un órgano ad hoc de trascendental importancia para sus labores y para la satisfacción de las necesidades e intereses de los gobiernos locales que la integran en beneficio del desarrollo de sus comunidades, la atención de demandas y la optimización de recursos en los gobiernos locales en la atención de las necesidades y demandas regionales, esa instancia *ad hoc* es la Mesa de Enlaces Técnicos.

Es así como surge la denominada Mesa de Enlaces Técnicos, la cual es una comisión integrada por cuadros técnicos y profesionales de los municipios, la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), conformada hace más de quince años, la cual se ha constituido en un aliado indispensable y fundamental para la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, y explica en gran medida el éxito que esta federación municipal ha tenido en materia de ordenamiento territorial y planes reguladores cantonales.

En entrevista al señor Carlos Ugalde Hernández, colaborador del TEC, y quien se desempeña como Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos de Cartago, narra detalladamente cómo fue que surgió este órgano, y cuál ha sido su papel en el apoyo del ordenamiento territorial de los municipios cartagineses y la participación de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO. Se ha decidido citar este extenso pasaje por la importancia de recuperar el proceso histórico que dio como resultado

el surgimiento y consolidación de la Mesa de Enlaces Técnicos como comisión de trabajo y como ente coordinador de los planes reguladores territoriales:

Claro el proceso inicia en el 2002, cuando entra la ayuda europea, la Comunidad Económica Europea junto con el Gobierno de la República para llevar a cabo el proyecto de la actualización del Plan Anual Regional de la Gran Área Metropolitana, que en aquel entonces se conoció como PRUGAM. De ese modo, entra la Comunidad Económica Europea con una parte del desembolso y el gobierno de la República con el Estado con otro desembolso.

Entre los dos, más o menos, hacen un promedio de 18 millones de euros. Así arranca el PRUGAM, el cual se subdivide en 4 regiones: Alajuela, Heredia, Cartago y San José, en cuanto a universidades públicas, entramos nosotros –TEC–, la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, y creo que la UNED.

Cada región es ayudada por una unidad técnica institucional, en el caso de Cartago pues es con el TEC, porque estamos ubicados acá. En el caso de Heredia la UNA, y en el caso de Alajuela otra más. Entonces la región Cartago se ve ayudada por el TEC y comenzamos hacer contrapartida de eso que le dije al principio.

¿Qué significa contrapartida? Que el TEC pone profesionales en el campo para llevar a cabo el planeamiento territorial y eso significa tiempo de uno, por lo tanto, es parte de la planilla del tiempo de uno que habría que sumarse o restarse a la contrapartida que le mencioné al principio de parte del Estado.

Así entramos a trabajar de lleno y además así entran otros actores en el Plan Regional. Entran los actores, por ejemplo, municipales, las Municipalidades que son las que irían a ser las beneficiadas, las treinta y una municipalidades de la GAM, y la estructura que esta alrededor de ellas que la soporta, en este caso las federaciones. Bueno cada región tiene su federación, Cartago no se queda atrás. Aquí está la Federación de Cartago liderada por el director ejecutivo, don Alberto Camacho y su equipo. Y así el Tecnológico, junto con don Alberto y las municipalidades de la región que están dentro de la GAM, a saber: La Unión, Cartago, El Guarco, Oreamuno, Paraíso y Alvarado, entramos a formar un equipo de trabajo.

De ese modo, comenzamos a trabajar en talleres para conocer información de la comunidad, de los gobiernos locales, de las necesidades, cómo eso se extrapola con las necesidades de otras regiones y cómo la región entera se integra.

Se da entonces un fenómeno interesante a raíz de PRUGAM, se comienza en Cartago, particularmente todos los miércoles, una sesión de trabajo para llevar la línea al día del trabajo de PRUGAM, porque a

todos nos interesa que salga bien. Así surge la mesa, la famosa Mesa de Enlaces Técnicos Municipales de la región Cartago.

Enlaces técnicos porque así lo llamó PRUGAM: enlaces técnicos de regiones. Y en el Tecnológico los atendemos desde ese año hasta el día de hoy, todos los miércoles.

En ese proceso se suma la federación y, eventualmente, otros entes públicos, como COMCURE (Comisión para el Ordenamiento y Manejo del a Cuenca del Reventazón), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que es importantísimo, la Secretaría Técnica Ambiental que es muy importante en la parte ambiental, al igual que el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento en la parte de aguas y otros entes. Pero fijo, los técnicos municipales, los miembros de la federación y nosotros.

Y así logramos en 2009 terminar esta tarea, y se finaliza el PRUGAM, con todas las resoluciones ambientales de los seis cantones de la región.

Un gran esfuerzo que hizo la mesa, porque entendemos que las otras tres regiones no lo lograron. Nosotros sí logramos la resolución ambiental de las seis municipalidades que ya mencioné y los planes reguladores que dejó PRUGAM en el escritorio y se los entregó al Gobierno de la República.

Y así, pues, se integra un concepto de trabajo unificado donde la federación es muy importante, porque es parte de la estructura de planeamiento del territorio y es un insumo para la federación a la vez, porque de aquí, de estos procesos ellos tienen prioridades que salen de las necesidades de los cantones de los planes reguladores para llevarlos a cabo, por ejemplo, proyectos de infraestructura vial, puentes, movimientos de tierra, levantamientos topográficos, localización de asentamientos humanos, etc.

Después de esto, en 2010, hubo un impase con el proyecto PRUGAM, hubo cambio de gobierno y se archiva. Increíblemente, el proyecto se archiva, no entendimos nunca qué fue lo que pasó, cuál fue la decisión política que lo justificó, pero lo cierto del caso es que quedamos a la deriva y así quedamos las cuatro regiones.

Sin embargo, la región de Cartago no se quedó con los brazos cruzados y fue un año duro porque nos seguimos reuniendo aún sin la gente de PRUGAM, pero nosotros continuamos reuniéndonos, analizando la información que había quedado y qué había pasado.

En ese año hicimos un trabajo de acercamiento al INVU, a ver la posibilidad de que, ya que teníamos las herramientas hechas que eran los planes reguladores y además teníamos las resoluciones ambientales aprobadas, lo que seguía era pues gestionar ante el INVU la aprobación de un proyecto que ya había terminado, independientemente, de que se aprobara o no PRUGAM.

Los planes reguladores son un producto muy caro que había que aprovechar y así la mesa de técnicos municipales de Cartago procedió a trabajar.

Esa gestión fue muy fuerte, fue una gestión de persona a persona en el INVU, y al principio no estamos acosando a nadie, pero el principio fue muy difícil que la gente del INVU entendiera que nos urgían los planes reguladores, porque es una variable de trabajo fundamental, es una herramienta indiscutible para que el progreso se dé con orden. Al final logramos convencer al INVU de que urgía para Cartago, por otro lado, Paraíso también lo hizo por su parte, y así se logra en el 2012, si no me equivoco, entre el 2011-2012, dos planes reguladores aprobados.

Y luego pues se da una secuencia, una cadenilla de aprobación del resto de los cantones. Ahí salió luego El Guarco, Oreamuno, y muy recientemente Alvarado. En este contexto nos llama el gobierno de la República de doña Laura Chinchilla, el vicepresidente don Alfio Piva, y le llamó la atención lo que estaba ocurriendo en la región Cartago, progresos de pasos agigantados que no ocurrían en el resto de la región, ni en el país.

Ninguna región había logrado aprobar sus planes reguladores, entonces de ahí que éstos nos llamaran al Tecnológico para preguntarnos cómo lo hicieron, qué fue lo que pasó.

Algo similar a lo que le estamos diciendo a usted le dijimos a Don Alfio y a su equipo técnico, y el gobierno decide solicitarnos hacer el plan cambio. Fueron tres intentos importantes y así pues nace plan GAM 2013-2030, con los insumos que dejó PRUGAM, que eran muy caros, muy buenos, estudios carísimos, científicos, muy serios, con la actualización de toda la información por ejemplo el censo 2011 y algunas leyes que salieron en 2013.

Así se actualiza el proyecto y se publica en la Gaceta.

Desde entonces el Plan GAM es vinculante para los treinta gobiernos locales de la región. Esta mesa ha continuado trabajando, ya no en el plan regulador porque ya está aprobado, sino en cómo se implementa un plan regulador, y el día a día, entonces todos los miércoles lo que estamos viendo son situaciones de cómo se implementan y en estos momentos estamos en la etapa de revisión de esos planes reguladores cantonales.

Lo cual hace un trabajo súper dinámico, súper activo, competitivo, la gente muy colaboradora. Ya llevamos 16 años en esto (Ugalde, comunicación personal, 2016).

De esta manera, la Mesa de Enlaces Técnicos, si bien es un órgano *ad hoc*, con autonomía con respecto a la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, opera en la práctica como un apéndice de la federación, que permite, primordialmente, suplir

la carencia de recurso humano cualificado y con experiencia en el ordenamiento territorial, carencia que afrontan por igual los gobiernos locales y la propia Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, así las cosas, los gobiernos locales y la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO aportan, conjuntamente, cerca de veintidós cuadros técnicos a la Mesa de Enlaces Técnicos de acuerdo con sus capacidades y realiza grandes esfuerzos en aras de dotar a toda la provincia de Cartago de los respectivos planes reguladores cantonales, este es el más claro ejemplo de una economía de escala desarrollada en el marco del federalismo municipal, por cuanto es evidente que ninguna municipalidad podría mantener, de forma permanente, una planilla tan amplia, especializada y onerosa de profesionales y técnicos para implementar un enfoque del ordenamiento territorial robusto e integral, de acuerdo con Camacho, Ugalde y Navarro (comunicación personal, 2016).

La posibilidad de contar con la Mesa de Enlaces Técnicos genera, a su vez, otros impactos positivos, entre ellos se citan los siguientes:

1. Disponer de la experiencia de un grupo de profesionales y cuadros técnicos que provienen de un conjunto diverso de profesiones, lo que posibilita construir una aproximación holística e integral al ordenamiento territorial.
2. Ahorrar una ingente cantidad de recursos a los gobiernos locales, pues el que los planes reguladores cantonales sean elaborados de manera “*in house*”, con el apoyo de la Mesa, significa evitar la contratación de empresas privadas para elaborar los planes reguladores cantonales (PRC).
3. Se estima que el costo de formular un plan regulador cantonal (PRC), supera por mucho los ingresos promedio de una municipalidad (PEN, 2015).
4. Construir un enfoque regional del ordenamiento territorial, pues dado que la Mesa posee una naturaleza inter-cantonal o regional, es posible tener mejor noción de las dinámicas territoriales que se constituyen entre los distintos cantones, y responder a ellas desde los PRC. Este elemento es de gran importancia, en vista de la carencia a escala regional y nacional de entes rectores del ordenamiento territorial (déficit de gobernanza).

5. Que el recurso humano sea de las comunidades y de la región facilita el trabajo y provoca ahorro en los desplazamientos del personal, que es de la comunidad y conoce tanto el territorio como a su gente, eso incluso evita muchas veces desavenencias con los vecinos, dado que son atendidos de manera oportuna *in situ*.

Recurso Humano

La colaboración del recurso humano en la Mesa de Enlaces Técnicos, es gestionado y coordinado por medio de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, ante los gobiernos locales, los cuales los ceden una vez a la semana para que asistan a las reuniones de coordinación en el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), y se ponen a su servicio, son de una amplia gama, tales como: asesores legales, personal en urbanismo, gestores ambientales, sociólogos, topógrafos, geógrafos, geólogos, ingenieros civiles, arquitectos, planificadores urbanos, todos graduados universitarios, para realizar un trabajo serio, técnico y con base profesional, esta plétora de recurso humano es una muestra fehaciente de la eficiencia, eficacia y economías de escala, por cuanto un solo gobierno local, no podría sostener una planilla tan diversa, técnica y profesional en su proyecto de planes reguladores cantonales, es gracias a la participación de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, que la Mesa de Enlaces Técnicos cuenta con esa capacidad técnica-profesional.

Además, cuando se requiere la participación del recurso humano de las entidades gubernamentales de manera extraordinaria y en un día diferente al convenido, es el Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, el que realiza las gestiones correspondientes con el respaldo del Instituto Tecnológico de Costa Rica ante la Coordinadora de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO para su integración o presencia en una sesión de trabajo extraordinaria según sea el caso.

Propiamente el recurso humano que aporta la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO a la Mesa de Enlaces Técnicos es el mínimo requerido para su operación, el otro elemento que contribuye es el aporte de los gobiernos locales, quienes son en definitiva quienes aprueban la participación del personal de planta.

Respecto a la cantidad del recurso humano en la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO, es bastante restringida, sólo hay una persona laborando en ella y su área de especialización no es precisamente la de planificación urbana.

La Unidad de recursos humanos fue eliminada para poder contratar un profesional en geología para llevar a cabo el trabajo pertinente en los planes reguladores cantonales, entonces se recarga la función en la asistente de la dirección ejecutiva y con la coadyuvancia de un gobierno local, cuando se requiere un trabajo superior, como, por ejemplo, realizar un concurso de antecedentes, esto por cuanto los estatutos si contemplan tal posibilidad.

No obstante, se le reconoce la calidad con que presta su trabajo a pesar de estar recargada y es considerada como buena y de mucho sacrificio por parte de las personas participantes en la investigación.

El aporte de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO respecto al recurso humano se circunscribe únicamente a asistencia de la Coordinadora del proyecto de los planes reguladores cantonales a las reuniones de coordinación programadas por parte de la Mesa de Enlaces Técnicos, en el Instituto Tecnológico de Costa Rica dado que no tiene capacidad para realizar un mayor y mejor aporte, y toda la definición de responsabilidades y la especialización del trabajo se lleva a cabo con los diversos profesionales que aportan los gobiernos locales.

En el contexto en que la Coordinadora de la Unidad Técnica de la FEDEMUCARTAGO brinda la prestación de sus servicios, no encuentra motivación, sus conocimientos y habilidades profesionales le facilitan estar al frente

del proyecto de planes reguladores cantonales, considera que la Unidad Técnica requiere de más personal, pero tiene claro que la escasez de recursos no permite una mayor dotación de personal en cuanto a la claridad de la misión de su trabajo la entiende pero no la tiene clara, por cuanto, responde a su formación profesional, de acuerdo con Navarro (comunicación personal, 2016).

En cuanto a la forma de laborar es realizada por medio de una calendarización anual que programa el Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos, la cual es sometida a los integrantes de la Mesa en donde ya está establecido y aceptado por costumbre que la reunión se celebra los días miércoles de cada semana de 9 de la mañana a las 12 medio día.

CAPÍTULO V: CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE FEDEHEREDIA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

En la primera sección de este capítulo se analiza la capacidad institucional de la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) para el desarrollo de sus funciones en general y en la segunda sección, la capacidad institucional de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de FEDEHEREDIA para la ejecución del proyecto de gestión Integral de residuos sólidos que busca brindar asesoramiento técnico en materia del tratamiento de los residuos sólidos a los gobiernos locales miembros de la federación municipal de la provincia de Heredia, cuyo objetivo es el siguiente:

Ofrecer a los municipios de la región y a todos aquellos que paulatinamente quieran adherirse al convenio, una alternativa de depósito final de desechos sólidos, cuyo procesamiento genere recursos, represente una fuente de empleo y elimine la contaminación ambiental, bajo un sistema de mancomunidad municipal y convenios, o bajo la figura de empresa mixta” (FEDEHEREDIA, s.f., p. 3).

Para comprender el nivel de capacidades institucionales de la Federación de Municipales de Heredia (FEDEHEREDIA), el análisis se hace en dos niveles: el nivel meso y el nivel micro.

El nivel meso está constituido por la capacidad de organización referida propiamente a la gestión de la FEDEHEREDIA, por la capacidad administrativa, el nivel micro referido al recurso humano y sus respectivos componentes.

En el nivel micro, se analiza la capacidad administrativa de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM), responsable de la gestión del proyecto de los Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS) en la provincia de Heredia.

Elementos abordados en profundidad en el análisis de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de la FEDEHEREDIA.

Para comprender la capacidad institucional de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia, se analiza su participación como la responsable de la ejecución del Proyecto de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS), en la provincia de Heredia y su función es el asesoramiento técnico a los gobiernos locales en materia de gestión integral de residuos sólidos, para lo cual es necesario comprender primero las características institucionales de la FEDEHEREDIA como un todo.

El análisis responde a las interrogantes guía de la investigación, tal y como se expone seguidamente:

¿Cuáles características presenta la capacidad política de las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

¿Cuál nivel de capacidad administrativa poseen las federaciones municipales objeto de este estudio para el logro de sus objetivos?

¿Cuál nivel de capacidad organizativa han logrado desarrollar las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

Para obtener la información, se aplicaron entrevistas en profundidad a representantes de tres instancias relevantes para el funcionamiento de la FEDEHEREDIA, los cuales son: funcionarios municipalidades y de consejos de distrito (alcaldes o alcaldesas, intendentes, responsables de los procesos de ordenamiento territorial), personal directivo de FEDEHEREDIA (director ejecutivo y responsable del proyecto de gestión integral de residuos sólidos) y miembros de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM), (coordinadora). En total, se

condujeron doce entrevistas, la técnica de redes temáticas y cuadros resumen contruidos con el software ATLAS.ti, esto con el propósito de ilustrar y sustentar de mejor manera las tesis planteadas.

5.1. Capacidades institucionales de FEDEHEREDIA

La Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA) inicia como una Liga de Municipalidades en el año 1978, representante de las diez municipalidades de la Provincia: Heredia Centro, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo y Sarapiquí. En 1989, la Contraloría General de la República (CGR), le comunica formalmente la aprobación de sus Estatutos. En 1998 se aprueba el nuevo Código Municipal, que crea la figura jurídica de federación municipal.

En el año 2003, se publica en el Diario Oficial La Gaceta, una reforma parcial a sus Estatutos, para cambiarle el nombre de liga a federación, adecuándose a la nomenclatura establecida en el artículo 10 del actual Código Municipal, Ley N.º 7794 del 18 de mayo de 1998, por lo tanto, la liga se convierte en la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA).

En el 2008, la FEDEHEREDIA tiene un giro en su funcionamiento, con otras ideas estableciéndose nuevas metodologías y procedimientos en cuanto a la administración, pero específicamente en la parte del recurso humano proponiendo la creación de una Unidad Técnica y de Asesoría Municipal (UTAM). En relación con la misión y visión de la federación indica lo siguiente:

Misión

La Federación de Municipalidades de Heredia es una organización constituida para el fortalecimiento y desarrollo de las municipalidades de la provincia de Heredia, promoviendo el apoyo intermunicipal, la visión de objetivos y soluciones comunes que sean integrales y sostenibles, y así favorecer el permanente mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes de la región.

De esta forma, FedeHeredia espera contribuir al desarrollo local de las comunidades, fortaleciendo la actuación de los líderes locales, mejorando la coordinación entre sus Concejos Municipales y otras instancias de los Gobiernos Locales.

Visión

Una organización con una estructura madura, auto sostenida, de alto análisis y respuesta técnica en la implementación de las decisiones de su Asamblea y Concejo Directivo. Con una estructura administrativa, y operativa consolidada.

Se estará dando una plena atención a las necesidades y requerimientos de las municipalidades afiliadas.

Una organización con total credibilidad de la eficiencia y eficacia de sus acciones.

Una mancomunidad con suficiente capacidad técnica para atender los requerimientos propios de los proyectos de la Federación, y de los requerimientos de las municipalidades afiliadas.

Una Federación con un equipo técnico interdisciplinario de comprobada capacidad de asesorar y responder a los requerimientos técnicos de la organización.

Una organización muy posicionada en la imagen del sector, como un actor serio en sus actuaciones, de mucho valor agregado para sus miembros, y de gran impacto en el logro de sus objetivos estratégicos.

Un actor cohesionado, relacionándose con credibilidad con las instancias políticas, y otros actores claves de la vida nacional (FEDEHEREDIA 2013, pp. 10-11).

5.1.1 Análisis de la capacidad política

Para analizar la capacidad política, se debe hacer en dos niveles, desde la cúpula estratégica en donde se desarrollan las actividades para dirigir y conseguir los objetivos para implementar los programas o proyectos, desarrollando la gestión política desde el proceso decisorio como herramienta de trabajo, supeditado a la organización y con base en la información se dictan las líneas a seguir, y en la manera en que se implementan esas líneas, por cuanto, para ello se asignan los recursos requeridos, lo que se vuelven un factor de poder de decisión y un instrumento para alcanzar objetivos, por lo que se pretende un equilibrio entre estos y los recursos, no obstante, no existe un sistema de seguimiento institucional para llevar el pulso de los resultados del Proyecto de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS).

La capacidad política tiene diversas manifestaciones, el modo en que los distintos actores participantes interaccionan entre sí, las maneras de negociación y luchas de poder, culminando con la aceptación de su distribución, (Rosas, 2008, p.133), para evaluarla es pertinente considerar la arena política en la que se procesan los intereses e ideologías que se presentan, de forma interna como externa en el que se desarrolla el entramado organizacional.

Relación entre las autoridades

Participación política

Para analizar la interacción de actores con su ambiente, la investigación se centra en los órganos que constituyen la cumbre estratégica⁴ de la FEDEHEREDIA, los cuales son la Asamblea General como autoridad máxima, a la cual le corresponde definir las políticas institucionales, el Concejo Directivo como órgano inmediato superior y de decisiones estratégicas, y la Dirección Ejecutiva como autoridad administrativa máxima de ejecución, es el seno en el cual se debaten temas de interés y de conflictos por parte de las autoridades para definir los programas, proyectos en la búsqueda del mayor bienestar comunal y territorial. Por lo tanto, para efectos de esta investigación, se analizó la interrelación entre estos órganos en términos de participación política: (¿quiénes participan? Y ¿cómo participan?).

Se trata de relaciones políticas constituidas por una amplia gama de intereses e ideologías partidistas y personales, lo que le otorga una alta complejidad en las relaciones institucionales e interinstitucionales y cuando se reúnen las autoridades estatales (que pueden ser diferentes instancias en conflicto entre sí) y/o partidos políticos que representan a diversidad de actores económicos y sociales. En esa arena política se desarrolla la actividad caracterizada por fuerte voluntad política

⁴ De acuerdo con Henry Mintzberg (1979) la cumbre estratégica de una organización la conforman las autoridades máximas de una organización que son responsables de definir la orientación de largo plazo de la organización, ostentan la representación institucional de la misma y vigilan que la organización como un todo funcione de acuerdo con lo planificado.

entre los actores con sus diversas formas de tensión, las relaciones tienden a ser dinámicas, más informales que formales con equilibrios y desequilibrios entre las fuerzas dominantes y las fuerzas tolerantes. Se presentan luchas de poder; se dan diferentes modos de interacción, diversos tipos de relaciones observadas, sanciones, incentivos, vetos entre actores, todo esto con el objetivo de constituir relaciones consistentes que formulen e implementen las decisiones colectivas en torno a determinados temas compartidos o de indagación del bien común, actores, orientaciones, motivaciones, lealtades, uso del veto, recursos movilizados.

Según lo indican las personas entrevistadas para la presente investigación, las relaciones entre actores están definidas por lo que se establece en los estatutos que regulan el funcionamiento de la FEDEHEREDIA, y están conscientes de la necesidad de construir áreas de cooperación y de trabajo común, que contribuyan a la gestión integral de residuos sólidos, así como a la eficacia y mejor aprovechamiento de sus recursos con eficiencia y economías de escala, rigiéndose esas relaciones en los principios que la constituyen y dirigen sus concomitancias con la ciudadanía y la sociedad civil en la marcha del proyecto de gestión integral de residuos sólidos, dentro del cual se brinda la prestación de servicios.

De acuerdo con las personas entrevistadas, la diferencia de poder económico entre las municipalidades genera diferencias y altercados en los miembros de la Federación, ya que los representantes de las municipalidades que hacen un mayor aporte económico a la misma, consideran que ello les da poder para hacer que las decisiones se ajusten a sus intereses, lo cual hace que los alcaldes y alcaldesas de los municipios con menor poder económico consideren que, a pesar que la representación formal es una persona un voto, en la práctica se desarrolla una relación desigual por los juegos de poder que utilizan los alcaldes y alcaldesas de municipios que realizan mayor aporte económico, tal es el caso del alcalde de la Municipalidad de Heredia que se retiró de la federación para ejercer poder político y financiero.

Otra forma de participación se origina, una vez que se dan a conocer los alcances de los Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos a los diferentes actores sociales, en especial los grupos ambientalistas y a la ciudadanía en general, quienes acuden a la autoridad superior municipal (alcalde o alcaldesa), con ese actuar les recuerdan el compromiso político adquirido y la responsabilidad que tiene con la ciudadanía, los grupos de interés y con la comunidad; este es un proceder muy propio, dinámico y cotidiano entre las relaciones de cada autoridad municipal y la ciudadanía que representa, dado que consideran que tienen el derecho de ser atendidas y las autoridades la obligación de ofrecerles una solución acorde con su problemática en consonancia al voto que se les solicitó para llegar a desempeñar el puesto.

En información brindada por las personas participantes en la investigación, la FEDEHEREDIA está muy politizada, de manera concreta esto se aprecia muy bien en las entrevistas realizadas a los alcaldes de Heredia (no federada) y Barva (federada, pero que no ve utilidad en la federación), también al gestor ambiental de la municipalidad de Belén (no federada), esto impacta directamente el quehacer de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEHEREDIA, aunque se le reconoce su peso técnico dado que las municipalidades mencionadas sí están integradas tanto en la UATM como en el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH), no obstante, siempre existe conflicto en esas instancias para otorgar los permisos respectivos para asistir a las reuniones de coordinación de los PMGIRS (Ulate, Segura y Salazar, comunicación personal, 2016).

Según lo expresado por las personas participantes en la investigación, es necesario despolitizar a la federación, para que exista un mayor apoyo para todas las municipalidades dado que existen temas que deben ser abordados intercantonalmente y darles continuidad, por ejemplo: red vial, servicios de agua, entre otros, y que la UTAM brinde su apoyo en temas como: geografía, asesoramiento legal, entre otros, de manera que exista una verdadera coordinación

entre los gobiernos locales a través de la federación (González y Corrales, comunicación personal, 2016).

Luchas de poder

De acuerdo con las personas participantes en la investigación existen confrontaciones y disputas que se producen entre las autoridades de la Federación, en la cual intentan, presionan y causan tensiones por no poder realizar lo que desean, como por ejemplo, el señor Alcalde de Heredia, que manifiesta que no se encuentra a gusto con lo que recibe de la federación y mientras se mantenga ese accionar, no hay aporte financiero, y considera seriamente su reincorporación a la FEDEHEREDIA, además, presiona a las autoridades que conforman la cumbre estratégica para que se corte el nombramiento al actual director ejecutivo. También mencionan que las luchas de poder deberían ser superadas por medio del diálogo y el consenso, lo que refleja la demanda que realizan los gobiernos locales minoritarios que tratan de involucrarse activamente en el quehacer federativo, en actividades atinentes y que beneficien a sus comunidades (Ulate, Salas, Corrales, Salazar y González, comunicación personal, 2016).

Las luchas de poder inician y se ejercen en primer lugar en la Asamblea General, que es el lugar donde participan e influyen todas las autoridades de los gobiernos locales y es la que realiza la toma de decisiones para la aprobación de los proyectos que se van a desarrollar. Por ende, hay toda una fase de debates y creación de consensos entre las municipalidades miembros; las cuales son mediadas por luchas de poder, obligando al desarrollo de alianzas para avanzar los objetivos de alguno de los grupos de municipalidades con mayor poderío. Posteriormente, se traslada la toma de decisiones al Consejo Directivo quien tiene la responsabilidad de elaborar los planes conjuntos de la acción federativa, lo cual involucra negociaciones complejas que se vuelven muy difíciles por diversos motivos sea por intereses particulares, comunales, económicos, partidarios e ideológicos.

De acuerdo con las entrevistas al Director Ejecutivo y a la Coordinadora del Proyecto, se dan manifestaciones a la manera de quiénes participan y cómo participan, en cómo es la distribución del poder y la forma en que se acepta tal repartición, por ejemplo, en las audiencias de validación de los planes de gestión integral de residuos sólidos, de ahí se derivan situaciones como resultado dentro de las luchas de poder, que logran establecer alianzas para acceder a la facultad del poder hacer, por cuanto los actores no operan sin ningún tipo de interés, sino se caracterizan por ejercer control a través de las normas o en el ejercicio consuetudinario que limita a los demás sea formal o informalmente, esto por cuanto la Ley N°. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos establece en su artículo 12:

El plan municipal de gestión integral de residuos es el instrumento que orientará las acciones de las municipalidades para la gestión integral de residuos en el cantón. Se elaborará a partir de los lineamientos dictados en el Plan Nacional y el Reglamento de esta Ley. Este plan podrá ser formulado en forma mancomunada con otras municipalidades.

La municipalidad convocará a una audiencia pública conforme lo establecerá el Reglamento de esta Ley, en coordinación con el Ministerio de Salud, a fin de presentar formalmente a la comunidad y a los interesados los alcances del plan municipal de gestión integral de residuos. Ley N°. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010).

Adicionalmente, los gobiernos locales con más aportes financieros buscan la imposición de su criterio al momento de elegir un programa o proyecto que debería desarrollar la Federación o bien dirigir las pautas de los planes de gestión integral de residuos, esto se explica en parte porque los gobiernos locales son las autoridades máximas de la Federación y esta depende en lo económico de los aportes que realizan los municipios, quienes por esa vía tienen la capacidad y la posibilidad de ejecutar sus lineamientos, es lo que manifiesta el alcalde de Heredia, cuyo municipio en su momento llegó a aportar el 70% del presupuesto de la FEDEHEREDIA, y por consiguiente él manifiesta que eso no es lógico y que debería ser una contribución equitativa (Ulate, comunicación personal, 2016).

Capacidad de negociación

Según sean los proyectos o programas que se discuten, es patente la fuerza política de los municipios que más aportan económicamente para imponer su voluntad entre los actores y decidir el rumbo de la FEDEHEREDIA, lo cual repercute en su Dirección Ejecutiva, que participa de los resultados de la negociación en la etapa de implementación de los planes y programas aprobados por la Asamblea General y el Consejo Directivo, en donde las personas que no quedaron satisfechas con las decisiones tomadas en la fase de aprobación de planes y programas, vuelven a ejercer presiones a través de conversaciones privadas y directas con el máximo jerarca administrativo para lograr alcanzar de esa manera sus objetivos, trasladando las relaciones formales previas a un plano más informal para tratar de lograr también sus objetivos y si estos no se consiguen se opta por el veto como el caso de la Municipalidad de Belén, que se desafilió de la federación y solo trabaja en coordinación con la FEDEHEREDIA para la gestión integral de residuos sólidos por mandato de la Ley 8839 y en la integración del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, (CTARH), quienes trabajan el tema de manera más administrativo (Salazar, comunicación personal, 2016).

En ese aspecto tanto la FEDEHEREDIA, como los gobiernos locales han sido poco inclusivos con sus comunidades en materia de la formulación de los planes de gestión integral de residuos sólidos, ya que no realizan una acción previa de comunicación, ello por cuanto la Ley N° 8839, solo les solicita "...presentar formalmente a la comunidad y a los interesados los alcances del plan municipal de gestión integral de residuos." (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2010, artículo 12).

No obstante, cuando se realiza la audiencia pública para presentar el plan de gestión integral de residuos, existe un elemento presente y que hay que aunar a la negociación que realizan las autoridades federativas, es la demanda que proviene de la ciudadanía y de los diversos grupos, la cual es realizada por vía directa con

los alcaldes y alcaldesas, en donde les hacen manifiesto su descontento y les muestran sus disconformidades por los resultados que no les son satisfactorios ni beneficiosos y es cuando se hacen negociaciones para articular los objetivos municipales dentro del PMGIRS, dado que la FEDEHEREDIA funge como un eje organizacional regional, siempre prevaleciendo la capacidad de negociación en la toma de decisiones, por cuanto cada gobierno local, tiene autonomía, recursos limitados y sus propias necesidades y demandas comunales (Corrales, González, Ulate y Salazar, entrevistas, 2016).

También de acuerdo con entrevista al Director Ejecutivo de la FEDEHEREDIA y a la Coordinadora de la UTAM, persiste una relación desigual en la toma de decisiones negociadas, ya que las municipalidades con mayor poder económico buscan imponer sus ideas y son poco flexibles al momento de pactar, lo que tiene implicaciones en los componentes de gestión política de la capacidad de operar, dado que las autoridades federativas expresan su voluntad muchas veces con manipulación en su capacidad de recursos financieros y amenazan con no realizar las transferencias presupuestarias que les corresponde o con la el ultimátum sea vedado o directo de no darle continuidad al nombramiento de la persona que ejerce la dirección ejecutiva, por lo que recurren a procesos dilatorios, a mecanismos de incentivos como los giros oportunos o en casos extremos al poder de veto ligado al poder económico, o las alianzas para alcanzar objetivos para con ese voto obtener mayoría y poder de decisión y negociación, tanto formal como informal (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

Modos de interacción

Son las actividades y las acciones que se ejercen recíprocamente entre las autoridades que conforman la federación, con otros actores y la ciudadanía, derivadas del producto del PMGIRS, por cuanto cada persona o grupos de interés, que se ven afectados por sus resultados solicitan una cita con el jerarca municipal, para plantearle sus inquietudes y disconformidades y de esa manera buscar una

salida alterna a la situación, lo que hace que la FEDEHEREDIA pase inadvertida durante esa fase del proceso y que sean las autoridades de los gobiernos locales, quienes deban buscar soluciones a las circunstancias particulares que se les presentan. A esta conclusión se llegó con la información obtenida en las entrevistas realizadas a la coordinadora del proyecto de la UTAM (González, comunicación personal, 2016).

Lo anterior es consecuencia de la forma de proceder respecto a los PMGIRS, por cuanto, es hasta que están contruidos que se convoca a la audiencia pública correspondiente para dar a conocer sus alcances a la ciudadanía y a los diversos grupos de interés.

