



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

## **INFORME DE EVALUACIÓN**

### **EQUIPO DE GESTIÓN**

# **EVALUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE ALGUNOS SERVICIOS BRINDADOS A LA CIUDADANÍA POR LAS MUNICIPALIDADES DE BARVA, SANTA BÁRBARA Y ASERRÍ, COSTA RICA.**

### **EQUIPO EVALUADOR:**

Laura Brenes Alfaro  
Vilma Leandro Zúñiga  
Carlos Alberto Montero Corrales  
Andrea Meneses Rojas (coordinadora)

**Setiembre, 2018**

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	7
DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN .....	9
Breve introducción sobre los gobiernos locales en Costa Rica .....	9
Actores clave de la evaluación .....	10
Lógica de los servicios evaluados .....	10
DISEÑO Y PROCESO DE LA EVALUACIÓN.....	31
Objetivos Generales y Específicos.....	31
Preguntas generales y específicas de evaluación .....	31
Criterios .....	33
Alcance de la evaluación .....	33
Metodología .....	34
Matriz de evaluación.....	40
Limitaciones de la evaluación .....	40
HALLAZGOS .....	43
Algunas consideraciones metodológicas sobre los datos recopilados en la encuesta aplicada a ciudadanía .....	43
Sobre la clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto para el análisis de los hallazgos.....	44
ANÁLISIS COMPARATIVO .....	46
1. Análisis de los servicios valorados .....	47
1.1 Gestión de residuos .....	47
Nivel de conocimiento.....	47
Valoración General .....	48
Análisis de factores.....	48
1.2 Ventanilla de Atención/Plataforma de Servicios.....	51
Nivel de conocimiento.....	51
Valoración general del servicio.....	52
Análisis de factores.....	52
1.3 Mantenimiento de Calles.....	54
Nivel de conocimiento.....	54
Valoración general del servicio .....	55

Análisis de factores .....	55
1.4 Aseo de vías .....	58
Nivel de conocimiento y Valoración general .....	58
Análisis de factores .....	58
1.5 Cementerio .....	61
Nivel de conocimiento .....	61
Valoración general del servicio .....	61
Análisis de factores .....	62
2. Participación Ciudadana y Accesibilidad .....	65
Accesibilidad .....	65
Sobre la página web y el Facebook .....	65
Participación Ciudadana .....	65
<b>Transparencia</b> en la gestión municipal .....	66
3. Recomendaciones generales de la ciudadanía de las tres municipalidades en estudio .....	67
4. Conclusiones y recomendaciones generales .....	69
4.1 Reflexiones en torno a aprendizajes de las municipalidades en estudio .....	69
4.2 Conclusiones y recomendaciones .....	70
a) Mecanismos de Participación Ciudadana .....	70
b) El gobierno local en los distritos periféricos .....	71
c) Estrategias de comunicación con la ciudadanía .....	72
d) Planificación municipal y coordinación interna y externa .....	72
4.3 Algunas reflexiones sobre el Índice de Gestión Municipal 2017 (IGM) .....	74
<b>LECCIONES APRENDIDAS</b> .....	76
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	78

## Índice de tablas

Tabla 1. Servicios evaluados por Municipalidad .....	8
Tabla 2. Asignación de los servicios evaluados por departamento y unidad.....	11
Tabla 3. Cadena de Resultados Mantenimiento de calles .....	12
Tabla 4. Cadena de Resultados Plataforma de Servicios, Municipalidad de Aserrí. ....	14
Tabla 5. Cadena de Resultados Ventanilla de Atención, Municipalidad de Barva.....	16
Tabla 6. Cadena de Resultados Ventanilla de Atención, Municipalidad de Santa Bárbara. ....	17
Tabla 7. Cadena de Resultados de Gestión de Residuos.....	19
Tabla 8. Cadena de Resultados Cementerios.....	22
Tabla 9. Cadena de Resultados Aseo de Vías .....	23
Tabla 10. Cadena de Resultados Presupuesto Participativo, Municipalidad de Santa Bárbara .	24
Tabla 11. Cadena de Resultados Gestión de Cobros, Municipalidad de Aserrí. ....	26
Tabla 12. Cadena de Resultados Acueducto Municipal, Municipalidad de Barva .....	28
Tabla 13. Caracterización de los Grupos Focales realizados, 2018 .....	36
Tabla 14. Cantidad de instrumentos de recolección según actores .....	37
Tabla 15. Categorías de análisis de la información .....	38
Tabla 16. Clasificación de las Valoraciones, Encuesta a Ciudadanía, 2018.....	44
Tabla 17. Municipalidad de Barva: clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto. 2018 .....	44
Tabla 18. Municipalidad de Santa Bárbara: clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto. 2018 .....	45
Tabla 19. Municipalidad de Aserrí: clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto. 2018 .....	45
Tabla 20. Comparativo de la información de los cantones: Barva, Santa Bárbara y Aserrí.....	46
Tabla 21. Valoración general del servicio gestión de residuos en las tres municipalidades evaluadas, 2018.....	48
Tabla 22. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, gestión de residuos, 2018. ....	48
Tabla 23. Valoración general del servicio de atención en las tres municipalidades evaluadas, atención ciudadanía, 2018. ....	52
Tabla 24. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, atención ciudadanía, 2018 .....	52
Tabla 25. Valoración general del servicio de mantenimiento de calles en las tres municipalidades evaluadas, 2018. ....	55
Tabla 26. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, mantenimiento de calles. 2018.....	55
Tabla 27. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, aseo de vías. 2018.....	58
Tabla 28. Valoración general del servicio de cementerio en las tres municipalidades evaluadas, 2018.....	61
Tabla 29. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, cementerio, 2018. ....	62

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Nivel de conocimiento, gestión de residuos, 2018.....	47
Gráfico 2. Nivel de conocimiento y uso del servicio, atención a la ciudadanía, 2018. ....	51
Gráfico 3. Nivel de conocimiento, mantenimiento de calles, 2018. ....	54
Gráfico 4. Nivel de conocimiento, cementerio, 2018. ....	61
Gráfico 5. Valoración comparada de la transparencia en la gestión municipal, 2018.....	67
Gráfico 6. Recomendaciones más frecuentes de la ciudadanía para las municipalidades, 2018. .....	68

## Glosario

Concepto	Definición
<b>Enfoque de género</b>	El enfoque de género refiere a observar, analizar y promover transformaciones respecto de las desigualdades e inequidades en la condición, construcción de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad (MIDEPLAN, 2017).
<b>Enfoque de derechos humanos</b>	Es una perspectiva de análisis y de la acción social que sitúa al ser humano tanto en su dimensión colectiva como individual, en el centro de la sociedad y concibe los derechos como los medios que garantizan a las personas el acceso, las capacidades y el ejercicio de la igualdad, la libertad y el bienestar (Guendel, 2005).
<b>Actores involucrados (partes involucradas)</b>	Entidades, organizaciones, grupos o particulares que tienen un interés directo o indirecto en la intervención para el desarrollo o en su evaluación (OECD, 2010). (Ver Anexo 2)
<b>Ciudadanía</b>	Aquellas personas mayores de edad que pertenecen a un país, y que están sujetas a determinados deberes y derechos civiles, políticos y sociales (Castro, 2012).
<b>Población vulnerable</b>	Se entiende como mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores <sup>1</sup> .
<b>Sociedad civil organizada</b>	El espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada (altamente), independiente, autónoma del Estado y limitada por el orden legal o juego de reglas compartidas (Diamond, 1997).
<b>Participación ciudadana</b>	Proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados en las decisiones y acciones que les afectan a ellos y a su entorno. (Márquez et al, 2001, p. 24).
<b>Calidad de la prestación de los servicios</b>	Es el conjunto de propiedades y características de un servicio, producto o proceso, que satisface las necesidades establecidas por la persona usuaria, ciudadana o cliente de los mismos (Gobierno de la provincia de Salta, s.f.)

<sup>1</sup> Se definieron estos grupos vulnerables, según la discusión y el análisis del Equipo Evaluador de la legislación aplicable a las municipalidades, así como las entrevistas exploratorias a las personas encargadas de los servicios.

<b>Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDH):</b>	<p>El desarrollo humano cantonal es un constructo que ha sido medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el que se calcula la expansión de las libertades disfrutadas por las personas, el progreso y potenciación de género y la pobreza, considerando los siguientes indicadores: índice de desarrollo humano (IDH) (mide la salud, la educación y los ingresos a nivel cantonal); índice de desarrollo relativo al género (IDG) (mide los índices según la igualdad de género); índice de potenciación de género (IPG) (mide la participación política y poder de decisión, y control de los recursos económicos por sexo); y el índice de pobreza humana (IPH) (mide la longevidad, la probabilidad al nacer de no sobrevivir, el conocimiento y la vida digna).</p>
<b>Índice de Competitividad Cantonal (ICC)</b>	<p>La competitividad cantonal es un constructo relevante para aproximarse a medir la actividad económica de los municipios. El índice mide el desempeño relativo de los cantones mediante el cálculo de 38 variables distribuidas en siete pilares (económico, empresarial, gobierno, laboral, infraestructura, innovación y calidad de vida) relacionados con la actividad económica que se lleva a cabo en el espacio geográfico cantonal (UCR, 2016).</p>
<b>Índice de Gestión Municipal (IGM)</b>	<p>Es realizado por la Contraloría General de la República midiendo los siguientes cinco ejes el estado de la gestión en los gobiernos locales: desarrollo y gestión institucional; planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; gestión de servicios económicos; gestión de desarrollo ambiental y gestión de servicios sociales.</p>

Fuente: elaboración propia, 2018.

## INTRODUCCIÓN

El proyecto Fomento de Capacidades en Evaluación (FOCEVAL) apoya el desarrollo de acciones en evaluación para mejorar la cultura evaluativa a través de la consolidación de acciones en Costa Rica y la diseminación del trabajo del proyecto en la región latinoamericana. Este proyecto es financiado por la cooperación alemana a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán) y ejecutado por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval, por sus siglas en alemán), con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) como la contraparte principal del proyecto en Costa Rica.

Una línea de acción estratégica de FOCEVAL fomenta la inclusión de evaluadores/as jóvenes y emergentes (EJE) en el campo de la evaluación, promoviendo la participación en las diversas actividades que se desarrollan en Costa Rica y en la región, facilitando la inclusión de EJE en procesos de evaluación así como la promoción del intercambio de experiencias y redes regionales entre EJE.

Desde el 2008, el CEval (Centrum für Evaluation / Centro para la Evaluación) de la Universidad del Sarre (UdS, Alemania) trabaja en estrecha colaboración con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración pública (CICAP) y realiza una cooperación intensa con el Programa de Posgrado en Evaluación de Proyectos y Programas de Desarrollo (PPEPPD) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Esta cooperación universitaria es financiada por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD).

Desde la cooperación entre FOCEVAL y la cooperación universitaria se acordó realizar una evaluación con el fin de apoyar la inclusión de evaluadores/as jóvenes y emergentes. Esta evaluación se basó en el interés de fomentar las capacidades de EJE por medio de ofrecer oportunidades para obtener experiencia práctica en evaluación.

Luego de un proceso de análisis previo los distintos actores involucrados decidieron realizar la evaluación para apoyar la inclusión de personas evaluadoras jóvenes y/o emergentes con el sector del gobierno local en el país.

Seguido a esto y basándose en una serie de aspectos técnicos sobre la evaluabilidad y el alcance de los recursos se seleccionó, previamente, tres municipalidades en la Gran Área Metropolitana (GAM), las cuales muestran criterios similares en términos de estructura rural-urbana, número de habitantes, índice de desarrollo humano cantonal, además de que confirmaron su interés en participar en este proceso de evaluación.

Las tres municipalidades elegidas son: la Municipalidad de Aserrí, la Municipalidad de Santa Bárbara y la Municipalidad de Barva. Específicamente los servicios evaluados son: gestión de residuos, mantenimiento de calles, aseo de vías, cementerios y atención a la ciudadanía (plataforma de servicios/ventanilla de atención). Adicionalmente, se evaluó el servicio de acueductos en Barva, el servicio de gestión de cobros en Aserrí y el presupuesto participativo de Santa Bárbara.

Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

*Tabla 1. Servicios evaluados por Municipalidad*

Municipalidad de Aserri	Municipalidad de Barva	Municipalidad de Santa Bárbara
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión integral de residuos sólidos</li> <li>2. Mantenimiento de calles</li> <li>3. Limpieza de vías</li> <li>4. Cementerios</li> <li>5. Plataforma de servicios</li> <li>6. <b>Gestión de cobros</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión integral de residuos sólidos</li> <li>2. Mantenimiento de calles</li> <li>3. Aseo de vías</li> <li>4. Cementerios</li> <li>5. Ventanilla de atención</li> <li>6. <b>Unidad de acueductos</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión integral de residuos sólidos</li> <li>2. Mantenimiento de calles</li> <li>3. Aseo de vías</li> <li>4. Cementerios</li> <li>5. Ventanilla de atención</li> <li>6. <b>Presupuesto participativo</b></li> </ol>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

## DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN

### Breve introducción sobre los gobiernos locales en Costa Rica

Costa Rica es un país centroamericano, que actualmente cuenta con 82 cantones y con 81 municipalidades<sup>2</sup>, las cuales son gobernadas por tres actores internos indispensables: el Concejo Municipal (conformado por personas regidoras y síndicas las cuales tiene voz y voto, según el puesto que ocupan), la alcaldía y la vicealcaldía, los cuales bajo su gestión organizan políticamente los recursos para brindar los servicios públicos municipales.

La división jurídico administrativa costarricense establece que cada cantón, que es gestionado por la Municipalidad, se compone de distritos que son unidades territoriales más pequeñas, y cada distrito es gobernado por Concejos de Distrito, conformados por una persona síndica y otros representantes voluntarios. Dicha persona síndica también participa de los Concejos Municipales mencionados.

El código municipal es el documento que rige el actuar de los gobiernos locales en el país, promoviendo el desarrollo local participativo, consciente y democrático de la ciudadanía en las decisiones del gobierno y establece las funciones del Concejo Municipal, Alcaldía, Vicealcaldía y de los Concejos de Distrito.

El gobierno local en Costa Rica es un tema que transita entre la (des) centralización de servicios públicos por parte del gobierno central hacia los gobiernos locales y la oferta continua de los servicios públicos que históricamente han ofrecido las municipalidades en Costa Rica.

Esta cuestión se manifiesta en una dinámica de poder político entre la transferencia de la esfera nacional hacia la esfera local de competencias, recursos económicos y mandatos políticos y legales, con el objetivo de que las municipalidades ofrezcan servicios públicos (i.e. mantenimiento de calles cantonales y gestión integral de residuos sólidos) que anteriormente eran brindados por organizaciones ministeriales.

Simultáneamente a esta dinámica de poder, los gobiernos locales han ofrecido los servicios públicos tradicionales (i.e. aseo de vías, cementerios, etc.) para satisfacer las demandas de las personas munícipes con la oferta institucional, respondiendo paralelamente a la transferencia de competencias por parte del gobierno central.

Las municipalidades fortalecieron su rol con la promulgación del primer Código Municipal en 1970, que les brindó a todas las municipalidades del país la capacidad de recobrar el papel relevante en el acto de gobernar los intereses y la gestión de los servicios públicos locales. Sin embargo, no les ofrecía una descentralización territorial fuerte y consolidada como la requerida actualmente (Jinesta, 2013).

---

<sup>2</sup> Lo anterior obedece a que el 23 de marzo del 2017, el parlamento dio la aprobación para que el distrito del cantón de Grecia (de la provincia de Alajuela), llamado Río Cuarto, se convirtiera en el cantón 82 del país. Debido a su reciente creación es que no tiene gobierno local aún.

En el año 2010, con la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801, 2010), se pretendió descentralizar territorialmente la ejecución de los servicios públicos por medio de las municipalidades. Pese a esto, los gobiernos locales no necesariamente adquirieron las capacidades institucionales para brindarlos con la pertinencia, eficacia, eficiencia y los mecanismos de participación ciudadana necesarias que debería caracterizar a la función pública.

En esta coyuntura, se hace imprescindible evaluar el proceso y la satisfacción desde las ópticas de las personas funcionarias municipales y munícipes, para evaluar la prestación de algunos servicios seleccionados a la ciudadanía por las Municipalidades de Barva, Santa Bárbara y Aserrí así como comparar los diversos factores que inciden en la gestión de los servicios brindados por las tres Municipalidades en estudio.

La información sobre el contexto particular para cada Municipalidad en estudio, se encuentra en el Anexo 3.

#### Actores clave de la evaluación

En el Anexo 2 se describe el mapeo de actores para la presente evaluación por cada servicio valorado, donde se pueden observar los actores principales y secundarios que han sido identificados.

Los actores principales, que son los informantes clave del proceso de evaluación, son:

- Personas funcionarias de las Municipalidades en estudio (alcaldía, vicealcaldía, jefaturas de departamento, personal operativo de los servicios).
- Órganos de representación municipal: Concejo municipal y Concejos de distritos.
- Sociedad civil organizada: asociaciones de desarrollo, comités de vecinos, juntas educativas, otros.
- Ciudadanía: aquellas personas mayores de edad que pertenecen a un país, y que están sujetas a determinados deberes y derechos civiles, políticos y sociales (Castro, 2012).

#### Lógica de los servicios evaluados

A continuación se presenta la descripción de la teoría de la intervención para cada servicio evaluado. Es importante señalar que el objetivo de dicha descripción es la entender la lógica del funcionamiento de cada servicio y de esta manera comprender con mayor claridad los hallazgos encontrados y su aplicabilidad.

Primero, es importante señalar que los servicios seleccionados están asignados a distintos departamentos y unidades según la municipalidad de estudio. En la siguiente tabla se visualiza dicha asignación para los tres cantones:

Tabla 2. Asignación de los servicios evaluados por departamento y unidad

Servicios Evaluados	Municipalidad de Aserrí	Municipalidad de Barva	Municipalidad de Santa Bárbara
	Departamentos/Unidades Responsables		
<b>Gestión integral de residuos sólidos</b>	Departamento de servicios municipales	Departamento de gestión ambiental	Departamento de Gestión de Servicios Públicos
<b>Mantenimiento de calles</b>	Unidad técnica de gestión vial	Unidad técnica de gestión vial	Departamento de gestión urbana y rural
<b>Aseo de vías</b>	Departamento de servicios municipales	Departamento de obras civiles	Departamento de Gestión de Servicios Públicos
<b>Cementerios</b>	Departamento de servicios municipales	Oficina de cobros	Departamento de Gestión de Servicios Públicos
<b>Plataforma de servicios/Ventanillas de atención</b>	Dirección administrativa	Departamento de ingeniería	No tiene asignado
<b>Gestión de cobros</b>	Gestión de cobros	-	-
<b>Acueductos</b>	-	Departamento de acueducto	-
<b>Presupuesto participativo</b>	-	-	Departamento de Gestión Financiera

Fuente: Elaboración propia, 2018.

## Cadena de Resultados

Tabla 3. Cadena de Resultados Mantenimiento de calles

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto nacional asignado por ley. -Presupuesto municipal. -Demandas ciudadanas. -Maquinaria y equipo. -Personal de la Municipalidad.	-Manejo de planillas, presupuesto y recursos tecnológicos. -Diagnóstico del estado de situación de las calles. -Planificación y priorización de las obras semanales y anuales. -Soporte técnico en las obras viales realizadas por la comunidad. -Supervisión de la calidad de las obras contratadas. -Mantener periódicamente y rutinariamente las calles.	-Calles renovadas según su condición original. -Recarpeteo asfáltico. -Recarpeteo de acciones de concreto. -Obras de mantenimiento construidas por la comunidad. -Obras de protección construidas. -Ciclovías construidas. Señalamiento vial restaurado. -Calles preservadas y en operación de la vía. -Taludes restaurados. -Nuevas rutas construidas.	-Mayor eficiencia en el transporte público. -Mejoramiento de la calidad de vida. -Calles con estándares de calidad.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

El servicio de mantenimiento de calles locales, caminos vecinales y caminos no clasificados tiene insumos los siguientes: el presupuesto nacional, el cual proviene del Ministerio de Hacienda y es recaudado sobre el impuesto a los combustibles (Ley 8114, 2001); el presupuesto municipal que son fondos recaudados por medio de la recaudación de impuestos municipales y son asignados en su gran mayoría por el Concejo Municipal y la Alcaldía a la UTGV; las demandas ciudadanas e institucionales, que constituyen las solicitudes formales (i.e. cartas, prioridades por desastres naturales, denuncias presentadas en la plataforma de servicios, recursos de amparo) que se

<sup>3</sup> Las calles se constituyen por: a. caminos vecinales que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicamente rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia; b. calles locales que son vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red vial nacional; y c. los caminos no clasificados que comprenden dos tipos diferentes de vías públicas: las que están en uso para el tránsito vehicular y son transitables durante la gran mayoría del año y las veredas y caminos en desuso para el tránsito vehicular. (Ley 5060, 1972; Decreto N° 40137-MOPT, 2017).

presentan a la UTGV, a los Concejos de Distritos y a la Alcaldía por parte de las comunidades; el personal de la municipalidad con perfil profesional, técnico y operario (i.e. ingeniería, administración, promoción social, operación, técnicos en gestión vial, choferes); y finalmente, la maquinaria (vagonetas, carros, aplanadoras, etc.) y equipo (computadoras, palas, picos, carretillos, etc.).

Las actividades de la cadena de resultados que transforman los insumos mencionados en productos, se expresan a continuación: administrativas, se conforman por la gestión del inventario de maquinaria y equipo, la distribución de las cargas de trabajo semanales, la administración del presupuesto de la unidad, y la planificación y monitoreo de las metas establecidas en los instrumentos institucionales de planificación; gestión del inventario vial<sup>4</sup>; ejecución de los estudios técnicos de viabilidad de las obras por construir; el diagnóstico del estado de las calles, por medio de inspecciones en el campo; la priorización de las obras de mantenimiento de calles según tipo de carretera y obra por realizar; soporte técnico y supervisión de las obras viales que realizan las comunidades con recursos y maquinaria municipal; y finalmente la escritura de los requerimientos técnicos que requiere proveeduría para contratar empresas que brinda servicios de mantenimiento de calles a la municipalidad.

Estas actividades mencionadas generan la oferta de servicios que dispone la municipalidad en materia de mantenimiento de calles, la cual se constituye por los siguientes productos: calles renovadas según su condición original de los pavimentos mediante la aplicación de capas adicionales de lastre, grava, tratamientos superficiales; recarpeteos asfálticos; recarpeteos de secciones de concreto; taludes restaurados de corte y de relleno; señalamiento vial restaurado; aceras; ciclovías; obras de protección; calles preservadas y en operación de la vía mediante la limpieza de drenajes, el control de la vegetación, las reparaciones menores de los pavimentos de concreto asfáltico, concreto hidráulico, y de tratamientos superficiales bituminosos, el bacheo manual o mecanizado de las superficies de rueda constituidas por materiales granulares expuestos; aceras y ciclovías reparadas; mantenimiento ligero de los puentes, de las obras de protección u otras necesarias para la seguridad vial y peatonal, y demás obras de arte, así como la restitución de la demarcación y el señalamiento (Decreto N° 40137-MOPT, 2017); nuevas rutas construidas lo cual implica ofrecer el servicio de construcción de rutas en espacio públicos en donde no existen calles actualmente; y recursos materiales y equipo de la municipalidad asignados a las comunidades para que por medio de su mano de obra y conocimiento logren realizar mejoras a las calles cantonales.

Esta cadena explica la lógica de intervención que genera los siguientes resultados en la comunidad: mayor eficiencia en el transporte público del cantón, los taxistas y autobuseros al transitar por carreteras de mayor calidad brindando un mejor servicio para la ciudadanía; mejoramiento de la calidad de vida de las personas munícipes, al brindarle a la ciudadanía una infraestructura vial en buen estado para acceder a bienes

---

<sup>4</sup> Se define como la contabilización de las características físicas y socioeconómicas, así como la importancia y necesidad de desarrollo de la vía para el tránsito vehicular y el transporte de bienes y personas (Decreto No. 38578-MOPT, 2014).

y servicios públicos y privados, y finalmente, resultan calles con mejores estándares de calidad que propician seguridad vial para las personas municipales.

### *Servicio de Plataforma de Servicios Aserrí*

#### **Cadena de resultados:**

Tabla 4. Cadena de Resultados Plataforma de Servicios, Municipalidad de Aserrí.