Las audiencias públicas se realizan en una sesión del Consejo Municipal con una convocatoria para un día específico, es la oportunidad de interacción política que tiene la comunidad y los diversos actores sociales para realizar y formalizar sus inquietudes y expresarlas por medio de preguntas, se abren espacios para que se lea el proyecto y, además, se solicita e invita los participantes a que envíen los comentarios, sugerencias u observaciones, entre otros. Ello ocasiona retroalimentación a través de medios digitales y además se canalizan en las reuniones mensuales del CTARH, una vez que le son trasladadas a la UTAM de la FEDEHEREDIA para tal propósito.

Es importante recordar que las audiencias públicas son convocan por los gobiernos locales y no por la FEDEHEREDIA; por consiguiente, el proceso que llega a la federación es que cada autoridad municipal en la Asamblea General, en el Consejo Directivo o directamente con el Director Ejecutivo, hace mención de las inquietudes de cada audiencia pública y solicita se consideren para su incorporación y mostrarle a la comunidad que se integraron sus demandas de solución en los PMGIRS. Al respecto la FEDEHEREDIA toma nota de cada observación y la traslada a su Unidad Técnica de Asesoría Municipal para el trámite correspondiente.

De acuerdo con entrevistas realizadas al Director Ejecutivo de FEDEHEREDIA y a la Coordinadora de la UTAM, responsable de los PMGIRS, se carece de estrategias para afrontar los cuestionamientos de la ciudadanía ante el resultado de los alcances de los PMGIRS, dado que su proceder es el de esperar para conocer las reclamaciones y disconformidades que realicen las personas y los diversos grupos de interés en especial el de los ambientalistas, para brindarles las respuestas que consideran pertinentes y atinentes a cada caso, según la situación particular analizada, ello por cuanto es cada municipio el que realiza la audiencia pública, por cuanto, son las municipalidades que participan en el PMGIRS, quienes levantan el documento según las necesidades y las proyecciones de cada municipalidad, de ese insumo es que se parte para la elaboración del PMGIRS, por parte de la FEDEHEREDIA (Corrales, González y Salazar, comunicación personal, 2016).

No obstante, una vez que se publican los alcances de los PMGIRS, y de acuerdo con la experiencia a lo largo de los años, la federación recurre como recurso a la comunicación asertiva para incorporar y sugerir las soluciones particulares en beneficio comunitario y regional, en atención de lo establecido por el plan de gestión integral de residuos sólidos en especial atención a lo expresado por los grupos ambientalistas.

La interacción política entre los diversos actores de acuerdo con las personas entrevistadas, se da de diversas formas, sea la necesidad que surge entre los integrantes de la cúpula estratégica de la federación para coordinar y negociar los permisos del personal municipal en las reuniones de campo para la formulación de los PMGIRS, y su asistencia a las reuniones mensuales con la UTAM y al CTARH, lo que demanda tiempo y recursos, así como, las relaciones de coordinación entre las autoridades municipales para la obtención de los permisos respectivos lo que genera tensión para alcanzar las decisiones que coadyuven en la elaboración de los PMGIRS, de manera mancomunada (González, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con entrevista a la Coordinadora de la UTAM, se dan además interacciones entre la FEDEHEREDIA y los gobiernos locales, a través de las disposiciones en su Estatuto para encontrar la satisfacción de las necesidades de los municipios que la integran, sus comunidades y sus territorios en materia de PMGIRS (González, comunicación personal, 2016). Además, la labor que desarrolla se ha constituido en un aliado indispensable y fundamental para la FEDEHEREDIA, y explica en gran medida el éxito que esta federación ha tenido en materia de PMGIRS, vía sus interacciones con cada región que es ayudada por cada unidad técnica municipal de gestión de residuos sólidos y lograr que se entendiera municipalmente que su labor es vital, que es una variable de trabajo esencial, es una herramienta indiscutible para que el progreso se dé con orden y los PMGIRS, sean valorados de manera diferente y no solamente como una manera de recolectar la basura (González, comunicación personal, 2016).

Las autoridades de la cúpula estratégica manifestaron en las entrevistas, que consideran que es muy poco lo que reciben a cambio de los recursos que trasladan a la FEDEHEREDIA y, que en la municipalidad correspondiente se podría hacer más con esos recursos, lo que genera tensiones en las relaciones y que obligan a redoblar los esfuerzos por medio de sus interacciones. De la misma manera, se encuentran con obstáculos cuando es pertinente elegir un programa o proyecto para desarrollar, dado que los gobiernos locales que más dinero aportan, quieren imponer su criterio sobre los que menos lo hacen (Hernández, Segura, Salazar y Ulate, comunicación personal, 2016).

También se dan interacciones con otros actores, tal y como lo mencionaron la Coordinadora de la UTAM y los gestores ambientales de cada municipio, que hay grupos ambientalistas locales y regionales, que se resisten al PMGIRS, “por ejemplo, los ambientalistas que presentan oposición ante cualquier versión de un plan de gestión de residuos sólidos, por cuanto consideran que lo que se propone son basureros a cielo abierto” (Corrales, González, Bermúdez, Salazar y Rubí, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con la entrevista a los alcaldes y alcaldesas, que forman parte de la Federación, su percepción es que la misma goza de una baja legitimidad de parte de los ciudadanos, porque ellos se siguen dirigiendo a los jefes municipales ante cualquier eventualidad (Salas, Rojas, Bermúdez y Rubí, comunicación personal, 2016).

5.1.2. Análisis de la capacidad organizativa de FEDEHEREDIA

La capacidad organizativa tiene relación con los sistemas administrativos para procurar mejoras en el desempeño de responsabilidades, tareas y la asignación de recursos económicos para las funciones específicas en el cumplimiento de sus objetivos, propósitos y considerando la estructura organizativa para la coordinación y colaboración con que cuenta para su desempeño (Rosas, 2008, pp. 128-129).

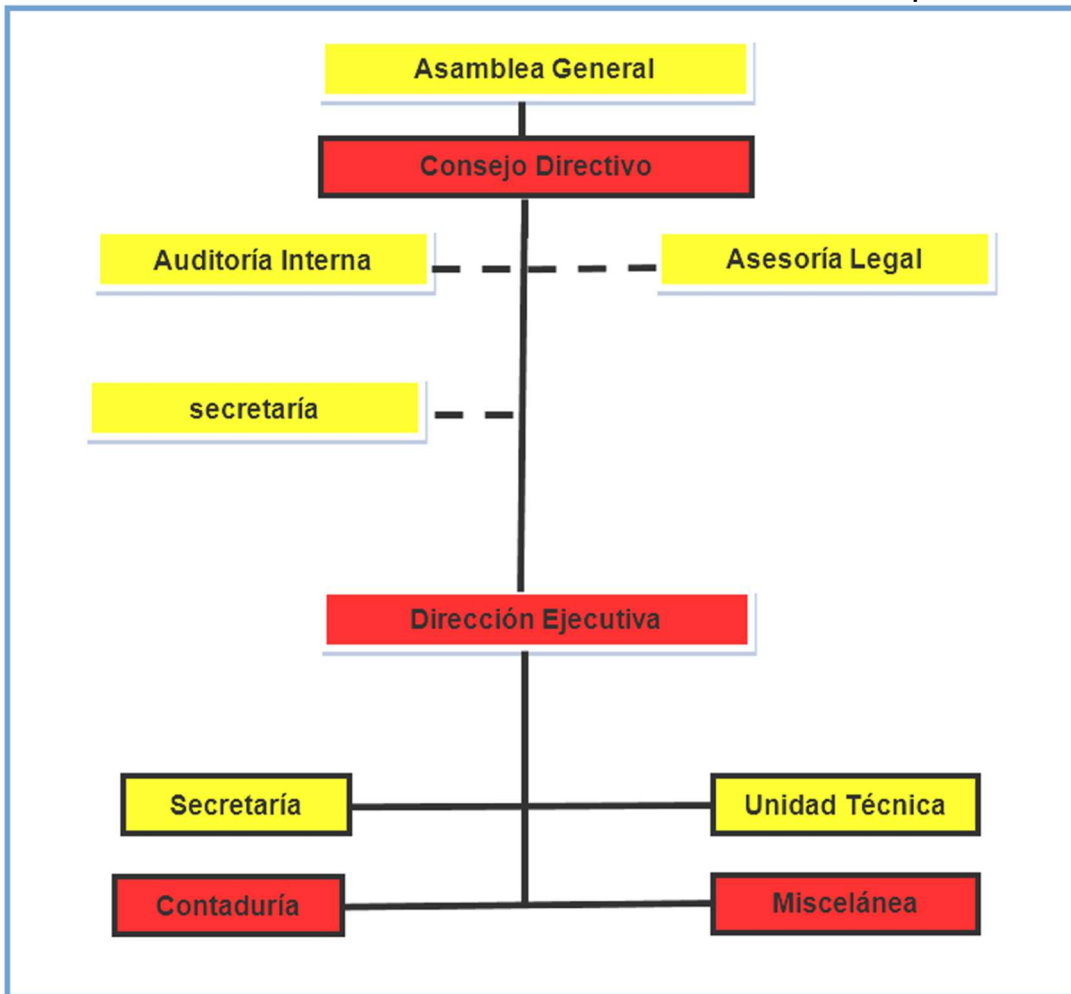
Para lo cual es pertinente conocer cuál es la estructura organizacional y capacidad de gestión con que cuenta la FEDEHEREDIA.

Estructura organizacional

En los Estatutos de la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA), se establecen cuáles son sus responsabilidades, propósitos y funciones y se definen claramente en el TÍTULO I sus “Disposiciones generales, objetivos, fines y principios”, y en el TÍTULO II su “Estructura y Atribuciones de los Órganos de la Federación” (Federación de Municipalidades de Heredia, 2012, pp.1-2).

La gráfica 5.1 presenta la estructura organizativa de la Federación de Municipalidades de Heredia, la cual refleja que es una estructura simple, con una división funcional básica: Auditoría Interna, Asesoría Legal, Secretaría, Unidad Técnica, Contaduría, Miscelánea.

Gráfica 5.1. Estructura administrativa de la Federación de Municipalidades de Heredia



Fuente: FEDEHEREDIA

De la gráfica anterior, se evidencia que la cumbre estratégica de la Federación la conforman la Asamblea General, además es la encargada de definir las políticas institucionales, el Consejo Directivo como órgano inmediato superior en materia de gestión y tomador de las decisiones estratégicas y la Dirección Ejecutiva como autoridad administrativa máxima de ejecución.

La Asamblea General de la Federación de Municipalidades de Heredia, está constituida por la totalidad de Alcaldes y Alcaldesas o sus respectivos Vicealcaldes, Vicealcaldesas, así como por tres Regidores o Regidoras propietarios, sus respectivos suplentes, nombrados estos últimos por cada Concejo Municipal de las

Municipalidades afiliadas, de acuerdo con los Estatutos de FEDEHEREDIA, en su artículo 18, se definen sus atribuciones:

1. Fijar las políticas de la Federación.
2. Conocer y decidir sobre las reformas totales o parciales al presente estatuto, las cuales se aprobarán por simple mayoría de los miembros presentes.
3. Conocer, aprobar o improbar los informes que rindan los demás órganos de la Federación.
4. Definir los aportes de las Municipalidades para la Federación.
5. Aprobar la adhesión de nuevos miembros y conocer la desafiliación de otros.
6. Acordar la disolución de la Federación por mayoría calificada con dos terceras partes de los votos.
7. Todas las atribuciones que las leyes y este reglamento le confieren. (Federación de Municipalidades de Heredia, 2012, s.p.).

El Concejo Directivo de la Federación de Municipalidades de Heredia está constituido por un Regidor propietario de cada Municipalidad miembro de la Federación y su respectivo suplente, nombrado cada dos años a más tardar en el mes de abril, por su respectivo Concejo Municipal. Además, conformará el Consejo Directivo la totalidad de Alcaldes y Alcaldesas, cinco en calidad de propietarios y los restantes en calidad de suplentes, designación la cual harán entre ellos y lo comunicarán al Consejo Directivo. Los Vicealcaldes o Vicealcaldesas podrán sustituir a los Alcaldes y Alcaldesas en sus funciones como miembros del Consejo Directivo, con los mismos derechos y obligaciones, según el artículo 26 de los Estatutos de FEDEHEREDIA, sus funciones son:

En materia ordinaria:

- a) Aprobar, modificar y actualizar los programas de trabajo de la Federación y velar por su oportuna ejecución.
- b) Convocar y dirigir las Asambleas Generales.
- c) Velar por los proyectos y acuerdos dictados por la Asamblea General.
- d) Colaborar en la celebración de congresos regionales.
- e) Aprobar los reglamentos internos y modificarlos.
- f) Crear las comisiones de trabajo.
- g) Recibir en audiencia a regidores y funcionarios municipales, de instituciones públicas o privadas y, en general a las personas que lo soliciten.
- h) Todas aquellas otras que se regulen en el presente estatuto o que sean asignadas por la Asamblea General.

- i) Acordar la creación de empresas públicas.
- j) Acordar los convenios de colaboración con organismos, entidades, o asociaciones nacionales o internacionales en orden al desarrollo de los objetivos previstos en este estatuto.
- k) Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales e internacionales según sea el caso.
- l) Aprobar la adscripción a la Federación, de aquellos centros que puedan crearse directamente o por acción concertada, con otros organismos o instituciones ajustados a los fines estatutarios del mismo, así como de los fines que adscriban a la Federación.
- m) Nombrar al Director Ejecutivo, por medio de un concurso interno o externo y una terna elaborada por la oficina de Recursos Humanos o la Comisión designada para tal fin.
- n) Definir el salario del Director (a) Ejecutivo (a).
- o) Disponer de los bienes de la Federación en el marco jurídico de su disposición.
- p) Examinar las memorias e informes anuales que deben presentar los servidores públicos, adoptar las medidas más convenientes en beneficio de sus cantones que forman parte de la Federación.
- q) Acordar dónde abrir sucursales de la Federación.
- r) Ejercer la autoridad disciplinaria sobre el Director (a) Ejecutivo (a).
- s) Queda facultada la autorización de convenios entre dos o más, Municipalidades y/o Federaciones que sean afiliadas o no, para llevar a cabo proyectos por medio de la Federación, aportando los recursos correspondientes.
- t) Todas las que, por analogía con los Concejos Municipales, sean de aplicación para el cumplimiento de los objetivos de esta Federación.

En materia económica

- a) Aprobar la planificación económica de la Federación.
- b) Aprobar el presupuesto y sus modificaciones en los términos establecidos, con carácter general por la legislación para los miembros del Régimen Municipal.
- c) Aprobar la liquidación del presupuesto en los términos establecidos con carácter general para los Municipios.
- d) Proponer políticas generales y proyectos específicos.
- e) Aprobar las operaciones de empréstitos, en los términos establecidos en el Código Municipal para los créditos municipales.
- f) Disponer de los bienes y derechos de la Federación y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones establecidas en la legislación.
- g) Creación de empresas públicas o mixtas para la mejor gestión de los servicios propios de las competencias de la Federación, promoviendo, para ello, los contratos que hubiese lugar con entidades públicas o privadas.

- h) Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de lotes, y demás bienes de la Federación por mayoría calificada de votos.
- i) Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones prestación de servicios públicos intermunicipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas; ello siempre dentro del ámbito competencial de esta Federación.
- j) Definir y autorizar el porcentaje máximo de presupuesto de la Federación que permita al Director (a) Ejecutivo (a) suscribir convenios, comprometer los fondos y/o bienes y autorizar los egresos de la Federación que estén bajo su competencia, según los principios de la Ley y de la Contratación Administrativa y su Reglamento.
- k) Autorizar la creación de nuevas plazas de trabajo, a solicitud y justificación del Director Ejecutivo.
- l) Las que por analogía con los Concejos Municipales les sean de aplicación para el cumplimiento de los objetivos de esta Federación. (Federación de Municipalidades de Heredia, 2012, s.p).

Ante la escasez de recursos financieros y humanos, la Secretaría funge como Asistente de la Dirección Ejecutiva. Como órganos staff-especializados están la Contaduría y la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, a saber, un equipo multidisciplinario conformado por las siguientes áreas: planificación, geografía, gestora ambiental (Federación de Municipalidades de Heredia, 2012, pp.23-24).

Para una adecuada definición de funciones y responsabilidades, la FEDEHEREDIA cuenta con un Manual Descriptivo de Puestos, según lo dispone el artículo 120 del Código Municipal en el cual se detallan ampliamente los derechos, deberes, funciones y responsabilidades de los órganos que la conforman y de sus colaboradores (Federación de Municipalidades de Heredia, 2012, s.f.).

Recursos financieros

La fuente de financiamiento de FEDEHEREDIA proviene de las transferencias de los gobiernos afiliados de acuerdo con lo establecido en los Estatutos para tal propósito, dado que no percibe ningún financiamiento por parte de algún organismo internacional y tampoco genera recursos propios. Lo anterior se constituye como

una debilidad de la Federación y le genera dependencia de los aportes de los gobiernos locales.

Al respecto, el Estatuto de FEDEHEREDIA en el Capítulo IX sobre las Finanzas y el Patrimonio en el Artículo 35, establece:

Artículo 35. —El patrimonio de la Federación lo constituyen los siguientes recursos:

a) Los aportes, oportunamente presupuestados en el período fiscal ordinario, girados en tramos trimestrales vencidos, calculados según la siguiente escala en función del presupuesto municipal:

Presupuesto	Porcentaje
Entre 0 y 4 mil millones	0,50%
Entre 4.1 y 7.0 mil millones	0,30%
De 7.1 mil millones en adelante	0,25%

Fuente: Estatuto de FEDEHEREDIA, p.16

De acuerdo con el Director Ejecutivo, las transferencias de los gobiernos locales no se realizan en los plazos señalados ni en las cuotas establecidas en el presupuesto aprobado para la Federación. Por lo tanto, el tema presupuestario, se constituye en un elemento que afecta la capacidad institucional de este organismo, ya que le impide brindar eficaz y eficientemente sus servicios (Corrales, comunicación personal, 2016).

Del año 2006 al año 2010, la FEDEHEREDIA tuvo todos los períodos de superávit comprendidos entre un 10% y un 59%, esto debido a diversos motivos, por ejemplo la dirección ejecutiva es muy conversadora al momento de ejecutar el presupuesto, pues las transferencias de los gobiernos locales no entran en el momento indicado y no las puede ejecutar, generándose de esta forma un superávit, también considera la experiencia acaecida con los gobiernos locales de Heredia y Belén, que intempestivamente hicieron abandono de la FEDEHEREDIA, dejando una deuda la cual se niegan a honrar, de acuerdo con Corrales (comunicación personal, 2016).

Dicho comportamiento en los ingresos y gastos afecta la planeación y programación del presupuesto federativo, a pesar de ser relativamente el superávit pequeño ello demuestra el esfuerzo realizado por el Director Ejecutivo en aras de aprovechar al máximo las transferencias presupuestarias que recibe para formular, elaborar y aprobar su propio presupuesto ordinario y presentarlo ante la Contraloría General de la República, para su correspondiente ejecución, por cuanto hay que considerar el cumplimiento de la normativa presupuestaria exigida por la ésta, dado que para hacer uso de sus fondos la Federación debe presentar antes del 30 de septiembre de cada año el Presupuesto Ordinario para el período anual ante la CGR; y la correspondiente liquidación presupuestaria al Ente Contralor el 15 de febrero de cada año, la cual debe incluir el seguimiento y control o evaluación presupuestaria, para la respectiva rendición de cuentas.

De acuerdo con la entrevista realizada al director ejecutivo su actuación es preventiva respecto a las obligaciones contraídas, en especial con el personal de la FEDEHEREDIA, aun cuando su mayor temor es no recibir las transferencias presupuestarias a tiempo y quedarse sin fondos y no poder pagarle al personal y no cubrir las obligaciones sociales, ello lo conduce a formular y elaborar su propio presupuesto ordinario con una asignación menor a la que se espera ejecutar, al momento de presentarlo ante la cumbre estrategia federativa y la Contraloría General de la República (Corrales, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con la Contraloría General de la República para el año 2015, la situación de FEDEHEREDIA continúa en una situación de superávit de un 39%, (2016), esto es reflejo de la manera en que el Director Ejecutivo continúa realizando el presupuesto, esto genera la percepción de que la federación tiene poca capacidad de gestión. Esta manera de proceder del Director Ejecutivo, se hace facilitada por la falta de mecanismos de control interno, derivada de la carencia de recursos humanos para tal propósito.

En la tabla 5.10 se resumen los ingresos y los gastos con su respectivo superávit o déficits según corresponda durante el período del año 2006 al año 2010.

Tabla 5.1. FEDEHEREDIA: Ingresos y gastos con su respectivo superávit o déficit, 2006-2010.

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso	31,63	42,12	61,06	83,09	104,51
Egreso	21,47	31,33	41,02	49,17	44,59
Superávit/ déficit	10,16	10,79	20,04	33,92	59,92

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

La asignación de los recursos financieros de la FEDEHEREDIA durante el periodo de estudio es muy restringida, por cuanto el presupuesto se dirige en su mayoría a cubrir los gastos fijos y no le quedan recursos para inversión, además asigna dos personas a trabajar directamente en el asesoramiento a los gobiernos locales con el proyecto de los planes de gestión integral de residuos sólidos y dar capacitaciones por la importancia que tiene en la línea de diseño, ejecución de los programas y proyectos de la federación, por lo tanto representa un esfuerzo significativo por cuanto sus recursos económicos, financieros y humanos son insuficientes.

A pesar del superávit que se anota en los libros la FEDEHEREDIA arrastra deudas por cobrar de los gobiernos locales afiliados por 51,1 millones de colones (Contraloría General de la República, 2016, p.13), ya que no se cuenta con los ingresos presupuestados por cuanto los gobiernos locales que forman parte de la Federación no cumplen a tiempo con sus transferencias, lo cual afecta la gestión de la Federación y es una razón más por la cual el Director Ejecutivo de la federación gestiona el presupuesto de manera prudente (Corrales, comunicación personal, 2016).

De la tabla 5.10., se extrae que el comportamiento de los ingresos de la FEDEHEREDIA del año 2006 al año 2010 son crecientes, no obstante, su

ejecución es muy conservadora por parte de la dirección ejecutiva, durante los diversos períodos lo que le ocasiona inestabilidad en la operatividad de la gestión y en la ejecución de sus programas y proyectos.

De acuerdo con la entrevista realizada al Director Ejecutivo de dicha Federación, con base a dicha normativa, se ha utilizado el superávit libre para el financiamiento de los gastos fijos, el criterio utilizado cubrir primero las remuneraciones del personal, ya que es el principal rubro de gastos de la federación (Corrales, comunicación personal, 2016).

Ante la difícil situación financiera que tienen las federaciones municipales por la impuntualidad para girar las transferencias que provienen de los gobiernos locales, y dada la urgente necesidad de contar con todos los recursos financieros disponibles, la federación ha acudido a diversas instancias estatales en la búsqueda de criterios para poder hacer uso de esos recursos de la manera que más necesita.

Tal y como se consigna en el capítulo IV, en el Decreto Ejecutivo N.º 33960-H del 6 de agosto de 2007, en el Artículo 7, dispone que “Los recursos de financiamiento que provienen de vigencias anteriores -superávit libre se pueden utilizar en períodos subsiguientes para financiar gastos que se refieran a la actividad ordinaria de los órganos y las entidades”, y la PGR en el dictamen C-298-2008 del 1º de setiembre de 2008, indica que “la Contraloría General de la República es el órgano encargado constitucionalmente de la vigilancia de la Hacienda Pública”, por lo que cualquier discrepancia en tema presupuestario debe dirimirse ante ese órgano.

Por la forma en la cual se definen los programas en las finanzas públicas costarricenses, el presupuesto de FEDEHEREDIA carece de líneas específicas para destinar recursos a programas o proyectos de inversión, dada la falencia que enfrentan en su cotidianidad, incluso cuando esporádicamente se le solicita apoyo

adicional para el proyecto de los planes de gestión integral de residuos sólidos no lo pueden suministrar.

También, en criterio de las personas entrevistadas, el sistema de aportación no es justo ni equitativo, al ser un porcentaje fijo del presupuesto anual ordinario, de manera que un crecimiento acelerado en el presupuesto de un municipio, le obliga a aportar una suma más alta con respecto a otros que no crecen, surgiendo una brecha entre los aportes, lo cual es considerado como injusto por parte de los gobiernos locales, ya que todos reciben el mismo producto (Ulate, Salas y Hernández, comunicación personal, 2016).

La evaluación también brinda información sobre la ejecución financiera y presupuestaria de la federación, muestra el panorama en cual gasta la organización, cómo lo gasta y cuál fue el grado de cumplimiento referido a los ingresos proyectados, a ese respecto la Contraloría General de República, manifiesta que a FEDEHEREDIA al 30 de abril de 2016, se le adeuda la suma de 59, 17 millones de colones por concepto de cuotas de afiliación por sus gobiernos locales miembros, esto para la federación es una suma sensible y considerable, (2016, pp. 22-23).

Esta situación ha perjudicado seriamente la sostenibilidad del proyecto federativo, restándole cohesión a la FEDEHEREDIA al reducir el presupuesto disponible para implementar nuevos proyectos e inclusive mantener los vigentes.

La planificación estratégica⁵

Es pertinente mencionar que la FEDEHEREDIA realiza su planificación estratégica con la participación de las respectivas autoridades de las municipales que la

⁵ Es pertinente mencionar que se analiza el proceso de planificación estratégica del período 2010 – 2015, por cuanto en la FEDEHEREDIA, pese a insistir no suministraron el período anterior al referenciado.

integran: municipalidades de Barva, Flores, Santo Domingo de Heredia, San Isidro de Heredia, San Pablo de Heredia, San Rafael de Heredia y Santa Bárbara de Heredia de la provincia de Heredia y que conforman el consejo directivo (Contraloría General de la República, 2016, p.13).

El plan estratégico de FEDEHEREDIA, es formulado y elaborado en conjunto entre el director ejecutivo, el consejo directivo tal y como se indicó, para someterlo a la correspondiente aprobación por parte de la asamblea general que previamente ha definido las políticas institucionales, actualmente está vigente el plan estratégico 2010-2015, y consta de cuatro objetivos estratégicos:

1. Objetivo

Aumentar la capacidad administrativa y operacional de la Federación por medio de una estructura organizacional efectiva y eficiente que esté dedicada al cumplimiento de los objetivos estratégicos y al desarrollo de las municipalidades miembros.

2. Objetivo

Crear una plataforma de capacidades técnicas por medio de unidades técnicas interdisciplinarias con capacidades para la formulación e implementación de soluciones efectivas, con responsabilidad social, equidad de género y protección del medio ambiente y que dé un alto valor agregado para la Federación y las municipalidades miembros.

3. Objetivo

Elevar la credibilidad e imagen de la oportuna y pertinente existencia y efectividad de las acciones de la Federación estableciendo medios adecuados de permanente comunicación, promoción, rendición de cuentas, e integración activa de todas las municipalidades de la provincia.

4. Objetivo

Establecer programas y proyectos regionales que implementen proyectos y acciones entre diferentes actores nacionales y de cooperación internacional, y que resuelvan retos de una magnitud importante que no sea posible resolverlos de manera aislada por una o pocas municipalidades de la provincia (FEDEHEREDIA, 2015, s.f.).

Los objetivos plan del estratégico hacen evidente la débil capacidad organizativa de la FEDEHEREDIA, la cual está influenciada por la difícil situación financiera, estructura organizacional mínima y limitaciones en su gestión política.

La FEDEHEREDIA procura elevar su credibilidad e imagen, fortalecer la estrategia de comunicación organizacional y políticamente pretende estrechar vínculos con

los gobiernos locales, sus comunidades, los diferentes actores sociales en la búsqueda de alianzas y la participación proactiva comunitaria.

Para lo anterior la FEDEHEREDIA realiza reuniones con los gestores ambientales de cada gobierno local, al incluir inclusive a las municipalidades que no están federadas dada la relevancia del tema a tratar, el impacto y el alcance de los planes de gestión integral de residuos sólidos, tanto en las respectivas comunidades como en la región herediana.

Asimismo, pone a disposición de los gobiernos locales la experiencia generada y la capacidad del personal de la federación, para los cual promueve reuniones intercantonales, el intercambio de prácticas, costumbres que enriquezcan el trabajo en equipo, coadyuven a la solución de los problemas comunales y regionales.

No obstante, pese a los esfuerzos de la FEDEHEREDIA, los jefes municipales en muchas ocasiones son más las objeciones brindadas para que las posibilidades de colaboración que ofrecen. Ello por cuanto, aducen que los recursos le son insuficientes y los gestores ambientales, también deben atender otras problemáticas cantonales y no únicamente la gestión integral de residuos sólidos, esto le resta ímpetu y fuerza al trabajo a desarrollar por parte de la FEDEHEREDIA, pues ve minimizado su accionar y tiene como consecuencia el desconocimiento de su quehacer tanto a nivel municipal como de la ciudadanía en general.

También intenta sensibilizar a los consejos municipales en la toma de decisiones para el beneficio de las comunidades y regiones, al establecer programas y proyectos integrales que buscan tener un mayor impacto en las diversas actividades que convoca, pues la UTAM funciona como una sombrilla para la canalización de los proyectos asociados con los planes de gestión integral de residuos sólidos, a través del CTARH, por ejemplo los componentes hídrico y ambiental, entre otros, es la coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría

Municipal la que se encarga de la gestión total y de brindar respaldo a los gobiernos locales para su fortalecimiento y seguimiento e impulsar el proyecto de atención en la gestión integral de residuos sólidos en la región herediana (González, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con las entrevistas realizadas a las personas participantes en la investigación, es necesario fortalecer el proceso de planificación estratégica de FEDEHEREDIA, en la estrategia para definir las mejores rutas y la identificación de sus acciones, en lo institucional para que los objetivos estratégicos cuenten con indicadores, metas realizadas y la asignación presupuestaria correspondiente para ejecutar las actividades, acciones, con un buen sistema de seguimiento y control de objetivos para identificar las desviaciones y proponer los golpes de timón pertinentes para volver al norte señalado, de tal manera los gobiernos locales ofrezcan más proyectos en mejora de su gestión y el desarrollo comunitario (González, Bermúdez, Granados, Salas y Salazar , comunicación personal, 2016).

Lo anterior como consecuencia de la falta de conocimiento y formación del personal y la carencia de recursos en la FEDEHEREDIA, para brindarle y ofrecerles programas de capacitación en el tema de marras. Sin embargo, el personal realiza un esfuerzo por dotar a la federación de un proceso de planificación estratégica la cual proyecte su labor, traiga orden y coordinación a la organización, esto a pesar de los obstáculos que presentan las autoridades municipales para otorgar los permisos correspondientes para que los gestores ambientales asistan a las reuniones de coordinación tanto del CTARH como de la UTAM, de acuerdo con la Coordinadora del proyecto (González, comunicación personal, 2016).

La planificación estratégica se realiza con los formatos definidos por la Contraloría General de la República, el cual incluye, el marco general, matriz de desempeño programático (MDP) y matriz para evaluar el cumplimiento de las metas propuestas en el plan operativo anual (POA) y es sometido a la evaluación del ente Contralor a

más tardar el 30 de setiembre del año previo a su vigencia según lo establecido en el artículo 97 del Código Municipal y 18 de la Ley N.º 7428, y debe contener adjunto el Plan Operativo Anual.

5.1.3. Análisis de la capacidad administrativa

La capacidad administrativa de FEDEHEREDIA, se relaciona con la cantidad y utilización del recurso humano y todas las características atinentes a él: forma de contratación, selección y reclutamiento, jornada en la que sirven, idoneidad del personal con el perfil de los puestos, diferentes componentes salariales: escalafón, anualidad, proyectos de capacitación, entre otros (Rosas, 2008, p. 133).

Recurso humano

De acuerdo con las personas entrevistadas el recurso humano de la FEDEHEREDIA, debe mejorar su desempeño y brindar más y mejores servicios a los gobiernos locales, tienen claro que para ello se requiere asignar más recursos, no obstante, se aduce que hay falencia de recursos y no hay posibilidades tan siquiera de ofrecer posibilidades de capacitación al personal existente (Castrillo, Corrales y González, comunicación personal, 2015).

La FEDEHEREDIA tiene en su planilla a siete colaboradores que la convierte en la segunda federación municipal que más personal tiene. También cuenta con un técnico en dibujo quien realiza funciones en la unidad técnica, de momento dedicado a dar soporte al proceso de inventario de la red vial en los municipios, un auditor a medio tiempo. De acuerdo con las personas entrevistadas, esta manera de trabajar del recurso humano en la federación, es pura mística, dado que, sin recursos financieros, no existe la oportunidad de brindar ningún tipo de incentivo para que el personal permanezca en la organización para que ponga a su servicio el valor agregado de acuerdo con el tiempo servido y el conocimiento adquirido (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

La FEDEHEREDIA cuenta con el equipo básico de profesionales que facilitan en la medida de sus posibilidades la construcción e implementación de las decisiones del consejo directivo y ha realizado un esfuerzo para contar con el recurso humano con perfil profesional, el cual llega a la federación de manera transitoria, ello por cuanto dada la falencia de oportunidades, en la primera oportunidad que tienen de otra oferta laboral, se van llevándose su proceso de curva de aprendizaje (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

Las municipalidades que forman parte de la federación tienen una mayor dotación de recursos humanos y financieros, esto les facilita complementar la carencia que sufre FEDEHEREDIA, como, por ejemplo, en el área de geografía y promoción social y otras disciplinas que se unen al trabajo en equipo en la construcción de los planes de gestión integral de residuos sólidos, gracias a ese aporte la federación puede continuar con su trabajo y en vigencia a través de CTARH.

Lo cual contribuye con la idea que dio origen a la creación de las federaciones municipales, que era incrementar la capacidad de respuesta técnica a los problemas complejos que las municipalidades por sí misma no podían realizar y aumentar las economías de escala, por cuanto, FEDEHEREDIA únicamente tiene una persona por cada área profesional para prestar servicios a todos los gobiernos locales que la integran y a la región de la provincia de Heredia.

También existe falta de competencias en el recurso humano de FEDEHEREDIA para la formulación y elaboración de la planificación estratégica, por cuanto, se presentan inconsistencias en la formulación de las metas y sus indicadores y hay debilidades en el 82% de ellas y únicamente el seis por ciento de las metas planteadas están relacionadas con proyectos estratégicos (Contraloría General de la República, 2016, pp. 13-16).

Seguidamente en la segunda sección de este capítulo, se analiza la capacidad institucional de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de

FEDEHEREDIA para la ejecución del proyecto de gestión Integral de residuos sólidos para asesoramiento técnico en materia del tratamiento de los residuos sólidos a los gobiernos locales miembros de la federación municipal de la provincia de Heredia.

Al tener la Federación de Municipalidades de Heredia a su cargo la gestión de proyectos y servicios vitales para el desarrollo de la provincia de Heredia y diversos servicios mancomunados, se opta por el proyecto de la gestión integral de residuos sólidos, por cuanto se convierte en un potencial de desarrollo de actuación mancomunada para atender, con mayor eficiencia y eficacia, la demanda de las comunidades, a través de alianzas estratégicas con diversos actores, para dar respuesta a la problemática ambiental, allende de los límites cantonales.

5.2. Capacidades institucionales de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA para la ejecución del Proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos

5.2.1. Proyecto de gestión integral de residuos sólidos

“Ningún viento es favorable para quien no conoce el puerto al que quiere arribar”

SÉNECA

La Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de FEDEHEREDIA es la responsable de la ejecución del Proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos en la provincia de Heredia por medio de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos (PMGIRS), proyecto que desarrolla conjuntamente con el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH) y beneficia a las municipalidades de la provincia de Heredia, por cuanto tienen acceso a información valiosa, sensible de las realidades de sus territorios, de sus comunidades y de las necesidades y demandas de su región.

Esta información facilita la toma de decisiones pertinentes de manera oportuna en la prevención de riesgos, el desarrollo comunal y el bienestar de la ciudadanía de manera que la gestión de residuos sólidos de los cantones heredianos responda a las necesidades reales de sus diversas comunidades, regiones y actores sociales que intervienen diariamente.

La gestión integral de residuos sólidos (GIRS), es una oportunidad para brindar protección al medio ambiente y a su relación con el desarrollo del ser humano de manera integral con nuestro planeta. El proyecto de gestión integral de residuos sólidos en la provincia de Heredia, se desarrolla para darle solución a la problemática del tratamiento de la basura, tal y como lo conoce la ciudadanía en general, el PMGIRS es una propuesta a la búsqueda de alternativas integrales mancomunadas y trata de manejar volúmenes grandes de basura, de desechos a través del intercambio de experiencias tanto en la UTAM como en el CTARH (González, Salazar, comunicación personal, 2016).

Es un proyecto que beneficia a los gobiernos locales heredianos, por cuanto tienen acceso a información muy valiosa y sensible de las realidades de sus territorios, de sus comunidades, de las necesidades y demandas de su región referente a los desechos sin ningún tipo de clasificación y lixiviados que genera la basura sino recibe un tratamiento oportuno y adecuado, esto les generaría un tema de contaminación ambiental muy serio, con diversos actores de sus comunidades, los vecinos y vecinas de los barrios, trasladándose a los distritos con sus comercios, industrias, al culminar en los cantones y en toda la región herediana, en donde debe atender a los grupos organizados como los ambientalistas, organizar a los comerciantes, industriales, ciudadanía para que contribuyan con las propuestas de recolección de residuos y eviten focos mayores de contaminación, esto de acuerdo con entrevistas realizadas (González, Bermúdez, Granados y Salazar , comunicación personal, 2016).

Tanto en Costa Rica como en la comunidad internacional, se ha mostrado una alta preocupación por el manejo inconveniente que se le da a la gestión integral de los residuos sólidos, esto trae un perjuicio severo a la salud ciudadana y al medio ambiente, durante los últimos cuarenta años se han emitido diversos pronunciamientos relacionados con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente a nivel internacional y se han obtenido principios rectores respecto al medio ambiente, principios generados respecto a la gestión integral de residuos y lograron grandes esfuerzos para su integración a los ordenamientos jurídicos nacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, pp. 9-13).

El Programa Estado de la Nación, realiza un llamado de atención sobre el modelo del manejo de desechos sólidos en Costa Rica, el cual es desperdigado y se encuentra en manos privadas o en esfuerzos comunales, sin ser parte integral del modelo de desarrollo del país, a la vez que alerta sobre la creciente contaminación de los desechos tecnológicos tanto para el medio ambiente como para el ser humano, sin embargo, el tener de esa manera el modelo de vertido está ocasionando que los dueños de los verteros privados aumenten el costo por disposición de los desechos, además que en el largo plazo será más contraproducente el vertido de los desechos en el suelo, por lo tanto se suma el incremento consumista y la generación de grandes cantidades de artículos desechables de todo tipo (PEN, 2005, pp.197-199).

Aunado a ello la falencia de una política pública de educación ambiental, la desatención de las personas y la desarticulación en instituciones, comercios, industrias y hogares para el tratamiento de los desechos, así como de los diversos actores sociales, hace necesario implementar estrategias para el manejo y disposición de los desechos sólidos industriales y de gestión ambiental, por ejemplo la norma ISO-14000, ecoproducción, ciclo de vida, para integrar el concepto de jerarquía en manejo de desechos sólidos, consta de las etapas de prevención, disminución, reutilización, reciclaje, tratamiento y disposición final de los desechos.

Lo anterior refleja la urgente necesidad de incorporar la educación ambiental a la actividad del manejo de los desechos como una de jornada laboral normal, cotidiana y sobrepasar la consideración de que es una actividad informal, para que quienes recogen la “basura” cuenten con todas las garantías y beneficios ofrecidos por una política educativa, por cuanto en el cumplimiento de su labor esas personas se encuentran expuestas a una amplia gama de accidentes, pues se tienen que enfrentar a la recolección de vidrio, metales, material contaminado y peligroso, infecciones provocadas por la mezcla indiscriminada de materiales recuperables con alimentos descompuestos, entre otros muchos, además, de acuerdo con la Coordinadora de la UTAM, y de las personas entrevistadas, es imperiosa la necesidad de empezar a trabajar con las nuevas generaciones desde temprana edad, de manera vinculante desde el hogar, la educación preescolar, escolar, colegial, es decir dentro de todo el proceso del sistema educativo para alcanzar efectos a largo plazo (González, Salas, Rojas y Hernández, comunicación personal, 2016).

Por ejemplo, el manejo de los desechos industriales se realiza por subcontratación y esta práctica no asegura el manejo adecuado de los mismos, puesto que aquellos materiales que no representan ningún beneficio económico son dispuestos en cualquier sitio como lotes baldíos, orillas de ríos, lagos y mares, también las empresas privadas no asumen su cuota de responsabilidad en la generación y distribución de productos que generan desechos, Programa Estado de la Nación (PEN, 2005, p.6).

El proyecto de FEDEHEREDIA en torno a la gestión integral de los residuos sólidos se vincula, estrechamente, con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley N.º 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos (GIR) del 2010. El proyecto se estableció en correspondencia con la política pública costarricense, los planes municipales para la gestión integral de residuos sólidos (PMGIRS) de un manejo adecuado de los residuos sólidos, en acatamiento de la Ley N.º 8839 y su Reglamento, la Ley dicta que las municipalidades tienen la obligación de elaborar e

implementar un Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el cual oriente acciones de educación, información y sensibilización a las personas en cuanto a los residuos sólidos generados diariamente.

Además, acorde con la iniciativa gubernamental de “Costa Rica el primer país con balance neutro de carbono” y las leyes cuyos reglamentos dan las directrices para llegar a las soluciones más apropiadas con el fin último de ayudar al medio ambiente, surge el Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos:

“(…) tiene un enfoque preventivo, distribuye la responsabilidad entre todos los sectores sociales de manera diferenciada y promueve el manejo seguro y ambientalmente adecuado de los residuos. Por lo tanto, es un aporte importante al mejoramiento de la salud de la población porque al mejorar la gestión de los residuos sólidos se reducen los riesgos de enfermedades asociadas a “la basura” como Dengue, Leptospirosis, entre otras; además se produce una menor generación de gases de efecto invernadero y se mejora la calidad de vida (Municipalidad de Barva 2011; p. 3).

De conformidad con disposición de su Asamblea General en sesión ordinaria No 14-010910, Acuerdo 03 del 01 de setiembre del 2010, se aprueba el documento final para la conformación de la Unidad Técnica y de Asesoría Municipal (UTAM), cuyo principio fundamental es:

(…) contar con un órgano adscrito a la FMH que se encargue de la gestión de proyectos, creado como instrumento técnico que facilite alcanzar metas que se ha propuesto desarrollar la FMH, en pro del desarrollo municipal a nivel regional, abordando áreas de trabajo específicos de interés, tales como planificación municipal, administración tributaria, gestión ambiental, infraestructura 2017, p.20) y viabilidad, desarrollo humano y servicios informáticos (FEDEHEREDIA, 2010).

posterior a la integración de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) y de las unidades de gestión ambiental en cada cantón la FEDEHEREDÍA procedió a crear el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH).

Con la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) la FEDEHEREDIA inicia un proceso para potenciar sus acciones técnicas, en aras de obtener resultados de

impacto en la provincia de Heredia, mediante la implementación de comités técnicos de gestión ambiental, el primer comité conformado fue el que incorporó el programa del área ambiental, debido a la relevancia de la temática para la provincia de Heredia, se le llamó Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH), y su objetivo es:

“(…) dar asesoría y capacitación en el tema gestión ambiental a las municipalidades asociadas a la Federación con el fin de crear e impulsar el desarrollo de políticas y acciones planificadas y contingenciales que contribuyan a promover un proceso de desarrollo sustentable para la protección efectiva del ambiente; mediante la administración y tratamiento adecuado de los desechos sólidos, de las aguas residuales, la creación de proyectos de infraestructura pluvial y otros” (FEDEHEREDIA, 2017, P.21).

En el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH), participan las personas encargadas de la gestión ambiental en los gobiernos locales afiliados y no afiliados tal es el caso de las municipalidades de Heredia y Belén (González, comunicación personal, 2016).

Este comité opera oficialmente desde noviembre del año 2011 y es liderado por la gestora ambiental de la institución de FEDEHEREDIA, la misma cuenta con un plan de trabajo homologado desde los planes anuales operativos de los municipios y es ejecutado con actividades de ejes temáticos transversales para la provincia de Heredia, según (Salazar, Granados y Rubí, comunicación personal, 2016).

La integración del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH) es el siguiente:

Federación de Municipalidades de Heredia: 3 técnicos.

Municipalidad de Belén: 1 técnico.

Municipalidad de Santo Domingo: 1 técnico.

Municipalidad de San Isidro: 1 técnico.

Municipalidad de Barva: 1 técnico.

Municipalidad de San Pablo: 1 técnico.

Municipalidad de Heredia: 1 técnico.

Municipalidad de Flores: 1 técnico.

Municipalidad de Santa Bárbara: 1 técnico.

Municipalidad de San Rafael: 1 técnico.

La Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) y el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia (CTARH) es un espacio de confluencia e interacción para los gestores ambientales de las municipalidades de la provincia de Heredia, en atención a los distintos mandatos que emanan de la Ley N.º 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, la cual delimito el trabajo para los gobiernos municipales en materia de gestión integral de residuos, se logró realizar un primer diagnóstico sobre los residuos producidos por cada municipalidad, el potencial de valorización poseído, así como evaluar ciertos aspectos de la prestación del servicio de lo que hasta ese momento era la recolección de basura (cantidad, frecuencia, tarifa, modalidad de prestación del servicio -directo o terciarizado-), de acuerdo con (González y Salazar, comunicación personal, 2016).

El hecho de realizar el primer diagnóstico implicó un avance, pues los datos son la base esencial para la fundamentación del proyecto de gestión integral de residuos sólidos a cargo de la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, el inicio de la formulación de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, permitió conjuntamente con el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, un espacio de integración e interrelación y dotar al proyecto con un enfoque regional e inter-cantonal, por cuanto es fundamental generar instrumentos normativos y de gestión desde la FEDEHEREDIA que tomen en cuenta las interrelaciones entre los distintos cantones para la adecuada gestión integral de residuos, para que de esa manera se potencien las sinergias, se facilite el desarrollo y aprovechamiento de los recursos de manera eficiente, eficaz y con economías de escala (Castrillo, Corrales y González, comunicación personal, 2015).

La formulación conjunta de los planes municipales para la gestión integral de residuos sólidos desde el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, posibilitó el cumplimiento en tiempo y forma de los instrumentos para tal propósito, producto que tanto la Contraloría General de la República como el Ministerio de Salud como ente rector de la materia estaban esperando, sino además, que estos instrumentos le permitirían hacerlo de una manera más eficiente, más eficaz, con economías de escala y con mayor calidad técnica.

El proyecto se basa en lo establecido en la Ley N.º 8839 y su Reglamento y contempla los Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos, aprobada por la Asamblea Legislativa el 25 de mayo del 2010, por lo cual cada municipalidad debe tratar de forma propia sus residuos. Además, en consideración del problema que surge desde la disposición del cierre de vertederos y rellenos sanitarios en donde antes las municipalidades depositaban los residuos, esto creaba problemas considerables en el sistema de recolección.

Por ejemplo, en la actualidad el relleno sanitario de Los Mangos en Alajuela está cerrado y muchos gobiernos locales se apoyan en el relleno sanitario de EBI, en el cual se tiene disponibilidad de aceptar los residuos sin ningún tipo de tratamiento hasta un tiempo extremadamente perentorio, esto vuelve muy importante la presencia de centros de acopio que separen y valoricen parte de los desechos, según (González, Salazar, Ulate y Salas, comunicación personal, 2016).

Este esfuerzo ha ocasionado un cambio conceptual sobre la denominación, y el contenido de la definición de la gestión integral de residuos, homologando el término basura y desechos, con el de residuos, por tanto en la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021, ha establecido que “Se debe cambiar el concepto y término de basura o desecho, comúnmente usados, por el de “residuo” con el fin de reconocer que estos tienen un valor intrínseco que no puede desaprovechar, enterrándolos o depositándolos en cualquier paraje” (p. 19).

El proyecto del marco conceptual de la gestión integral de residuos (GIR) de la región herediana se implementa de acuerdo con las capacidades institucionales de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de FEDEHEREDIA y del CTARH, con prioridad a las capacitaciones para los gestores ambientales, alcaldes y concejos municipales en la elaboración de los planes municipales para la gestión integral de residuos durante los años 2012 y 2013, pues los gobiernos locales debían cumplir con lo establecido en el TRANSITORIO IV del Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos N.º 37567-S-MINAET-H, de entregar al Ministerio de Salud su Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos aprobado por el Concejo Municipal, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Al ser la FEDEHEREDIA una organización constituida para el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos locales en la prestación de bienes y servicios con eficiencia, eficacia, economías de escala en la región de Heredia y con el objetivo de buscar soluciones concertadas a las problemáticas ambientales emergentes, ha definido distintas estrategias de abordaje para llevar a cabo su labor.

De acuerdo con entrevista a la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM), se detectó que no existían planes integrales para el manejo de los desechos sólidos y que como país prioritariamente se ha apostado a la construcción de vertederos privados, que están funcionando dentro de las regulaciones ambientales y además dicho modelo de vertido en el suelo a largo plazo puede ser que sea insostenible por los efectos contaminantes que produce, además existe otra problemática y es la estrategia que ha incrementado los cobros por disposición de desechos en los vertederos y, por ende también se cierne la amenaza inminente del cierre técnico del Vertedero Río Azul del cantón de Curridabat (González, comunicación personal, 2016).

Además, el sector industrial el cual se encuentra en auge en la provincia de Heredia por sus zonas francas no cuenta con una manera responsable de canalizar

la generación y disposición de los desechos que ocasionan, sino que se ha respondido más a la exigencia de mercado sin una estrategia de forma regional que prevea una política articulada. Los hogares, las pymes, medianas empresas y la industria en general no han internalizado el costo del manejo de los desechos en sus cuentas contables y, por lo tanto, tampoco en la contaminación de sus comunidades (González, Salazar y Granados, comunicación personal, 2016).

Este sector ha encontrado que la solución del manejo de los desechos es la práctica común de la subcontratación de personas que los recojan, y muchas veces de forma gratuita, para posteriormente comercializarlos sin ningún tipo de control, por lo tanto, esta práctica no asegura su adecuado manejo, dado que aquellos desechos que no representan ningún beneficio económico son dispuestos en cualquier sitio ocasionando un problema mayor.

Algunos objetivos que ha implementado la FEDEHEREDIA, son trabajo en equipo con los gestores ambientales de los gobiernos locales para la coordinación de la agenda ambiental homologada, por lo tanto, facilita el trabajar de manera ordenada con todas las comisiones ambientales de forma sistematizada, por medio de programas con visión de futuro y de desarrollo regional, así como con el CTARH.

El desarrollo de la región lo impulsa la FEDEHEREDIA, al ofrecer mejores prácticas en la gestión integral de los residuos sólidos, a través de los rellenos sanitarios mediante la elaboración recolección con estándares técnicos mínimos en el reciclaje, selección y separación de los desechos, estándares recomendados que muy pocas veces se cumplen, por cuanto, los esfuerzos realizados, muchas veces las personas indigentes o drogadictas que al encontrar la basura en bolsas, las rompen en búsqueda de algún artículo que puedan vender, lo que ocasiona un problema mayor de contaminación, esto de acuerdo con González, Salazar, Bermúdez, Granados y Rubí (comunicación personal, 2016).

Según lo anterior, aun cuando se haya avanzado en el aspecto de la recolección de los desechos en las áreas metropolitanas de la región, el servicio sigue siendo deficiente o inexistente en áreas marginales con asentamientos informales y en centros rurales. Por cuanto, en las áreas marginales, la situación afecta directamente a los grupos más necesitados dada su vulnerabilidad en términos de su salud y de su medio ambiente en general y una baja escolaridad (González, Valerio, Hernández y Ulate, comunicación personal, 2016).

Aunado a que, en épocas de lluvias esas áreas sufren muchas inundaciones, por cuanto los desechos que no se recolectan van a parar en los desagües obstaculizando su canalización y provocando un mal funcionamiento del alcantarillado. Empero, en las zonas rurales la problemática tiene otros efectos ocasionados por la carencia de un sistema de disposición final desechos, muchas veces la gente procede a incinerar los residuos en el ámbito doméstico en huecos en sus propiedades o en áreas comunes las cuales han designado para tal propósito, o bien, solamente deposita los residuos a cielo abierto en quebradas, barrancos y otros cursos de agua.

Por lo que FEDEHEREDIA trata de brindar soluciones alternativas más eficaces en términos de producir buenos resultados, lo que le ocasiona buscar soluciones que conlleven un bajo nivel de inversión, transporte mínimo, procurar una alta participación de la población y un grado elevado de innovación, lo que procura alcanzar con el concurso de los gobiernos locales de la región herediana a través del CTARH (González, comunicación personal, 2016).

Sin embargo, se impone la solución de la utilización de los rellenos sanitarios como la oferta usual en la disposición y tratamiento final de los desechos, por lo que el programa de gestión integral de residuos sólidos impulsados por las municipalidades es la opción para la reutilización y el reciclaje, así como, la motivación hacia la reducción de los mismos. No obstante, hay que considerar que la opción del relleno sanitario es la que más conviene cuando se cuenta con pocos

recursos financieros y quien faculta una mejor relación de costo-efectividad versus la protección de la salud y el medio ambiente, según Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Dada la realidad económica de los municipios que integran la federación y la de la misma FEDEHEREDIA, es cuando se requiere de un proyecto de gestión integral de los residuos sólidos, que suministre soluciones a la ciudadanía con un fuerte componente educativo para la superación de los viejos paradigmas y una alta participación de las personas en los diferentes proyectos de reciclaje, recolección y separación de los desechos.

Esto implica un trabajo local pero englobado a nivel regional con una visión de mancomunar esfuerzos y optimizar los recursos. Es así como el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, coordina sus objetivos en la consolidación y categorización de los planes de trabajo particulares de cada unidad ambiental en el gobierno local respectivo e incorporarlo tanto a la agenda local como la regional, coordinado por la UTAM.

Sin embargo, es con la formulación de la agenda mancomunada que se refleja el estado y situación de la labor realizada por a nivel comunitario y de la región territorial, labor que realiza la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia.

La Unidad Técnica de Asesoría Municipal, para hacer avanzar la labor del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, ha desarrollado como estrategia reuniones de coordinación con todos los gestores ambientales de los gobiernos locales de la región herediana, empero la asistencia de las personas miembros de este casi nunca es total, de acuerdo con entrevista a la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, esto debido a una gran diversidad de circunstancias, esto obliga a reforzar esfuerzos y no cejar en la consecución del desarrollo regional (González, comunicación personal, 2016).

Para lo cual recurren a los programas de capacitación y a la colocación de centros de acopio para los desechos previamente seleccionados, con ello se vinculan a organizaciones y personas que han encontrado un *modus vivendi* en el reciclaje de los desechos.

También realiza la UTAM, capacitaciones a los gestores ambientales de los gobiernos locales, en las cuales se aborda una variedad de temas afines con la problemática a atender, por ejemplo: canon del agua, canon de vertidos, levantamiento de información física-química en la calidad del agua, medición de caudales, tipos de plantas de tratamiento, auditorías ambientales municipales, métodos de impacto ambiental, normativa del régimen de gestión de residuos, ello con el objetivo de establecer una hoja de ruta y avanzar coordinadamente en la provincia de Heredia. Es importante señalar que estas capacitaciones son financiadas por los gobiernos locales y no por UTAM de la FEDEHEREDIA, lo cual la vuelve frágil y con una alta posibilidad que en un futuro no se cuente con ellas, de acuerdo con González (comunicación personal, 2016).

Además, la UTAM, para impulsar el proyecto de forma política y económica, solicita a los gestores ambientales de los gobiernos locales información sobre: rutas-mapas, frecuencia, tonelaje ordinarios-reciclaje (día, mes y año), carteles de licitación, sitios de disposición, entre otros, de esa manera se logra la articulación en la región herediana por la vía del CTARH.

También la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, impulsa a nivel regional el desarrollo del Proyecto Educación Ambiental que consiste en la separación de residuos desde la fuente, la población aledaña al sitio final, recolección separada con una logística de rutas-camiones no compactadores para valorizables (González, comunicación personal, 2016).

El establecimiento de centros de acopio y centros de transferencia como filtros y agrupándolos por cantones hasta llegar a la disposición final, es decir, a la planta de tratamiento, con el impulso del proyecto también se despliega a la vez una campaña de sensibilización e información en temas de gestión integral de residuos sólidos. Esta actividad es muy importante porque todos los sistemas de este tipo deben de ir acompañados de una participación activa de los ciudadanos.

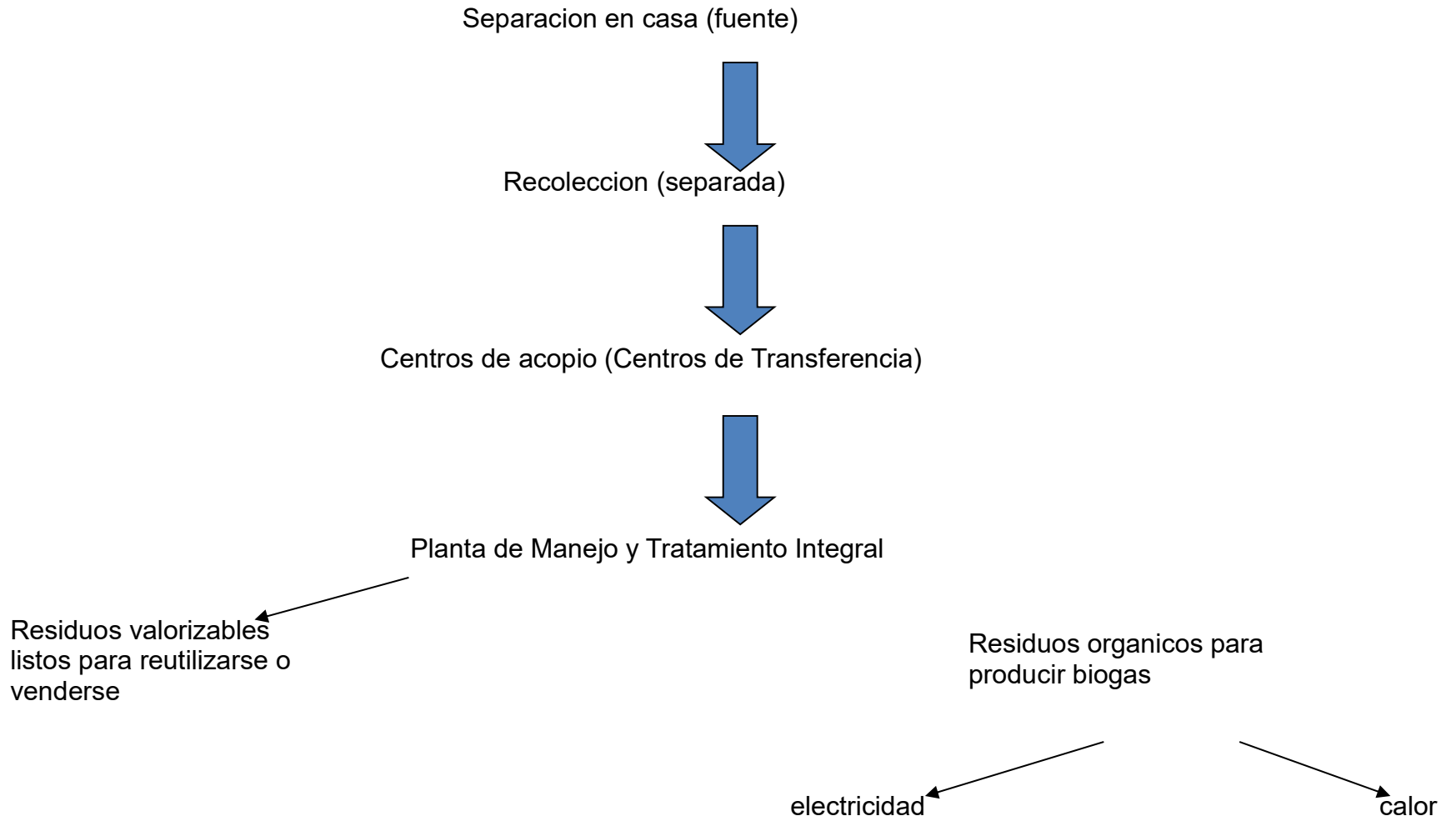
Muchos grupos comunales, municipalidades, instituciones y centros de enseñanza, se han organizado para manejar sus desechos, sin embargo, en algunos casos aún no se ha integrado el concepto de jerarquía en manejo de desechos sólidos, la cual incluye las etapas de prevención, disminución, reutilización, reciclaje, tratamiento y disposición final de los desechos, adicionalmente, la actividad del manejo de los desechos continúa considerándose una actividad informal y es un reto tanto para UTAM como para el CTARH.

En la gráfica 5.2, se presenta el proceso para la separación y gestión integral de residuos sólidos, la cual se inicia desde el hogar y requiere de todo un programa educativo y de capacitación para que la ciudadanía se involucre, se alcance la superación esperada, el desarrollo comunitario y regional en beneficio de sus habitantes.

Por medio de la recolección separa de sus desechos y residuos, los cuales de esa manera se pueden trasladar directamente hasta los centros de acopio o los centros de transferencias directa a la planta de manejo y brindarle un tratamiento integral, por lo tanto con la clasificación idónea se pueda obtener residuos valorizables con potencial de ser reutilizados, vendidos, de esa manera generar recursos económicos o, en su efecto sean utilizados en la producción de biogás el cual puede ser utilizado en la producción de energía eléctrica o en calor, esto de acuerdo con la entrevista realizada a la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, en la gráfica 5.12, se aprecia el proceso

para la separación y gestión integral de residuos sólidos, de acuerdo con, (González, comunicación personal, 2016).

Gráfica 5.2. Proceso para la separación y gestión integral de residuos sólidos



Fuente: FEDEHEREDIA

De acuerdo con la Coordinadora del Proyecto, en la provincia de Heredia se nota un aumento de empresas recuperadoras, empresas recicladoras de materiales que son tratados con tecnologías empleadas en el tratamiento de algunos desechos peligrosos y de municipalidades que han destinado recursos a las unidades ambientales (González, comunicación personal, 2016).

Sin embargo, no hay un avance en la reducción de la generación de desechos sólidos, continúan las prácticas de mezcla indiscriminada, así como la disposición inapropiada de desechos peligrosos y la práctica de desechos sólidos ordinarios y peligrosos en lotes baldíos, orillas de ríos, lagos y mares. Adicionalmente, las empresas privadas aun no asumen su cuota de responsabilidad en la generación y distribución de productos generados como desechos.

De acuerdo con las personas participantes entrevistadas, los gobiernos locales pagan el servicio de vertido de desechos a compañías privadas, lo que ha representado un efecto positivo en la mejora de las condiciones de operación de los vertederos y ha ocasionado que los costos por su disposición en algunos gobiernos locales representen hasta un 17 % de sus ingresos, esto a largo plazo se hace una carga económica muy onerosa en una cultura de vertidos indiscriminados y con falta de conciencia por parte de los diversos actores sociales y de la ciudadanía, que protestan si la tarifa por el concepto de recolección de “basura” en su criterio se incrementa, entonces sí desean el servicio, pero no pagar por él (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

Para los gobiernos locales los residuos domiciliarios e industriales, y los especiales denominados como de nueva generación –tecnológicos-, continúan siendo el problema, pues su tratamiento representa un desafío y una novedad y si a ello se le agrega la ausencia de normativa, planificación adecuada y oportuna, es una situación que está conduciendo a niveles críticos en la región; por ejemplo, las protestas comunitarias en las cuales se involucran las personas que habitan cerca de los lugares en los que se encuentran los vertederos de basura, conocidos

como rellenos sanitarios para solicitar su cierre definitivo, aumento la presión en esta materia, por cuanto el país no cuenta con alternativas para ofrecer soluciones a esa problemática, por tal razón se tiene que afrontar con graves deficiencias en el tratamiento de los desechos sólidos.

De acuerdo con la entrevista a la Coordinadora de la Comisión Técnica de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia, se cuenta con información incipiente pero relevante extraída del primer diagnóstico y se puede decir que en la región herediana se genera un promedio aproximado de 800 toneladas de residuos sólidos, alrededor de 2400 toneladas mensuales, por otra parte la totalidad de estos residuos son desechados de manera indiscriminada y sin ningún tipo de abordaje en el proceso de residuos, se estima que el 62% de esos desechos pueden ser reciclables y cerca del 38% son re-aprovechables, por lo tanto el resultado es una pérdida total del potencial reutilizable de los residuos sólidos (González, comunicación personal, 2016).

Adicionalmente, los botaderos disponibles en el Gran Área Metropolitana (GAM), están a punto de alcanzar el final de su vida útil, debido al agotamiento de su capacidad y funcionamiento. También, se debe considerar el hecho de que, para los próximos años, todos los municipios deberán tener una adecuada estructura de su recolección y disposición de residuos, aún posterior a los procesos de reciclaje y reaprovechamiento, a partir de tal fecha existirán limitaciones en el país con botaderos o vertederos habilitados para la disposición final.

Las principales compañías privadas que realizan la disposición de desechos son BERTHIER EBI de Costa Rica, y WPP Continental de Costa Rica. Además, el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia con su grupo de trabajo, puede proporcionar ayuda y apoyo a la gestión de residuos, al control y a la supervisión del trabajo destinado a mejorar el ciclo de gestión integral de los residuos sólidos.

En el siguiente apartado se examina la capacidad política, capacidad organizativa y la capacidad administrativa de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia para la ejecución del proyecto de gestión integral de residuos sólidos.

5.2.2. Análisis de la capacidad política para la ejecución del proyecto de gestión integral de residuos sólidos

Al estar la cúpula estratégica federativa compuesta por las autoridades municipales heredianas, es innegable que la gestión política que se desarrolla en la ejecución del de los PMGIRS, por parte de la UTAM se vea afectada por ella de manera indirecta, así las cosas, en las audiencias públicas convocadas para exponer los alcances de los PMGIRS, ante la comunidad correspondiente, la participación ciudadana y de las partes interesadas es muy baja, y la que se hace presente realiza su participación de acuerdo con sus intereses, en especial la de los grupos ambientalistas, quienes de acuerdo con las personas entrevistadas, son las que mayor afectación les podrían ocasionar en las comunidades y en la región herediana, por lo que los PMGIRS (Corrales, González, Valerio, Hernández y Ulate, comunicación personal, 2016).

A lo que hay que considerar que cada uno de los cantones presenta necesidades específicas y particulares, como que evidentemente la capacidad individual también es limitada, por ejemplo, el Gestor Ambiental de la Municipalidad de Belén, manifiesta:

Nosotros tenemos un nivel de avance de gestión X y puede que otra municipalidad no tenga idea en dónde está y otra se encuentra en Z, obviamente las necesidades y el alcance que puede tener el proyecto de GIRS, se limita mucho a que uno está en Z otro en X y otro en Y, cada uno tiene necesidades diferentes, tiene urgencias diferentes en el tema de gestión más o menos dependiendo de cada municipalidad, entonces eso hace que los planes no puedan llevar tal vez un objetivo que se pueda cumplir con todas las expectativas que cada uno tiene

sus necesidades y demás no todas son iguales, (Salazar, comunicación personal, 2016).

Lo anterior ocasiona, que la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEHEREDIA, el CTARH, y la copula estratégica realicen negociaciones intensas para alcanzar acuerdos que les permitan zanjar diferencias y continuar con su labor de implementación de los PMGIRS, tomando en consideración que aun cuando convocan al público en general y a los grupos de interés, para exponerles los alcances de los PMGIRS, en las audiencias públicas programadas para explicar sus alcances la participación de las partes interesadas es muy baja (González, comunicación personal, 2016).

Los gobiernos locales formulan sus PMGIRS, en el seno del CTARH y de ahí se pasan a la UTAM, para la correspondiente homologación de la región herediana, es hasta que se convoca a la audiencia pública para exponer los alcances propuestos, que ello les ocasiona poca o ninguna oposición al momento de iniciar los procesos de la implementación en sus respectivos cantones, por lo que no afrontan situaciones apremiantes con los grupos de interés o la ciudadanía durante el proceso, esto es así por disposición normativa de la Ley N°. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos y su respectivo Reglamento, (González y Salazar, comunicación personal, 2016).