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Presupuesto municipal asignado para salarios y materiales de oficina.</li> <li>-Personal Municipal (tres plataformistas y una persona encargada).</li> <li>-Equipo tecnológico y material de oficina.</li> <li>-Sistema de filas.</li> <li>-Sala de Atención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recibir declaraciones, valoraciones, exoneraciones y traspasos de bienes inmuebles.</li> <li>-Tramitar solicitudes sobre patentes.</li> <li>-Tramitar cobros del servicio de Basura.</li> <li>-Recibir solicitudes, corrección y liga del servicio de Acueductos.</li> <li>-Elaborar constancias municipales.</li> <li>-Tramitar solicitudes de inspección.</li> <li>-Dar información sobre los impuestos municipales.</li> <li>-Atender quejas escritas o verbales con relación al servicio brindado.</li> <li>-Atender solicitudes administrativas del coordinador/a.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Atención de forma personalizada al contribuyente.</li> <li>-Trámites municipales simplificados.</li> <li>-Consultas de la ciudadanía resueltas.</li> <li>-Recepción de documentación eficiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Satisfacer las necesidades de los contribuyentes a través de una atención centralizada.</li> <li>-Brindar servicios de la más alta calidad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

La Plataforma de Servicios de Aserrí pertenece a la Dirección Administrativa de la municipalidad, y se estableció en el año 2010. Anteriormente cada departamento atendía a la ciudadanía para según el trámite correspondiente<sup>5</sup>.

La Plataforma de Servicios es el espacio donde se da el servicio de recepción de documentación de patentes, acueductos, bienes inmuebles, cementerio,

<sup>5</sup> El área de Cajas no pertenece a la Plataforma, ya que es una dependencia de la Dirección Financiera, sin embargo comparten el mismo espacio físico para las filas.

servicios, permisos de construcción y solicitudes varias o denuncias presentadas por los usuarios del Cantón.

Únicamente los documentos referentes a Alcaldía y Concejo Municipal no se reciben en la Plataforma, sino que se reciben directamente en la oficina de dichos departamentos. Toda la documentación se maneja en los departamentos respectivos y en la Plataforma se maneja únicamente la resolución de cada trámite.

Es importante señalar que son los distintos departamentos de la Municipalidad los responsables de recoger y entregar los documentos a la Plataforma de servicios. Los trámites relacionados a patentes tienen 1 mes para su resolución y todos los otros trámites que se reciben en la Plataforma tienen 10 días hábiles.

El área de plataforma cuenta con dos personas funcionarias para atender a la ciudadanía, las dos plataformistas cumplen las mismas funciones de recepción de los trámites. También se cuenta con el apoyo de la recepcionista de la municipalidad, la cual es considerada como una “plataformista en línea” por el personal municipal consultado. Esta funcionaria no solamente atiende llamadas, sino que también maneja el sistema interno, brindando información sobre los trámites o gestionando las consultas de la ciudadanía.

Las actividades que realizan las plataformistas para brindar el servicio se pueden sintetizar en: recibir declaraciones, valoraciones, exoneraciones y traspasos de bienes inmuebles, tramitar solicitudes sobre patentes, solicitudes de inspección, cobros del servicio de basura, recibir solicitudes, corrección y liga del servicio de Acueductos, elaborar constancias municipales, brindar información sobre los impuestos municipales, atender quejas escritas o verbales con relación al servicio brindado y otras solicitudes administrativas que les solicite la persona coordinadora como elaboración de informes sobre la cantidad de trámites que entran por departamento.

Por medio de todas estas actividades la municipalidad busca brindar una atención de forma personalizada al contribuyente, promover una mayor eficiencia por medio de la tramitación simplificada y la recepción de documentos en un solo lugar así como dar respuesta a las consultas de la ciudadanía.

La Municipalidad de Aserrí por medio de la Plataforma de Servicios tiene como aspiración satisfacer las necesidades de los contribuyentes a través de una atención centralizada y de esta manera “brindar servicios de la más alta calidad” (Manual de Procedimientos, 2013).

**Cadena de resultados:**

Tabla 5. Cadena de Resultados Ventanilla de Atención, Municipalidad de Barva.

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto municipal asignado para salarios y materiales de oficina por departamento. -Personal Municipal (siete personas). -Equipo tecnológico y material de oficina. -Sala de Atención. -Sistema Integrado Municipal.	-Recepción de documentos para las tres áreas. -Trámites sobre patentes. -Solicitud de visitas para valoraciones e inspecciones en temas de gestión ambiental. -Consultas diversas sobre permisos, movimientos de tierra, problemas de filtración de aguas (área de ingeniería).	-Atención de forma personalizada al contribuyente. -Trámites municipales simplificados. -Consultas de la ciudadanía resueltas. -Recepción de documentación eficiente.	Calidad en la atención del cliente tanto interno como externo a nivel municipal.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

La ventanilla de atención de la Municipalidad de Barva se estableció específicamente para la atención de todos los trámites que tengan que ver con el área de gestión ambiental, patentes e ingeniería. El establecimiento de dicha ventanilla inició en el 2014 como un proyecto para establecer una Ventanilla Única<sup>6</sup> sin embargo este proyecto no se continuó y se estableció una misma ventanilla solamente para los tres departamentos citados.

Anteriormente a esto cada departamento atendía a la ciudadanía, sin embargo para facilitar los trámites y el trabajo se decidió unificar la atención para los trámites más recurrentes<sup>7</sup>.

Actualmente siete personas funcionarias de la Unidad de Inspectores atienden la ventanilla de manera rotativa, y una persona asume la coordinación. De esta manera el personal debe estar capacitado e informado de todos los trámites para los tres departamentos. No existe una jefatura asignada para la ventanilla, cada jefatura de área se encarga de coordinar y gestionar sus procesos.

Ya que no existe personal contratado para atender exclusivamente la ventanilla, las personas funcionarias se rotan por área la atención: dos días asume el área de patentes,

<sup>6</sup>Dicha ventanilla única recibía trámites de catastro, bienes inmuebles, usos de suelo, visado de planos, ingeniería, gestión ambiental, patentes y quejas.

<sup>7</sup> Los trámites de cobros no se realizan en la ventanilla, estos trámites se deben de realizar en la plataforma de cobros de la Municipalidad (área de cajas).

otros dos días el área de ingeniería y un día el área de gestión ambiental. Esta disposición se realizó analizando el volumen de trabajo por cada área. Actualmente el mayor volumen de trabajo se encuentra en el área de patentes.

Las actividades que se realizan en la ventanilla de atención son: recepción de documentos para las tres áreas, trámites sobre patentes como solicitud de patentes nuevas, renovación de certificados, retiros y traspaso de patentes, solicitud de visitas para valoraciones e inspecciones en temas de gestión ambiental, consultas diversas sobre permisos, movimientos de tierra, problemas de filtración de aguas.

En la Municipalidad de Barva no se ha establecido el área de Contraloría de Servicios, aunque es un proyecto que se tiene pensado realizar, es por esto que en la ventanilla también se atienden quejas relacionados a las tres áreas de atención.

Las distintas actividades que llevan a cabo el personal municipal de los tres departamentos están orientadas a dar una atención personalizada al contribuyente, a simplificar los trámites y responder satisfactoriamente las consultas y quejas de la ciudadanía. Brindando, así, una mayor calidad en la atención del cliente.

#### *Servicio de Ventanilla de Atención de la Municipalidad de Santa Bárbara*

#### **Cadena de resultados:**

Tabla 6. Cadena de Resultados Ventanilla de Atención, Municipalidad de Santa Bárbara.

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto municipal asignado para salarios y materiales de oficina por departamento. -Personal Municipal (cinco personas). -Equipo tecnológico y material de oficina. -Sala de Atención.	-Recepción de documentación para los cuatro departamentos. -Realizar cobros de cementerio y patentes, brindar estados de cuenta. -Trámites específicos para Catastro y Bienes inmuebles, -Tramitar solicitudes de inspección. -Dar información sobre los impuestos municipales. -Atender quejas relación al servicio brindado.	-Atención de forma personalizada al contribuyente. -Trámites municipales simplificados. -Consultas de la ciudadanía resueltas. -Recepción de documentación eficiente.	Brindar una atención efectiva y de calidad para la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

En el año 2017 se inició el proyecto de brindar un área exclusiva de atención a la ciudadanía, ya que anteriormente cada munícipe iba al departamento de interés a realizar sus trámites y consultas.

Actualmente la iniciativa consiste en ofrecer un área donde se ofrece una ventanilla de atención por departamento en un solo espacio físico en la Municipalidad.

Los departamentos que ofrecen atención en ventanilla actualmente son: Bienes inmuebles, Catastro, Ingeniería y Cobros y Patentes. Las áreas que no se atienden en dicho espacio son: Recursos Humanos, Oficina de la Mujer o procesos específicos con el Concejo Municipal, Alcaldía y Vicealcaldía.

Una persona funcionaria por departamento atiende en el área de ventanilla, únicamente el departamento de catastro cuenta dos funcionarios para brindar la atención y el área de bienes inmuebles y catastro con una persona. En general son cinco personas las encargadas de brindar la atención en el área de ventanilla.

Siendo así este servicio, el personal municipal sólo atiende los trámites respectivos de su departamento. No tiene conocimiento sobre los otros trámites y procesos. Por esta misma dinámica no existe una jefatura unificada para el área de ventanillas, ya que cada departamento responde a su jefatura asignada.

La Municipalidad de Santa Bárbara no cuenta con Contraloría de Servicios, las quejas de la ciudadanía se tramitan mediante una boleta que se le da al departamento de recursos humanos pero también en las ventanillas de atención se reciben quejas directas.

Los trámites tienen una duración de 10 días hábiles para dar una resolución, el área de topografía y catastro cuenta con más tiempo por sus mismas dinámicas de trabajo y el contenido de las tareas.

Las actividades que se realizan en cada ventanilla en términos generales son: recepción de documentación para los cuatro departamentos, ejecución de cobros de cementerio y patentes, brindar estados de cuenta, realizar trámites específicos para Catastro y Bienes inmuebles como permisos de construcción, hipotecas, declaraciones de exoneración, reportes semanales, tramitar solicitudes de inspección, dar información sobre los impuestos municipales y atender quejas verbales con relación al servicio brindado.

Con dichos servicios se busca brindar una mejor atención al contribuyente en un mismo lugar en la Municipalidad, así como una resolución simplificada de trámites por departamento y gestionar una recepción de documentación más eficiente.

**Cadena de resultados:**

Tabla 7. Cadena de Resultados de Gestión de Residuos

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto municipal (tarifas) -Maquinaria y equipo -Personal de la municipalidad / Empresa contratada -Demandas ciudadanas	-Generación de plan de trabajo interno o para empresa contratada: rutas de recolección -Licitación y contratación de empresa externa para la recolección -Coordinación Intrainstitucional -Administración presupuestaria -Administración del personal y de los materiales respectivos / Seguimiento a empresa contratada -Atención de quejas y denuncias.	-Recolección de residuos ordinarios -Recolección de residuos valorizables Recolección de residuos no tradicionales Educación ambiental en centros educativos y comunidades	-Prevención de enfermedades -Mejoramiento de la calidad de vida -Disminución de la contaminación ambiental -Mejoramiento de la calidad ambiental

Fuente: elaboración propia, 2018.

El servicio de gestión de residuos se da de distintas formas en cada municipalidad, siendo también que tienen muchos puntos en común. A continuación, se especifican aspectos del servicio según cada municipalidad en estudio:

1) Municipalidad de Aserrí

Aserrí realiza de forma directa la recolección de ordinarios (1 vez por semana), reciclaje (una vez al mes) y no tradicionales (dos veces al año). Posee una cobertura del 90% del cantón en la recolección, siendo que no llegan a algunas zonas rurales, cuyo acceso es complicado (comunicación personal, personal municipal, 2018).

Esta municipalidad ha estado generado un superávit durante dos años para la compra de maquinaria y equipo, centros de acopio propios (trabajan actualmente con centros de acopio privados y fuera del cantón), espacios para maquinaria y separación de residuos, entre otros.

## 2) Municipalidad de Barva

La Municipalidad de Barva contrata a la empresa Recolectora Ambiental de Basura S.A. (RABSA) para realizar la recolección de residuos ordinarios y de no tradicionales. Tienen una cobertura del 96% de cantón (los seis distritos), siendo que no logran cubrir linderos y algunos lugares ubicados en San José de la Montaña. Actualmente le brindan este servicio a 12.000 unidades habitacionales, aproximadamente.

Los residuos ordinarios se recogen dos veces por semana en cada distrito, en horario nocturno (7 p.m. a 1 a.m.) mientras que la recolección de no tradicionales se realiza dos veces por distrito en el año.

## 3) Municipalidad de Santa Bárbara

La municipalidad asumía este servicio, no obstante, ahora contratan a la empresa WPP Continental de Costa Rica S.A., quien se encarga de la recolección de residuos ordinarios y no tradicionales (camas, sillones viejos, lavadoras, etc.) por rutas. Este cambio obedeció a que, cuando el servicio lo cubría la municipalidad, era ineficiente y había muchas quejas al respecto.