No obstante, si alguna persona o grupo de interés después de aprobado y presentado sus alcances, considera que se ve afectada, saca una cita con el jerarca municipal, para plantearle su disconformidad y buscar una salida alternativa a la situación derivada de dicho plan (González, comunicación personal, 2016).

En las audiencias públicas convocadas para tal efecto a las que concurren variedad de actores sociales, se destacan las organizaciones comunales, los usuarios del servicio, el sector privado formal e informal, instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales, grupos de ambientalistas, grupos religiosos,

la municipalidad, entre otros, que participan de manera cotidiana en la gestión integral de los residuos sólidos de sus comunidades (González, comunicación personal, 2016).

Por lo tanto, de acuerdo con las personas entrevistadas, hay pocas estrategias para afrontar cuestionamientos de la ciudadanía, al ser su actuación la de esperar las reclamaciones, sortear con elocuencia y comunicación asertiva las mismas y buscar las soluciones particulares de cada municipio en beneficio comunitario, regional, y en atención de lo establecido por el plan de gestión integral de residuos sólidos (Castrillo, Corrales y González, comunicación personal, 2015).

Otra circunstancia que genera tensión en las negociaciones, es cuando hay que decidir si se realizan campañas de recolección de “basura” no tradicional, dado que es difícil llegar a un acuerdo de ¿dónde se deben realizar y cuándo?, sin levantar disconformidades en las comunidades, sin embargo, hay ocasiones que a pesar de lograr la conciliación, después de un arduo debate y por diversos motivos no se pueden llevar a cabo, dado que no existe un sistema alternativo que asegure su recolección, acopio, esto genera frustración, desilusión, enojo entre los vecinos y los diversos actores sociales comunales, dado que por diversos motivos, por ejemplo, un camión recolector que se descompuso, y no llega a recoger la basura y los desechos, porque la gente aprovecha la oportunidad para deshacerse de todo, y la basura se acumula, lo que genera desconfianza en la población, comunidades y región (González, Granados, Salas, Hernández y Salazar, comunicación personal, 2016).

Ante lo anterior, como estrategia política la Comisión Técnica Ambiental de la Región de Heredia (CTARH), involucra a diversos actores sociales en la elaboración de los PMGIRS que tienen vínculo con la gestión integral de residuos sólidos, el ambiente, entre otros, además tienen diversos intereses, pero que comparten uno en particular que es colaborar con el bienestar de su localidad y comunidad, por lo tanto la municipalidad es la responsable y rectora del proceso

para el desarrollo de su cantón y tiene claridad que entre más actores participen menos oposición encontrarán cuando propongan el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos (PMGIRS) (Rubí, Hernández, Bermúdez, y Salazar, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con lo analizado, para instaurar el trabajo de redes la UTAM de la FEDEHEREDIA y el CTARH, deben conocer quiénes son los actores participantes en los planes de gestión integral de residuos sólidos, cuáles características tienen, cuáles tienen mayor influencia y participación política, establecer mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas, de monitoreo, seguimiento y control para que exista una asertiva recepción de su autoridad, que contribuya a su legitimidad institucional y le otorgue a la intervención de las diversas comunidades la importancia que merecen en la planificación asignada a la formulación y elaboración del plan municipal de gestión integral de residuos sólidos respectivo.

De acuerdo con las personas entrevistadas, la Unidad Técnica de Asesoría Municipal no desarrolla capacidad política porque su participación e involucramiento con los planes de gestión integral de residuos sólidos es meramente técnica y, la parte política la asumen los gobiernos locales y los consejos municipales, cuando presentan el plan de gestión integral de residuos sólidos ante su comunidad en una audiencia pública convocada para tal efecto (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

El papel de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal se constituye en un órgano asesor para la atención de dudas en lo: ciudadano, comercial, generación y separación de residuos, reducción, recolección, reutilización, transferencia y transporte, recuperación, tratamiento y disposición, reciclaje, demografía, proyección económica comunal, regional, entre otros, directamente con los órganos superiores únicamente, también dichos órganos constantemente le recuerdan que su papel es técnico y no político, esto de acuerdo con la

Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (González, comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la Federación de Municipalidades de Heredia, se enfrenta al dilema de cómo desarrollar su labor en medio de un exceso de tramitología y pugnas de poder entre la asamblea general, el concejo directivo y la dirección ejecutiva, la cual se ve afectada también por los intereses particulares de algunos alcaldes, alcaldesas al querer imponer su criterio y una forma de hacer las cosas y en la praxis no existe un único camino o una mejor manera de realizarlas, por lo tanto lo trascendente es el alineamiento entre estructura, estrategia, recurso humano y el entorno con mecanismos de modos de relación entre los actores sociales, coordinación, diseño y factores de contingencia, según Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Coordinación intergubernamental y capacidad de negociación con los actores políticos del proyecto de gestión integral de residuos sólidos

La capacidad de participación se puede interpretar como la interacción con la ciudadanía y se deriva de los diversos modos que se tengan con los diferentes grupos sociales, las personas participantes en la investigación, se manifiestan acerca de la manera en que se realiza la conectividad externa, sobre la capacidad de relación con los grupos sociales, y a la forma en que ejerce el liderazgo la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEMUCARTAGO, para la coordinación intergubernamental y la capacidad de participación, lo que evidencia una falta de capacidad de participación de la Unidad Técnica para la ejecución del proyecto de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, por ejemplo, que existe falta de coordinación para con las diversas entidades, no tanto a nivel local, sino con organizaciones externas como el MS, con las otras municipalidades, dado que no hay altos grados de empatía, entonces a la hora de cogenerar una situación de amenaza tener que estar lidiando con un tema de gestión ambiental que es muy sensible, entidades con el SENARA que depende

de que tema este abarcando así responde, consideran que existe desconocimiento por parte de los entes rectores, por ejemplo, que pareciera que no tienen criterios informados sobre como abarcar el tema, entonces a una municipalidad le pide una cosa y a otra, otra cosa, dando la impresión de que no están coordinadas, lo que dificulta la labor en el tema de residuos sólidos, a lo que hay que agregar el PMGIRS es un plan mancomunado lo que entorpece y enmaraña su gestión (Salazar, Bermúdez, Rubí, Granados, comunicación personal, 2016).

Asimismo, cada municipalidad recurre la UTAM como coordinadora en disconformidades, lo que se trabaja en conjunto con cada grupo que externa sus preocupaciones, por ejemplo, temas de servicios públicos, saneamiento ambiental, residuos sólidos, líquidos, entre otros. La coordinación con diferentes actores sociales, la realiza cada municipio, ya sea instituciones el MINAE, el Ministerio de Salud, bueno en ese caso MINAE, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Unión de Asociaciones de Desarrollo (UAD), los Consejos Municipales, las universidades como la UCR y UNA, diferentes actores sociales a nivel de ciudadanía y algún grupo ambientalista, por cuanto, el tema se presta para que exista siempre gente interesada (Salazar, Bermúdez, Rubí y Granados, comunicación personal, 2016).

Un actor muy importante, son los propios alcaldes y alcaldesas, porque ellos necesitan darle una respuesta a todas las partes interesadas, acercarse a la gente y manifestarle, usted me dio su voto, nadie quiere sus residuos sólidos ni basura en su casa, industria y comercio, quiere que la municipalidad se haga cargo de ellos y por ley eso nos corresponde, no obstante, al no contar la municipalidad con los suficientes recursos para atender esas demandas y necesidades sola y no puede brindar el servicio un servicio de calidad, entonces la UTAM, el CTARH y la FEDEHEREDIA son vitales para el desarrollo del trabajo mancomunado (Corrales, González, Salas, Salazar, Bermúdez, Rubí, Granados y Ulate, comunicación personal, 2016).

Sin embargo, con respecto a capacidad de negociación la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM), está sujeta a la voluntad política de los jefes municipales para lograr las relaciones de coordinación pertinentes con los gestores ambientales de cada municipio, para llevar a cabo el proyecto de gestión integral de residuos sólidos de la región Heredia. De la misma manera le ocurre con los diversos actores participantes, tanto a lo interno como a lo externo, así como, a nivel regional y nacional, por cuanto, para los jefes municipales es más aceptada la FEDEHEREDIA, como gestora en cuanto a su participación con otros actores y es más valorada en las tensiones de poder que surgen en las diferentes negociaciones (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con las personas participantes en la investigación, una vez emitido y aprobado el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos mancomunado, esto ocasiona roces y tensiones entre las autoridades municipales y la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, por lo tanto es hasta ese momento en que manifiestan, que no se entiende por qué se toman ciertas decisiones, por cuanto el plan individual de PMGIRS, se hace en cada municipio y con sus prioridades y necesidades, sin embargo, el mancomunado regional se confecciona en el CTARH y la UTAM, lo que provoca después disgustos en las máximas autoridades por las prioridades, decisiones y acuerdos tomados, por cuanto los últimos son órganos técnicos y los primeros políticos (Salazar, Segura y Ulate, comunicación personal, 2016).

La cuestión de la colocación de posibles nuevos rellenos sanitarios, hoy en día, se trata con suma sensibilidad, dado que esa mera insinuación es un argumento que incomoda a la ciudadanía, por cuanto entiende que los rellenos sanitarios continúan siendo como los depósitos a cielo abierto de los desechos o, como los llama la gente, la basura, la cual además, es traída a esta vivienda, a esta comunidad, sin obtener ningún tipo de beneficio, y ocasiona problemas de salubridad y contaminación, por ello al involucrar a los gestores ambientales de los

gobiernos locales la FEDEHEREDIA ha ganado aliados naturales, por cuanto, esas personas también son ambientalistas para sus comunidades.

Dado lo anterior al cumplir con sus labores los gestores ambientales en cada municipio, son conscientes de la necesidad que se le debe brindar atención preferencial a los desechos y se han involucrado de pleno en el programa de gestión integral de residuos sólidos, al cual consideran al menos una alternativa más factible, ello produce que conversen con los ambientalistas regionales y les expongan los beneficios del proyecto y las consecuencias ambientales de sino se hace nada (González, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con las personas participantes en la investigación, expresan la necesidad de que otros sectores y actores sociales colaboren en la formulación de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, por ejemplo, las organizaciones públicas y privadas, (cámaras de comercio, universidades, empresas y organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones y consumidores, entidades bancarias, entre otros) (Corrales, González y Salazar, comunicación personal, 2016).

Referente a los mecanismos de coordinación y negociación las personas participantes en las entrevistas, señalan que los existentes no cuentan con mecanismos y criterios técnicos para afrontar los reclamos y las diferencias entre los diversos grupos de actores sociales, los gobiernos locales y los Consejos Municipales, por lo tanto refleja una falta de capacidad organizacional y política en la FEDEHEREDIA, ello ocasionado a que el PMGIRS es una homologación y muchas veces se distancia del plan de los municipios, en esa problemática se trabaja para encontrar la mejor manera de superar esa brecha, (Castrillo, Corrales, Salazar, Bermúdez y González, comunicación personal, 2016).

Del análisis realizado se puede concluir que la construcción de la capacidad de coordinación, negociación y liderazgo se puede realizar no con una visión

reduccionista, puertas adentro de la federación municipal, sino destacando los componentes que ejercen influencia sobre el logro y alcance de esa capacidad, se vincula con los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores sociales, políticos, económicos, entre otros, en forma quiénes y cómo interactúan en su formas de negociar y las luchas de poder prevalecientes y de qué manera se acepta la distribución del poder.

Modos de interacción con la sociedad civil

Los modos de interacción con la sociedad civil, en la ejecución del proyecto de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, es la forma de acercamiento entre la Unidad Técnica de Asesoría Municipal y la sociedad civil como base para la construcción o desarrollo de las relaciones entre los factores institucionales, es como se realiza la vinculación con lo externo, estos modos de interacción se encuentran condicionados y regulados por el contexto institucional en el que se desenvuelven con pautas para cada situación.

Como ejemplo de lo anterior, la Ley N.º 8839, establece que cada gobierno local debe contar con un plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, por lo que la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA aprovecha esa disposición y realiza una alianza estratégica con la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), e inicia la preparación de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, con la Guía informativa para la Elaboración de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Ministerio de Salud; empezando con el gobierno local de San Pablo de Heredia, al cual se le asignaron estudiantes de la UNA para la construcción de su plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, una vez concluido el PMGIRS, se utiliza como estrategia de experiencia laboral de clasificación, variedad, cantidad de los desechos y residuos, entre otros, para replicarlo en los otros gobiernos locales de la provincia, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

La interacción y entre la sociedad civil, la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA y los gobiernos locales se puede considerar que es manejada adecuadamente, cuando se presenta algún tipo de presión para provocar cambios en los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, aunque dicho cambio no sea significativo, pues ya el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos se encuentra en funcionamiento es vigente y vinculante, ya que por disposición normativa a las comunidades sólo se les presentan sus alcances (González, comunicación personal, 2016).

La coordinación con los diversos actores sociales que se construye con el proyecto de los planes municipales de gestión integral de residuos tiene que tomar en cuenta la opinión del vecino y conciliar una armonía entre los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, por una diversidad de razones referente a la temática del medio ambiente y salud, lo que hace muy importante la participación de todos los actores en un gobierno local, por cuanto se busca y encuentra que el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos de un gobierno local entre en fraternidad y concordia con el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos del vecino, esto obliga a los jefes municipales a tender puentes, alcanzar acuerdos negociados lo que provoca tensiones en los modos de interacción (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

También emerge la interacción con los nuevos jefes municipales a los que hay que convencer y capacitar en el perfil del plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, para que se entienda que es una herramienta que le ayuda, le favorece en la atención de sus labores en la búsqueda del desarrollo comunal y regional, es la parte más conflictiva y es reiterativo cada vez que hay cambio de autoridades en la cumbre estratégica, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Por ejemplo, por recomendación de los jefes municipales, la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA maneja el proyecto de planes municipales

de gestión integral de residuos sólidos de manera muy sensible y con un acercamiento anticipado con los grupos ambientalistas de la región herediana, para sortear que eliminen u obstaculicen el proyecto desde antes de su formulación y durante su ejecución, buscan alianzas para avanzar con el proyecto a lo interno de los gobiernos locales, para después llevarlo a los concejos municipales y así sucesivamente ante otros actores, de esta manera la UTAM tiene una oportunidad de capacidad política interna, según González, (comunicación personal, 2016).

Un factor externo que provoca sinergias en los modos de interacción es el caso de la Coordinadora de la UTAM en el proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, que por iniciativa propia consiguió una alianza con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), y por medio de una beca fue a Japón a capacitarse en el tema del manejo y tratamiento de residuos sólidos (González, comunicación personal, 2016).

Una vez alcanzado ese objetivo, la Coordinadora transfirió sus conocimientos a los gestores ambientales de cada gobierno local de la región herediana y con algunas empresas de la región se realizaron talleres para sensibilizar acerca del tema de tratamiento de los residuos sólidos, sin lugar a duda le produjo buenos réditos a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA.

Lo que a su vez facilitó la transferencia del conocimiento adquirido por el recurso humano en los gobiernos locales y generó acercamientos e interacciones con otros actores, como por ejemplo: Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Salud (MS), Juntas de Educación del Ministerio de Educación Pública (MEP), Universidades Públicas, Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riesgo y Avenamiento (SENARA), Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

También con las empresas de las comunidades, la ciudadanía y busca la realización de alianzas estratégicas para impulsar el proyecto, pues no cuenta con ningún tipo de financiamiento para su implementación, no tiene ninguna asignación presupuestaria para la formulación, ejecución del proyecto, lo que limita su capacidad política y organizacional.

Además, se pretende un convenio marco con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), para realizar investigación y generar energía eléctrica por medio de los residuos sólidos, los desechos y los recursos hídricos de la región, ante lo que la ESPH se muestra bastante interesada y la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA muy esperanzada con la consecución y firma del convenio, por cuanto ello le acarrearía recursos de los que tiene tanta falencia y necesidad (Corrales y González, comunicación personal, 2016).

Rendición de cuentas y estrategias para la generación de consensos

La manera en que se ejecuta la rendición cuentas y la forma que se desarrollan estrategias para establecer y alcanzar consensos, en un tema que se debe hacer con transparencia y de manera oportuna para que sirva de vínculo con los diversos actores para establecer y alcanzar consensos por parte de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEHEREDIA, en la ejecución del PMGIRS y se lleva a cabo en las audiencias públicas convocadas por cada municipio para dar a conocer los alcances del mismo.

Las audiencias públicas son una oportunidad de observar y analizar los problemas locales de una manera más real y brindan una coyuntura para ejercer liderazgo y para obtener el consenso necesario para definir el rumbo deseable de la acción que debe realizar la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, así como el CTARH y, por consiguiente, cada municipio. Ello los prepara para resolver los problemas comunales versus los problemas globales, que plantean dificultades superiores con respecto a la obtención de la anuencia necesaria de los diversos

actores en el propio curso de la acción para abordarlos y solventarlos en el PMGIRS, de acuerdo con (González, comunicación personal, 2016).

Lo más importante con relación a la rendición de cuentas y la generación de consensos, es el liderazgo en que la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal lo ejerce por iniciativa propia con estrategias para alcanzar consentimientos, realiza una labor de coordinación y articulación de acciones conjuntas con los distintos gobiernos locales, y al tener claridad sobre este elemento es que puede erigir verdaderas economías de escala, que exploten las potencialidades de cada gobierno local con eficiencia y eficacia.

Esto movido por cuanto, por sí misma la coordinadora de la UTAM, ha conseguido capacitación internacional, ha retransmitido el conocimiento adquirido y, a la vez logra con ello que se coordinen actividades para resolver problemas, situaciones atinentes a su función y como una forma de crear capacidad organizacional.

En la ejecución del proyecto de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, la UTAM realiza sesiones de control y seguimiento a través del CTARH, para monitorear cuál es el avance en cada municipio respecto al plan municipal de gestión integral de residuos sólidos y para comunicar de manera integral, cuales son los resultados hasta determinado momento, dado que la sociedad civil puede reaccionar en contra de alguna acción orientada hacia el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, pues puede sentirse amenazada y generar comportamientos adversos al mismo, se aprovechan las audiencias públicas para que cada municipio pueda rendir cuentas, según González (comunicación personal, 2016).

Empero, tanto los ciudadanos como las empresas y otros actores afectados por las ordenaciones del plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, lo que hacen es sacar una cita directamente con el alcalde o alcaldesa del momento para solicitarle su intervención y alguna medida que les facilite el no acatar con tales

disposiciones, sin que ello afecte a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, pero si al gestor ambiental en cada municipio e impacta el plan GIRS propio.

Una circunstancia que influye en la gestión de los PMGIRS es el cambio de autoridades en los gobiernos locales, ocasionados por diversos motivos: vencimiento de su período, renuncia por intereses electorales o, situaciones personales, familiares u oportunidades profesionales, por lo tanto, la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, mantiene una constante comunicación para conocer esos cambios y como estrategia visita al menos cada dos años todos los gobiernos locales.

5.2.3. Análisis de la capacidad organizativa para la ejecución del proyecto gestión integral de residuos sólidos

“Las organizaciones solamente cambiarán cuando cambie la gente que está en ellas, y la gente únicamente cambiará cuando acepte de corazón y mente que el cambio debe ocurrir.”

Sir Jhon Harvey-Jones

El análisis de la capacidad de organización de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de la FEDEHEREDIA, se hace en función de sus sistemas de gestión para llevar cabo sus labores y las responsabilidades de sus colaboradores, de manera eficiente y de los recursos con los que cuenta para tal propósito.

Disponibilidad de recursos financieros, planificación estratégica y definición de responsabilidades para llevar a cabo una adecuada gestión del proyecto

La capacidad organizacional de la UTAM se ve afectada por las falencias propias de la organización, con respecto al proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, se apoya en el aporte de infraestructura que le facilita la Municipalidad de Heredia, dado que no cuenta con instalaciones propias, esto provoca una amenaza constante de que en cualquier momento serán expulsados

del inmueble que se les presta para tal propósito, en el cual lleva a cabo su labor cotidiana, se celebran las sesiones de trabajo de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal y de la Comisión Técnica Ambiental de la Región de Heredia, además de otras reuniones de las respectivas comisiones y coordinaciones que tiene a cargo la FEDEHEREDIA, empero el alcalde de Heredia, les intimida con desalojarlos cada vez que siente que no puede lograr sus objetivos, esto de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

El aporte de la FEDEHEREDIA respecto al recurso humano se circunscribe únicamente a enviar a la Coordinadora de la UTAM y al personal profesional del proyecto de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, a las reuniones de coordinación programadas por parte de los gobiernos locales en el CTARH, pues no tienen capacidad para realizar un mayor y mejor aporte, y toda la definición de responsabilidades y la especialización del trabajo se lleva a cabo con la participación de los diversos profesionales que aportan los gobiernos locales que se integran a los PMGIRS, dado que la limitación en personal es muy fuerte y las demandas lo exceden, por lo que existe la necesidad de establecer con claridad estrategias para buscar la definición de responsabilidades de cada colaborador en el desempeño de sus funciones, para obtener su máximo aprovechamiento y dar a conocer los resultados a la ciudadanía y que esto conlleve la satisfacción de las demandas de las comunidades y regiones.

No obstante, y pese a todas las limitaciones algunos gobiernos locales facilitan el recurso humano para trabajar en el proyecto, empero la gente lo percibe como un recargo de funciones, dado que no se reconoce su labor mediante un plus adicional, ni de ningún otro tipo, además de que, hay gestores ambientales nombrados en las municipalidades, pero muchos son ingenieros forestales, otros son geógrafos y otros son geólogos, y propiamente gestores ambientales muy pocos, lo que provoca que se tenga que buscar capacitaciones con entidades amigas como las universidades para que el personal con tan diferentes perfiles profesionales, pueda llegar a las reuniones y escuchen y entiendan las propuestas

de trabajo, también como estrategia han logrado que entre los mismos profesionales se brinden charlas y se compartan conocimientos y experiencias, para de esa manera colaborar en una temática tan compleja como lo es la gestión integral de residuos sólidos y se pueda servir a las comunidades con eficiencia, eficacia y economías de escala, de acuerdo con Bermúdez, Salazar, Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Respecto a los recursos financieros es necesario contar con más recursos, que le permitan a la UTAM aumentar su productividad y realizar mejores actividades en beneficio de las comunidades y de la región, así como, que es menester que los recursos sean puestos a disposición de la FEDEHEREDIA de manera oportuna y adecuada, para desempeñar y desarrollar una buena capacidad organizacional en la gestión de los PMGIRS, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Es pertinente cuando se habla de los recursos financieros tener presente, que las municipalidades de Heredia, Belén y Sarapiquí no forman parte de la Federación de Municipalidades de Heredia, aunque el gobierno local de Sarapiquí no está integrado por razones de distancia, lo que le resta oportunidades de sinergia y los gobiernos locales de Belén y Heredia, no lo están por razones meramente políticas. Además, de que la Municipalidad de Barva está considerando abandonar la FEDEHEREDIA, igualmente por razones políticas y que los municipios de Heredia y Belén, son los más fuertes económicamente, lo que dejó a la federación desprovista de una fuente de recursos sustancialmente fuertes y en aprietos económicos, de acuerdo con el Alcalde de Heredia, esa municipalidad transfería prácticamente el 70% del presupuesto de la FEDEHEREDIA, lo anterior de acuerdo con Ulate, Bermúdez, Salazar, Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Lo anterior ocasiona que el tema de los recursos financieros y presupuestarios sea altamente sensible, y que obliga a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la

Federación de Municipalidades de Heredia, a trabajar con muchísimas limitaciones. Por ejemplo, con relación al proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, en entrevista a la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, ha reconocido que para el proyecto el tema financiero es el principal limitante para llevarlo a su implementación, pues la federación no cuenta con un capital propio para poder financiarlo. En vista de que no todos los municipios de provincia de Heredia se encuentran federados, justamente, las municipalidades con mayor presupuesto, existe un serio problema de recursos financieros y presupuestarios, por lo tanto, la dependencia es absoluta a los recursos provenientes de las municipalidades y la inconsistencia o volatilidad de este aporte, impide que la UTAM pueda ejecutar proyectos de mayor calado. Esto la obliga a buscar otros mecanismos de financiamiento, como la inversión conjunta entre entes públicos y privados o la concesión de la obra, según González (comunicación personal, 2016).

No obstante, si bien existe la concesión de la obra como una posibilidad, la Coordinadora de la UTAM es clara en advertir que la FEDEHEREDIA ha tenido la posibilidad de definir con precisión cuáles son las necesidades de la provincia en cuanto a la gestión integral de residuos sólidos, esto les permite negociar con quien quiera financiar la obra, “aun cuando sea un traje hecho a la medida y no una solución estandarizada, que no se adapte a las particularidades de la región”, asimismo, la Coordinadora de la UTAM menciona que otra alternativa para financiar el proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, es presentar un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa, para que la FEDEHEREDIA pueda captar recursos provenientes de otras fuentes distintas a las de los municipios, no obstante, está muy consciente, que ello implica una oposición férrea de los gobiernos locales que la conforman, pues consideran que podría ser a ellos a quienes les disminuyan su patrimonio, el cual es exiguo y ni siquiera están dispuestos a considerar tal posibilidad, al tener el poder de limitar en su capacidad política y organizativa a la UTAM, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

La situación financiera atrae inestabilidad a la UTAM, dado que la materia del financiamiento, deviene del marco de legalidad, que al no establecer obligatoriedad para la transferencia de los recursos financieros a los gobiernos locales, esto repercute en incertidumbre financiera y presupuestaria, porque cuando un gobierno decide separarse de la federación, simplemente se va y no existe forma de cobrarle lo adeudado, ni norma legal que lo respalde, de acuerdo con entrevista al Director Ejecutivo de FEDEHEREDIA, el presupuesto solo alcanza con muchas limitaciones para pagar los salarios y los servicios básicos (Corrales, comunicación personal, 2016).

Así las cosas, al plan anual operativo no se asigna presupuesto para los proyectos de la UTAM, por lo que tratan de conseguir los recursos de manera extraordinaria con los gobiernos locales, pero ello es muy difícil por sus propias limitaciones, lo que conduce a ejecutar la labor por medio de una calendarización anual que programa la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, y que se aleja por diversidad de motivos de la planificación estratégica y se vea afectada por tal circunstancia, lo que sobresalta el trabajo de la FEDEHEREDIA en su totalidad, por lo que la carencia de recursos económicos, vehículos y humanos, entre otros, además, de que los mecanismos de evaluación responden a la respuesta que brinden las comunidades, regiones y los gobiernos locales cuando ya se ha puesto en marcha un plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con lo anterior la capacidad organizacional está directamente vinculada con el desempeño del recurso humano en el cumplimiento de sus responsabilidades, y en la forma de relacionarse con otras organizaciones para coordinar labores y prestar bienes y servicios con eficiencia, eficacia y economías de escala, además de la incertidumbre de que en cualquier momento no podrán permanecer en las instalaciones actuales (González, comunicación personal, 2016).

Coordinación intergubernamental, interacciones con la sociedad civil, liderazgo, evaluación y rendición de cuentas

Con base en la investigación se aprecia que en las capacidades organizativas hay aspectos que sobresalen en las entrevistas, estas son: comunicación, interacciones con la sociedad civil, liderazgo, evaluación, rendición de cuentas y coordinación intergubernamental.

Las personas entrevistadas, manifiestan la necesidad de establecer más interacciones con la sociedad civil para que sirvan de catalizador y las comunidades y los grupos de interés se sientan confiados y constituyan líneas de acción de manera coordinada con la UTAM. De igual manera se menciona la necesidad de que se ejerza un mayor protagonismo con liderazgo y coordinación por parte de la UTAM, para el vínculo, el desarrollo de la región y que permita la consolidación de la organización (Hernández, Salas, Segura, Rojas, Bermúdez y Ulate, comunicación personal, 2016).

También existe la necesidad de otorgar seguridad y estabilidad en la labor desarrollada, por lo que se debe implementar un buen sistema de evaluación, control y seguimiento, que le permita al personal tanto de la UTAM como del CTARH, sentir identidad con la organización y que les asegure que lo que se está haciendo se está haciendo bien, así como, que se debe fortalecer la coordinación intergubernamental, de tal manera supere los obstáculos y facilite que el trabajo se desarrolle de manera plena en beneficio del bien común regional, les de seguridad a los gestores ambientales y les evite tener que pasar por amplias explicaciones cada vez que solicitan un permiso para un PMGIRS, por lo que establecer una estructura de procesos y trazar una hoja de ruta para llevar a cabo el trabajo, sería al imprescindible, empero, esto es difícil, pues se carece del contenido de recursos financieros para implementarla, a pesar de que ello le facilitaría, el establecer interacciones con la sociedad civil, estar más cercana a sus necesidades y suministraría un canal para adecuada y oportuna la rendición de cuentas, de

acuerdo con Rubí, Granados, Salazar, González y Valerio (comunicación personal, 2016).

Por lo que es necesario fortalecer la capacidad organizacional por medio de dotar a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de los instrumentos para realizar una mejor capacidad de gestión y mejorar su desempeño en las tareas, actividades y funciones que le corresponden, la UTAM cuenta con el personal que maneja suficientes habilidades y destrezas, pero con escaso conocimiento en el tema de gestión ambiental, la Coordinadora tiene una capacidad de liderazgo muy fuerte que motiva a las personas a continuar, a pesar de las falencias. Además, la implementación de un instrumento de gestión ayudaría tanto en lo pertinente como en lo fundamental en la atención de necesidades y demandas por parte de la ciudadanía, también capacitar al personal en un tema como es la planificación estrategia le facultaría para realizar una labor más prospectiva y le permitiría involucrarse con las comunidades y regiones a las que le brinda sus bienes y servicios, por cuanto esta le proporcionaría la dirección para reducir el impacto en los PMGIRS, así como, le facilitaría el control y el seguimiento y ejercer el liderazgo al cual esta llamada la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, lo cual no puede hacer por falta de recursos financieros y de un sistema de gestión para brindar bienes y servicios con eficiencia, eficacia y economías de escala.

Sistemas de gestión, construcción de sinergias y comunicación con los públicos de interés

De acuerdo con la información brindada por las personas participantes en la investigación, es imperioso contar con una buena estrategia de comunicación, la cual supere la carencia actual y que admita establecer vínculos de retroalimentación con las diversas comunidades y con los grupos de interés que participan en su quehacer, pues no se cuenta con ninguna que facilite en doble vía el acercamiento con las comunidades, y facilite la rendición de cuentas pues con mayor transparencia y con comunicación asertiva adecuada, les permitiría a las

comunidades y regiones, tener mayor conocimiento de los logros del trabajo llevado a cabo por la UTAM, de acuerdo con Hernández, Salas, Segura, Rojas, Bermúdez y Ulate (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con las entrevistas a las personas participantes en la investigación, lo que atañe a la comunicación es una debilidad significativa, vinculada con diversas "amenazas" externas. Se perfilan como amenazas, en tanto no se ha podido gestionar de manera adecuada la relación con ellas, específicamente, a las comunidades y los grupos ambientalistas de la región herediana. En relación con las comunidades, el principal problema radica en el estigma que existe asociado al tema de la basura, de acuerdo con Hernández, Salas, Segura, Rojas, Bermúdez y Ulate (comunicación personal, 2016).

Por décadas, la basura y su disposición fue un problema importante en el país, que acarreó serias consecuencias para las comunidades aledañas en donde han operado botaderos o rellenos sanitarios y nadie quiere eso en su comunidad, es uno de los grandes problemas que se tiene que trabajar, porque sigue siendo un tema satanizado por las comunidades, con grandes interrogantes, de cómo le vamos a meter toda la basura generada por otras personas, en otra comunidad, ahí es donde la falta de información y sobre todo de comunicación tiene consecuencias, no hay mecanismo para generar consciencia, cultura, educación para la gente en este campo, entonces, cuando la gente oye que va a ser un centro de acopio, un relleno sanitario, o cualquier otra actividad ligada con la basura, se imaginan de todo, y nadie quiere un centro de acopio, un relleno sanitario, entre otros, en su comunidad, esa es la triste realidad, de acuerdo con Salas, González, Salazar y Ulate (comunicación personal, 2016).

Lo anterior ha quedado como impronta en el imaginario de la gente, por cuanto, básicamente a lo que se le denominaba rellenos sanitarios, estos eran botaderos a cielo abierto, en donde se acumulaba basura sobre más basura, sin ningún tipo de tratamiento de por medio, por lo tanto generaba el surgimiento de vectores de

enfermedades, contaminación de los suelos, malos olores, así como el establecimiento de asentamientos clandestinos de personas dedicadas a la recuperación informal de residuos valorizables, y los municipios no cuentan con los recursos para realizar campañas de comunicación que contribuyan a superar esa situación, según Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Con respecto a lo anterior es valioso rescatar el relato que realiza el escritor costarricense Fernando Contreras (1993), en su novela *Única mirando al mar*, la cual cuenta la vida de un grupo de pepenadores que habitaban el botadero de Río Azul, que se encuentra limítrofe con los cantones de La Unión, Curridabat y Desamparados, la cual permitió a la sociedad costarricense al margen de las licencias poéticas, tener un acercamiento con la realidad de las personas cuyo sustento dependía de la actividad del botadero a cielo abierto y de lo que se ahí se pudieran agenciar.

Esta situación sigue muy fresca en la memoria de los ciudadanos y nadie quiere tener un botadero a cielo abierto o planta de tratamiento cerca de su casa, por cuanto la percepción, es que atraen problemas ambientales y sociales. Entonces, como estrategia la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de mercadear y comunicar adecuadamente la idea de una planta de tratamiento es beneficiosa para la comunidad en donde se instale, en otras palabras, es un enorme reto que tiene la FEDEHEREDIA y los gobiernos locales cuentan para ello con exiguos recursos.