Los residuos ordinarios se recogen dos veces por semana, mientras que la recolección de no tradicionales se realiza seis veces al año. Desde la municipalidad se señala que existe un 98% de cobertura, por parte de este servicio

Basado en la tarifa y la cantidad de contribuyentes se establece el monto correspondiente para la Unidad, asignado por el Departamento de Presupuesto, que luego es consultado al alcalde y aprobado por Concejo Municipal: “Son 120 millones del año pasado (2017), y este año subió a 302 millones (2018). Es el servicio al que más dinero se le asigna, esto por el monto que cobra la empresa” (comunicación personal, personal municipal, 2018).

### Generalidades del servicio de gestión de residuos

El servicio de gestión de residuos (ordinarios, valorizables o reciclaje y no tradicionales) es un servicio autofinanciado que proviene de un impuesto o tarifa, lo que significa que, financieramente, funciona exclusivamente, con los recursos que logre generar, a partir de los contribuyentes de cada cantón.

Según el artículo 74 del Código Municipal, se autoriza que cada municipalidad establezca el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, cumpliendo la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. De esta forma, el mayor porcentaje se va para el mantenimiento del servicio (90%) y un 10% se dirige a la administración.

El dinero se obtiene entonces de la recaudación que realice cada municipalidad. Ese constituye el insumo más importante de este servicio. Además, cuenta con el personal que las municipalidades contratan para esta tarea, que son funcionarios operativos (cuadrillas), o bien, la contratación de una empresa privada que brinde los servicios de recolección (casos de las Municipalidades de Barva y Santa Bárbara). Se cuenta con

personal administrativo (encargado de servicio y asistente), y en el caso de Barva, se cuenta con una persona que supervisa a la empresa contratada.

De igual manera, cuando se brinda el servicio de manera directa por la municipalidad, se debe contar con la maquinaria (camiones) y herramientas necesarias para realizar las labores correspondientes.

Finalmente, se deben incluir las demandas que realice la ciudadanía del servicio, que pueden hacerse vía telefónica, presencial o por escrito, las cuales deberán ser atendidas.

Las actividades de la cadena de resultados que transforman los insumos mencionados en productos, se expresan a continuación:

- a) Licitación y contratación de una empresa recolectora, que cumpla con los requerimientos municipales, según el estudio de las necesidades del cantón. En el caso de Aserrí, contar con el personal y maquinaria necesarios para brindar el servicio.
- b) Gestión del personal y del plan de trabajo, que consiste fundamentalmente en la distribución de las cargas y organización del trabajo, especialmente en el caso de la recolección de residuos por parte de la misma municipalidad, o supervisión de la empresa recolectora.
- c) Supervisión del cumplimiento de las labores por parte de la empresa contratada o del servicio brindado.
- d) La administración del presupuesto del servicio, en término de la definición de las actividades a realizar, los gastos a efectuar y recomendar su uso para pagos de la empresa recolectora o el equipo propio, y la ejecución de algunos proyectos de gestión ambiental.
- e) La coordinación con otros departamentos de la municipalidad: Proveeduría, Obras, Tesorería, Contabilidad y Presupuesto o Cobros, entre otros, según gestiones necesarias a nivel interno de la municipalidad.
- f) Atención de quejas y denuncias de la ciudadanía en cuanto a la prestación del servicio.

Las actividades antes mencionadas se establecen para realizar la recolección de residuos ordinarios, una o dos veces por semana en cada distrito-, recolección de valorizables o residuos reciclaje, una vez al mes (caso de Aserrí); y recolección de no tradicionales, generalmente, dos veces al año. Otras acciones se refieren a la implementación de pequeños proyectos, que tienen relación con la gestión ambiental: limpieza de ríos, educación ambiental en centros educativos, campañas, entre otros.

El cumplimiento de tales actividades y alcance de esos productos busca promover mejores niveles de salud pública porque se mantienen las vías públicas limpias, se reduce la contaminación ambiental y los niveles de residuos ordinarios (si se implementa la recolección de valorizables y no tradicionales), aparte de que ofrecen panoramas más agradables y estéticos de las comunidades. Estas situaciones coadyuvan a la generación de mejores niveles de calidad de vida.

### Cadena de Resultados

Tabla 8. Cadena de Resultados Cementerios

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto municipal -Maquinaria y equipo -Personal de la municipalidad -Demandas ciudadanas	-Coordinaciones intra institucionales -Administración del personal y de los materiales respectivos -Verificación de espacios disponibles Actualización y ordenamiento del cobro	-Bóvedas limpias y en buen estado. -Áreas verdes limpias y podadas -Nichos preparados para funerales -Infraestructura en buen estado. -Exhumaciones, inhumaciones, pruebas de ADN y traslados de cuerpos realizados conforme a la normativa.	-Prevención de enfermedades -Mejoramiento de la calidad de vida

Fuente: elaboración propia, 2018.

El servicio de cementerio un servicio autofinanciado que proviene de una tarifa, que se divide en dos partes: derecho por el espacio arrendado en el cementerio (bóvedas o nichos) y el mantenimiento de la planta física del cementerio. Lo anterior quiere decir que, a nivel financiero, funciona exclusivamente, con los recursos que genere por sí mismo.

Por motivos que corresponden a las disposiciones internas de los gobiernos locales evaluados en razón del agotamiento del espacio, este servicio se brinda solo a las personas que residen en el cantón.

Según el artículo 74 del Código municipal, el monto debe calcularse considerando su costo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos.

El dinero se obtiene entonces de la recaudación que realice la municipalidad. Ese constituye el insumo más importante de este servicio. Además, cuenta con el personal que las municipalidades contraten para esta tarea, que son funcionarios operativos y de administración; con las herramientas e implementos necesarios para realizar las labores correspondientes y las demandas que realice la ciudadanía, que, por la naturaleza de la necesidad que atiende, son inmediatas, urgentes y de extrema sensibilidad.

Las actividades de la cadena de resultados que transforman los insumos mencionados en productos, se expresan a continuación: gestión del personal, que consiste fundamentalmente, en la distribución de las cargas y organización del trabajo semanales; la administración del presupuesto del servicio, el seguimiento de los cobros a los contribuyentes a quienes se les ofrece el servicio, la coordinación con otros departamentos de la municipalidad: Proveduría, Compras y Alcaldía y, para finalizar, la supervisión del cumplimiento de las labores.

Todas las actividades anteriormente referidas dan como resultado el mantenimiento de la planta física del cementerio en buen estado y estéticamente agradable, así como, y esto es quizá, el producto más relevante, que las personas puedan dar sepultura a sus seres queridos de manera pronta, oportuna y digna.

El cumplimiento de tales actividades y alcance de esos productos termina promoviendo mejores niveles de salud pública. Coadyuva a la generación de una atmósfera afectiva que no carga más a las personas dolientes, sino que aliviana la angustia en el sentido de que garantiza un entierro en las condiciones apropiadas. Estas dos situaciones colaboran a la generación de mejores niveles de calidad de vida.

### *Servicio: Aseo de vías*

#### **Cadena de Resultados**

Tabla 9. Cadena de Resultados Aseo de Vías

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto municipal -Maquinaria y equipo -Personal de la municipalidad -Demandas ciudadanas	-Manejo de planillas, presupuesto y maquinaria -Planificación y distribución de rutas y sectores -Coordinaciones intra institucionales -Limpiar periódicamente los cordones de caño del centro	-Cordones de caño limpios -Aceras limpias -Cunetas limpias -Cordones de caño construidos -Áreas verdes fumigadas y podadas	-Adecuada evacuación del agua de vías públicas -Prevención de enfermedades -Embellecimiento de la ciudad -Mejoramiento de la calidad de vida

Fuente: elaboración propia, 2018.

El servicio de aseo de vías es un servicio autofinanciado que proviene de un impuesto, lo que significa que, financieramente, funciona exclusivamente, con los recursos que logre generar.

Por motivos que corresponden a las disposiciones internas de los gobiernos locales evaluados, este servicio se brinda solo en el distrito central, no en el resto. Las razones tienen que ver, esencialmente, con la planificación, logística y disposición de recursos para ampliarlo.

El dinero se obtiene entonces de la recaudación que realice la municipalidad. Ese constituye el insumo más importante de este servicio. Además, cuenta con el personal que las municipalidades contraten para esta tarea, que son funcionarios operativos; con la maquinaria y herramienta necesaria para realizar las labores correspondientes y las demandas que realice la ciudadanía del servicio, que suelen hacerse vía telefónica, presencial en el campo o bien por escrito, ya sea en notas o por medios digitales.

Las actividades de la cadena de resultados que transforman los insumos mencionados en productos, se expresan a continuación: gestión del personal, que consiste

fundamentalmente, en la distribución de las cargas y organización del trabajo semanales, que por lo general se lleva en una bitácora del encargado del servicio; la administración del presupuesto del servicio, la coordinación con otros departamentos de la municipalidad: Proveeduría y Compras, Ingeniería y Mantenimiento de calles y, para finalizar, la supervisión del cumplimiento de las labores.

Las actividades antes mencionadas generan el mantenimiento de las aceras, las cunetas y los cordones de caño limpios, así como en invierno, especialmente, mantener fumigadas la maleza que nace y las áreas verdes que les toca cubrir. Además, corresponde la reparación y/o construcción de cunetas.

El cumplimiento de tales actividades y alcance de esos productos termina promoviendo mejores niveles de salud pública porque se mantienen las vías públicas limpias, aparte de que ofrecen un panorama de la ciudad agradable y estético. Ambas situaciones coadyuvan a la generación de mejores niveles de calidad de vida.

*Servicios particulares para cada Municipalidad:*

*Presupuesto participativo, Municipalidad de Santa Bárbara*

### **Cadena de resultados**

Tabla 10. Cadena de Resultados Presupuesto Participativo, Municipalidad de Santa Bárbara

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Aprobación del porcentaje del presupuesto ordinario asignada al presupuesto participativo. -Personal de la municipalidad. -Manuales, guías e instrumentos.	-Realización de capacitaciones y talleres. -Identificación y priorización de resultados. -Análisis de los proyectos a nivel distrital. -Formalización de los proyectos a nivel municipal. Incorporación de los proyectos en el PAO.	-Proyectos formulados por la sociedad civil organizada. -Porcentaje del presupuesto ordinario cuenta con una cartera de proyectos por ejecutar. -Sociedad civil involucrada en la toma de decisiones sobre la formulación del presupuesto ordinario.	-Sociedad civil demandando sobre sus necesidades según intereses públicos. -Articulación de oferta y demanda entre el gobierno local y la sociedad civil. -Mejora la pertinencia y eficacia presupuestaria. -Aumenta la sostenibilidad de la inversión pública municipal.

Fuente: elaboración propia, 2018.

El presupuesto participativo es el proceso municipal seleccionado por la Municipalidad de Santa Bárbara para ser evaluado particularmente en este gobierno local, siendo que lo relativo a este servicio no se comparará con los municipios de Aserrí y Barva, por esta razón.

Es importante recalcar que si bien es cierto el proceso presupuestario<sup>8</sup> se realiza actualmente en el gobierno local en estudio, éste cuenta con acciones básicas que le permitan involucrar a la sociedad civil en la ejecución del presupuesto<sup>9</sup> anual, por lo cual no fue posible mapear la cadena de resultados de la participación ciudadana en este proceso. Por esta razón la siguiente cadena de resultados se diseñó tomando en consideración el proceso de presupuesto participativo de la Municipalidad de Palmares<sup>10</sup> como fuente de información secundaria para analizar de qué manera funciona este proceso.

El presupuesto participativo tiene insumos los siguientes recursos: aprobación presupuestaria por parte del Concejo Municipal del porcentaje del presupuesto anual asignado al presupuesto participativo, lo cual implica que por medio de votación el máximo órgano de la municipalidad acuerda el porcentaje de los programas de inversión del presupuesto ordinario que se asignará para este fin, así como sobre este porcentaje define las organizaciones (i.e. escuelas, colegios, asociaciones de desarrollo comunal) y los responsables de la priorización de los proyectos a invertir (i.e. Juntas Administrativas y Educativas y Concejos de Distrito); personal de la municipalidad, encargado de realizar los trámites presupuestarios y de capacitar a la sociedad civil organizada; y manuales, guías e instrumentos sobre el presupuesto participativo, para la explicación de la políticas sobre el tema, de la secuencia lógica de pasos del proceso de presupuesto participativo y de los requisitos para la formulación de los proyectos.