Al respecto, la señora Alcaldesa de San Pablo de Heredia, manifiesta que esto es gran problema trasladado a los municipios y como el asunto de los planes municipales de gestión de residuos sólidos proviene de la Ley N°. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, cuya rectoría la ejerce el MS, y luego a los gobiernos locales con la imposición de actuar rápidamente, no hubo tiempo para realizar el análisis de presupuesto, así como, los alcances que podía tener la municipalidad con el plan como tal, pero el MS, no les pregunta a los gobiernos

locales ¿cómo van hacer?, y ¿de dónde sacarán los recursos para cumplir con la Ley N°. 8839? la pregunta es más bien, ¿cómo se ejecutará el PMGIRS por parte de las municipalidades? Dado que no se asignaron recursos frescos y apenas se está cumpliendo con el resto de la gestión con el presupuesto actual que es para recoger basura, contratar camiones y cancelar la planilla, o como lo tenga distribuido cada municipalidad (Salas y González, comunicación personal, 2016).

Lo anterior tiene como consecuencia que se plasman actividades en el PMGIRS, y no se pueden cumplir, esa es la realidad a la que se enfrentan los gobiernos locales, porque ninguna municipalidad tiene un terreno donde hacer un centro de acopio ni los recursos económicos para construirlo, dado que el valor estimado que se les presentó por parte de la UTAM, es que cuesta más de 1 millón de dólares, por lo que ningún municipio cuenta con los recursos suficientes y necesarios para hacerlo, entonces, el pero más grande que se ha tenido es la parte económica (Salas y González, comunicación personal, 2016).

De acuerdo con la Coordinadora de la UTAM, con los grupos ambientalistas la situación tiene que ver con sus posiciones extremistas en cuanto a que cualquier cosa que se construya, es un botadero, un foco de contaminación y de propagación de plagas, y con el hecho de que las tecnologías para la gestión integral de residuos sólidos, suelen ser una materia muy técnica, la cual es difícil de traducir en un lenguaje comprensible, tanto para las comunidades como para los propios ambientalistas, y se carece de recursos para contratar personal experto en comunicación que allane las relaciones con la ciudadanía, los grupos de interés y facilite la coordinación interinstitucional y el entendimiento con la ciudadanía y los diversos grupos (González, comunicación personal, 2016).

Si bien no ha habido un choque o encontronazo con los movimientos y grupos de ambientalistas, desde ya se anticipa que este será un grupo del cual se recibirá bastante oposición, eso con el argumento que a las comunidades se le va a afectar con la colocación de un botadero de basura a cielo abierto, que es

altamente contaminante y no con una planta de tratamiento de desechos, y no se tienen los recursos financieros que faciliten la comunicación, el trabajo anticipado y de manera asertiva con las comunidades y los grupos de interés lo cual es un verdadero obstáculo, de acuerdo con Salas, Salazar y González (comunicación personal, 2016).

Un tercer grupo desde el cual se reclama una mejor comunicación por parte de la UTAM, son las propias municipalidades. Estas argumentan que la federación tiene mucho por mejorar en cuanto a la comunicación, de aclarar ¿qué es el órgano federativo?, ¿cuáles son sus proyectos, sus éxitos y oportunidades de mejora?, lo cual es una paradoja, dado que tanto la asamblea general como el concejo directivo se encuentra constituido por personal exclusivamente de los gobiernos locales, no obstante, es pertinente la llamada de atención para mejorar la comunicación por parte de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEHEREDIA, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Una debilidad de los procesos impulsados por la UTAM, es la manera en que se le permite conectarse con las diversas comunidades, pues a quien se dirige principalmente es a los gobiernos locales y, por tanto, esto obstruye la coordinación con un vínculo directo con sus comunidades y los grupos de interés, por cuanto, el enlace es más propio o competencia de los gobiernos locales.

Aquí entra a jugar el tema de la relación interinstitucional apoyada en la comunicación asertiva: ¿cómo puede la UTAM, con los recursos limitados que posee, diseñar y desplegar una estrategia continua de información, de comunicación, de relación con otros públicos de interés, en este caso, con los ciudadanos, los grupos ambientalistas, las comunidades y otros actores? Aunado a que en el caso de FEDEHEREDIA y de la UTAM, hay incluso propuestas por parte de algunos gobiernos locales que la adversan y para eliminar la federación, según Salas, Ulate, Corrales y González (comunicación personal, 2016).

Lo anterior, es una amenaza para los proyectos de la UTAM, y esto se hace más claro en la relación con los grupos ambientalistas o con las propias comunidades cuando se habla de iniciativas como los centros de acopio o centros de transferencia, así como con las tecnologías para el tratamiento de los residuos sólidos o la instauración de la planta de tratamiento de los residuos, por lo que si existiera el respaldo económico y se le permitiera trabajar con libertad, se podría generar sinergias para obtener el apoyo de las comunidades, grupos de interés, las instituciones y la ciudadanía en general lo que podría coadyuvar a que dichas iniciativas prosperen y tengan mayor aceptación y puedan ser coordinadas acertadamente con las partes interesadas.

En cuanto a la construcción de sinergia y la coordinación interinstitucional, la FEDEHEREDIA ha recibido un constante apoyo por parte de la Universidad Nacional (UNA), la Universidad de Costa Rica (UCR) e incluso universidades foráneas (Universidad La Sapienza, de Roma) en una diversidad de temas. De esta manera la universidad pública demuestra su pertinencia y participación en la sociedad, al apoyar a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) en distintos campos del conocimiento en procura del desarrollo local y el bien común.

En ese sentido, la coordinación con la institucionalidad pública, la academia y otros entes privados son un capital valioso, el cual le permite sortear diversas dificultades presupuestarias y de recurso humano a la UTAM. Por ejemplo, se han establecido relaciones con las siguientes organizaciones:

- Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA): Para capacitación de recurso humano.
- Universidad La Sapienza: tesionario-pasante que formuló la propuesta de la gestión integral de residuos (GIR) desde un enfoque de aprovechamiento energético.

- Universidad Nacional (UNA) – Universidad de Costa Rica (UCR): apoyo para la elaboración de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos (PMGIRS).
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL): apoyo para contratación de consultor para diseño organizativo, organigrama y manual de puestos.
- Asadas comunitarias de servicio de agua de la región herediana.
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH): en caso de que se pueda poner en marcha el proyecto de aprovechamiento energético de la planta de tratamiento.

Empero, no siempre se ha tenido la oportunidad de darle el seguimiento adecuado y oportuno a los aportes referenciados por la carencia de recursos que presenta la Unidad Técnica de Asesoría Municipal (UTAM) de la FEDEHEREDIA.

Sin embargo, se debe mencionar que la UTAM y la región herediana ha sobresalido en el tema de la gestión integral de residuos sólidos, porque por medio de la FEDEHEREDIA, se ha logrado articular el proyecto de los distintos planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, al homologar los planes de las unidades de gestión ambiental de los diversos cantones, para así generar una agenda común con enfoque inter-cantonal, generar sinergias y economías de escala de manera eficiente y eficaz a nivel de la región.

5.2.4. Análisis de la capacidad administrativa para la ejecución del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos

La capacidad administrativa del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos de la UTAM de la FEDEHEREDIA, se extrae de las habilidades técnicas de su recurso humano imprescindibles para alcanzar los objetivos organizacionales. En ese aspecto la UTAM asigna un tiempo completo al trabajo en el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, a saber, la persona que funge como la Coordinadora del proyecto y dedica un día completo a

la semana para asistir a las reuniones de coordinación realizadas en cada gobierno local. De la misma manera cada gobierno local colabora con un profesional para que acompañe al CTARH.

Para determinar la capacidad administrativa UTAM en el desarrollo del proyecto de PMGIRS, hay que considerar la cantidad y la variedad de funcionarios profesionales, el conocimiento que poseen, el régimen salarial, el sistema de incentivos, la evaluación del desempeño, entre otros, para realizar su labor.

Unidad Técnica de Asesoría Municipal como punto de encuentro e interacción del recurso humano

El análisis de las capacidades administrativas de la UTAM, para la ejecución del proyecto planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, se realiza por medio de los conocimientos que tiene el recurso humano que la conforma y para establecer los grados de cooperación y coordinación con las organizaciones con más eficiencia y eficacia, para ello considera los materiales técnicos y los sistemas de información que conectan las distintas áreas, departamentos, secciones con los servicios integrados tanto en el nivel macro como en el nivel meso y de esa manera poder llevar adelante el proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos.

Ante las debilidades de capacidad administrativa que presenta la UTAM, por cuanto tiene carencia de personal y de sistemas de información que le faciliten su labor de integración, para solventar tal insuficiencia, ha logrado a través de su ligamen con la Comisión Técnica Ambiental de la Región de Heredia, generar relaciones de coordinación para crear un órgano ad hoc de trascendental importancia para sus labores y para la satisfacción de las necesidades e intereses de los gobiernos locales que la integran en beneficio del desarrollo de sus comunidades, la atención de demandas y la optimización de recursos en los

gobiernos locales y de las necesidades regionales, de acuerdo con González (comunicación personal, 2016).

La Comisión Técnica Ambiental de la Región de Heredia, es una comisión integrada por los cuadros técnicos y profesionales de los municipios y de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA y explica en gran medida el éxito que esta federación municipal ha tenido en materia de los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos y está integrada por las personas que ostentan nombramiento como gestores y gestoras ambientales de los gobiernos locales de la provincia de Heredia, conformada hace más de cinco años y se ha constituido en una aliada indispensable y fundamental para la UTAM, de acuerdo con la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, la CTARH fue creada para que:

(...) se encargará de liderar los programas y proyectos que desarrolle la FMH para abordar las áreas de trabajo planteadas, esto con apoyo y asesoría técnica de personal especializado en cada uno de los programas, quienes lideraran, programaran y coordinaran actividades para la creación de los Comités Técnicos de Asuntos Municipales (CTAM) que estarán constituidos por funcionarios(as) municipales de los municipios miembros, así como invitados institucionales, tanto públicos como privados (González, comunicación personal, 2016).

El aporte de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEHEREDIA, debe ser consolidado por eventos organizados para atraer beneficios a los gobiernos locales y sus comunidades, por ejemplo, se realizan actividades de coordinación con universidades públicas y privadas, ministerios, gobiernos locales, instituciones públicas, organizaciones sociales, con acciones estratégicas que traen mejoras en la planificación y gestión municipal e institucionales de la región herediana, es promocionar para forjar alianzas estratégicas y permanentes las cuales le faciliten la implementación del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos.

Por ejemplo, la articulación de todas las acciones vinculadas a los planes anuales operativos de las unidades ambientales de cada municipio y consolidar la

necesidad que se tenía, en cuanto al manejo integral de residuos sólidos, como un solo proceso, la disposición final que en realidad es todo un sistema, desde la fuente, la recolección, la separación, el transporte y a la disposición final se le da un tratamiento adecuado y se devuelve al medio sin tener que generar ninguna degradación ambiental, de acuerdo con González (comunicación personal, 2016).

Lo anterior, dado que el tema de manejo de residuos y desechos es muy complejo y de mucha amplitud, los gobiernos locales se han interesado desde las alcaldías de fomentar el manejo de residuos ya sean valorizables o no, así como, las campañas de recolección de residuos que se conocen como no tradicionales, como un programa a nivel cantonal para no brindarlo esporádicamente, sino atenderlo a través de un cronograma de trabajo a nivel cantonal y anualmente, que permita brindar el servicio a toda la comunidad y no solo a sectores, como se ve hasta el momento, ello gracias a la creación de las oficinas de gestión ambiental en cada municipio, ello derivado de la emisión de la Ley N°. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, la cual obligó a las alcaldías a conversar y alcanzar acuerdos para cumplir con las disposiciones de la ley, a pesar de la falta de recursos, lo primero que hicieron los municipios fue contratar una persona experta en el tema de gestión ambiental, lo que significó un fuerte avance para cada municipalidad y la UTAM como órgano de coordinación, esto les dio perspectiva regional por medio del CTARH para plantear en las comunidades, residenciales y barrios, campañas de limpieza, campaña de recolección de residuos valorizables o no valorizables y de recolección de basura no tradicional, lo que ha permitido que exista en esas localidades un empoderamiento sobre las ideas de los PMGIRS (Salazar, Salas, González y Bermúdez, comunicación personal, 2016).

Como estrategia ante la carencia de recursos, la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, realiza talleres de capacitación utilizando tecnología como la Video Conferencia para ahorrar tiempo, recursos y ampliar la cobertura del público interesado, también se plantea desarrollar actividades para dar a conocer las

mejores prácticas en temas como desarrollo humano local, agenda femenina, desarrollo de auditorías, red de conectividad, constituir Comités Técnicos como por ejemplo, el Comité Técnico de Recursos Humanos, para contar con una línea de capacitación homologada, como bases de datos, actualización profesional, temas actuales, gestión integral de residuos sólidos, entre otros, además realiza visitas a los gobiernos locales para tratar temáticas específicas, de acuerdo con González (comunicación personal, 2016).

La Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA y los gobiernos locales aportan conjuntamente los cuadros técnicos al Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, de acuerdo con sus capacidades y realizan grandes esfuerzos en aras de dotar a toda la provincia de Heredia de los respectivos planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, no obstante, la carencia de recursos económicos para dar el servicio a las comunidades de manera más eficiente y cercana, para lograr una conexión con un público cada vez más educado y conocedor de la temática de la selección de los desechos y residuos sólidos, es un esfuerzo por parte del proyecto que pone en marcha a toda una provincia para trabajar en la búsqueda del bien común, es el más claro ejemplo de una economía de escala desarrollada en el marco del federalismo municipal, por cuanto es evidente que ninguna municipalidad podría mantener, de forma permanente, una planilla tan amplia, especializada, onerosa de profesionales y técnicos para implementar un enfoque de gestión integral de residuos sólidos de manera robusta y exhaustiva por sí sola (Segura, Salas, Rojas, Granados, Bermúdez y González, comunicación personal, 2016).

La posibilidad de contar con la Unidad Técnica de Asesoría Municipal y el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, genera otros impactos positivos, entre ellos:

1. Disponer de la experiencia de un grupo de profesionales y cuadros técnicos que provienen de un conjunto diverso de profesiones, esto construye una aproximación holística e integral a la gestión integral de residuos.

2. Ahorra una ingente cantidad de recursos a los gobiernos locales, pues el que los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos sean elaborados de manera “*in house*”, con el apoyo de la Unidad de Asesoría Técnica Municipal y del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, significa evitar la contratación de empresas privadas para elaborar los planes municipales de gestión integral de residuos.
3. Construir un plan municipal de gestión integral de residuos, pues el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, posee una naturaleza intercantonal o regional, es posible tener mejor noción de las dinámicas de gestión integral de residuos que se constituyen entre los distintos cantones, este elemento es de gran importancia, en vista de la carencia a escala regional y nacional de entes rectores de la gestión integral de residuos con experiencia.
4. Que el recurso humano sea de las comunidades y la región facilita el trabajo y provoca ahorro en los desplazamientos del personal, dado que es de la comunidad y conoce tanto al territorio como a su gente, eso incluso evita muchas veces desavenencias con los vecinos, a saber, atendidos de manera oportuna *in situ*.

Habilidades del recurso humano para la ejecución y resultados del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos

La participación y colaboración del recurso humano en el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, es negociado y coordinado a través de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, el cual asiste una vez a la semana a las reuniones de coordinación, en la cual se ponen de acuerdo en el servicio a brindar, estos son de una amplia gama para realizar un trabajo serio, técnico y con base profesional: asesores legales, gestores ambientales, topógrafos, geógrafos, geólogos, ingenieros civiles, arquitectos, planificadores urbanos, esta plétora de recurso humano es una muestra fehaciente de la eficiencia, eficacia y economías de escala.

Lo anterior debido a que un solo gobierno local no podría sostener una planilla tan diversa, técnica-profesional y onerosa en su proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, es gracias a la participación de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA que el Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, cuenta con esa capacidad de trabajo técnico-profesional.

Además, cuando se requiere la participación de recurso humano de las entidades gubernamentales, tal y como se mencionó anteriormente, es la Coordinadora de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de la FEDEHEREDIA, quien a su vez es la Coordinadora del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, la que realiza las gestiones correspondientes ante los municipios con el respaldo de FEDEHEREDIA para su integración o presencia en una sesión de trabajo según sea el caso, o puede ser la participación de un profesional que el CTARH, determine la necesidad de contar con él y que pertenezca a otra entidad y ella coordina con la entidad correspondiente.

Propiamente el conocimiento y destrezas del recurso humano que aporta la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA al Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia es muy valioso y requerido para su operación, dado que es el ente articulador que contribuye en la consecución de la homologación del personal que realizan como aporte los gobiernos locales, quienes son en definitiva quienes aprueban la participación de su personal de planta y sobretodo de los PMGIRS.

En cuanto a la capacidad administrativa depende de cada gobierno local y de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal de FEDEHEREDIA, la forma en que motivan e incentivan a su recurso humano, en el tiempo asignado para asistir a las reuniones del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, en la capacitación que les puedan ofrecer a sus colaboradores, aunque en este aspecto tienen serias limitaciones, no obstante, a pesar de que los gobiernos locales de

Heredia y Belén, no están federados si participan en el CTARH, por la importancia de la temática que trata y del impacto en las comunidades y en su región.

Según las entrevistas realizadas a las personas participantes en la investigación existen diversas limitaciones con relación a la gestión, la cultura organizacional, la estructura federativa y el sistema de incentivos, la evaluación del desempeño, la selección, el reclutamiento y en la contratación del personal, en la ejecución del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, de acuerdo con Ulate, Castrillo, Corrales y González (comunicación personal, 2016):

1. Por tratarse de una organización pequeña, se da un recargo de funciones en la dirección ejecutiva, impidiéndole concentrarse en la atención de los temas críticos e importantes, y lo mismo sucede con los otros puestos de la FEDEHEREDIA, además no cuentan con la carrera administrativa.
2. Por no disponerse de un encargado de la gestión del recurso humano, aspectos como el manual de puestos, el organigrama, entre otros, no estaban definidos. Se logró realizar estos productos con la ayuda de un consultor externo pagado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), pues el Servicio Civil rehusó brindar apoyo para tal trámite, no obstante, no hay un encargado exclusivo de esta temática que los ponga en marcha, les brinde el seguimiento y la actualización adecuada.
3. No existe una gestión de los procesos de aprendizaje continuo y de capacitación en cuanto a otros temas que no sean PMGIRS, por lo que cada persona debe encargarse de buscar, gestionar sus capacitaciones y formación continua, y usualmente no hay recursos para este rubro, por lo tanto, la desmotivación es un elemento siempre presente.
4. Hay una situación particularmente perniciosa para el recurso humano que perjudica su estabilidad laboral. Debido al legado del clientelismo político, se considera que los puestos de determinadas instancias son parte del botín a ser repartido por los ganadores de las contiendas electorales, en otras

palabras, genera fricciones a lo interno y a lo externo con la respectiva coordinación en la atención de diversidad de asuntos.

5. La UTAM no escapa a esta realidad, por lo cual se ve afectada por los vaivenes políticos y en su funcionalidad. Este fenómeno, es el resultado de la imposición políticamente y la inmadurez democrática para sobrellevar la gestión de manera idónea, lo que puede traer serias consecuencias, sumada a la existente ya de por sí frágil estructura administrativa.

Dado lo anterior, su impacto se ve reflejado en el quehacer cotidiano, en la incertidumbre y en el horizonte de vida de los trabajadores quienes integran la Unidad Técnica de Asesoría Municipal y la Comisión Técnica Ambiental de la Región de Heredia, también incide en el desarrollo de una capacidad instalada de *know how*, y perjudica la implementación, el fortalecimiento de sus programas, proyectos y acciones en el mediano y en el largo plazo.

Las personas participantes en la investigación se refieren positivamente al personal técnico-profesional de la UTAM y del CTARH, al cual consideran altamente capacitado, es un equipo multidisciplinario conformado por profesionales de diversas áreas para atender las múltiples demandas y necesidades de los gobiernos locales, de ahí la necesidad de establecer alianzas estratégicas con los gobiernos locales para generar sinergias y brindar servicios con eficacia, eficiencia, economías de escala, de acuerdo con Segura, Salas, Rojas, Granados, Bermúdez y González (comunicación personal, 2016).

Dado que muchas veces los integrantes de la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, deben desplazarse grandes distancias para cumplir con sus deberes y responsabilidades, existen quejas persistentes de las autoridades de los gobiernos locales quienes forman parte de la Federación, por el poco tiempo efectivo asignado para la atención de su problemática, lo que sucede es que la FEDEHEREDIA, no tiene transporte propio y entonces debe de esperar a que llegue el vehículo de la municipalidad a la que van a visitar y cuando llegan al

lugar de destino, ya tienen que ir pensando en el tiempo de regreso, además debe cumplir con las labores correspondientes y tareas asignadas por los órganos de gobierno y administración, por otra parte se debe agrega los tiempos establecidos para la debida alimentación y la congestión vehicular preexistente en el país, lo que complica su gestión administrativa de acuerdo con Salas, Bermúdez y González (comunicación personal, 2016).

En la actualidad la UTAM, no cuenta con un equipo propio y básico de profesionales para que faciliten la construcción e implementación de las decisiones y proyectos de la cúpula estratégica, no obstante, ha realizado esfuerzos que le permiten iniciar la planificación de líneas operativas y organizacionales para definir los programas, los proyectos, las acciones, los recursos y la ruta crítica para su establecimiento, ello a pesar de las limitaciones financieras que tiene, de acuerdo con Corrales y González (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con lo expresado por el Director Ejecutivo de la Federación de Municipalidades de Heredia, la UTAM realiza responsablemente y con un alto grado de compromiso, la evaluación de sus actividades respecto a las competencias asignadas versus las ejecutadas y los resultados del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos. Sin embargo, la evaluación realizada es un *check list* de las actividades contenidas en los planes anuales operativos (PAO), vinculados, a su vez, con el Plan Estratégico (formulado por primera vez en 2010, con alcance a 2015), el cual fue formulado con las respectivas autoridades de los gobiernos locales que la integran y los órganos de dirección de la FEDEHEREDIA, Contraloría General de la República (2016), de acuerdo con Corrales (comunicación personal, 2016).

De acuerdo con entrevista de la señora coordinadora del proyecto de gestión integral de residuos sólidos, no se ha podido realizar una evaluación del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, por cuanto, ella se

cuestiona ¿cómo realizarán la evaluación de impacto, si no se cuenta con el presupuesto ni el recurso humano para concretarla?, ello a pesar de que la CGR, solicita que esta deba adoptar los instrumentos de planificación, evaluación, rendición de cuentas dispuestos para este propósito (González, comunicación personal, 2016).

Según las entrevistas realizadas a las personas participantes en la investigación, se menciona que la falta de cultura ambiental por parte de las comunidades es una amenaza significativa para la gestión evaluativa del proyecto de gestión integral de residuos sólidos en la línea correcta y sin ningún sesgo, de acuerdo con Segura, Salas, Rojas, Salazar, Granados, Bermúdez y González, (comunicación personal, 2016).

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

La pregunta que dio origen a esta investigación fue: ¿Cuál ha sido el proceso seguido por las federaciones municipales costarricenses para la construcción de sus capacidades institucionales, en particular la Federación de Municipalidades de Cartago y la Federación de Municipalidades de Heredia, y qué déficits de capacidad todavía persisten?

Tomando en consideración que la capacidad institucional se puede analizar tanto a nivel de toda una organización, como la capacidad para la realización de un proyecto, en esta investigación se optó por examinar la capacidad institucional de los proyectos más relevantes para cada una de las federaciones estudiadas. Para la FEDEMUCARTAGO, se escogió el Proyecto de Planes Reguladores Cantonales (PRC), y para FEDEHEREDIA, el proyecto de Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS). Cabe destacar que estos proyectos están relacionados con funciones relevantes de las municipalidades, que además han sido objeto de cambio en su gestión, a raíz de la aprobación de nuevas leyes que los regulan.

El federalismo municipal tiene su base en el asociativismo municipal con la pretensión de coadyuvar a los gobiernos locales a que brinden un servicio sinérgico, eficiente, eficaz y con economías de escala, de manera que el territorio en el que prestan sus servicios obtengan una optimización en el uso de los recursos y logre un mayor desarrollo comunitario en la búsqueda del bien común.

En materia de planes reguladores, el artículo 28 de la Ley N.º 7554 del 13 de noviembre de 1995, “Ley Orgánica del Ambiente” establece lo siguiente: “Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía

entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”.

De dicho artículo se puede deducir la complejidad que implica dicha labor, y la necesidad de contar con recursos humanos calificados para su desarrollo. Debido a las limitaciones financieras y de gestión que tienen las municipalidades de Cartago, decidieron crear la FEDEMUCARTAGO para generar la capacidad necesaria para cumplir con las funciones encomendadas por dicha Ley.

En el Índice de Gestión Municipal del 2006, elaborado por la Contraloría General de la República, se señala que de las municipalidades que conforman la Federación, sólo la municipalidad de Oreamuno y la Unión, contaban con un Plan Regulador. De ahí la importancia de analizar los elementos de capacidad institucional que está afectando a FEDEMUCARTAGO para cumplir con esta importante función.

La gestión integral de residuos sólidos es otra actividad que requiere la construcción de capacidad institucional para su desarrollo, en particular capacidad organizativa dado que se requiere de economía de escala.

Adicionalmente, es una de las funciones municipales que presenta mayor reto para las municipalidades, tal y como lo demuestran las calificaciones dadas por la Contraloría General de la República en su Informe de Índice de Gestión Municipal, que viene elaborando desde el 2002.

Sin embargo, hasta que se crea el Sistema Integrado de Información Municipal, se puede obtener información sobre los resultados de la gestión de Desarrollo Ambiental, que incluye la gestión de residuos sólidos.

En el Índice de Gestión Municipal del 2010, se indica que los esfuerzos municipales en esta materia son débiles para implementar lo establecido en la Ley N.º 8839 “Ley para la Gestión Integral de Residuos”, publicada en La Gaceta No. 135 del 13 de julio del 2010.

Los hechos antes mencionados, motivaron la realización de esta investigación.

Para analizar la capacidad institucional de los proyectos antes indicados, se partió de la siguiente definición de capacidad institucional: “Habilidad de las instancias gubernamentales de manejar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos. Estas instancias se encuentran inmersas en un entorno institucional con varios niveles, actores sociales y estatales con influencias, y con importantes interdependencias entre estos” (Rosas, 2008, p 70).

De acuerdo con la definición anterior, para los casos en estudio la capacidad institucional tanto para la FEDEMUCARTAGO como para la FEDEHEREDIA, en su componente político se operacionaliza de manera muy frágil, dada la dependencia económica que tienen de los gobiernos locales que las conforman, manipulándolas y presionándolas para que respondan a interés particulares de los municipios o personales de las máximas autoridades o de su cumbre estratégica, y es que la presión que ejercen, es dónde más daño y preocupación causa, que es con los salarios del personal federativo y si a eso se le suma la restricción de recursos financieros para no operacionalizar, entonces lo que queda es una organización de segundo piso desfigurada, un cascarón al cual se le pide resultado, pero no tiene los recursos para su ejecución y llevar a cabo una gestión óptima al servicio del territorio en el que deben prestar sus bienes y servicios, y como consecuencia el ciudadano y la sociedad civil, que no ve las obras al servicio comunitario o el conjunto de actividades dedicadas al desarrollo y en beneficio del bien común.

También influye la forma en que se relacionan e interaccionan con los distintos actores políticos y sociales de su territorio, las redes que sus jerarcas conforman para manejar las federaciones municipales, en la cual se ponen de acuerdo para otorgarles o restringirles en su estructura organizacional, recursos económicos, responsabilidades y funciones, no obstante, las relaciones entre diversas autoridades se vuelve tensional al momento de tomar decisiones sobre un determinado territorio, grupo social, por lo que acciones como ordenar o contradecir situaciones vinculantes para todos los miembros de determinada federación, tomando en consideración que la legislación tiene vacíos con normas *erga omnes*, en la asignación y distribución de los recursos económicos, en la designación de funciones, responsabilidades, en la selección de los programas y proyectos, en la forma en que realizan sus actividades vinculadas estrechamente con la distribución del poder, para conseguir alguna ventaja o imponer su autoridad, encontrándose un arena política muy compleja, dado que las autoridades de la federación son las mismas de los gobiernos locales.

Sin embargo, el rol protagónico que mantiene una autoridad en su municipio es diferente al rol que ejerce en la federación, no obstante, siempre los gobiernos locales más grandes y con más poder económico, tratan de imponer su voluntad, por medio del dominio o posesión de esos recursos, ya sea para aparentar una conciliación, para impulsar un programa o un proyecto, también las federaciones municipales, cuentan con otros órganos de decisión con los que se debe negociar y alcanzar acuerdos: la asamblea general y el consejo directivo.

La interacción política entre los diversos actores del federalismo, su cumbre estratégica, los gobiernos locales que la integran y la sociedad civil, se ve afectada transversalmente en el interés del más fuerte, es decir en favor de aquel que es ejercido el poder económico para lograr cierta aceptabilidad por parte de los otros participantes en la federación para alcanzar sus fines y propósitos. También se ejerce poder en la búsqueda de cohesión y la integración federativa con base en el conocimiento y en la formación profesional, dentro de la cual se realizan

negociaciones que ejercen influencia sobre los modos de relación de acuerdo con quienes participan y cómo se presentan y afrontan las luchas de poder de acuerdo con la posesión de medios para algún efecto deseado.

Por lo que la capacidad institucional de las federaciones municipales en estudio, debe ser fortalecida en sus orígenes, desde el marco institucional claro, conciso con un ordenamiento que le facilite la prestación de sus bienes y servicios, debe contar con una legislación que la legitime para ordenar o prohibir, tener los fundamentos jurídicos *erga omnes*, para que sus decisiones sean vinculantes para todos sus miembros, de manera que tanto sus capacidades políticas, organizacionales y administrativas no sufran menoscabo y se encuentren sustentadas y fortalecidas para que puedan operacionalizar sus funciones, tareas específicas, responsabilidades, habilidades técnicas, conocimientos, grados de cooperación, coordinación, estructura organizacional, recursos que disponen (económicos, competenciales, etc.), sistema de gestión, interacción política, capacidad relacional sí y con los demás actores públicos y privados de su entorno, representatividad de las autoridades locales en la Asamblea General de la Federación, entre otros.

Con base a lo anterior, se analizó en primer lugar el marco institucional que regula tanto el funcionamiento de las federaciones municipales, como la elaboración de planes reguladores cantonales y la gestión integral de residuos sólidos, ya que son las áreas cubiertas por los proyectos analizados. Posteriormente, se examinó los elementos que conforman la capacidad institucional. A continuación, se presentan los resultados obtenidos en estos temas.

6.1. Marco Institucional

A partir de la sistematización de la profusa información recabada en el proceso de investigación, se determinó que existe un único marco institucional que regula al régimen municipal costarricense, el cual tiene su génesis en la Constitución

Política de Costa Rica, por cuanto le otorga rango constitucional y le confiere autonomía para su desempeño como una entidad jurídica que goza de plena capacidad para gestionar y promover sus acciones en el cumplimiento de sus fines y propósitos.

El régimen municipal debe apegar sus actuaciones al ordenamiento jurídico costarricense y estar en consonancia con la satisfacción de los intereses del cantón en el cual está establecida una municipalidad.

El marco legal proporciona las bases sobre las cuales los gobiernos locales construyen, determinan el alcance y naturaleza de su accionar, está especialmente relacionado con temas de integridad y estatuto de las municipalidades respecto a las federaciones municipales y se encuentra en disposiciones, regulaciones, reglamentos, directrices y leyes interrelacionadas entre sí que marcan el norte accionario de los gobiernos locales y las federaciones municipales.

En las disposiciones legales se encuentran los lineamientos para determinar la estructura de la organización y la administración, sobre la forma en que deberán llevar a cabo su labor, los derechos y las responsabilidades de cada entidad, por lo tanto el marco legal faculta a la autoridad municipal para que lleve a cabo labores de administración de conformidad a la estructura detallada dentro de sus disposiciones, también este faculta a los gobiernos locales para conseguir recursos financieros y disponer de ellos de acuerdo a la normativa legal establecida, al asegurar con su régimen el buen fin de los mismos en la búsqueda de los resultados óptimos con eficiencia, eficacia y economías de escala que solo la mancomunidad les puede proveer.

El marco legal en materia municipal ha evolucionado en una compleja combinación de estatutos y regulaciones legales, reglas judiciales y disposiciones administrativas, así como normas informales.

La Ley N.º 7794 de 30 de abril de 1998, el CM vigente, le otorga un desarrollo normativo a los gobiernos locales al considerar temas estructurales: jurisdicción territorial, autonomía, atribuciones y marco competencial, organización, relaciones con otras entidades públicas y privadas, hacienda, tutela administrativa, entre otros, Título I del Código Municipal.

Así cada federación municipal tiene, a la vez, que acatar los instrumentos de la normativa nacional y específica que demanda cada proyecto analizado y, por lo tanto, FEDEMUCARTAGO debe obedecer la relacionada con la materia de ordenamiento territorial que se presenta de manera amplia en el capítulo IV y para FEDEHEREDIA su marco jurídico correspondiente es el régimen normativo de la gestión integral de residuos sólidos, la cual se expone exhaustivamente en el capítulo V.

Con este marco legal las municipalidades han perfeccionado su labor al desempeñar sus funciones con más claridad y seguridad jurídica, pues se ha construido con la praxis y el quehacer cotidiano de los gobiernos locales, atendiendo los problemas en la forma y práctica en que se le presentan, dotándolos del instrumento necesario para la resolución de conflictos, atención y canalización de las demandas de sus comunidades.

No obstante, para el federalismo municipal aún está incipiente un marco institucional consolidado y robusto. Por tanto, el marco legal y normativo municipal, define a las federaciones municipales como entes públicos, regidas al amparo de la Ley N.º 7794 que es el Código Municipal (CM), la Ley N.º 6227, a saber, la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y sus propios Estatutos.

En el contexto actual, las dificultades que se presentan para alcanzar un marco institucional propio para las federaciones municipales, radica en que los gobierno locales y las organizaciones a las que pertenecen estos, como la Unión de los

Gobiernos Locales (UNGL) y la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI), no están de acuerdo en que las federaciones municipales dejen de ser organismos de segundo piso y dependientes económicamente de ellos, al considerar que de otra manera sería restarles poder de actuación y de decisión, es decir, capacidad política.

Sin embargo, al no existir una legislación específica que regule a las federaciones municipales, sino que las rige solo lo establecido en el Código Municipal de 1998, hay varios aspectos de su funcionamiento poco definidos y deben ser complementados por normativa general de la administración pública, en sus propios estatutos, en los convenios o programa firmados o también en el proyecto o servicio concreto que presten en las comunidades y sus regiones.