Las actividades de la cadena de resultados que transforman los insumos mencionados en productos, se expresan a continuación: capacitaciones sobre el presupuesto participativo, estas actividades pretenden difundir las etapas del presupuesto participativo y a su vez generar capacidades en la sociedad civil para formular proyectos que cumplan con los requisitos municipales de financiamiento; Identificación y priorización de los resultados, en esta etapa las Asociaciones de Desarrollo Comunal o las Juntas Administrativas y Educativas realizan una asamblea para escoger los proyectos necesarios para la comunidad o para la población estudiantil; análisis de los proyectos a nivel distrital, esta etapa la realizan los Concejos de Distrito a través de una asamblea ampliada en donde los actores de la sociedad civil exponen los proyectos que cumplieron con los requisitos; formalización de los proyectos a nivel municipal, el Concejo de Distrito envía el acta de la sesión ampliada en la que se analizaron los proyectos de la sociedad civil por financiar; incorporación de los proyectos en el Plan Anual Operativo, por medio de la incorporación de la cartera de proyectos en la planificación institucional anual.

---

<sup>8</sup> El proceso presupuestario es un conjunto de fases continuas, dinámicas, participativas y flexibles, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad (CGR, 2012).

<sup>9</sup> Instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos (CGR, 2012).

<sup>10</sup> La Municipalidad de Palmares se seleccionó debido a que cuenta con índices similares a la Municipalidad de Santa Bárbara en los siguientes temas: Índice de Gestión Municipal (2016), Índice de Desarrollo Humano Cantonal (2016), presupuesto, población, composición urbana y rural.

Estas actividades mencionadas generan los siguientes productos que dispone las municipalidades estudiadas en materia de presupuestos participativos: proyectos formulados por la sociedad civil, los cuales se escriben por parte de los actores sociales de la sociedad civil organizada; porcentaje del presupuesto ordinario anual cuenta con la cartera de proyectos, lo cual implica que los proyectos tendrán asignación presupuestaria en el año en que fueron presentados; sociedad civil involucrada en la toma de decisiones sobre la formulación del presupuesto municipal, lo que se traduce en una identificación de las necesidades de las personas munícipes y su canalización por medio de la institucionalidad municipal.

Esta cadena explica la lógica de intervención que genera los siguientes resultados en la comunidad: articulación entre el gobierno local y la sociedad civil organizada, por medio de la utilización de los mecanismos de democracia directa y democracia representativa; sociedad civil demandando sobre sus necesidades, al conocer sus derechos y obligaciones como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Gobierno Local y la sociedad en su conjunto; mejora la pertinencia y la eficiencia presupuestaria, debido a la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las necesidades de inversión pública de las personas munícipes; y finalmente aumenta la sostenibilidad de la inversión pública, al permitir que el involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión.

#### *Gestión de Cobros de la Municipalidad de Aserri*

#### **Cadena de resultados:**

Tabla 11. Cadena de Resultados Gestión de Cobros, Municipalidad de Aserri.

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
-Presupuesto municipal asignado para salarios y materiales de oficina. -Personal Municipal (tres personas). -Equipo tecnológico y material de oficina. -Sistema de información municipal.	-Recolectar la cancelación de tributos municipales. -Realizar cobros administrativos. -Hacer notificaciones de cobro a la ciudadanía (domiciliar y telefónicamente). - Arreglos de pago -Solventar dudas y consultas de los procesos. - Actualizar bases de datos. -Realizar certificaciones. -Aplicar depósitos.	Tributos municipales debidamente gestionados, recaudados y fiscalizados.	Recaudación efectiva que permite a la Municipalidad tener solvencia para ejecutar proyectos y tener un buen funcionamiento.

Fuente: elaboración propia , 2018.

La gestión de cobros de la Municipalidad de Aserrí es el Departamento encargado de la gestión, recaudación y fiscalización de las obligaciones tributarias.

Para ello cuentan con los siguientes insumos: presupuesto asignado para materiales, salarios del personal y un sistema de información municipal para dar seguimiento al cobro y realizar las gestiones pertinentes. En el departamento laboran tres personas funcionarias para realizar los procesos correspondientes: una persona en el puesto de coordinador del área, otra persona encargada de la gestión de cobros y un asistente. La plaza de asistente es reciente, se creó en el 2017 para apoyar especialmente la gestión telefónica y otras tareas. Algunas de las actividades, como visitas domiciliarias en caso de ser requeridas, se apoyan en un inspector que trabaja para los departamentos de Cobros, Patentes y Catastro.

Las actividades principales que se realizan en la gestión de cobros son: la recolección de tributos municipales, la realización de cobros administrativo, las notificaciones a la ciudadanía tanto telefónicamente como presencialmente. También solventan dudas y consultas de los procesos que se presentan, vía telefónica o atienden presencialmente a las personas munícipes. Además cuando se contacta con un contribuyente el personal municipal debe de actualizar los contactos (domicilio, teléfono) si se dio un cambio o ingresar al sistema la información en caso de que sea un nuevo contribuyente.

Específicamente los cobros que se realizan son para los siguientes servicios: bienes inmuebles, recolección de basura, patentes, servicio de limpieza de calles, cementerio y permisos de construcción que es un cobro ocasional y no trimestral, como los anteriores.

Estas actividades se rigen por dos etapas procedimentales que sigue el departamento de cobros. La primera etapa denominada etapa voluntaria, es donde la persona tributaria municipal cancela sus obligaciones sin necesidad de comunicación o actuación del departamento de cobros de la Municipalidad. En esta etapa el contacto principal es con el Área de Cajas y Facturación. Esta área es la encargada de recibir, contar, registrar y reportar el dinero que se recauda, donde se elaboran los recibos a los impuestos municipales y coadyuva de esta manera a la eficiente recaudación de los ingresos.

No se ha implementado el pago en línea directo a la municipalidad, si no que se realiza en colaboración con el Banco Nacional. En esta modalidad el contribuyente debe remitir al Departamento de Cobros el comprobante de la transacción correspondiente. Si no se realiza este envío del comprobante no se aplica el pago.

En la segunda etapa, que es la etapa administrativa, es cuando la persona contribuyente se encuentre en estado de morosidad. Es entonces cuando se inicia el proceso de cobro administrativo, por medio de: llamadas telefónicas, fax, visitas, mensajerías de texto.

El departamento de gestión de cobros se relaciona también con la Plataforma de Servicios, ya que es allí donde se le informa al contribuyente sobre lo que debe de realizar para el pago de trámites como construcción, patentes, bienes inmuebles, certificaciones y otros servicios municipales.

El resultado principal de ambas etapas y de la vinculación con Plataforma y Cajas es gestionar, recaudar y fiscalizar adecuadamente los tributos municipales posibilitando una

recaudación efectiva que permite a la Municipalidad tener solvencia para ejecutar proyectos y tener un buen funcionamiento.

*Acueducto Municipal, Municipalidad de Barva*

### Cadena de resultados

Tabla 12. Cadena de Resultados Acueducto Municipal, Municipalidad de Barva

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nacientes y/o pozos</li> <li>Infraestructura: tanques, sarcófagos, tuberías, entre otros.</li> <li>-Presupuesto municipal (tarifas)</li> <li>-Maquinaria y equipo de mantenimiento y arreglos</li> <li>-Personal de la municipalidad (peones, fontaneros y administrativos)</li> <li>-Demandas y solicitudes ciudadanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantenimiento de fuentes de agua e infraestructura</li> <li>-Coordinaciones intra-institucionales</li> <li>-Atención de cortes de agua, cantidad y potabilidad.</li> <li>-Administración presupuestaria</li> <li>-Generación de plan de trabajo interno</li> <li>-Administración del personal y de los materiales respectivos</li> <li>-Atención de quejas y denuncias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abastecimiento de agua potable a tres distritos del cantón de Barva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento y mejoramiento de la calidad de vida</li> <li>Prevención de enfermedades</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, 2018

La Municipalidad de Barva brinda el servicio de agua potable por medio del Departamento de Acueducto, el cual se encarga de suministrar ese recurso a los distritos de Barva centro, San Roque y San Pablo. En el caso de los demás distritos, el agua es brindada y administrada por ASADAS o por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), esta última brinda el servicio a Santa Lucía.

El Departamento atiende reportes de problemas que se presenten en la prestación del servicio, por ejemplo, poca presión, agua sucia, no llega agua, fugas internas y municipales, limpieza de medidores, medidores en mal estado, cambios de medidores y consumos altos.

En esta municipalidad, se cuenta con la llamada Comisión Especial de Recurso Hídrico, creada por el actual alcalde, desde el 2016. El objetivo de esta comisión es “generar una serie de políticas para la administración del acueducto, porque la parte técnica le toca al Departamento y otras instituciones. Se trata de políticas para la distribución,

almacenamiento y administración del recurso, no la infraestructura” (Comunicación personal, integrante de la Comisión Especial de Recurso Hídrico, 2018).

El servicio de acueducto es un servicio autofinanciado que proviene de un impuesto o tarifa, lo que significa que, financieramente, funciona exclusivamente, con los recursos que logre generar, a partir de los contribuyentes de cada cantón. El Departamento de Acueducto recibe un 90% y el 10% restante es destinado a la administración.

El dinero se obtiene entonces de la recaudación que realice la municipalidad. Ese constituye el insumo más importante de este servicio y debe ser destinado al mismo acueducto, donde principalmente se busca contar con la infraestructura necesaria para proteger las nacientes, efectuar la recolección y almacenamiento del agua y llevarla a la población.

Para el mantenimiento y operación del acueducto se necesita personal para esta tarea, siendo necesario contar con personal administrativo y funcionarios operativos (peones y fontaneros). De igual manera, la municipalidad debe contar con la maquinaria y herramientas necesarias para generar y realizar mantenimientos a la infraestructura, así como para arreglar desperfectos en la misma.

Finalmente, se deben incluir las demandas que realice la ciudadanía del servicio, que pueden hacerse vía telefónica, presencial o por escrito; siendo la mayoría por poca presión del agua, el faltante de éste o la calidad de ese recurso.

Las actividades de la cadena de resultados que transforman los insumos mencionados en productos, se expresan a continuación:

- g) Gestión del personal y del plan de trabajo, que consiste fundamentalmente, en la distribución de las cargas y organización del trabajo, de acuerdo con dicho plan, las situaciones que se presentan y las necesidades identificadas.
- h) Mantenimiento preventivo de fuentes de agua e infraestructura.
- i) La administración del presupuesto del servicio, con sus correspondientes pagos de mantenimiento, gestión de obras y atención de situaciones.
- j) La coordinación con otros departamentos de la municipalidad: Proveduría, Obras, Tesorería, Contabilidad y Presupuesto o Cobros, entre otros, según los requerimientos del servicio en cuanto a presupuesto, apoyo con mantenimiento de la infraestructura, entre otros.
- k) La supervisión del cumplimiento de las labores.
- l) Atención de afectaciones o emergencias y su correspondiente comunicación, mediante redes sociales (situaciones no programadas) o medios de comunicación nacionales (afectaciones programadas).
- m) Atención de quejas y denuncias de la ciudadanía en cuanto a la prestación del servicio, calidad y cantidad del agua.

Las actividades antes mencionadas buscan el abastecimiento de agua potable a tres distritos del cantón de Barva: Barva centro, San Roque y San Pablo, de forma constante y a todas horas, cumpliendo con la alta calidad del líquido, listo para el consumo y uso por parte de la población.

El cumplimiento de tales actividades y alcance de esos productos promueve mejores niveles de salud pública, siendo que la población recibe agua de alta calidad y cantidad, se cubre la necesidad básica y se brinda este derecho humano esencial para el goce pleno de la vida. Esta situación coadyuva a la generación de mejores niveles de calidad de vida.

## DISEÑO Y PROCESO DE LA EVALUACIÓN

### Objetivos Generales y Específicos

1. Evaluar la calidad de la prestación de algunos servicios brindados a la ciudadanía por las Municipalidades de Barva, Santa Bárbara y Aserrí de Costa Rica.
  - 1.1 Analizar los servicios brindados por las municipalidades según las necesidades de la población de cada cantón en estudio.
  - 1.2 Valorar la satisfacción de los actores involucrados sobre los servicios seleccionados en las Municipalidades de Barva, Santa Bárbara y Aserrí.
  - 1.3 Determinar la manera en que los recursos disponibles inciden en la prestación de los servicios que se brindan a la ciudadanía en las Municipalidades en estudio.
  - 1.4 Valorar los mecanismos de participación ciudadana vinculados a los servicios seleccionados que implementan las Municipalidades en estudio.
2. Comparar los diversos factores que inciden en la prestación de los servicios brindados por las tres Municipalidades en estudio.
  - 2.1 Identificar fortalezas y oportunidades de mejora en la prestación de los servicios seleccionados en las Municipalidades en estudio.
  - 2.2 Generar aprendizajes por medio del análisis comparativo de la prestación de los servicios brindados por las tres Municipalidades.