6.1.1 Principales características de las regulaciones del federalismo municipal

La trascendencia del marco institución es que dota al federalismo municipal de características propias, dentro de las principales se encuentran:

Son organismos que facultan el asociamiento de varias municipalidades de una provincia, región o del país, con el fin de organizarse y desarrollar diferentes proyectos que beneficien en común a los gobiernos locales que las conforman, y así mismo a sus comunidades, grupos sociales y territorios.

Como se ha dicho, el federalismo municipal es la expresión manifiesta de la necesidad de organizarse e integrarse de los gobiernos locales, para obtener mayor fuerza de trabajo y optimizar la eficiencia y eficacia de los recursos y brindar en sus territorios, servicios con economías de escala para la búsqueda de soluciones a los diferentes problemas comunales y territoriales.

El federalismo municipal es una herramienta vital para el fortalecimiento y desarrollo del régimen municipal del país, dado que facilita la intermunicipalidad

con prácticas de mayor trascendencia y eficacia en la calidad de vida de las comunidades de los gobiernos locales que las integran, por cuanto, establecen de por sí y ante sí, relaciones de acercamiento comunitario para extender proyectos más allá de los límites cantonales.

De este modo, las federaciones municipales facilitan a los gobiernos locales el empleo de los medios y recursos que estimen convenientes para crear vínculos más estrechos entre los municipios respectivos en beneficio del intercambio y aprovechamiento de las ideas y las experiencias obtenidas.

El federalismo permite la unión de varias o la totalidad de las municipalidades de una provincia o interprovincialmente, con el fin primordial de afrontar en conjunto, la diversidad de la problemática que afecta al régimen municipal, con el propósito de alcanzar, en forma mancomunada, objetivos para hacer más eficaz y eficiente servicios específicos a la ciudadanía, fortalecer y modernizar las mismas instituciones municipales.

El federalismo municipal es una organización adecuada, para crear un órgano y definir las competencias de las relaciones con todas las municipalidades con un fin primordial, la búsqueda del bien común en favor de las comunidades y territorios en los que sirven y prestan servicios en satisfacción de sus necesidades y demandas.

Dado que la federación municipal es sostenida con el aporte de cada municipalidad que la integra, mediante el pago de cuotas ordinarias definidas previamente en los estatutos federativos, además dichos estatutos, también regulan las relaciones que se derivan del ejercicio mismo entre ella y los gobiernos locales para solucionar y mejorar los servicios indispensables en pro del desarrollo de cada localidad y región.

El federalismo municipal, facilita la financiación de proyectos de interés común a las municipalidades de determinada región, por lo que es conveniente que cuenten con su propia personería jurídica y fortalezcan la defensa de los intereses de los gobiernos locales que las conforman.

Además, sin perjuicio de la autonomía municipal, se debe otorgar al federalismo municipal funciones propias para que se organicen como entidades regionales que busquen la defensa del régimen municipal y para cada una de las municipalidades que la integran, para lo cual desarrolla e impulsa proyectos y obras de interés común, cuyo objetivo es facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus fines y de su administración con una mayor eficacia, eficiencia de sus acciones con economías de escala.

Por lo tanto, el federalismo municipal debe luchar por el fortalecimiento del régimen municipal costarricense, para lo cual debe, respaldar los esfuerzos que con este propósito se planteen y, promover el desarrollo armónico de los cantones que la integran para mejorar el bienestar de sus comunidades.

También debe defender la autonomía que por mandato constitucional les corresponde a los gobiernos locales, establecer metas comunes con el objeto de planificar, coordinar, y ejecutar aquellas obras que por su costo y magnitud superan las posibilidades particulares de todas o algunas de las municipalidades que la integran.

El federalismo debe servir como puente entre sus gobiernos locales, sus autoridades y los dirigentes comunales, para superar diferencias intercantonales y propiciar el desarrollo armónico en cooperación con organismos comunales e instituciones estatales.

El federalismo municipal puede aportar la dimensión de lo local y de la territorialidad, con participación ciudadana en los procesos regionales de planificación del desarrollo; a la vez que puede impulsar proyectos específicos de

desarrollo regional o sub regional (económicos, sociales, culturales y ambientales), en alianza con actores regionales, nacionales o de la cooperación internacional.

Entre las principales razones que han existido, para crear una federación se destacan: fortalecer la gestión de las municipalidades miembro en áreas específicas comunes a todas; la coordinación regional; propiciar el desarrollo de sistemas de información y de comunicación en el plano cantonal y regional; posibilitar el desarrollo de proyectos comunes para atender necesidades similares.

El federalismo municipal incrementa la competitividad local y regional a través de la prestación de servicios con economía de escala, facilita la asesoría de diversa índole y la representación regional, todo con base en la integración de diversos municipios que propician la cohesión y coadyuvan a la consecución de objetivos en procura del bienestar de la comunidad local y territorial.

Las federaciones municipales son organizaciones de segundo piso y surgen de común acuerdo entre los gobiernos locales que las crean, también las reformas sufridas por el Código Municipal han facilitado su surgimiento, tienen como base legal y pilar sus correspondientes estatutos, esto de acuerdo con el Título II: Relaciones Intermunicipales, Capítulo Único del Código Municipal.

La situación política, organizativa y administrativa de las federaciones municipales son un reflejo de lo que acontece en los gobiernos locales, persisten los conflictos partidistas y entre sus autoridades.

Por lo tanto, existe la carencia de una correlación directa entre la normativa de los gobiernos locales y la conformación del federalismo municipal, que traiga claridad y seguridad para el éxito en la prestación de sus bienes y servicios tanto comunales como regionales. Las federaciones municipales se manifiestan preocupadas ante la situación jurídica que afrontan, porque de un momento a otro se pueden ver confrontadas con criterios jurídicos contrarios a lo que en un

momento les favorecía en su opinión y han ejecutado hasta el momento, esto les afecta en diversos ámbitos de su quehacer.

Algunas disposiciones enmarcadas en el Código Municipal sí son de acatamiento obligatorio para las federaciones municipales, por cuanto son los gobiernos locales con fundamentación en el CM que se asocian para crearlas.

Otra prerrogativa que afrontan las federaciones municipales, es que tanto la Procuraduría General de la República (PGR), como la Contraloría General de la República (CGR), son las instancias que brindan los criterios técnicos y llenan los vacíos normativos para la ejecución de sus obligaciones y responsabilidades.

El federalismo debe contar con recursos económicos y suficientes, sin embargo, esto no ocurre, dado que dependen financieramente de las transferencias que les realizan los gobiernos locales, lo que las vuelve vulnerables y dependientes, este es un vacío que el marco constitucional tiene con respecto al federalismo municipal.

Otro faltante del federalismo municipal por la forma en que está constituido es plantear recomendaciones concretas de reforma y complementación de leyes atinentes al régimen municipal, así como, favorecer y estimular la participación de la comunidad en el gobierno local.

Una de las ausencias dentro del marco legal es que la federación municipal es sostenida con el aporte de cada municipalidad que la integra, sin embargo, no existe pena que obligue a los gobiernos locales a realizar sus transferencias de manera puntual y responsable, lo que afecta las relaciones y gestión que se derivan del ejercicio mismo entre ella y los municipios para solucionar y mejorar los servicios indispensables en pro del desarrollo de cada localidad y territorio.

Lo anterior, las vuelve frágiles, por cuanto en el Código Municipal existen vacíos, para que la normativa sea fuerte se debe recurrir a criterios de otras entidades, respecto de los esclarecimientos de sus funciones y atribuciones. Ante esta realidad de inseguridad jurídica, que afrontan las federaciones municipales costarricenses cotidianamente, les da temor realizar consultas por los vacíos persistentes en su marco institucional, pues al ser criterios técnicos y no leyes, eso les deja a la interpretación o juicio de quien atienda la respectiva consulta.

También existe un vacío legal derivado de la insuficiencia de un marco institucional propio que afecta al federalismo municipal y es la posibilidad de cambio de opinión en poder de las instancias consultivas, las cuales emiten sus criterios de acuerdo con la evolución de la experiencia, la praxis y el conocimiento adquirido en el desarrollo de las funciones del federalismo municipal.

Las federaciones municipalidades contribuyen con la solución de la problemática que deben afrontar los gobiernos locales, les ayudan a extender su prestación de bienes y servicios con eficiencia y eficacia allende de sus territorios y comunidades, empero, para ello se ven cubiertas por el entramado de la institucionalidad del país, los vacíos legales que les dificultan su desempeño funcional y la oportunidad que representan para los gobiernos locales para generar sinergias y economías de escala.

No obstante, para el federalismo municipal propiamente no existe un marco institucional específico y propio, sino que este se deriva desde el de los gobiernos locales y de los dictámenes que han emitido órganos como la Sala Constitucional (SC), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR), lo que representa una limitación considerable para el funcionamiento de las federaciones municipales, por las barreras que se les impone al ser insuficiente el marco actual para su accionar.

Un ejemplo de lo anterior, tanto para la FEDEMUCARTAGO como para la FEDEHEREDIA, es que comparten una situación similar de morosidad por parte de los municipios que las integran.

Ante lo cual han acudido con base en los argumentos esgrimidos por parte de sus asesorías jurídicas a las instancias judiciales correspondientes, para hacer valer sus derechos y recuperar los dineros adeudados, y encontrar alguna argumentación que les fortalezca y respalde en funcionamiento y accionar de gestión administrativa.

No obstante, las entidades consultadas, referidas anteriormente, sostienen el criterio en sus respectivas respuestas, que, desde el principio de legalidad, que si en los estatutos federativos no consideraron la potestad que se consulta, no hay forma de hacer cumplir a un gobierno local con su responsabilidad y no existe manera alguna, por ejemplo, de cobrarle los adeudos dejados de pagarles a la federación municipal.

De lo expuesto se deduce que la generación de normativa por parte de los entes reguladores y contralores ha surgido por la necesidad que tienen los gobiernos locales de fortalecer a las federaciones municipales para prestar bienes y servicios como elementos claves del desarrollo y bienestar de sus comunidades, con este propósito deben contar con un marco institucional el cual les genere ventajas competitivas a los gobiernos locales, vía los acuerdos de conformación del mancomunismo y al buscar siempre prestar más y mejores servicios con eficiencia, eficacia, economías de escala y mejorar la estrategia para alcanzar el pleno empleo de los escasos peculios con que cuentan para su ejercicio y el avance de sus intereses.

Por lo anterior, es que las federaciones municipales, deberían realizar los esfuerzos necesarios para contar con su propio marco constitucional, para evitar ser sujetas de los vaivenes políticos a los que muchas veces son sometidas,

retrasando su accionar, buen desempeño y destiñendo su imagen ante los diferentes actores y la ciudadanía en general.

Inmediatamente, se exponen las particularidades en las normas que rigen las ordenaciones correspondientes a la formulación de los planes reguladores cantonales.

6.1.2 Principales características de las regulaciones en materia de planes reguladores cantonales

La Ley N.º 4240, de Planificación Urbana data de 1968, tiene como objetivo promover ordenadamente el crecimiento de los centros urbanos con equilibrio y ampliación tanto en lo urbano como en lo rural, de manera que exista una distribución poblacional de las actividades económicas en los cantones y regiones.

De este modo, un factor que impacta el desarrollo del proyecto de planes reguladores cantonales, es que las autoridades desconocen su funcionalidad y su razón de ser y con la toma de sus decisiones obstaculizan los alcances y sus logros, en efecto se vuelve una paradoja porque después esas mismas autoridades pierden el interés en apoyarlo, pues sus resultados son vagos o bajos en cuanto a las repercusiones en sus localidades con servicios concretos.

De acuerdo con Weber (1984), la estructura de las federaciones municipales, desde dominación jurídica, política, organizativa y administrativa es lleva a la praxis por la burocracia institucional, por lo que a su vez se ven influenciadas con lo que acontece en los gobiernos locales, lo que las vuelve vulnerables, por cuanto, en el Código Municipal existen vacíos para que la normativa sea fuerte respecto de los esclarecimientos de sus funciones y atribuciones, por lo tanto tiene una correlación directa con su existencia y para el éxito en la prestación de sus bienes y servicios tanto comunales como regionales, que les facilite el acatar la abundante y dispersa reglamentación normativa referida a la formulación y elaboración de los planes reguladores cantonales.

Aunado a lo anterior, las federaciones municipales adolecen de toda índole de recursos para contar con los elementos, instrumentos y herramientas, los cuales faculten el establecimiento de una estrategia de comunicación orientada a vincular su quehacer con los distintos gobiernos locales que las integran y, de esta forma se sientan con la propiedad de exigirle a sus gobiernos locales, la sujeción a los programas y proyectos federativos, con resultados de desarrollo en sus comunidades y regiones que propendan al bien común y con un uso óptimo de recursos con eficiencia, eficacia y economías de escala.

El proyecto que desarrolla FEDEMUCARTAGO de planes reguladores cantonales tiene que llevarse a cabo con una normativa la cual regula el servicio prestado, esto por cuanto al no estar plenamente precisado preceptivamente el funcionamiento se debe complementar con la normativa general de la administración pública el proyecto que desarrolla y tutela el ordenamiento territorial o que, en su defecto, posee implicaciones relevantes para este, dado que es emitida desde 1968.

Al respecto la ley ha venido a ser complementada con decretos, reglamentos, leyes conexas, votos de la Sala Constitucional, entre otros, para poder hacerla efectiva, no obstante, en muchas ocasiones ha ocurrido lo contrario y se ha producido un entramamiento en su aplicabilidad.

De ahí que, a través de la normativa anterior, le han puesto la obligatoriedad de que los planes reguladores cantonales deben incorporar variables como vulnerabilidad, ambiental, socioeconómicas, infraestructura, perspectiva de género, que son extremadamente complejas, gran peso y de mucho trabajo y la FEDEMUCARTAGO, no cuenta con los recursos ni el personal para la magnitud de esa labor, lo que ocasiona que cada vez sea más enmarañado la formulación de un plan regulador cantonal.

Así como cualquier otro cuerpo Jurídico o decretos vinculantes que correspondan a los intereses del plan regulador cantonal.

En materia de planes reguladores cantonales, la regulación ha estado bastante desactualizada, existe dispersión y es escasa, no obstante, lo supracitado, por cuanto, no se ha abordado integralmente el tema, sino que se ha ido tratando de forma parcial y es de reciente aprobación sus últimas incorporaciones, en el año 2010.

6.1.3 Principales características de las regulaciones en materia de gestión integral de residuos sólidos

Según la Contraloría General de la República (2007), en materia de gestión integral de residuos, existe desvinculación en su abordaje y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 para su gestión, la normativa es emitida de manera ininterrumpidamente de gobierno a gobierno y los entes encargados de la operabilidad han fallado y han sido incompetentes (CGR, 2007, p. i).

La reglamentación que regula la materia de gestión integral de residuos sólidos no señala un ente rector, sin embargo, se puede decir que el Ministerio de Salud, cuenta con una mayor jerarquía en el tema y en su coordinación tiene falencias, dado que se presenta el hecho que se emiten proyectos de gobierno, que le dan esa facultad a otras dependencias, que emiten reglamentación de manera descoordinada, lo que facilita una gestión contraindicada e improcedente de la gestión integral de residuos en el país, con implicaciones en la FEDEHEREDIA y que repercute en la salud y en el ambiente de sus comunidades y regiones (CGR, 2007, p. i).

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2007), la gestión integral de residuos sólidos, no tiene una definición propia, dado que (...) la legislación nacional no diferencia entre los términos basura, desecho, desperdicio y residuo, (...), (CGR; 2007, p. 1), lo que provoca confusión al momento de abordar y tratar el tema, tanto en ámbito público como en el privado.

Esto es muy complejo dado que dificulta un abordaje coherente y con programas educativos para afrontar la problemática y es un referente de distracción para llegar a las comunidades, los diferentes actores sociales y las regiones, por lo tanto, se genera una execrable gestión, dado que ello permite la invisibilidad de la problemática, no se puede cuantificar, ni dimensionar su impacto en la salud de los habitantes (CGR; 2007, p. 2).

Dada esta particularidad normativa, el control y la vigilancia en la gestión integral de residuos sólidos, se realiza desde diferentes aristas específicas, prioritariamente la disposición final de los desechos, y en segundo lugar se desarrollan las etapas de generación, separación y tratamiento de los mismos. Estas son acciones conjuntas que se llevan a cabo para tratar y abordar la problemática de forma cercada, son actividades débiles que no incitan cambios en la conducta y comportamiento en las comunidades y región herediana.

En resumidas cuentas, lo anterior no ha calado en la formación de una conciencia ambiental sobre la generación de residuos sólidos, conducente a una inconveniente gestión de la salud con impactos negativos sobre el deficiente manejo y disposición final de los residuos sólidos, con afectación en las comunidades y la región herediana.

Respecto a la falencia de un ente rector en materia de gestión residuos sólidos, es clara su ausencia, la CGR (2007), señala

(...) no existen mecanismos de coordinación formales con los actores involucrados en la materia de residuos sólidos, como lo son el Ministerio de Ambiente y Energía y las municipalidades; ii) iniciativas actuales como lo es el Proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos presenta serias confusiones en torno al concepto de dirección política que incide directamente en la coordinación con otros actores; iii) los proyectos gubernamentales tal como el Plan nacional de residuos sólidos (CGR, 2007, pp.34-35).

En resumen, en materia de gestión integral de residuos sólidos, existe escasa reglamentación, como lo concluye el Informe de la Contraloría General de la República del 2007, INFORME No. DFOE-PGA-41/2007, 30 de noviembre de 2007.

6.1.4 Principales resultados obtenidos en relación con el marco institucional de las regulaciones en materia de planes reguladores cantonales y la gestión integral de residuos sólidos

De acuerdo con las reglas para el funcionamiento de las federaciones municipales y al tenor de las regulaciones para la ejecución de los proyectos que desarrollan tanto FEDEMUCARTAGO como FEDEHEREDIA y según la normativa que rige el correspondiente marco institucional, se presentan los principales resultados de la investigación.

Una consecuencia presente es que al no estar plenamente precisada la normativa del funcionamiento de las federaciones municipales, esta se debe complementar con preceptos generales, sea de la administración pública o del proyecto específico que desarrollan, en este caso, por ejemplo, la legislación que rige para los planes reguladores cantonales y para la gestión integral de residuos sólidos.

En materia de los planes reguladores cantonales, y ante la diversidad normativa, la Mesa de Enlaces Técnicos obtiene gran relevancia al momento de desarrollar su labor de coordinación para que la FEDEMUCARTAGO, pueda desenvolverse en su labor regional en los proyectos de los planes reguladores cantonales de la provincia de Cartago, por cuanto le facilita el trabajo de coordinación política, la fortalece organizacionalmente y le suministra considerables ahorros de tiempo y le facilita que le ofrezcan a las comunidades una respuesta para el bienestar común en todos los ámbitos que toca un plan regulador cantonal, además de que administrativamente le resuelve el problema de gestión del recurso humano.

Respecto a la legislación correspondiente a los planes reguladores cantonales la reglamentación ha estado bastante desactualizada y no se ha realizado una actualización propia e integral, sino más bien, se hacen regulaciones de “actualización” a luz de las consultas que se les realizan a los organismos específicos (CGR, PGR y SC), quienes emiten disposiciones vinculantes, y esto ha provocado que las regulaciones aporten más complicaciones y complejidades, aunque el fin perseguía lo contrario.

Consecuentemente la extensa tramitología que hay cumplir en materia de ordenamiento territorial para la formulación y elaboración de los planes reguladores cantonales, se debe a la carencia de un ente central y regulador, por esta situación la Sala Constitucional pese a la existencia de diversas leyes referidas a la materia, ha dispuesto que tanto la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA) como el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), sean instancias de consulta obligatorias para que los planes reguladores cantonales cuenten con estudios de factibilidades ambientales e hidroeléctricas como requisitos de aprobación.

Así pues, de acuerdo con el Programa del Estado de Nación (2014), lo anterior es una causa más de obstrucción, por cuanto, tanto el SETENA como el SENARA, no cuentan con una capacidad organizativa y administrativa, que les facilite atender en tiempo y forma las demandas del análisis complejo como lo son las estipulaciones establecidas en los planes reguladores cantonales, lo que ocasiona atrasos importante o la desestimación del proceso de aprobación para los gobiernos locales (PEN, 2015, p. 6).

En síntesis, (...) la dispersión normativa, las limitantes institucionales y la carencia de entes públicos centralizados o regionales que defiendan el interés colectivo del ordenamiento territorial, reflejan un déficit de gobernanza, una carencia de ingeniería para incidir sobre el territorio (PEN, 2015, p. 287).

En cualquier caso, han existido esfuerzos que propenden superar la problemática de la disposición integral de los residuos sólidos, empero, tales iniciativas han resultado insuficientes, dado que el abordaje y el tratamiento de los residuos sólidos, resulta ser incompetente para brindar una solución a las demandas y necesidades de las comunidades y territorios, aunque los esfuerzos de estas medidas suponen la intención de solventar el problema de la disposición de los desechos, han sido a todas luces insuficientes para solucionar una situación tan complicada y crónica que lleva años sin ser resuelta de manera integral.

Tampoco se vislumbra en forma expresa, el deseo real de procurar un manejo adecuado de los residuos; a efecto de implementar políticas y acciones para promover prácticas de reciclaje en los hogares, acciones de tratamiento de residuos en las industrias y finalmente una adecuada disposición de los residuos en los rellenos sanitarios, y por ende disminuir los efectos adversos para la salud de las personas y el ambiente.

6.2 Capacidades Institucionales de la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO)

Se realizan las conclusiones finales de la capacidad institucional para la Federación de Municipalidades de Cartago, en sus correspondientes niveles, el nivel macro que responde a la capacidad política y el nivel meso que está conformado por la capacidad organizativa y la capacidad administrativa, y se finaliza con las conclusiones sobre la capacidad administrativa de la Unidad de Asesoría de la FEDEMUCARTAGO, para la gestión de su proyecto de planes reguladores cantonales (PRC) de la Provincia de Cartago.

Capacidad Política

Esta dimensión se refiere a la arena política en donde se presentan los intereses partidarios y personales, ideologías, acuerdos, negociaciones, entre otros, representados en los gobiernos locales, en la asamblea general, los consejos directivos, la dirección ejecutiva y la coordinación del proyecto de la federación municipal tanto en el ámbito interno como en el contexto o ambiente externo.

En la FEDEMUCARTAGO la relación política es una red que define el modo de actuación y de interacciones entre los actores políticos, red que fue constituida por sus jerarcas e inicia desde el momento en que logran el acuerdo para crear una federación municipal, otorgándole: estructura, recursos económicos, responsabilidades y funciones, estas relaciones entre diversas autoridades que la conforman se vuelve tensional en la asignación y distribución de los recursos económicos, en la designación de responsabilidades y en la selección de los programas y proyectos a escoger, en la forma de distribución del poder, esto se da porque las autoridades de la federación son las mismas de los gobiernos locales.

Sin embargo, el rol protagónico que mantiene una autoridad en su municipio es diferente al rol que ejerce en la federación donde debe conciliar para impulsar un programa o proyecto de su interés, también la federación cuenta con otros órganos de decisión con los que se debe negociar y alcanzar consensos: la asamblea general y el consejo directivo.

Lo anterior se presenta cuando los jerarcas se quedan sin espacio de negociación y los mecanismos formales no son suficientes para zanjar una disputa y es cuando aparecen los componentes informales, y si estos no tienen algún efecto, el recurso alternativo al que recurren es al factor económico, dado que existe una alta dependencia de la federación hacia estos.

Otro argumento al que recurren los jerarcas, es que consideran que es muy poco lo que reciben a cambio de los recursos financieros que trasladan a la

FEDEMUCARTAGO y, que en la municipalidad correspondiente se podría hacer más con esos recursos.

También otro elemento presente son los obstáculos que encuentran cuando se debe elegir un programa o proyecto a desarrollar en la FEDEMUCARTAGO, dado que los jefes que más recursos aportan, quieren imponer sobre esa base, su criterio sobre los municipios que menos aportan.

Por consiguiente, la capacidad política se presenta en un espacio de negociación como lo es la Asamblea General, la cual es la responsable de la aprobación de los proyectos que se van a desarrollar en la FEDEMUCARTAGO. La lógica de negociación es la usual en este tipo de órganos colegiados, donde se dan alianzas, negociaciones y una fase de debates, problematización y creación de consensos; esta es la forma en que se relacionan los actores políticos, con negociaciones y luchas de poder que están originadas en intereses partidarios, ideológicos, personales y comunales, los cuales son expresados por medio de la voluntad política en la manera en que se distribuye y acepta el poder.

El segundo espacio de gestión política es el Consejo Directivo, donde se trasladan los acuerdos respectivos sean positivos o negativos, por cuanto es el que tiene la responsabilidad de elaborar los planes conjuntos, es así como, procede la acción federativa, según sea el tema a tratar.

Posteriormente se pasa a la Dirección Ejecutiva de FEDEMUCARTAGO para la ejecución pertinente, en donde las personas que no quedaron satisfechas en las fases anteriores, vuelven a ejercer presiones de todo tipo, lo que vuelve vulnerable la posición de la persona que ocupa la dirección ejecutiva, por lo que los proyectos de interés comunal pueden quedar relegados por los mecanismos de negociación que se dan.

Las motivaciones que la gente brinda para ser parte activa de la red política son diversas, pero la principal es que les tocó estar ahí, es interesante la figura del

veto al cual recurren los municipios más grandes y de mayor poder económico, tanto en la Asamblea General como en el Consejo Directivo, sobre todo porque no tiene asidero legal, pero los jefes lo hacen por medio de la dilación de la transferencia del recurso económico, para bloquear la ejecución de un proyecto o con amenazar de hacer abandono de la FEDEMUCARTAGO, además apelan al poder de convencimiento en una reunión informal para no aprobar determinado proyecto, programa, actividad o actor.

Por medio de la capacidad política es que desarrolla sus actividades la federación municipal, considerando el entorno legal, económico, político, social y cultural en el cual presta sus servicios de acuerdo con los convenios alcanzados o su constitución estatutaria, por medio de una red establecida con el sector público, privado y los actores sociales con el fin de negociar y alcanzar soluciones, para lo cual cuenta con la normativa que tienen que cumplir, esta es la cualidad en que interactúan los actores políticos entre sí, es decir los alcaldes y alcaldesas entre ellos, los consejos municipales, la asamblea general y el consejo directivo, además de la ciudadanía, así como los diversos grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública, tanto del quehacer municipal como en el proyecto de los planes reguladores cantonales.

También se presentan incidencias en las sesiones de trabajo, las cuales se ven afectadas por las negociaciones y las luchas de poder, ya que no se avanza en temas de interés que les permitiría a los gobiernos locales y a la federación poner en marcha proyectos que se podrían desarrollar en asociativismo, para que culminen exitosamente en beneficio de las comunidades y regiones.

La capacidad política presenta varias consideraciones, ya que muchas veces aun cuando los gobiernos locales son elegidos por los miembros de la propia comunidad a la que representan, las personas elegidas no muestran interés en resolver las situaciones de la comunidad que las eligió, por cuanto primero priman reiteradamente en la toma de sus decisiones los aspectos políticos partidarios, o hasta sus posiciones personales, lo que obstaculiza el éxito en las funciones de

los órganos a los que representa, y pone en conflicto las fuerzas internas y hasta externas para desarrollar los proyectos de interés ciudadano en la búsqueda del bien común.

Hay que considerar que las personas que integran los gobiernos locales, y estos a su vez las federaciones municipales, son electos popularmente, lo que las convierte en organizaciones políticas por antonomasia, constituidas por políticos cuya esencia es hacer política.

Existen aspectos de la capacidad política, escenarios que resultan fluidos y que evidencian un uso adecuado de los recursos y de la información compartida por las personas participantes en este estudio, los cuales se logran gracias a la comunicación y coordinación entre los gobiernos locales y los personeros de la federación, para la optimización de recursos en beneficio de la atención de demandas ciudadanas y regionales. Estos acuerdos consensuados políticamente, son bien vistos en las comunidades por la presencia de los gobiernos locales en la atención de sus necesidades.

El trabajo realizado de la federación municipal, es interesante, desde la capacidad política, ya que posibilita el establecimiento de convenios con instituciones públicas de diversa índole, que tengan relación con la temática de los proyectos que se desarrollan desde estas instancias de segundo piso con eficiencia, eficacia y economías de escala en la prestación de bienes y servicios tanto comunitarios como regionales.

En la FEDEMUCARTAGO la capacidad política para su operación requiere de una base técnica que sustente sus decisiones políticas, por lo tanto, debe contar con órganos técnicos especializados y actualizados para atender las áreas que sean prioritarias comunitaria y regionalmente, de ahí la vinculación estrecha con la capacidad organizativa para el desempeño de su gestión y la imperiosa necesidad

de fortalecer la capacidad administrativa de su Unidad Técnica de Asesoría, para contar con una buena capacidad institucional que le permita desarrollarse y cumplir con el objetivo de contribuir al desarrollo.

Desde la capacidad política, el papel del federalismo municipal se perfila como un lugar de encuentro y articulación de acuerdos y negociaciones de los gobiernos locales y de creación de vínculos con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia, institucionalidad pública, entre otros, para generar una visión comunal y regional estratégica de sus procesos, apuntalado por un contingente de profesionales, técnicos, líderes políticos y sociales, que son quienes dan vida a las iniciativas, programas y proyectos que llevan a cabo en donde los recursos con que los gobiernos locales transfieren a la federación se permite hacer más con menos.

Dado que el aporte se convierte en una fuerza sinérgica, dada la dependencia recíproca entre quienes conforman una federación, porque ningún gobierno local tiene, por sí sólo, todos los recursos requeridos para resolver los problemas y demandas de sus comunidades, por tanto, la cooperación, es un objetivo de la red para tomar decisiones compartidas, donde todos se hacen cargo de llevar a cabo las decisiones tomadas en la federación.

Lo anterior por cuanto, la composición de las federaciones depende del interés de los gobiernos locales para crear una o para formar parte de una ya existente, y transferir los recursos financieros que permitan dar contenido económico a los programas y proyectos a desarrollar y, por lo tanto, hacerlos sostenibles y viables en la cobertura de necesidades de la propia federación y de las demandas de las comunidades y sus regiones.

Por otro lado, no se puede obviar, que las federaciones municipales son organizaciones que se establecen a partir de un interés mostrado por los gobiernos locales para resolver situaciones propias de sus comunidades y que

ellos no podrían resolver de manera individual, lo que lograrían al agruparse para resolver situaciones mayores dado que todos los municipios reciben un beneficio.

Con respecto a la dimensión política la Unidad Técnica y su proyecto de planes reguladores cantonales en la región cartaginesa, no se ve afectada, ya que ella se dedica a realizar su labor conjuntamente con la Mesa de Enlaces Técnicos en una relación fundamentalmente técnica, dejando la política para la cumbre estratégica de la FEDEMUCARTAGO.

Capacidad Organizativa

Esta dimensión consiste en la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas, de acuerdo con su estructura organizacional, los recursos con los que cuentan sean económicos, competenciales, sistemas de gestión, funciones y tareas específicas.

Se refiere a la fortaleza que le permite a la federación desarrollar su capacidad de gestión y se centra en el fortalecimiento organizacional como área de intervención, en ella se encuentran los sistemas para mejorar su desempeño laboral y el desarrollo de los procesos de construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales, para relacionarse con otras organizaciones y actuar con eficiencia y eficacia en el aprovechamiento de las economías de escala y el óptimo uso de sus recursos.

La estructura organizativa de la FEDEMUCARTAGO, está constituida por los órganos de gobierno de mayor jerarquía que son su asamblea general como autoridad máxima y encargada de definir las políticas institucionales, el concejo directivo como órgano inmediato superior y tomador de las decisiones estratégicas y la dirección ejecutiva como autoridad administrativa máxima de ejecución.

Esta estructura le permite trabajar de manera menos politizada, por cuanto la integración de sus órganos superiores no es exclusiva de los jefes de los gobiernos municipales, sino que puede ser cualquier miembro representante de cada municipio, elegido por el consejo municipal correspondiente que la integre.

El origen de sus recursos son las transferencias de los recursos financieros que le realizan los municipios que la integran, las cuales realizan los giros con atrasos lo que obliga a la dirección ejecutiva a ejecutar el presupuesto de manera cautelosa para afectar lo menos posible la ejecución de las tareas asignadas y cumplir con sus responsabilidades tanto internas como externas.

Una gran dificultad que tiene la federación municipal es su forma de financiamiento, el cual es exclusivo de los aportes económicos que les transfieren los gobiernos locales que la integran, por ende, tiene que contar con estructuras organizacionales acordes con sus capacidades institucionales reales, deben de crear sólo los órganos que puedan sostener para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades de forma eficiente, eficaz y con economías de escala, lo que la limita a fortalecer la capacidad institucional y organizativa federativa.

La anterior dependencia hacia los recursos financieros y una alta incertidumbre en el lapso tiempo en que se giraran, provoca una alta rotación en el personal de la FEDEMUCARTAGO, lo que impacta por ejemplo en los procesos de planificación estratégica, en el sentido de que se contrata gente sin experiencia en un tema tan sensible como lo es la prospectiva organizacional y afecta su proceso de rendición de cuentas en las entidades correspondientes, por ejemplo, se puede citar que la Contraloría General de la República (2016), ha expresado, que no hay vínculo entre los objetivos, las metas y los indicadores.

Otra dificultad que enfrentan las federaciones municipales, es la falta de una planificación estratégica que les permita contar con un diagnóstico de atención de necesidades y de las demandas que les realicen sus comunidades y regiones,

para lo cual el proceso de planificación estratégica debe ser formulado, elaborado y consensuado con la participación de las autoridades de cada gobierno local que las integran, y por consiguiente responda a las expectativas organizacionales y de sus comunidades y regiones, lo que les facilitaría el cumplimiento de sus metas y alcanzar resultados satisfactorios en la evaluación de su desempeño.