### Preguntas generales y específicas de evaluación

1. ¿De qué manera los servicios brindados por las municipalidades cumplen con las necesidades de la población de cada cantón?
  - ¿De qué manera se brindan los servicios seleccionados?
  - ¿Qué nivel de conocimiento tienen los actores involucrados sobre los servicios seleccionados?
  - ¿Qué nivel de conocimiento y cumplimiento tiene la ciudadanía de sus responsabilidades para cada servicio seleccionado?
  - ¿De qué manera la población rural y urbana de los tres cantones accede a los servicios seleccionados?
  - ¿Los servicios son accesibles de igual manera para grupos vulnerables o se observan patrones de exclusión?
  - ¿En qué medida la oferta de servicios es percibida como suficiente para atender las necesidades de la población?
  - ¿Se han adaptado los servicios brindados a cambios en el contexto de los cantones y de las Municipalidades en estudio? y ¿Cómo?
2. ¿Cómo valoran los actores involucrados los servicios seleccionados en las Municipalidades en estudio?
  - ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los actores involucrados con respecto a los servicios brindados?
  - ¿Cuál es la percepción sobre la gestión municipal de los servicios?

- ¿De qué manera la prestación de los servicios han mostrado avances en derechos humanos e igualdad de género?
  - ¿De qué manera incide la comunicación entre los departamentos municipales en la gestión de los servicios brindados?
  - ¿De qué forma los servicios brindados responden al marco regulatorio correspondiente de cada Municipalidad?
  - ¿De qué manera la gestión de los servicios responde a la planificación de cada Municipalidad?
3. ¿En qué medida los recursos disponibles inciden en la gestión de los servicios brindados por las Municipalidades en estudio?
- ¿En qué medida es adecuada la relación entre los recursos (humanos, financieros, tecnológicos) y la prestación de los servicios seleccionados?
  - ¿En qué medida la provisión de recursos ha sido adecuada para responder a las necesidades de los grupos vulnerables o se observan patrones de exclusión?
  - ¿En qué medida la asignación de recursos toma en cuenta la necesidad de grupos vulnerables de los cantones? (para la persona encargada del servicio)
  - ¿De qué manera la coordinación municipal y los mecanismos de gestión han contribuido a brindar los servicios a la ciudadanía?
4. ¿De qué manera las Municipalidades en estudio implementan mecanismos de participación ciudadana vinculados a los servicios brindados?
- ¿Qué estrategias/mecanismos/instrumentos de participación ciudadana se ejecutan para garantizar la misma?
  - ¿De qué manera las estrategias / mecanismos / instrumentos propician el involucramiento de la ciudadanía en los servicios evaluados?
  - ¿Cuál es el grado de inclusión de grupos vulnerables en los mecanismos de participación ciudadana existentes?
  - ¿Cuál es el nivel de participación ciudadana en la planificación de los servicios evaluados?
  - ¿Cuál es el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los mecanismos de participación existente y cuál es su valoración sobre éstos?
  - ¿Cuál es la percepción ciudadana sobre la transparencia en la gestión municipal?
5. ¿Cuáles son las fortalezas y oportunidades de mejora en la prestación de los servicios seleccionados en los gobiernos locales seleccionados?
- ¿Cuáles son las acciones que fortalecen la prestación de los servicios?
  - ¿Cuáles son los retos principales que se identifican en la prestación de los servicios?
  - ¿Cuáles son las recomendaciones sugeridas por los actores involucrados para la mejora de la prestación de los servicios seleccionados?
  - ¿Cuáles son las recomendaciones sugeridas por los grupos vulnerables consultados para la mejora de la prestación de los servicios seleccionados?

- ¿Cuáles son los principales hallazgos en materia de género y derechos humanos que coadyuvan en propiciar cambios en los servicios que se brindan?
6. ¿Cuáles son los aprendizajes que se desprenden de la comparación de la prestación de los servicios brindados en las tres Municipalidades en estudio?
- ¿Cuáles son los factores que inciden en las diferencias encontradas en la prestación de los servicios en las tres Municipalidades seleccionadas?
  - ¿Existen diferencias entre las Municipalidades en materia de inclusión del enfoque de género y derechos humanos asociadas a los servicios evaluados?

### Criterios

- **Pertinencia:** Es la medida en que los objetivos y actividades de una intervención responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, política del país, cambios en el entorno.
- **Eficacia:** Es la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención.
- **Eficiencia:** Se entiende como la medida en que se obtienen los resultados, objetivos y procesos de acuerdo con los recursos e insumos disponibles (tiempo, habilidades, técnicas, costos, entre otros).
- **Participación ciudadana:** Proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados en las decisiones y acciones que les afectan a ellos y a su entorno. (Márquez et al, 2001, p. 24).

### Alcance de la evaluación

El presente alcance de la evaluación se circunscribe a las tres municipalidades en estudio y su foco de atención son los seis servicios seleccionados para cada municipio.

La indagación se centró en valorar la calidad de la prestación del servicio brindado a la ciudadanía. La presente evaluación se puede clasificar por quien la realiza como una evaluación externa; por el momento en que se evalúa, como una evaluación durante; y según el objetivo, en una evaluación de procesos; sin embargo, pone atención en el proceso de prestación del servicio y no en los procesos internos institucionales y administrativos de las Municipalidades.

Por lo tanto, el interés se centró en conocer la calidad de la prestación según la percepción de los diversos actores sobre el servicio brindado por las municipalidades.

Según su función también se puede clasificar como una evaluación formativa ya que se enfoca en identificar fortalezas y debilidades y proponer medidas correctivas para mejorar la prestación de los servicios.

Se espera que los resultados sean considerados para mejorar la prestación de los servicios por parte de las alcaldías municipales, siendo el propósito fundamental del proceso evaluativo el aprendizaje y la mejora del objeto evaluativo.

### Metodología

Según Stockmann (2011) todo ejercicio de evaluación implica tres fases: planificación, implementación y utilización, dentro de las cuales la etapa de indagación de la viabilidad y factibilidad es esencial; así como también la construcción del diseño evaluativo y el proceso analítico de procesamiento de los datos, que culmina con la construcción del juicio evaluativo con sus correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Para llegar a este juicio evaluativo se analizaron además dos ejes transversales a lo largo del proceso: el enfoque de género y derechos humanos y la relevancia del eje rural-urbano, además de la mirada comparativa para alcanzar el segundo objetivo de la presente evaluación. A continuación se explican dichos acercamientos:

- *Ejes transversales: ampliar la mirada*

Como parte de los términos de referencia, FOCEVAL solicitó la inclusión de tres aspectos transversales que están absolutamente vinculados al desarrollo humano y social de los pueblos: el género, el eje rural-urbano y los derechos humanos. La relevancia de esos aspectos es mayúscula, considerando las estadísticas mundiales, regionales y nacionales al respecto. En Costa Rica, el Índice Global de Desarrollo Relativo al Género (IDG)<sup>11</sup> en los gobiernos locales corresponde a un 0,726, observándose, según datos del Atlas Cantonal del año 2014, un aumento progresivo de ese índice desde el 2001.

Con respecto al enfoque de derechos humanos, según MIDEPLAN (2017b), constituye: “Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos” (p. 7). Esta definición da luces éticas y prácticas sobre la ruta que guiará este proceso evaluativo.

En cuanto a la condición rural-urbana se parte de la premisa de Del Valle y Fernández (2014): “las familias costarricenses que viven en las zonas rurales enfrentan una serie de desventajas, particularmente socioeconómicas, que les impide tener un nivel de calidad de vida similar al de las familias de la zona urbana” (p. 11).

- *Mirada comparativa*

Atendiendo el objetivo general dos de la presente evaluación, que se propone generar aprendizajes por medio del análisis comparativo de la prestación de los servicios

---

<sup>11</sup> IDG: Es un índice calculado en la investigación denominada Atlas Cantonal, realizada por el PNUD y la UCR. Según el documento metodológico, este índice “ajusta el Índice de Desarrollo Humano para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres”.

brindados, uno de los aspectos centrales de nuestra metodología es el análisis de los hallazgos de las tres Municipalidades en estudio.

La mirada comparativa orienta en la identificación de aquellas variables particulares de cada contexto que inciden en la calidad de la prestación de los servicios evaluados.

#### *Técnicas e instrumentos de recolección de datos*

Esta evaluación contó con diferentes procedimientos de recopilación de datos. Tras un análisis de las poblaciones meta de esta evaluación, y de acuerdo con MIDEPLAN (2017a), las siguientes técnicas gozan de una aplicación más extendida que otras, pues a partir del dato que produce se puede –con un mayor grado de precisión y menores recursos, en comparación con las demás- comparar y profundizar sobre el objeto de estudio de la evaluación (p. 84).

##### **a) Entrevistas exploratorias de los servicios**

Durante los meses de febrero y marzo del 2018 se realizaron 15 entrevistas abiertas cara a cara de carácter exploratorio. El objetivo de dichas entrevistas fue recolectar información primaria que permitiera al equipo evaluador tener un conocimiento mayor sobre cada servicio a ser evaluado de cara a la construcción de la teoría del programa y el alcance de evaluación y la generación de instrumentos.

##### **b) Entrevista semi estructurada cara a cara y telefónica**

Se aplicaron de manera presencial un total de 25 entrevistas semi estructuradas cara a cara ; y vía telefónica un total de 10 entrevistas. Esto según el análisis previo del equipo evaluador con respecto al grado de participación, en el servicio en estudio, de cada informante. La información que se desprendió de cada entrevista se utilizó sin indicar nombres de las personas (anonimato), aspecto que se les señaló a las personas entrevistadas antes de aplicar el instrumento.

##### **c) Entrevista abierta autoadministrada**

El cuestionario autoaplicado se realizó al personal que trabaja en cada servicio a nivel operativo y administrativo. Se aplicó un total de 33 cuestionarios autoaplicados. Su característica de “auto administrado” significa que se proporcionó directamente a los participantes, quienes desarrollaron las respuestas ellos/as mismos/as. No obstante, se les proporcionó asesoría y se verificó que cada cuestionario se estuviera entendiendo correctamente (Hernández Sampieri, *et. al.*, 2014, p. 233).

##### **d) Grupos focales**

Esta técnica fue valiosa pues permitió acceder a población que representa a diferentes sectores de la municipalidad o de la comunidad que no se consultaron por medio de otros instrumentos.

Se efectuaron seis grupos focales en los tres municipios seleccionados y se contó con la participación total de 29 personas. Se realizaron tres grupos focales dirigidos a

organizaciones de la sociedad civil de cada cantón y otros tres grupos focales dirigidos a personas síndicas y regidoras de cada gobierno local en estudio.

En cada espacio se utilizó la observación y la grabación de las intervenciones de los individuos y de las interacciones del grupo para efectuar una recolección dinámica de datos cualitativos (Lorenzo, s.f. y Gutiérrez, 2008, citados por MIDEPLAN, 2017a).

En la siguiente tabla se encuentra una caracterización de los grupos focales realizados:

Tabla 13. Caracterización de los Grupos Focales realizados, 2018

Municipalidad	Actor	Fecha	Hombres	Mujeres	Total
Barva	OSC <sup>12</sup>	30.06.2018	2	1	3
	R y S <sup>13</sup>	21.06.2018	2	4	6
Santa Bárbara	OSC	20.06.2018	3	1	4
	R y S	16.06.2018	6	1	7
Aserrí	OSC	02.06.2018	-	4	4
	R y S	14.06.2018	4	1	5
<b>Total</b>			<b>17 hombres</b>	<b>12 mujeres</b>	<b>29 personas</b>

Fuente: elaboración propia, 2018.

#### e) Encuesta

Para esta evaluación se efectuó una encuesta, vía telefónica, a una parte de la ciudadanía que vive en Aserrí, Barva y Santa Bárbara, con el objetivo de conocer su opinión y niveles de satisfacción con respecto a los servicios en estudio.

La encuesta se ejecutó mediante un cuestionario desarrollado en la plataforma electrónico *google forms* y se realizó de manera telefónica. Para la aplicación de la encuesta se contrataron los servicios del CICAP, de la Universidad de Costa Rica. Para ello el equipo de evaluación realizó una capacitación<sup>14</sup> al equipo encuestador del CICAP para revisar y aclarar cualquier consulta sobre el instrumento diseñado así como dar recomendaciones sobre su aplicación.

Para realizar las llamadas se utilizaron bases de datos brindadas por las municipalidades con los datos de las personas contribuyentes. En el apartado de limitaciones se explica en detalle el proceso de selección de las personas entrevistadas y los riesgos y limitantes metodológicos que implicó el uso de dicha información para realizar la encuesta telefónica. Se realizaron 333 encuestas por municipalidad, para un total de 999 encuestas aplicadas.

Es importante señalar que para validar el cuestionario de la encuesta, se realizó un pre-test de 10 aplicaciones, lo que permitió mejorar el instrumento antes de iniciar la recolección de datos.

<sup>12</sup> OSC: organizaciones de la sociedad civil

<sup>13</sup> R y S: regidurías y sindicaturas

<sup>14</sup> La capacitación se realizó en las instalaciones del CICAP, el día 15 de mayo del 2018.

#### f) Revisión documental o bibliográfica

Esta técnica consiste en la recolección de información a partir de documentos escritos sobre el objeto de evaluación (fuentes secundarias: leyes, regulaciones, contratos, informes y registros de rutina sobre los servicios y los beneficiarios) (MIDEPLAN, 2017a, p. 88).

En el caso de esta evaluación, se analizaron los siguientes documentos:

- Código municipal de Costa Rica.
- Resultados de estudios cantonales: Índice de Gestión Municipal, Índice de Competitividad Cantonal, Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, estudios sobre los servicios elaborados por la Contraloría General de la República.
- Planes, reglamentos y manuales municipales: planes estratégicos municipales, planes de desarrollo humano local de las municipalidades, planes quinquenales de gestión vial cantonal, planes anuales operativos, manual de puestos.
- Documentos relacionados con los servicios municipales, en cuanto a los trámites que éstos implican, su ejecución, registros o informes y resultados conseguidos, según su existencia en cada municipalidad.

#### g) Instrumentos de recolección según actores

A continuación, se presenta una tabla resumen la cantidad de instrumentos aplicados por actor:

Tabla 14. Cantidad de instrumentos de recolección según actores

ACTORES	INSTRUMENTO	CANTIDAD
Alcaldía	Entrevista semi estructurada cara a cara	3
Vicealcaldía	Entrevista semi estructurada cara a cara	3
Persona encargada del servicio	Entrevista semi estructurada cara a cara	19
Personal municipal a nivel operativo	Entrevista autoaplicado	33
Regidurías y sindicaturas	Grupo Focal	3
Organizaciones de la sociedad civil	Grupo Focal	3
Proveedores (mantenimiento de calles)	Entrevista semi estructurada telefónica	2
Proveedores y centros de acopio (gestión de residuos)	Entrevista semi estructurada telefónica	3
Síndico que participa en la Junta Vial Cantonal	Entrevista semi estructurada telefónica	3
Comisión Especial de Recurso Hídrico Barva	Entrevista semi estructurada telefónica	2

Ciudadanía (Barva)	Encuesta telefónica	333
Ciudadanía (Santa Bárbara)	Encuesta telefónica	333
Ciudadanía (Aserrí)	Encuesta telefónica	333

Fuente: elaboración propia, 2018.

#### a. Estrategia de sistematización y análisis de datos

Para exponer la estrategia de sistematización y análisis de los datos que se realizó en el proceso de evaluación, es esencial evidenciar la postura epistemológica del equipo evaluador con respecto al objeto de evaluación.

Es así como se reconoce la figura del equipo de evaluación como un ente activo dentro del proceso evaluativo que asume la realidad como un fenómeno complejo, diverso y multifactorial, que, por medio de un proceso riguroso y metódico, tratará de formular una serie de recomendaciones fundadas en la evidencia encontrada.

Para el análisis cualitativo se sistematizó toda la información recopilada de los instrumentos y se construyeron matrices de comparación por criterio y por pregunta de evaluación según las fuentes para realizar la triangulación respectiva de los hallazgos.

Para ello se construyeron categorías de análisis, que surgieron de la misma matriz de evaluación (Anexo 1) y estaban dadas implícitamente por las preguntas específicas de evaluación que a su vez remiten a categorías más amplias como lo son las preguntas generales y los criterios de evaluación.

A continuación se presenta una tabla con las categorías de análisis utilizadas por el equipo evaluador para clasificar y analizar la información cualitativa generada en el trabajo de campo:

Tabla 15. Categorías de análisis de la información

Criterio	Categorías de análisis a priori y emergentes
<b>PERTINENCIA</b>	Teoría del programa Nivel de conocimiento servicios Nivel de conocimiento responsabilidades Acceso rural Acceso urbano Acceso adulto mayor Acceso personas discapacidad Acceso mujeres Suficiencia de servicios Cobertura Adaptación contexto Contexto cantonal

<b>EFICACIA</b>	Nivel de satisfacción Calidad del servicio Gestión Municipal (control, supervisión, evaluación, seguimiento) Estado en DH Estado de Género Coordinación departamentos Coordinación Concejo Alcaldía Coordinación interinstitucional Coordinación Alcaldía Municipal Marco regulatorio Planificación Municipal
<b>EFICIENCIA</b>	Recursos asignados Recursos asignados GV Prácticas de exclusión/inclusión Recursos asignados GV Coordinación departamentos
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	Estrategias de PC Noción de participación ciudadana Estrategias de PC PC y grupos vulnerables PC y planificación Conocimiento estrategias PC Transparencia Corrupción
<b>APRENDIZAJE</b>	Fortalezas Retos Recomendaciones generales Recomendaciones de Grupos Vulnerables Género Derechos Humanos

Fuente: elaboración propia, 2018.

Es importante señalar, como ya se dijo, que la formulación de las categorías de análisis se desprenden fundamentalmente del marco evaluativo pero que también durante el proceso surgieron categorías emergentes propias del análisis de los datos.

En el caso de los datos cuantitativos, recopilados por medio del cuestionario telefónico aplicado a ciudadanía, se utilizó el sistema informático SPSS que permite la correlación estadística de las diferentes variables de interés.

Para el análisis de los datos se realizó la triangulación de la información recopilada guiada por las categorías de análisis. Dicha triangulación permitió relacionar instrumentos aplicados y actores consultados para cada una de las preguntas evaluativas, observando, con una mirada evaluativa, las tendencias, divergencias, contradicciones y coincidencias en la información recopilada. Se realizaron los siguientes tipos de triangulación:

- Triangulación de técnicas: donde se utilizó cinco técnicas de recopilación de información para estudiar el objeto de evaluación.

- Triangulación de fuentes: donde por medio del mapeo de actores (Anexo N°2) se determinó los actores más importantes para la evaluación y se comparó las distintas percepciones que tienen sobre el fenómeno.
- Triangulación de investigadores: al ser un equipo de evaluación multidisciplinario consideramos como un valor agregado las distintas experiencias y formaciones que también influyen en las conclusiones y recomendaciones del análisis de la información. Así como también nuestras distintas percepciones del objeto estudiado según nuestra identificación como mujeres y hombres e historias de vida particulares.

Un segundo momento analítico se realizó en torno al contexto particular de cada municipio, por lo que se presentan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para cada Municipalidad en estudio.

Una tercera, y última fase analítica, dio como resultado el logro del segundo objetivo general de la evaluación, correspondiente a la comparación de los hallazgos entre los gobiernos locales.

Es importante mencionar que se realizó una etapa de validación de los hallazgos principales con el personal municipal que participó en el trabajo de campo. En este espacio se expusieron diversas consultas por parte del equipo evaluador sobre algunos hallazgos encontrados y también se generó un espacio de retroalimentación con los actores. Para ello se convocó en las tres municipalidades en estudio una reunión de trabajo con las personas encargadas de los servicios, Alcaldía y Vicealcaldía así como la contraparte contacto del proceso de evaluación. Se realizaron en total tres procesos de validación:

- Municipalidad de Santa Bárbara: miércoles 29 de agosto, 2018.
- Municipalidad de Barva: viernes 31 de agosto, 2018.
- Municipalidad de Aserrí: martes 4 de agosto, 2018.

#### Matriz de evaluación

La matriz de evaluación que se desarrolla en el Anexo 1 es una herramienta que fue elaborada por los evaluadores para estructurar y planificar los elementos fundamentales del diseño de la evaluación: preguntas generales, preguntas específicas, técnicas para su recopilación y fuentes de información respectivas. Dicho instrumento además funciona como una guía para el momento de triangulación y análisis de los datos recopilados en el trabajo de campo.

#### Limitaciones de la evaluación

A continuación, se enlista una serie de limitaciones metodológicas presentadas durante el proceso de evaluación:

##### **a) Sobre la aplicación de encuestas:**

Luego de analizar escenarios para la aplicación de encuestas (casa a casa y telefónicas), se escogió realizar encuestas telefónicas analizando los recursos disponibles tanto de tiempo de contratación del equipo de evaluación como los tiempos generales del proceso de evaluación.

Para la encuesta telefónica se valoraron también dos escenarios: 1) realizar un sondeo representativo de la población de cada municipio pero se indagó que no era factible conseguir los números telefónicos y 2) hacer un sondeo no representativo considerando las bases de datos que tienen las Municipalidades que hacen referencia a las y los contribuyentes. Se optó por la segunda opción.

Al trabajar con las bases de datos de las Municipalidades se encontraron varios riesgos y limitantes:

- Las bases de datos no corresponden a la totalidad de la población, sino a aquellas personas que se han acercado a la municipalidad para realizar alguna gestión y así sus datos quedaron consignados, por lo general, en su rol de contribuyentes. Por tanto, existe un sesgo de selección en la ciudadanía que se consultó y no es representativa de las personas munícipes del cantón.
- Lo anterior también implicó un sesgo de selección que afecta a los grupos vulnerables (específicamente personas con alguna discapacidad y adultos mayores) que por sus características particulares, probablemente no sean los que realizan gestiones en las instalaciones municipales. Es decir, la probabilidad de contactar con dicha población disminuyó al usar dichas bases de datos. Por cuestiones de tiempo y recursos no se pudo contrarrestar esta limitante con la inclusión de dicha población en otra técnica de recopilación de la información.
- Las bases de datos que se le brindaron al equipo de evaluación de parte de las Municipalidades no se encontraban limpias o actualizadas, es decir, contaban con números de teléfono incompletos, desactualizados, no existentes, que no pertenecían a la persona o bien muchos de los datos no tenían números de teléfono.
- Otro inconveniente encontrado en las bases de datos fue que se incluyó números de empresas, instituciones, organizaciones, y otros entes que se localizan en el municipio y que no procedía incorporar como parte de la consulta que estuvo dirigida únicamente a ciudadanía.
- La limpieza de las bases de datos representó un retraso en el programa planificado del proceso de evaluación.
- Se debe considerar que, en conversaciones iniciales con CEVAL y CICAP, se había estimado una cantidad aproximada de 1300 encuestas entre las tres municipalidades, correspondientes a un 1 % aproximado de la población total de cada cantón. Es decir 400 encuestas aproximadas por cantón, sin embargo por las limitaciones antes citadas se logró alcanzar 333 encuestas en cada localidad, en el tiempo estimado.

**b) Grupos focales:** La convocatoria y participación para los grupos focales fue un reto. A pesar de convocar con anticipación a todas las asociaciones de desarrollo y otras entidades mapeadas en los tres municipios la participación fue baja según las

expectativas (máximo 10 personas por municipalidad). Similar ocurrió con la convocatoria a los grupos focales para personas síndicas y regidoras del cantón, donde igualmente se contactó vía telefónica con dicha población sin embargo no se logró una participación alta en los tres gobiernos locales. Lo anterior puede deberse a distintos factores como el horario de los grupos focales (en la noche o sábado en la tarde), cuestiones climáticas (lluvia en varias ocasiones) y también podría reflejar una baja participación ciudadana en los municipios en estudio. Este último factor coincide con muchos de los hallazgos encontrados en la evaluación para el mismo criterio.

## HALLAZGOS

En los Anexos 8, 9 y 10 específicamente, se presentan los apartados de los principales hallazgos por municipalidad extraídos de la revisión y triangulación de la información generada por los diversos instrumentos y fuentes de información que se consideraron a nivel metodológico en esta evaluación.

Los resultados se presentan por **servicio evaluado**, y por criterio de evaluación (pertinencia, eficacia y eficiencia), luego de esta presentación de carácter descriptivo de los hallazgos se realiza el análisis de éstos y se expone el juicio valorativo en las conclusiones seguidas de las recomendaciones, específicamente para cada servicio.

En un segundo momento se presenta un cuadro resumen de las valoraciones generales de los servicios, con el objetivo de dar un panorama general y breve de lo descrito en los apartados anteriores.

Para finalizar se presentan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para la temática de Accesibilidad y Participación Ciudadana.

A continuación se presenta el orden de este capítulo:

1. Servicio evaluado
  - Hallazgos
  - Conclusiones
  - Recomendaciones
2. Cuadro resumen de las valoraciones generales de los servicios evaluados
3. Accesibilidad y Participación Ciudadana
  - Hallazgos
  - Conclusiones
  - Recomendaciones

Los datos sociodemográficos de la ciudadanía consultada por medio de la encuesta aplicada a las tres municipalidades en estudio se encuentra en el Anexo 5.