También se deben alinear los objetivos de la federación municipal en la elaboración del plan estratégico con los objetivos estratégicos de los gobiernos locales de manera que respondan a sus necesidades y las de sus comunidades, con ejes, acciones, priorización y jerarquización de proyectos, considerando las disposiciones de la asamblea general, los concejos directivos y concejos municipales, los cuales deben contar con la debida documentación para la respectiva evaluación y rendición de cuentas, para cumplir con las disposiciones normativas correspondientes.

La dinámica organizativa de las federaciones municipales les facilita desarrollar los sistemas de gestión para la fortaleza de competencias funcionales y tareas específicas que les fueron encomendadas en sus correspondientes estatutos, es el catalizador para desempeñar las responsabilidades y prestar una operabilidad de manera más eficiente, eficaz y con economías de escala.

La federación municipal, de contar con una estructura organizacional robusta tendrían una mayor capacidad para rendir cuentas, realizar análisis, suministrar información precisa y contar con la posibilidad de establecer objetivos y metas con impacto en sus programas y proyectos al servicio de la comunidad, y de la región territorial en la que sirven, llevando con ello progreso en áreas esenciales, empero la falta de recursos económicos limita esta aspiración del federalismo.

La estructura organizativa de las federaciones municipales en el contexto actual, debe estar respaldada por las estructuras organizativas de los gobiernos locales, para que de esa manera puedan atender la asignación de las competencias que se les atribuyen particular y específicamente, y que, el ordenamiento jurídico les

estipula, así como atender las responsabilidades que se les confieren en la toma de decisiones político-administrativas.

Por lo que se debe brindar seguimiento al proceso de fortalecimiento de la estructura organizacional, administrativa y técnica de FEDEMUCARTAGO, con la dotación de los instrumentos y herramientas técnico-administrativas para el mejoramiento de sus productos, específicamente para integrar una estructura organizativa más apuntalada, y emitir sus procesos con claridad, transparencia y facilidad de operación, con la debida articulación y actualización del manual de clases y puestos en relación con los métodos organizacionales.

La capacidad organizativa les permite a las federaciones municipales un alto grado de compromiso en las acciones que las desafían durante el proceso de gestión en medio de un entorno dinámico, para el desarrollo de su gestión y una oportuna respuesta hacia sus responsabilidades, ella cuenta con un reglamento autónomo de organización y servicio, empero para que cumplan cabalmente con sus responsabilidades y tengan éxito en el desarrollo de sus competencias se les deben de asignar los recursos financieros suficientes y necesarios, así como definirles con certeza y sin ambigüedades las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización.

Sin embargo, para ello deben tener una estructura con autoridad jerárquica y jurídica para coordinar interinstitucionalmente, y relacionarse con otras entidades para la construcción de redes, tanto entre los gobiernos locales como con la sociedad civil, para que de esta manera puedan ejercer sus funciones con una clara capacidad de liderazgo, que les brinde la aceptación y el reconocimiento de los otros actores y de la sociedad civil.

La capacidad organizativa es aquella con que cuenta la federación para establecer las estrategias de cooperación, coordinación y negociación con otras organizaciones por medio del recurso humano y, que hace plausible ejecutar los

objetivos y las metas organizacionales de manera más eficiente y eficaz, son los conocimientos y habilidades técnicas del recurso humano para ofrecer bienes y servicios integrados en las estructuras políticas y organizativas con economías de escala, para lo cual debe contar en el apoyo de los recursos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades, por ejemplo contar con los sistemas de gestión mínimos para tal efecto, lo que en la FEDEMUCARTAGO no se cumple, por cuanto no tiene los recursos para dedicarlos a fortalecer su capacidad de gestión.

A su vez, esa sería la manera en que la federación municipal proveería información y suministraría rendición de cuentas de su ejercicio laboral, función que es responsabilidad de ejecutar por su recurso humano en las áreas primordiales donde ejercen competencias, aplicando de manera efectiva los recursos materiales y tecnológicos para gestionar la producción de valor público, para lo cual debe sortear las limitaciones, con que cuenta para la realización de sus acciones fundamentales, esto le facilitaría fortalecer su capacidad organizativa a la federación, sin embargo, el mismo argumento siempre está presente, no hay recursos para esas necesidades, por lo que la federación hasta que no cambien esas razones, seguirá con una capacidad organizativa limitada.

La federación municipal tiene una gran inseguridad económica y financiera, por la inconsistencia en la transferencia de sus recursos económicos, además de no contar con la infraestructura propia para atender sus responsabilidades y llevar a cabo sus competencias en las comunidades y regiones en las que funcionan.

De acuerdo con lo anterior, un obstáculo relevante es la carencia infraestructura propia, para brindar una estructura organizativa óptima, lo que le ocasiona a la federación debilidad en los procesos y las funciones sustantivas, generando atrasos en el soporte que deben brindar a las municipalidades, lo que conlleva a que no utilicen de la mejor manera los recursos, provocando incidencia en la política interna y en la dificultad de la comunicación para el cumplimiento de sus objetivos, lo que les limita la posibilidad de brindar el asesoramiento oportuno y

adecuado, que le facilitaría una infraestructura propia y coadyuvaría en el fortalecimiento de la capacidad organizativa.

Los hallazgos que se encontraron con respecto a la capacidad organizativa de la FEDEMUCARTAGO, son reflejo en la Unidad Técnica, la cual se limita a trabajar con lo que le puedan ofrecer, hay que mencionar que la Unidad Técnica podría contribuir de mejor manera al fortalecimiento de la capacidad organizativa de la federación, pero la forma en que está estipulo que debe desempeñar su trabajo la limita.

Con respecto a lo anterior, es digno de reconocer que la Unidad Técnica, fortalece con su trabajo y en especial con la coordinación del proyecto planes reguladores cantonales la capacidad organizativa de la federación, a pesar de no contar con disponibilidad de recursos financieros de manera directa para su ejecución, la hace más visible y le otorga algún grado de liderazgo en ese contexto.

Capacidad Administrativa

Consiste en las habilidades técnico-burocráticas, de los individuos que laboran en las federaciones municipales requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales, a través de los conocimientos y habilidades del recurso humano, para establecer los grados de cooperación y coordinación de las organizaciones con más eficiencia y eficacia, considerando los materiales, técnicos y sistemas de información que conectan las áreas, departamentos, servicios y negociados integrados en tales estructuras políticas y administrativas.

La planilla de FEFDEMUCARTAGO es la más grande de todas las federaciones municipales, a pesar de esto es insuficiente para atender todas las demandas de los gobiernos locales que la integran y las de la propia federación, y el proceso de selección y reclutamiento de personal, inclusive lo hace otro municipio que no es la federación.

De la misma manera se encuentra el resto del personal, el cual cuando se realiza la asamblea general, que es una vez al mes, y en cada municipio, tiene que trasladarse a esa comunidad en sus propios vehículos o medios, sin que se les reconozca esa disponibilidad dado que también deben trasladar todo el equipo necesario para realizar la asamblea, de los recursos invertidos para que la asamblea sea exitosa.

Esas condiciones hacen que el personal de la federación sea de muy alta rotación, la falta de actividades de capacitación que enfrenta la federación municipal para su recurso humano es un obstáculo que influye en una mejor y mayor prestación de servicios con eficiencia y eficacia y con economías de escala, no ofrece incentivos como como carrera administrativa, buenos salarios, evaluación del desempeño y motivación, son carencias que afectan en la capacidad organizativa de la federación, por cuanto brindarle al recurso humano la oportunidad de esas alternativas le traería más beneficios agregados a la labor y el cumplimiento de competencias en el desarrollo de sus comunidades y regiones, lo que fortalecería la capacidad de gestión y el recurso humano federativo después capacitaría al recurso humano de los gobiernos locales afiliados con el consecuente beneficio y efecto multiplicador que tal actividad provocaría.

Otra situación, es que existe carencia de recurso humano calificado para que FEDEMUCARTAGO atienda por sí sola el proyecto de planes reguladores cantonales, de ahí la importancia de su vinculación con la Mesa de Enlaces Técnicos, dado que solo tres funcionarios de su Unidad Técnica se abocan a trabajar en el proyecto como expertos y su dedicación no es de tiempo completo, dado que deben atender otras funciones que desempeñan, así como, necesidades prioritarias establecidas por las autoridades de los gobiernos locales que la integran.

Todo esto repercute en la prerrogativa que el personal de la federación no ha interiorizado lo que es la capacidad institucional, cuáles son sus componentes, dimensiones y niveles, y cómo podrían contribuir para su generación y fortalecimiento, ni la federación cuenta con los recursos económicos para desarrollar plenamente su capacidad institucional, por medio de la construcción de la capacidad organizativa al dotar de los sistemas de gestión adecuados por medio de procesos de entrenamientos y capacitación, mejoras salariales, motivación, y que fortalecerían su capacidad administrativa.

Las mismas carencias que se encuentran en la capacidad administrativa de la FEDEMUCARTAGO, las tiene la Unidad Técnica, y en mayor grado, por cuanto la composición del personal es únicamente del cincuenta por ciento de la planilla de la federación, sufre las mismas limitaciones y está sujeta también a una alta rotación de su personal, por las condiciones laborales que se les ofrece, no hay equipo especializado para desempeñar su labor, no cuenta con vehículo propio, no tienen asignación de viáticos para las constantes giras que realizan, por lo que es un profesional que adquiere en la Unidad Técnica los conocimientos especializados en ordenamiento territorial, sin embargo, en cuanto se le presenta una oportunidad laboral mejor, hace abandono de la federación y se lleva toda la curva de aprendizaje, empezando la federación de nuevo en un ciclo interminable, y mientras se mantengan las condiciones actuales, no va a experimentar cambios necesarios que requiere la respuesta los objetivos que persiguen para atender las necesidades de las comunidades y regionales.

6.3 Capacidades Institucionales de la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA)

Se realizan las conclusiones finales de la capacidad institucional para la Federación de Municipalidades Heredia, en sus correspondientes niveles, el nivel macro que responde a la capacidad política y el nivel meso que está conformado

por la capacidad organizativa y la capacidad administrativa, de la misma manera se concluye para la Unidad de Asesoría Técnica Municipal de la FEDEHEREDIA, en su proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos (PMGIRS) en la región herediana, en concordancia con los objetivos de la presente investigación: Examinar el proceso de construcción de capacidades institucionales de la Federación de Municipalidades de Heredia y así evidenciar sus potenciales déficits de capacidades. Determinar el nivel de capacidad política, organizativa y operativa de FEDEHEREDIA a fin de constatar las potencialidades enfocadas al logro de sus objetivos. Identificar las principales dificultades que afronta para el logro de sus objetivos y subrayar los déficits de las distintas capacidades analizadas que persisten en el tiempo. Identificar corporativamente las capacidades institucionales de la Federación de Municipalidades de Heredia para constatar los mecanismos destinados al logro de sus objetivos.

Para esto se dará respuesta a las interrogantes que sustentan la investigación como son: ¿Cuál ha sido el proceso seguido por las federaciones municipales costarricenses para la construcción de sus capacidades institucionales, en particular la Federación de Municipalidades de Heredia, y qué déficits de capacidad todavía persisten?, ¿Qué características presenta la capacidad política de las federaciones municipales objeto de estudio para el logro de sus objetivos?

A continuación, se sintetizan las conclusiones a las que se arribó en relación con las mismas.

Capacidad Política

La interacción política entre los diversos actores de FEDEHEREDIA, es decir su cumbre estratégica, con los gobiernos locales que la integran y la sociedad civil, de acuerdo con los grados de intensidad en que se desarrolle puede aumentar o disminuir la capacidad institucional que se obtiene de esas relaciones de acción que se ejercen recíprocamente y que desarrollan su capacidad política, son

procesos que se establecen por medio de los comportamientos de los actores que restringen sus actividades a las redes de interacción, dentro de la cual se realizan negociaciones que ejercen influencia sobre los modos de relación de acuerdo con quienes participan de esa red, y cómo se presentan y afrontan las luchas de poder de acuerdo con la voluntad política o el poder económico que se logre ejercer y que los otros participan estén dispuestos a reconocer.

De acuerdo con lo anterior el ejercicio de la capacidad política dentro de la cotidianidad laboral que se desarrolla en la FEDEHEREDIA, según lo establecen los estatutos federativos, los acuerdos que tome la asamblea general y el consejo directivo, deben ser acatados y ejecutados por la dirección ejecutiva de la federación.

En la FEDEHEREDIA la relación política en su estructura y las diversas autoridades de los gobiernos locales que la conforman se presenta de manera conflictiva en la asignación y distribución de los recursos económicos, en la designación de responsabilidades y la selección de los programas y proyectos a escoger, en la forma de distribución del poder, porque las autoridades de la federación son las mismas que las de los gobiernos locales.

Sin embargo, por la conformación de su asamblea general, que está constituida por los máximos jefes municipales, de acuerdo con sus Estatutos hace que la relación intensifique la forma de realizar política, por cuanto, los alcaldes, alcaldesas, vicealcaldes y vicealcaldesas, son quienes toman las decisiones en la federación, lo que causa más fragmentación en la estructura organizacional y en la forma del ejercicio del poder.

Por lo que desde la cumbre estratégica inicia un proceso de relación política que se ejerce de manera fuerte y decidida, y al no contar con mecanismos de negociación, que coadyuven en la dinámica se rompen las relaciones y los alcaldes toman decisiones personales, que tienen un único fin, la desafiliación de

la federación y el no pago de las cuotas adeudadas, o la utilización de estrategias de coacción en las que exigen la renuncia, como por ejemplo, de la persona que ejerce la dirección ejecutiva de la federación, como es el caso con la municipalidad de Heredia, la cual es representada por su alcalde, que ha dicho, “me voy y no vuelvo, hasta que haya otra persona en la dirección ejecutiva, ¡y se fue!”

El recurso económico también se utiliza como medida de presión para quebrar voluntades, aduciendo que es escaso y que al realizar la transferencia presupuestaria hacia la federación, la FEDEHEREDIA, no hace lo suficiente para responder por ellos y brindarles un uso adecuado, eficiente y eficaz, por lo que consideran que es muy poco lo que reciben a cambio de los recursos que trasladan a la federación, y que en la municipalidad correspondiente se podría hacer más con esos recursos, de la misma manera, se comportan cuando presentan obstáculos y cuando es pertinente elegir un programa o proyecto para desarrollar, dado que los gobiernos locales que más ingresos aportan a la federación, quieren imponer su criterio sobre los que menos aportan.

Otro mecanismo que utilizan son las lealtades, por ejemplo, la Municipalidad de Belén también hizo abandono de la FEDEHEREDIA y la de Barba está considerando desafiliarse, para lo cual aducen que están de acuerdo con los argumentos que presenta el señor Alcalde de Heredia y lo respaldan.

La falta de legislación nacional para el fortalecimiento del federalismo municipal es un atenuante relevante, porque paradójicamente el poder político de turno está consciente de su necesidad para poder realizar más obras en su comunidad por ejemplo, un proyecto como la gestión integral de residuos sólidos, al momento decisivo de destinar los recursos no lo hacen, aduciendo situaciones emergentes más prioritarias y de atención inmediata y es que la carencia de un señalamiento jurídico les facilita tales comportamientos.

Lo anterior refleja la manera de cómo se construye la capacidad política a lo interno de la FEDEHEREDIA, a lo externo proceden con extrema precaución y sutileza, por ejemplo, con el proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, que coordina la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, la directriz es mantener un perfil bajo y evitar los desacuerdos con los diversos grupos y las comunidades, por ejemplo, con los ambientalistas, a los cuales no se le suministra información para evitar que cause una confrontación y se inicie un movimiento más fuerte acompañados por la ciudadanía, dado que el tratamiento de los desechos sólidos es un tema sensible y existen muchos paradigmas en las personas negativos hacia el tema, como que todo desecho sólido, solo se recoge y se deposita en un vertedero a cielo abierto con las consabidas causas de focos de contaminación y producción de plagas y la negativa de las comunidades a instalarlos.

Respecto a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, su participación es técnica y de asesoramiento, limitándose a atender las consultas que se le presentan por medio de la federación respecto al proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos.

Capacidad Organizativa

La falta de apoyo económico para el fortalecimiento de la federación municipal es una necesidad, así como, para la ejecución del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, de manera que pueda colaborar y apoyar en su capacidad administrativa, sin embargo, no reciben el financiamiento específico por parte de los jefes, quienes aducen situaciones emergentes, prioritarias y de atención inmediata, los que los deja sin disponibilidad de recursos para una adecuada y pronta gestión, situación que limita la capacidad organizativa de la federación.

La situación financiera de la federación restringe sus posibilidades de desarrollo, mermando su capacidad funcional y operacional, al no contar con los recursos que le permitan ejercer el liderazgo al que esta llamada y contar con redes vinculantes con las organizaciones de la sociedad civil, sin recursos es imposible que cuente con sistemas de gestión adecuados para el logro de sus objetivos institucionales y estratégicos, esto necesariamente repercute en su capacidad de organización y en la posibilidad de construir una capacidad institucional vigorosa que potencialice sus oportunidades y fortalezas, situación muy particular porque si tuviera un buen financiamiento podría hacer más y mejor lo que ya cumple con sus limitaciones.

La federación, a pesar de sus limitaciones financieras debe realizar esfuerzos para realizar mejor sus procesos de planificación estratégica ello le coadyuva a tener claridad sobre las metas y objetivos críticos de la organización, donde debe priorizar la inversión para la atención de necesidades de cada gobierno local.

Dentro de su estructura la FEDEHEREDIA cuenta con un manual descriptivo de puestos, que especifica las funciones y responsabilidades de sus colaboradores, también cuenta un Estatuto que define sus propósitos y objetivos organizacionales, no embargo, el manual no es el adecuado para regularizar los procedimientos y mecanismos de interacción con los grupos sociales y la ciudadanía no están claramente establecidos, también tiene carencia de instrumentos para la rendición de cuentas, lo que resta su capacidad de gestión.

La federación no cuenta con los sistemas de gestión básicos para una buena capacidad de organización, lo que le dificulta facilitarles la relación con los diversos actores sociales, también no cuentan con una infraestructura propia, sino que es prestada por la municipalidad de Heredia, la cual mantiene una velada sanción de que en cualquier momento los desaloja, a lo que hay que agregar que no cuenta con el respaldo jurídico necesario para que otras organizaciones respeten sus disposiciones en materia de gestión integral de residuos.

Referente a la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, su capacidad de organización es un reflejo de lo que sucede en la FEDEHEREDIA, pero un hallazgo en la investigación es que también depende de la iniciativa de la Coordinadora de la UTAM, una persona muy identificada con su quehacer y que por iniciativa propia gestiona una beca con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), para asistir a Japón a capacitarse en gestión integral de residuos sólidos, capacitación que ha replicado en los gestores ambientales de los gobiernos locales que integran la federación y promovió la creación del Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, conformado por todas las municipalidades, incluso por aquellas que por razones políticas han hecho abandono de la FEDEHEREDIA.

Ligado a lo anterior la UTAM de la FEDEHEREDIA ha logrado que las municipalidades heredianas formulen y obtengan la aprobación de sus planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, por medio de la creación de una serie de buenas prácticas que podrían ser aprovechadas por otras entidades, lo que es un ejemplo de la forma en que el federalismo municipal contribuye con las necesidades de los gobiernos locales, alcances que municipalidades pequeñas por sí mismas no podrían obtener.

La participación de UTAM en la construcción de la capacidad de gestión en materia de residuos sólidos es beneficiosa para la federación y para la región herediana, ya que ha logrado articular de manera técnica los intereses de las municipalidades heredianas y por medio de sinergias cantonales dar respuesta a un tema tan sensible como lo es el tratamiento de desechos sólidos.

Capacidad Administrativa

La FEDEHEREDIA es la segunda más grande de las federaciones costarricenses, y como tal no escapa a la carencia del recurso humano para sí y para la Unidad Técnica de Asesoría Municipal, de ahí la importancia de su vinculación con el

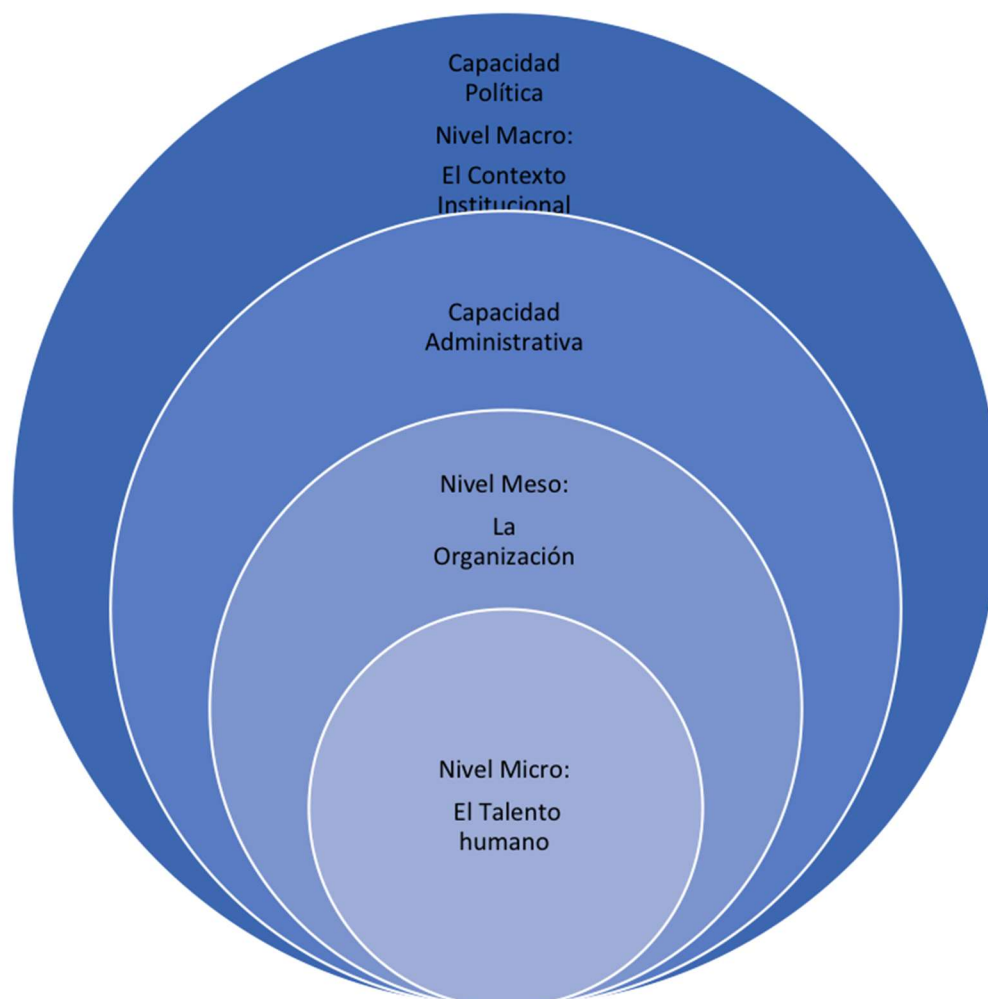
Comité Técnico Ambiental de la Región de Heredia, dado que todos los colaboradores se abocan a trabajar en el proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos como expertos, contribuyendo con ello a la capacidad administrativa.

Otro elemento es que la federación no cuenta con recursos financieros para ofrecer a su personal incentivos como carrera administrativa, salarios competitivos, evaluación del desempeño, motivación, programas de capacitación lo que provoca una alta rotación de personal, que se van llevándose la curva de aprendizaje y el conocimiento como valor agregado.

La capacidad administrativa de la FEDEHEREDIA se ve beneficiada con la aptitud de la Coordinadora de la UTAM, que es determinante para el éxito del proyecto de planes municipales de gestión integral de residuos sólidos, dado que está totalmente enfocada en realizar sus responsabilidades y en transmitir sus conocimientos, lo que facilita la relación con los otros gobiernos locales y busca la solución al tratamiento de desechos sólidos en la región herediana, contribuyendo de esa manera la capacidad institucional de la federación.

En la figura 6.1, se pueden apreciar los diversos componentes y niveles de la capacidad institucional.

Gráfica 6.1. Componentes y niveles de la Capacidad Institucional



Fuente: Elaboración propia.

6.4 Conclusiones generales

La falta de un marco institucional para el federalismo municipal, hace que de las disposiciones legales y normativa existentes se puedan extraer experiencias que beneficien tanto a los gobiernos locales como a las federaciones municipales, en la implementación y desarrollo de proyectos y programas para el bien común de los pobladores de las comunidades que concentran, dado que ante la carencia del marco regulatorio representantes municipales en diversos puestos, toman decisiones anteponiendo los intereses personales y políticos, por sobre lo institucional, comunal o regional, retrasando la gestión de las federaciones municipales, en detrimento del servicio que deben brindar.

Es importante considerar que los estatutos establecidos para constituir las federaciones municipales forman parte de su marco normativo, ya que así lo establecen las leyes; por lo que es vital la actualización periódica de este instrumento jurídico.

Esta actualización resulta engorrosa para las federaciones municipales, dado que no tienen la potestad de modificarse por sí mismas. Para realizar este proceso deben pasar por el filtro de los gobiernos locales que las integran y de sus consejos municipales, lo que algunas veces ocasiona disputas políticas que van más allá del quehacer federativo.

Por lo tanto, ellas sufren de incertidumbre. Un ejemplo de esto, es que ningún estatuto en la actualidad, considera una sanción para aquel gobierno local que no realice las transferencias presupuestarias a las federaciones municipales. No hay mecanismo para recuperar cuotas vencidas o formas para gestionar cobros de las deudas a los gobiernos locales, que unilateralmente deciden separarse de la federación sin previo aviso, lo que ocasiona trastornos en el cumplimiento, ejecución de los proyectos, programas ya aprobados y afrontar los compromisos adquiridos.

Por lo que dentro de los desafíos más apremiantes y urgentes que tienen los gobiernos locales es brindar sostenibilidad económica y financiera a las federaciones municipales, así como, brindarles seguridad y eliminar la inseguridad del recurso humano que labora en ellas, y para las buenas prácticas en la ejecución, promover una actitud responsable ante programas y proyectos comunitarios y regionales canalizados por medio de la federación municipal.

Para lo anterior, las federaciones municipales deben realizar esfuerzos ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica, para que se les dote de un ingreso propio, y con ello lograr una autonomía financiera de la que hoy no gozan, estos recursos si se lograran alcanzar, serían asignados a las federaciones municipales legítimamente constituidas con el propósito de brindar una sostenibilidad financiera, liberarlas de las presiones y juegos políticos, fortalecer el régimen que las ampara y sus estructuras administrativas, así como su capacidad institucional.

La mancomunidad en el federalismo municipal es un ente facilitador e integrador de las acciones con los que diversos actores sociales participan en el municipalismo, con la formulación de programas y proyectos comunales, regionales.

La mancomunidad constituye un accionar como eje transversal dentro del federalismo municipal, y ella incita a la sinergia solidaria con la gestión integral de residuos, para su fortalecimiento y consolidación en el logro de soluciones y de necesidades de los problemas y dificultades comunes de manera que potencializa los aspectos sustantivos dentro de la región.

Las principales dificultades que afrontan las federaciones municipales estudiadas para el logro de sus objetivos y superar los déficits de sus capacidades institucionales es una situación que por medio del asociativismo municipal se podría contribuir a solucionar.

Un aspecto importante para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las federaciones municipales es el trabajo eficiente de las personas que participan en los proyectos federativos, el que, a pesar de ser reducido, ha dado evidencia del éxito que se puede lograr, cuando hay voluntad política, acuerdos claros y mancomunados.

La investigación permite determinar una carencia sustantiva en el quehacer del federalismo municipal, la cual es que no existen estudios que cuantifiquen el valor monetario que brinda el aporte del federalismo municipal versus la acción individual de los municipios, por ejemplo, los gobiernos locales no tienen claridad de cuánto supone aplicar los marcos normativos de planificación territorial o impulsar la gestión integral de residuos sólidos en sus comunidades y territorios.

Para las federaciones municipales en estudio, es dificultoso realizar una adecuada y oportuna gestión de coordinación entre los gobiernos locales que las integran, por cuanto, previamente requiere de acuerdos políticos de los concejos municipales y de los concejos directivos, de manera tal que puedan ejecutar los programas, los proyectos, las acciones y las actividades que deseen implementar para la aplicación de los requerimientos, para la atención demandas y la solución de problemas de cada región en que prestan sus servicios.

De este modo, las direcciones ejecutivas de las federaciones municipales, deben construir un nexo con la cumbre estratégica, de manera que su labor ejecutiva sea propia de una administración activa que conduzca al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las federaciones municipales, y deben procurar la debida actualización de los estatutos que rigen sus federaciones.

Para que las federaciones municipales fortalezcan las interacciones con diversos actores sociales, es necesario, como se ha mencionado, que se les ofrezca un marco institucional acorde con su misión de instituciones regionales y se puedan comunicar directamente con distintos actores sociales, por cuanto, hoy son

organizaciones al servicio de los gobiernos locales, o dicho de otro modo, los municipios que las conforman son sus clientes, por lo cual es pertinente que las federaciones se puedan relacionar de manera directa con instancias que tienen influencia en su quehacer como lo son, el Ministerio de Salud, la Universidad Nacional, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas y Riego y Avenamiento, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Fomento y de Asesoría Municipal, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación Pública con el cual inclusive se podría considerar establecer alianzas estratégicas, en la figura de las direcciones regionales, con el sector de las asociaciones de desarrollo comunal, y los diversos centros educativos, para que de alguna manera se logre implementar los procesos educativos tendientes a garantizar que los planes reguladores cantonales y los procesos de gestión integral de residuos sólidos rindan sus frutos y sean coherentes y pertinentes con las características de las comunidades, por ejemplo, los programas de reciclaje y la Bandera Azul Ecológica, de esa manera lograr que a edad temprana los ciudadanos, las ciudadanas y las comunidades, acepten las propuestas de los proyectos municipales y los pongan en práctica..

En cuanto al sector comercio e industrial, se pueden establecer ligámenes a través del Instituto Nacional de Aprendizaje, además para generar capacidad institucional propia las federaciones deben regir propiamente como los enlaces con las diversas organizaciones tanto públicas como privadas a nivel nacional y dejar de ser los entes que les originan capacidad a los gobiernos locales.

La capacidad organizativa de las federaciones municipales, está muy limitada, debido a que no cuenta con los recursos económicos que le permitan llevar a cabo los programas y proyectos propuestos. Situación que provoca que las federaciones municipales cuenten con serias limitaciones para cumplir con sus responsabilidades y tener un óptimo desempeño.

A pesar de las serias limitaciones económicas que padece el federalismo municipal, han logrado tener experiencias exitosas y que de alguna manera podrían ser replicadas en otras federaciones, gobiernos locales y regiones, como las expuestas en esta investigación.

Como ya se explicó, la existencia de las Unidades de Asesoría en las federaciones municipales permite hablar del desarrollo de una verdadera economía de escala, en tanto, es un mecanismo que permite el logro de objetivos que los gobiernos locales no pueden alcanzar individualmente, ahorrando una enorme cantidad de recursos financieros al erario público.

También se debe propiciar la evaluación de impacto del federalismo municipal, que es uno de los adeudos en materia de ordenamiento territorial y de gestión integral de los residuos sólidos.

Es importante brindar formación y capacitación al personal, dado que manifiesta que no ha interiorizado lo qué es la capacidad institucional, ni cuáles son sus componentes, dimensiones y niveles, ni cómo podrían contribuir para su fortalecimiento, las federaciones municipales deben realizar un gran esfuerzo para desarrollar sus capacidades institucionales que motiven al recurso humano, por cuanto, si ellos desconocen el concepto para favorecer su desarrollo, se ocasionaría el efecto contrario y eso es, lo que hay que superar para subsanar las debilidades y fortalecer la organización.

Las federaciones municipales necesitan enmendar la falta de manuales, proyectar una mejor imagen, mejorar la comunicación, desarrollar programas, proyectos, actividades y acciones de manera planificada, esto por cuanto, en las circunstancias actuales las federaciones municipales, no cuentan con el equipo básico de profesionales que faciliten la construcción e implementación de las decisiones de la asamblea general, de los consejos municipales, el concejo directivo y de la dirección ejecutiva.

El federalismo municipal debe plantear trabajar como estrategia con el principio de redes (*network*), el cual tiene como objetivo formular e implementar decisiones colectivas en torno a determinado tema compartido de manera que vean fortalecida su capacidad institucional.

Como se ha mencionado el federalismo municipal al ser un ente de segundo piso y considerado como una organizacional territorial, debe generar su propia capacidad institucional, de manera que provoque una interacción social manifestada en los beneficios que reciben los ciudadanos, las ciudadanas y las comunidades, es por consiguiente, una entidad articuladora con la diversidad de actores sociales que tienen participación en los proyectos que lleva a cabo, como lo son los planes reguladores cantonales y la gestión integral de residuos sólidos, y los diversos grupos sociales que participan en su progreso, como los desarrolladores habitacionales, los comerciantes, los industriales, los ambientalistas, los ecologistas, los organismos gubernamentales, es el ente con el cual se vinculan los municipios con sus respectivas localidades.

En cuanto a la capacidad institucional, las personas entrevistadas perciben que el quehacer realizado por las federaciones municipales es débil para las municipalidades, las comunidades y los territorios, lo que se traduce en un riesgo permanente de desafiliación, ante una pérdida de credibilidad en el accionar del federalismo municipal.

No obstante, a pesar de lo anterior, también las personas entrevistadas, opinan que sin la federación municipal, no podrían llevar a cabo los proyectos de planes reguladores cantonales y de la gestión integral de residuos sólidos, dado que les permite ampliar su radio de cobertura con mayor eficiencia, eficacia y con economías de escala.

Las federaciones municipales objeto de esta investigación, a pesar de no contar con un marco institucional amplio, robusto, consolidado y de carecer de un órgano rector y, de una legislación general que rijan a nivel nacional, tanto para el ordenamiento territorial como para la gestión integral de residuos sólidos, esto no les es óbice para que cumplan con los fines, propósitos y misiones de sus Unidades Técnicas tanto en la FEDEMUCARTAGO como de la FEDEHEREDIA.

La existencia de una maraña de entidades que tienen su propia ley constitutiva, con autonomía y su propio marco normativo para proceder con sus labores y disponer en la materia de planes reguladores cantonales y la gestión integral de residuos sólidos, les complica su accionar a las federaciones municipales y a sus unidades técnicas, ya que la falencia de un ente rector y coordinador inexistente en las materias de marras es un problema de entramamiento en un país donde la abundancia de leyes hace que la tramitología se convierta en un obstáculo bastante difícil de superar.

En el desarrollo de los territorios en que el federalismo municipal presta sus servicios el asociativismo contribuye con la suma de esfuerzos, y permite ofrecer de manera directa y oportuna, el asesoramiento técnico, para mejorar y fortalecer con eficiencia la distribución del gasto público; el mancomunismo colabora con ahínco en la cooperación y se enfoca en la corrección de las capacidades institucionales de la municipalización territorial, reforzando a los gobiernos locales para ser agentes de desarrollo de sus territorios de manera sinérgica.

Vía el federalismo municipal los gobiernos locales, optimizan el uso de sus recursos para activar acciones en salud, educación, seguridad, urbanidad, planes reguladores, gestión integral de residuos sólidos, entre otros, servicios que propenden hacia el desarrollo comunitario en la búsqueda del bien común y del territorio en el cual se desenvuelve.

6.5 Líneas futuras de investigación

A continuación, se proponen líneas de investigación futuras sobre las capacidades institucionales del federalismo municipal en Costa Rica.

En primer lugar, se propone investigar desde las experiencias que han vivido las federaciones municipales en el desarrollo de los proyectos: de planes reguladores cantonales (FEDEMUCARTAGO) y de la gestión integral de residuos sólidos (FEDEHEREDIA), realizados con éxito por los gobiernos locales que las conforman, lo cual es una muy buena oportunidad para llevarlos a la práctica en otras regiones del país y ampliar cobertura, fortalecer la relación entre las diversas autoridades, superar limitaciones y alcanzar un adecuado cumplimiento de sus responsabilidades con las comunidades y territorios regionales en la búsqueda del bien común

En segundo lugar, estudiar la posibilidad y la oportunidad de emprender un análisis exhaustivo del marco constitucional, de la normativa jurídica y las regulaciones tanto general como específica de los gobiernos locales y por ende, de las federaciones municipales, para que su actualización sea acorde con la realidad que viven y experimentan en su cotidianidad estas organizaciones, para que se les dote de estructura organizativa, técnica y administrativa, que les permita aprovechar de mejor manera los recursos existentes y convertirse en una organización que cuente con una robusta capacidad institucional con los recursos suficientes y necesarios, para el desarrollo de programas y proyectos tanto comunales como regionales, de manera que su gestión sea llevada con motivación, comprensión, habilidad y autoridad, para un mejor desempeño de sus programas y proyectos.

En tercer lugar, se propone que los gobiernos locales y las federaciones municipales realicen una investigación de las regiones que atienden, y que consideren pertinente el desarrollo para responder a intereses comunes de sus

comunidades y de las regiones para generar una respuesta efectiva y adecuada para cada región.

En cuarto lugar, se propone investigar la calidad y pertinencia de los proyectos planes reguladores cantonales de FEDEMUCARTAGO y gestión integral de residuos sólidos de FEDEHEREDIA, como un sentido de oportunidad, coherencia y correspondencia normativa y sus respectivos reglamentos, derivados del trabajo conjunto entre los gobiernos locales y las federaciones municipales, que han realizado esfuerzos para su debido cumplimiento.

En quinto lugar, se propone investigar acerca del uso de nuevas tecnologías que son de un elevado grado de sofisticación técnica, y existe mucho desconocimiento sobre ellas, lo que puede resultar en una amenaza a los proyectos que se planteen, así como, de los planes reguladores cantonales y de la gestión integral de residuos sólidos. El problema radica en que esta materia es tan técnica que se debe buscar traducirla a un lenguaje común para los grupos de interés fuertes que pueden bloquear los proyectos, como es el caso de los ambientalistas. Por lo que la optimización del uso de las tecnologías como medio para poder generar opciones de trabajo en programas y proyectos desde las federaciones municipales, podría ser una alternativa viable que ahorre costos y tiempo a las federaciones municipales y prevenir conflictos.

En sexto lugar, se propone investigar, si es preciso habilitar otros espacios de participación e integración públicos para que los vecinos, las vecinas y los grupos de interés de las comunidades y regiones puedan dar a conocer su criterio sea negativo o positivo en los procesos de planificación territorial y gestión integral de residuos sólidos y ofrecer en las comunidades y regiones mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo y que no sea solamente por medio de la realización de las audiencias públicas donde se manifiesten, lo que les limita la posibilidad de intervención.

En séptimo lugar y para terminar, se propone investigar cuál es el aporte que tiene en el federalismo municipal, el institucionalismo, el asociativismo y la territorialidad para el desarrollo y generación de capacidad institucional en los gobiernos locales.

Referencias Bibliográficas

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), [Buró para América Latina y El Caribe, Oficina para el Desarrollo Regional Sostenible de la Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Costa Rica (2006, p.4).

Aguilar, J. (1980). *La vigencia del Régimen Municipal costarricense: Un estudio de opinión entre ciudadanos conocedores de la realidad municipal y que son residentes de la Aglomeración Metropolitana del país*. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

Aguilar, J. y Pallavicini, V. (2002). *El Régimen Municipal en Costa Rica: Un Análisis Económico y Político*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Aguilar y Pallavicini (2005) (citado en Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2005).

Aguilar, J y Pallavicini, V (2018). *El Régimen Municipal en Costa Rica. Un análisis económico, político y administrativo, 1950-2014*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, IICE.

Aguilar, G. y Iza, A. (2009). *Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica*. San José: UICN.

Alvarado R.. (2010). ExJefe de Planificación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. *Entrevista* realizada por el autor. Junio (2010).

Andara M., A. (2007). *La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina*. Provincia, (17), 77-105.

Arellano (1996). *Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina*. Recuperado desde: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lec/zorrilla_r_ga/capitulo1.pdf. [Consultado - Abril, 2013].

Arrieta, R. (1997). *Conflictos ambientales en Costa Rica*. FLACSO. Revista Espacios, no. 9 pp 31-39 (1997) REV1189 (9) 1997.

Arriola, Carlos. (2016). Gestor Ambiental, Municipalidad de Alvarado. *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2016).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010). Decreta Ley N.º 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos. Sistema de consulta en línea en: www.pgrweb.go.cr/scij.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010). Decreta Ley General N.º 8801, de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Publicada en el Alcance N° 7 a la Gaceta N° 85 del 04 de mayo del 2010.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001). Decreta Ley N.º 8173, Ley General de Concejos Municipales de Distrito, de 7 de diciembre del 2001, publicada en el Alcance 2-A a La Gaceta N° 7 de 10 de enero de 2002.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001), decreta, Ley N.º 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001), decreta: la Ley N.º 8114, de Simplificación y Eficiencia Tributarias, mejor conocida como la ley del Impuesto Único a los Combustibles.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001), decreta: la Ley N.º 8106, Reforma de Artículo 170 de la Constitución Política.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998), decreta, Ley N.º 7794, del Código Municipal.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996), decreta, Ley N.º 7494, Ley de Control Administrativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1994), decreta, Ley N.º 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1983), decreta, Ley N.º 6890, Ley Reformas al Código Municipal y Otras Leyes.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1982), decreta, Ley N.º 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1978), decreta, Ley N.º 6227, Ley General de la Administración Pública.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1972), decreta, Ley N.º 5119, Ley de la Liga de Municipalidades de Cartago.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1970), decreta, Ley N.º 4574, Ley del Código Municipal de 1970.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1969), decreta, Ley N.º 4366, Ley sobre División Territorial Administrativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1968), decreta, Ley N.º 4240, Ley de Planificación Urbana.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1954), decreta: Ley N.º 1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1943), decreta: Ley N.º 2 Código de Trabajo.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1939), decreta: Ley N.º 218, Ley de Asociaciones.

Ayala, E. J. (2005). *Instituciones y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Manejo de Residuos Sólidos. Lineamientos estratégicos del Banco Interamericano de Desarrollo para el sector de residuos sólidos*. 1300 New York Ave. Washington, DC 20577.

Banco Mundial, (1996). *LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE RETOS, ACCIONES Y COMPROMISOS*. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible 1300 New York Avenue, N. W. Washington, D.C. 200577.

Banco Mundial, (1997). *El Estado en un mundo en transformación, informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.

Baño, R. (1998). *Participación ciudadana: Elementos Conceptuales*. En: Correa, Enrique; Noé, Marcela (Editores): *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Chile: FLACSO.

Barrantes, R. (2006). *Investigación, un camino al conocimiento. Un enfoque cuantitativo y cualitativo*. San Pedro de Montes de Oca: EUNED, p.71.

Barrero, C. (s.f.). El Asociacionismo Municipal de los Gobierno Locales. Recuperado de: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/44401/El%20asociacionismo%20munipal%20de%20los%20gobiernos%20locales.%20Concepcepci%C3%B3n%20Barro.PDF?sequence=3&isAllowed=y>, 26 de junio de 2017.

Barzelay, M. (s.f.). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita *Gestión y Política Pública* [en línea] 2003, XII (II Semestre): [Fecha de consulta: 10 de julio de 2017] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312202> ISSN 1405-1079.

Barzelay, M. (2001). *La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, Caracas.

Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, XII (2).

Bermúdez, Karen. (2016). Gestora Ambiental de la Municipalidad de Santa Bárbara. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Bobbio, Matteucci y Pasquino (1983). *Diccionario de política*. Argentina: siglo xxi editores argentina, s.a.

Brancasi, A. (2010). *El modelo de federalismo fiscal*. España: Revista Española de Derecho Constitucional, p. 189-218.

Bresser, L. (1997). *La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y Mecanismos de Control*. Revista Desarrollo Económico Vol. 38, N.º 150, pp. 517-550.

Brunsson, N., Olsen, J. (2007). *La reforma de las organizaciones*. México: Centro de investigación y Docencia Económicas, A.C.

Caballero, G. (2007). *Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación*. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 6, núm. 2, 2007, pp. 9-27.

Call, S., Hollahan, W. (1983). *Microeconómica. Cap. 6: Los costos de producción*. México. Grupo Editorial Iberoamérica.

Camacho, A. (2016). *Reglamento Autónomo de Organización y de Servicio de la Federación de Municipales de Cartago*. Diario Oficial La Gaceta N° 177, República de Costa Rica.

Camacho, Alberto. (2016). Director Ejecutivo, FEDEMUCARTAGO. *Entrevista* realizada por el autor. Junio (2016).

Canadian International Development Agency. (1996). *Capacity Development: Vision and Implications*. Gatineau, Quebec, Occasional Series.

Castillo, Marvin. (2016). Intendente, Concejo Municipal de Distrito de Cervantes. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Castrillo, Corrales & González. (2015). Personal administrativo de FEDEHEREDIA. *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2015).

Chica, S. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. Bogotá: Administración & Desarrollo 39: 57-74.

Coghi, Catalina. (2016). Alcaldesa de la Municipalidad de Oreamuno. *Entrevista* realizada por el autor. Setiembre (2016).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1999). *EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL*.

Contraloría General de la República. (2016). *Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión de las federaciones para el fortalecimiento de las capacidades municipales y el impulso del desarrollo local*. INFORME N.º DFOE-DL-IF-00006-2016, 31 de octubre, 2016.

Constitución Política de la República de Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente, ocho de noviembre de 1949. Recuperada de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC, el 10-05-2009.

Corrales, Fernando. (2010). Director Ejecutivo, FEDEHEREDIA. *Entrevista* realizada por el autor. Setiembre (2010).

Corrales, Fernando. (2016). Director Ejecutivo, FEDEHEREDIA. *Entrevista* realizada por el autor. Junio (2016).

CRAVACUORE, D. (2006); "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". *En: Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, N° 64*. Instituto Internacional de Medio

Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina). Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Analisis%20del%20asociativismo%20intermunicipal%20en%20Argentina.pdf>, el 26-06-2017.

Crozier, M. (1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. Recuperado de: <http://old.clad.org/congresos/congresos-antiores/i-rio-de-janeiro-1996/la-transicion-del-paradigma-burocratico-a-una-cultura-de-gestion-publica#4>, el 02 de octubre de 2012.

DEMUCA (2010 a). Foro Unión Nacional de Gobiernos locales y: “La Autonomía Municipal y el Proceso de Construcción de una Agenda Municipal Nacional, 30 de noviembre”.

DEMUCA, (2010 b), alocución en el Foro Unión Nacional de Gobiernos locales y (realizada por el señor Diputado don Fabio Molina, 30 de noviembre).

DEMUCA, (2010 c). Foro Unión Nacional de Gobiernos locales, así expresado por el señor ex presidente del IFAM y ex diputado don Fabio Molina, 30 de noviembre”.

DEMUCA, (2008). *Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana*, p. xiii.

DEMUCA, (1999). *Reflexiones para el debate (5). Asociacionismo Municipal en Centroamérica*, p.p. 11-12).

Estado de la Nación (2011). *Decimoséptimo Informe del ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COSTA RICA, 2010, Informe Final*. Estado de la Nación. Costa Rica.

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014). Vigésimoprimer informe. *Informe Final. Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*. Estado de la Nación. Costa Rica.

DEMUCA (2007). *Las Federaciones de Municipalidades en Costa Rica*. Serie Experiencias, (potencialidades del asociativismo municipal: política, económica, técnica y territorial). San José. 2007.

DEMUCA (2008). *Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociacionismo Municipal*. Estudios de caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala.

Derecho Municipal Iberoamericano. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985). (Ortíz, 1985, pp. 220-221).

Due, J. y Friedlaender, A. (1981). *Análisis económico de los impuestos y del sector público*. Argentina: Librería “El Ateneo” Ed.

El Régimen Municipal en Costa Rica. Un Análisis Económico y Político. Informe final de Investigación. IICE-UCR, 2005. Capítulo Primero “Descentralización y Régimen Municipal. Enfoques Teóricos.

Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: Propuesta de estrategias municipales de Costa Rica, p. 7,8.

Etzioni, A. (1994). *Organizaciones Modernas*. Capítulo 1. México. Noriega Editores.
Fagundez, P. (2005). “Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas”. VII SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES. Buenos Aires, 15 y 16 de Septiembre de 2005, recuperado de:

[http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Patricia %20Fagundez.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Patricia_%20Fagundez.pdf), el 26 de junio de 2017.

FEDEMUCARTAGO: <http://www.fedemucartagocr.com/unidad-administrativa/>

FEDEMUCARTAGO. (2006). Reglamento Autónomo de Organización y Servicio. La Gaceta N° 177 del 14-09-06. Recuperado de: <http://www.fedemucartagocr.com/unidad-administrativa/>

Federación de Municipalidades de Cartago. *REGLAMENTO AUTÓNOMO DE ORGANIZACIÓN Y SERVICIO*. La Gaceta N° 177 — Jueves 14 de setiembre del 2006. Recuperado de: <http://fedemucartago.com/reglamento-autonomo/>. [Consulta 10 de mayo de 2008].

Federación de Municipalidades de Cartago, (2015). Plan Anual Operativo. Recuperado de: <http://fedemucartago.com/> [Consulta abril de 2010].

Federación de Municipalidades de Heredia (2017). *Plan Estratégico FEDEHERDIA 2017-2021*.

Federación de Municipalidades de Heredia (2015). *Plan Estratégico FEDEHERDIA 2010-2015*.

Federación de Municipalidades de Heredia (2013). *Plan Anual Operativo*.

Federación de Municipalidades de Heredia (2012). *ESTATUTOS*.

Federación de Municipalidades de Heredia (a), (s.f.): Manual Descriptivo de Puestos.

Federación de Municipalidades de Heredia, (s.f.). *UNIDAD TÉCNICA Y DE ASESORÍA MUNICIPAL (UTAM). PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, PROYECTO: INSTALACIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS.*

Fernández, Lissette. (2016). Alcaldesa de la Municipalidad de Jiménez. *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2016).

Fleury,S. (s.f.). Reforma del Estado, sector público, exclusión, América Latina. NUEVA SOCIEDAD, pp.160 58.

Fleury, S. (s. f.). *La Reforma del Estado en América Latina*. Revista Nueva Sociedad 160-58 (pp. 58-80). Recuperado de: <http://terceridad.net/Sistemasdesalud/Fleury,%20S.%20Reforma%20del%20Estado%20en%20AL.pdf>, el día 26-06-2017.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación.

FOMUDE, (2006). *Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica, FOMUDE Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización Convenio No. CRI/B/-310/99/0150.* Licitación 029-2005.

Federación de Municipalidades de Cartago. *Estatuto de la Federación de Municipalidades de la Provincia de Cartago.* Recuperado de: <http://www.fedemucartagocr.com/estatutos/>. [Consulta 10 de mayo de 2008].

Frank, R. (2005). *Microeconomía y conducta. Capítulo 10: Los costos.* Madrid. Mc Graw Hill Interamericana.

FOMUDE (2006). *Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones Municipales de Costa Rica.*

FOMUDE (2006). *Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Propuesta de estrategias para fortalecer las Federaciones Municipales de Costa Rica.*

Foro Unión Nacional de Gobiernos locales y (DEMUCA, 2010).

FUNDACIÓN DEMUCA. (1999). *Reflexiones para el debate (5). Asociacionismo Municipal en Centroamérica.*

FUNDACIÓN DEMUCA. (2000). Estatutos y Reglamento de Régimen Interno: La Experiencia de la Fundación DEMUCA/AECI en la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano de Costa Rica "CAPROBA". Serie: Experiencias; No. 18. San José, C.R.: DEMUCA 2000, p.5.

FUNDACIÓN DEMUCA (2007). Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociacionismo Municipal, p. xii.

FUNDACIÓN DEMUCA. (2007). *Las Federaciones de Municipalidades en Costa Rica.* San José: Serie: Experiencias No. 22.

FUNDACIÓN DEMUCA. (2007). *Las Federaciones de Municipalidades en Costa Rica.* Serie Experiencias. San José. 2007. Pág. 11-15 (potencialidades del asociativismo municipal: política, económica, técnica y territorial).

FUNDACIÓN DEMUCA. (2009). *Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociativismo Municipal.* Costa Rica.

FUNDACIÓN DEMUCA. (2009). *Perfiles de las Competencias Municipales en Centroamérica y República Dominicana*.

García, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

González, Hazel. (2016). Coordinadora del Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos, FEDEHEREDIA. *Entrevista* realizada por el autor. Julio (2016).

Goode, W. y Hatt, P. (1976). *Métodos de investigación social*. México: Trillas.

Goodin, R. E., (1996). *Teoría del diseño institucional*. España: Editorial Gedisa, S.A.

Gould, J., Lazear, E. (1994). *Teoría Microeconómica. Capítulo: La teoría del costo*. México. Fondo de Cultura Económica.

Granados, teresita. (2016). Gestora Residuos de la Municipalidad de Heredia. *Entrevista* realizada por el autor. Diciembre (2016).

Grindle, M. S. (1997). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*, Harvard Institute for International Development, Boston.

GRINDLE, Merilee S. (1997b) "The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions" en *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Merilee S. Grindle, ed. Harvard University Press. Boston, MA. 1997

Grindle, M. (2010). *Good Governance: The Inflation of an Idea*. HKS Faculty Research Working Paper Series. Boston: Harvard University.

Guerrero, O. (2001) *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Tomado de Revista Digital Universitaria, 30 de setiembre del 2001, Vol.2 No.3., <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/>., recuperado el día 26-06-2017.

Harald, F. (2006). *The Seven Traps of Decentralization*. Alemania: Potsdam Seminar Brief. PSN, No. 2.

Helme, G., Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.

Hernández, Ana. (2016). Alcaldesa de la Municipalidad de San Isidro. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

HILDERBRAND, Mary E., GRINDLE, Merilee S. (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?" en *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Merilee S. Grindle, ed. Harvard University Press. Boston, MA. 1997.

Hirshleifer, J., Hirshleifer, D. (2000). *Microeconomía: teoría y aplicaciones. Capítulo 6*. México. Pearson Educación.

Hood, C. (1995). THE "NEW PUBLIC MANAGEMENT" IN THE 1980s: VARIATIONS ON A THEME'. Acan in & olgafuullons y Sociedad Vol. 20, N° U3, pp. 93 – 109. Ekvicr Science Ltd. Printed in Great Britain.

HOLMES, M. y SHAND, D. (1995). *Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years*. Governance, v.18, n.4.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Código Municipal con comentarios e índice analítico. Recuperado desde http://www.msj.go.cr/doc_municipal/archivos/codigos/CO-01.pdf. [Consultado Agosto - Diciembre, 2010].

Instituto de Asesoría y Fomento Municipal (1990). *Ligas Municipales de Costa Rica*. 1990.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2008). *Política: Sí a la descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*. San José.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2006). *Plan Institucional de Desarrollo 2006-2014*. San José.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (2005).

Instituto de Vivienda y Urbanismo. (párr. 1). Urbanismo. Recuperado el 20 de febrero de 2016 de: <http://www.invu.go.cr/urbanismo/index.html>

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. (párrs. 1, 4 y 12). Historia del INVU. Recuperado el 01-05-2018 de: http://www.invu.go.cr/quienes_somos/historia.html.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: *Plan Institucional de Desarrollo (2006 – 2014)*.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1998). *Las Ligas Municipales de Costa Rica*. Costa Rica.

Instituto de Vivienda y Urbanismo. 2015. URBANISMO. Recuperado de: <http://www.invu.go.cr/urbanismo/index.html>, [consulta el día 26 de noviembre de 2015].

Jiménez, Diana. (2016). Coordinadora de Desarrollo Urbano, Municipalidad de Turrialba. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Johnson y Scholes. (2001). *Dirección Estratégica*.

Jokisch. R. (2001). La Escuela de Frankfurt y la 'Teoría Crítica'. Apuntes metodologicos, en *acta sociológica*. N.º 33, 11-24.

Juergen, K., Slits, P., Stoquart, R., & Otros (2007). *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*. Documento de Antecedentes. Proyecto N° 2007/147439 –Versión 1

Krippendorff. K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Paidós Comunicación. España.

Koontz, H., Weihrich, H., & Cannice, M. (2008). *Administración. Una perspectiva global y empresarial*. Decimotercera edición. Corea: McGraw-Hill.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2006). *Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Costa Rica*. Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA). Acuerdo de Cooperación No. LAG-A-00-98-00060-00.

Lechner, N. (1997). Tres Formas de Coordinación Social. *Revista de la CEPAL*, número 61, pp. 7-17.

López, A. (2003). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68.

López, Óscar. (2016). Encargado de Planificación Urbana, Municipalidad de Cartago. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

MARCH, J. G. y J. P. OLSEN (1984): “*The new institutionalism: organizational factors in political life*”. *American Political Science Review*, N. 78, pp. 738-749.

Mascareño, C. (2010). *Descentralización y Democracia en América Latina. Encuentros y desencuentros*. Venezuela: Centro de Estudios del Desarrollo.

Merilee, G., Hilderbrand, M. (1995). *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?* *Public Administration and Development*, Vol. 15, 441-463.

Messner, D. (1995): *Die Netzwerkgesellschaft*, Colonia, Alemania, Weltforum Verlag.

Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton.

Ministerio de Administraciones Públicas MAP (2000). *Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos: Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, 2da. Ed. Madrid: MAP.

Mintzberg, H., Van der Heyden, L. (2006). *Revisando el concepto de organización*. HARVARD DEUSTO BUSINEE REVIEW.

Modelo burocrático de Max Weber: <https://www.gestiopolis.com/modelo-burocratico-max-weber/>, el 26 de junio de 2017.

Montañez, G. y Delgado, O. (1998). *Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional*. Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Vol. VII N.º 1-2, pp. 120-134.

Montero-González, (comunicación personal). 19 de agosto del 2010. Funcionario del Área de Servicios Municipales, de la Contraloría General de la República (CGR).

Montesinos-Montesinos (2007). *LÍMITES DEL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DEFINIR UN “PROBLEMA PÚBLICO”*. Cuadernos de Administración, vol. 20, núm. 33, enero-junio, 2007, pp. 323-335. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Municipalidad de Barva (2011). Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos del cantón de Barva.

Navia, P. (2003). *Diseño Institucional y Reformas de Segunda Generación en América Central*. Center for Latin American Studies, New York University.

North, D. C. (2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Navarro, Silvia. (2016). Coordinadora del Proyecto de Planes Reguladores Cantonales. FEDEMUCARTAGO. *Entrevista* realizada por el autor. Junio (2016).

Navarro, Silvia. (2016). Coordinadora del Proyecto de Planes Reguladores Cantonales. FEDEMUCARTAGO. *Entrevista* realizada por el autor. Julio (2016).

Nicod, C. (1999: *El Asociativismo Municipal: Un Instrumento para el Fortalecimiento Institucional*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación. Santiago-Chile. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3220>, el 26 de junio de 2017.

NELISSEN, Nico (2002) "The Administrative Capacity of New Types of Governance" en *Public Organization Review: A Global Journal* 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 5-22.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1987). *The Administration as Service the Public as Client*, Paris. p. 27-28.

Ormond, D. & Löffler, E. (1999). *Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas.

Ortíz. E, (1985). *La Municipalidad en Costa Rica. Derecho Municipal Iberoamericano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *La Reinención del Gobierno*. New York: Addison-Wesley.

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LISBOA, PORTUGAL. Recuperado de:

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45994254/construyendo_capacidad_institucional.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1502228199&Signature=LxpHolcg18K46CA9j0SiGDJc698%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DConstruyendo_capacidad_institucional_en.pdf, el 10 de abril de 2017.

Oszlak, O., Orellana, E. (s.f.) *EL ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: aplicación de la metodología SADCI* Recuperado de: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>.

Oszlak, O. (1997). *Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?* Reforma y Democracia, N° 9. Caracas: CLAD.

Oszlak, O. (1999). *De Menor a Mejor: El Desafío de la “Segunda” Reforma del Estado*. Venezuela: en Revista Nueva Sociedad N° 160.

Oszlak, O. (2001). *El Estado Transversal*. Argentina: en Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año uno, N° 6, abril 2001.

Oszlak, O. (2004). *PRIVATIZACION Y CAPACIDAD DE REGULACION ESTATAL: UNA APROXIMACION TEORICO-METODOLOGICA*. En Política y gestión pública Fondo de Cultura Económica, CLAD, Buenos Aires.

Plan de Residuos Sólidos Costa Rica (PRESOL, (2008). Plan de Acción San José, Costa Rica: CYMA.

Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda (2007). Reforma Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 8131, considerando la clase de Ingresos del Sector Público denominada Financiamiento.

Decreto N.° 33960-H del 6 de agosto de 2007. Recuperado el día 30 de agosto de 2007 de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=61047&nValor3=69114&strTipM=TC.

Peláez, M. (2004). *Desarrollo y Perspectivas del Asociativismo Municipal en Bolivia*. Bolivia: Serie Documentos de Trabajo.

Pindyck, R., Rubinfeld, D. (2001). *Microeconomía. Capítulo 7: El coste de producción*. Madrid. Pearson Educación.

Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. España: Revista Instituciones y Desarrollo No. 10 p. 103-148.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), (1997). *Capacity-Building Supported by the United Nations Some Evaluations and Some Lessons*. Economic & Social Affairs. Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), PNUD Definición de la OCDE / CAD: La capacidad es la capacidad de las personas, organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos con éxito.

Programa de las Naciones Unidas para el el Desarrollo (UNDP), (2006). *Capacity Development. Practice Note*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2008). Apoyo al desarrollo de capacidades. El Enfoque del PNUD.

Programa Estado de la Nación, (2005). *Informe final Situación del Manejo de los Desechos Sólidos en Costa Rica*. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación, (2010). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COSTA RICA. Informe final*. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2015). *Vigésimo Primer Informe*. Costa Rica: Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021.

Quintero, R. (2006). *Asociativismo Municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad Civil*. Ediciones Abya-Yala. Quito-Ecuador. Recuperado de <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10594/Asociativismo%20Municipal%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, el 26 de junio de 2017.

Quirós, Wilber. (2016). Intendente, Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique. *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2016).

Ramírez, J., & Navarro, E. (1999). Formación para la nueva gerencia pública. *Academia. Revista Latinoamericana de Administración*, (23), 113-126.

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Serie de documentos de trabajo del INDES. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Review N° 25, September 2011, pp 7-13. UDC 332.14:711.2 (495). Scientific analysis or debate. DOI: 10.2298/SPAT1125007T.

Ricardo, E. (2010). *Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo Intermunicipal. Las Microrregiones como respuesta adaptativa de los Municipios en la Región de Nuevo Cuyo*. Chile: Revista Chilena de Administración Pública N°15-16, pp. 223 / 237.

Richmond, Víctor. (2016). Alcalde de la Municipalidad de El Guarco. *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2016).

Robbins, S. y Coutler, M. (2015). *Administración*. 12ª Edición. México. Pearson.

Rodríguez, R. (2011). *El Emprendedor de Éxito*. México: Mc Graw Hill, cuarta edición.

Rojas, G. (2016). Alcalde de la Municipalidad de Flores. *Entrevista* realizada por el autor. Octubre (2016).

Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Política y Cultura*, (30), pp.119-134.

Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Revista Política y Cultura*, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134. México, D. F.

Rosales, M. (2009). *Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina*. *Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 22, 2009, p. 159-174*. Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682009000100010&script=sci_arttext

Rosas, A. (2011). *La Capacidad Institucional del Gobierno Local para Atender el Cambio Climático: El Caso del Gobierno del Distrito Federal*. (Tesis Doctoral en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociedad y Territorio). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, D. F.

Rosas, A. y Gil, V. (2013). *La Capacidad Institucional de Gobiernos locales en la Atención del Cambio Climático. Un Modelo de Análisis*. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013. pp 113-138.

Rosales, M. (2009). *Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina*. *Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 8, N° 22, 2009, p. 159-174, recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682009000100010&script=sci_arttext, el 26 de junio de 2017.

Rovira, J. (2007). *El sistema de partidos en devenir*. San José: Editorial UCR.

Rovira, J. (2007). *Desafíos políticos de la Costa Rica actual (pp. 109-136)*. San José: Editorial UCR.

Salas, A. (2016). Alcaldesa de la Municipalidad de San Pablo. *Entrevista* realizada por el autor. Julio (2016).

Salas, R., Gómez, L., Calderón, M., & Otros (2010). *Desarrollo Local*. Costa Rica: Sección Publicaciones de la Compañía nacional de fuerza y Luz, S.A.

Salazar, Esteban. (2016). Gestor Ambiental de la Municipalidad de Belén. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Salazar-Martínez, (2017). Instituto Geográfico Nacional. www.registracional.go.cr/instituto_geografico/index.htm.

Schneider, S. y Peyré, I. (2006). *TERRITORIO Y ENFOQUE TERRITORIAL: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, v., p. 71-102.

Segura, Carlos. (2016). Alcalde de la Municipalidad de Barva. *Entrevista* realizada por el autor. Octubre (2016).

Sikkinki, K. (1993). *Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista*. Desarrollo Económico. Núm. 128. Buenos Aires.

Solano, Marvin. (2016). Alcalde de la Municipalidad de Paraíso. *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2016).

Solís-Rojas. (2010). Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos locales (UNGL). *Entrevista* realizada por el autor. Agosto (2010).

Soto, S. (2005). *Situación del Manejo de los Desechos Sólidos en Costa Rica*. UNDÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE.

Sullivan, A. y Steven, M. (2003). *Economics: Principles in action*. New Jersey: Pearson Prince Hall.

Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*: The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Teoría de la burocracia de WEBER, (s.f.). <http://www.psicologia-online.com/pir/teoria-de-la-burocracia.html>, recuperado el 26 de junio de 2017.

Thoidou, E. (2011). *THE TERRITORIAL APPROACH TO EU COHESION POLICY: CURRENT ISSUES AND EVIDENCE FROM GREECE*. SPATIUM International.

Tirole, J. (1988). *The Theory of industrial Organization*. London. The MIT Press.

Tobelem, A. (1992). Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Procedimientos. Buenos Aires. Argentina. Recuperado de: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Tobelem.pdf.

Ugalde, Carlos. (2016). Coordinador de la Mesa de Enlaces Técnicos. Instituto Tecnológico de Costa Rica. *Entrevista* realizada por el autor. Setiembre (2016).

Ulate, José. (2016). Alcalde de la Municipalidad de Heredia. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Unión Nacional de Gobiernos Locales (párr. 5). Conózcenos/Historia. Recuperado de: <http://ungl.or.cr/historia>, el 13 de noviembre de 2017.

United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development – Habitat III–. *New Urban Agenda, Draft outcome document for adoption in Quito, October 2016*. Quito, Ecuador.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2016). *World Cities Report 2016*. Nairobi: UN-Habitat.

Valerio, Gustavo. (2016). Alcalde de la Municipalidad de San Rafael. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Van Dijk. T. (1999). *El Análisis Crítico del Discurso*. Anthropos, Vol 186, pp. 23-36.

Varian, H. (1992). *Análisis microeconómico. Capítulo 5: La función de costos*. Barcelona. Antoni Bosch Editor.

Viales, R. (2010). *La región como construcción social, espacial, política, histórica y subjetiva. Hacia un modelo conceptual/relacional de historia regional en América Latina*. Geopolítica (s) 2010, vol. 1, num. 1, 157-172.

Viscusi, W. et al (2005). *Economics of regulation and antitrust*. London. The MIT Press.

Villalobos, Luis (2016). Alcalde de la Municipalidad de la Unión. *Entrevista* realizada por el autor. Noviembre (2016).

Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, J. (1989). The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. Recuperado de:

<https://books.google.co.cr/books?hl=es&lr=&id=BNbxfZkRHwsC&oi=fnd&pg=PA33&dq=williamson+1989+washington+consensus&ots=EEp-cRRMmR&sig=7ME2SXwZNvd7X0es6IkMNb1I9G0#v=onepage&q=williamson%201989%20washington%20consensus&f=false>.

Yin. R. (1984). *Case Study Research. Design and Methods 2th ed.*

Yin, R. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA, Sage.

Yin. R. (2012). *Case Study Research. Design and Methods 4th ed.* Review by: Hans-Gerd Ridder *Zeitschrift für Personalforschung / German Journal of Research in Human Resource Management* Jahrg. 26, H. 1, pp. 93-95