[Algunas consideraciones metodológicas sobre los datos recopilados en la encuesta aplicada a ciudadanía](#)

Es importante señalar que para las valoraciones que se realizan de los diversos servicios, obtenidos de la aplicación de encuestas, en el apartado de hallazgos se realizó la siguiente escala de calificación:

Tabla 16. Clasificación de las Valoraciones, Encuesta a Ciudadanía, 2018

Calificación que brindó la persona encuestada. Escala del 1 al 10 donde 1 es la peor calificación y 10 es la mejor calificación.	Interpretación de la Valoración por el equipo de evaluación
De 1 a 5	Valoración Negativa
De 6 a 7	Valoración Regular
De 8 a 10	Valoración Positiva

Fuente: elaboración propia, 2018.

Otro aspecto que se debe aclarar para el análisis de los hallazgos tiene que ver con la cantidad mínima de respuestas que se decidió considerar para usar la información o no (criterio de exclusión).

En total se encuestaron a 333 personas por cantón, sin embargo, dependiendo del porcentaje de respuestas válidas para cada pregunta, se usaban o no los datos para el análisis.

En ese sentido, si de las 333 personas solo 79 o menos contestaban la pregunta esta respuesta no se valoraba, ya que se consideraba un porcentaje de respuesta bajo, poco significativo para aportar al juicio evaluativo.

Sin embargo, cabe mencionar que en algunos casos específicos sí se exponen los datos en números absolutos, ya que podría ser de interés para las municipalidades contar con dicha información.

Sobre la clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto para el análisis de los hallazgos

Para realizar los análisis con respecto a la presentación del servicio en zona urbana, rural o mixta se realizó la categorización utilizada por el INEC (2011). En los siguientes cuadros se expone la distribución y clasificación por distrito.

Cantón de Barva:

Tabla 17. Municipalidad de Barva: clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto. 2018

Municipalidad	Distritos Urbanos	Distritos Mixtos (urbano y rural)
Barva	San Roque Santa Lucía Barva	San Pedro San Pablo San José de la Montaña

Fuente: elaboración propia según distribución por distrito población urbana y rural. Datos del INEC (2011).

En el caso del cantón del cantón Barva y considerando la distribución por distrito según población rural y urbana (INEC, 2011), se observa que no existen distritos

exclusivamente rurales. Para los casos de los distritos de San Pedro, San Pablo y San José de la Montaña, los tres tienen población tanto rural como urbana, de ahí la clasificación “Distritos Mixtos” para realizar el análisis.

Cantón de Santa Bárbara:

Tabla 18. Municipalidad de Santa Bárbara: clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto. 2018

Municipalidad	Distritos Urbanos	Distritos Mixtos (urbano y rural)
Santa Bárbara	Santa Bárbara San Pedro San Juan	Jesús Santo Domingo Purabá

Fuente: elaboración propia según distribución por distrito población urbana y rural. Datos del INEC (2011).

Para el cantón de Santa Bárbara, y considerando la distribución por distrito según población rural y urbana (INEC, 2011), se observa que no existen distritos exclusivamente rurales. Para los casos de los distritos de Santa Bárbara, San Pedro y San Juan los distritos son urbanos, y los distritos mixtos, que consideran población rural y urbana son Jesús, Santo Domingo y Purabá.

Cantón de Aserrí:

Tabla 19. Municipalidad de Aserrí: clasificación de los distritos según urbano, rural, mixto. 2018

Municipalidad	Distritos Rurales	Distritos Mixtos (urbano y rural)
Aserrí	Tarbacá La Legua	Aserrí Salitrillos Monterrey San Gabriel Vuelta de Jorco

Fuente: elaboración propia según distribución por distrito población urbana y rural. Datos del INEC (2011).

En el caso del cantón de Aserrí y considerando la distribución por distrito según población rural y urbana (INEC, 2011), se observa que no existen distritos exclusivamente urbanos. Característica encontrada sólo para la Municipalidad de Aserrí de las tres en estudio.

Para los casos de los distritos de Aserrí, Salitrillos, Monterrey, San Gabriel y Vuelta de Jorco, los cinco tienen población tanto rural como urbana, de ahí la clasificación “Distritos Mixtos” para realizar el análisis. Aunque para el caso del distrito de Aserrí y Salitrillos son distritos predominantemente urbanos.

## ANÁLISIS COMPARATIVO

El presente apartado tiene como objetivo analizar los diversos factores que pueden incidir en las diferencias y correspondencias encontradas en la prestación de los servicios evaluados en las tres municipalidades en estudio.

Primero, el análisis se centra en los servicios valorados. Se visualiza para cada servicio el nivel de conocimiento que se encontró en la encuesta realizada a 333 personas en cada municipio. Luego se muestra un gráfico comparativo de la valoración general recibida y en un tercer momento, se muestra un cuadro resumen con los juicios valorativos sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia para cada servicio por municipalidad. En este apartado se realiza un breve análisis de los factores que pueden estar incidiendo tanto en las fortalezas como en los aspectos de mejora encontrados.

En un segundo momento, se realiza un análisis comparado de los hallazgos para participación ciudadana y accesibilidad.

En un tercer acápite se reflejan las recomendaciones principales que se sistematizaron de las 999 personas encuestadas, en términos generales.

Y por último se realiza una reflexión en torno a aprendizajes, conclusiones y recomendaciones generales para las tres municipalidades.

Un detalle más exhaustivo de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de cada municipalidad se encuentra en documentos apartes en la sección de Anexos. También es importante señalar que en el presente capítulo solo se incluyen los cinco servicios que se evaluaron en las tres municipalidades, se excluye el servicio específico para cada municipio al no tener un carácter comparativo.

A continuación se presenta una tabla comparativa de los principales datos para cada cantón de estudio.

Tabla 20. Comparativo de la información de los cantones: Barva, Santa Bárbara y Aserrí

Año	Categoría	Barva	Santa Bárbara	Aserrí
	Extensión territorial	53,80 km <sup>2</sup>	50,32 km <sup>2</sup>	167,1 km <sup>2</sup>
<b>Año 2011</b>	Cantidad de habitantes (2011)	40.660	36.243	57.892
	Población urbana	37.013	31.827	41.180
	Población rural	3.647	4.416	16.712
	Porcentaje de personas con discapacidad	9,5	9,7	10,8
<b>Año 2014</b>	Índice de Desarrollo Humano Cantonal (2014)	0,821 (16)	0,795 (25)	0,749 (52)
	Índice de Potenciación de Género (2014)	0,807 (22)	0,812 (18)	0,775 (42)
<b>Año 2016</b>	Índice de Gestión Municipal (2017)	52,03	42,30	43,2

	Índice de Competitividad Cantonal (2016)	29	46	69
	Presupuesto municipal (2016)	₡4.257.510.923,10	₡3.772.987.686,97	₡3.842.332.164,16

Fuente: elaboración propia con base en INEC (2011), CGR (2017), PNUD (2016) y Ulate *et. al.* (2017).

Los datos anteriores representan un escenario del desarrollo cantonal desafiante, ya que influir en los índices no depende, exclusivamente, de las acciones del gobierno local; sin embargo, se reconoce que existen acciones que esta instancia puede promover y encabezar con el objetivo de mejorar dichos índices.

## 1. Análisis de los servicios valorados

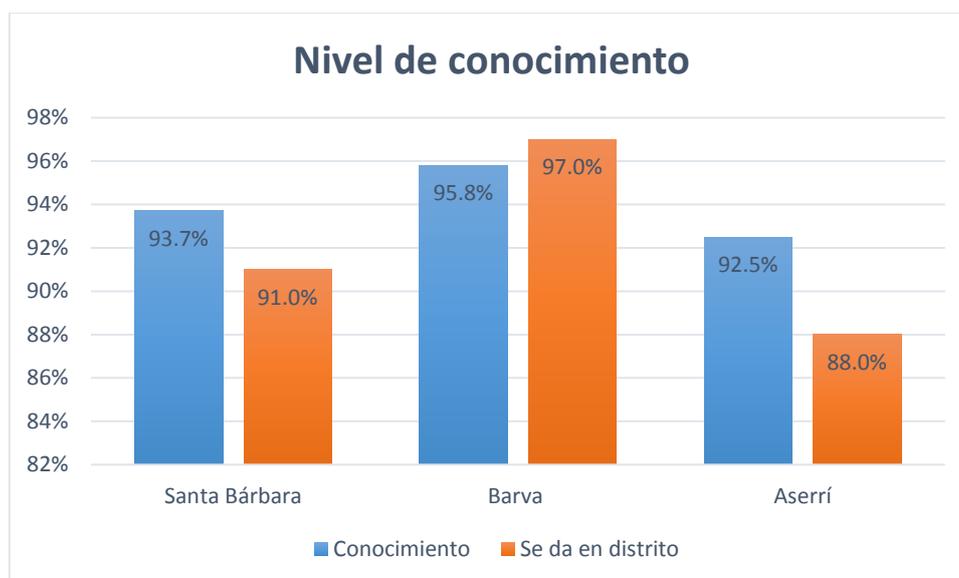
### 1.1 Gestión de residuos

Con respecto al servicio de gestión de residuos, se efectuará a continuación un análisis comparativo de este en las tres municipalidades en estudio. Considerando que es el servicio de recolección de residuos ordinarios el que está presente en las tres municipalidades y fue abordado más ampliamente en esta evaluación, se efectuará un mayor análisis en torno a este.

#### Nivel de conocimiento

A continuación se presenta el nivel de conocimiento para las tres municipalidades, según los datos de la encuesta aplicada a 999 personas de los cantones en estudio:

Gráfico 1. Nivel de conocimiento, gestión de residuos, 2018.



Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

Como se visualiza en el gráfico anterior existe un alto nivel de conocimiento en las tres municipalidades, que incide positivamente en el criterio de pertinencia. La

Municipalidad de Barva es la que cuenta con los valores más altos de conocimiento sobre este servicio, seguido de Santa Bárbara y en tercer lugar, Aserrí.

#### Valoración General

A continuación se presenta un cuadro que compara la valoración general realizada para este servicio en las tres municipalidades.

Tabla 21. Valoración general del servicio gestión de residuos en las tres municipalidades evaluadas, 2018.

Municipalidad	Cantidad de respuestas	Valoración Negativa		Valoración regular		Valoración positiva	
		#	%	#	%	#	%
Aserrí	250	23	9.2%	50	20%	177	70,8%
Santa Bárbara	302	6	2%	38	12.6%	258	85.4%
Barva	316	2	0.60%	26	8.20%	288	91.10%

Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

Para las tres municipalidades evaluadas la Gestión de Residuos es el servicio que sale mejor valorado, es interesante que independientemente del contexto municipal y de las estrategias de prestación de dicho servicio (contratado o asumido por la municipalidad) la ciudadanía lo valora positivamente.

#### Análisis de factores

A continuación, se muestra un cuadro comparativo con el juicio de valor acerca del servicio de gestión de residuos, según municipalidad:

Tabla 22. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, gestión de residuos, 2018.

Criterio	Aserrí	Barva	Santa Bárbara
<b>Pertinencia</b>	Pertinente	Pertinente	Pertinente parcialmente
<b>Eficacia</b>	Eficaz	Eficaz parcialmente	Eficaz parcialmente
<b>Eficiencia</b>	Eficiente	Eficiente	Eficiente parcialmente

Fuente: elaboración propia según análisis de información recopilada, 2018.

Según el cuadro anterior, se evidencia que el juicio valorativo según los criterios evaluados es positivo en Aserrí, positivo en Barva con necesidades de mejora en el criterio de eficacia, y parcialmente en la Municipalidad de Santa Bárbara. La explicación de este análisis se muestra a continuación.

En cuanto a las **fortalezas** en las tres municipalidades, a continuación se mencionan hallazgos y factores que explican las similitudes y diferencias entre los municipios.

## Hallazgos

En las tres municipalidades más de un 92% de las personas consultadas en la encuesta conoce que el servicio de gestión de residuos lo brinda el gobierno local. Persiste esta tendencia con respecto al conocimiento sobre el ofrecimiento de este servicio en el distrito en que viven (más del 88%).

La cobertura de recolección de residuos ordinarios de las tres municipalidades sobrepasa el 90% de cada cantón.

Las tres municipalidades han incorporado el servicio de recolección de residuos no tradicionales.

En cuanto al servicio de valorizables o reciclaje (establecidas como rutas), existe preocupación, interés y los planes para su implementación en Barva y Santa Bárbara. Aserrí ya ejecuta este servicio.

Dos municipalidades (Barva y Santa Bárbara) contratan empresas para la recolección siendo que resulta más eficiente y eficaz de dicha manera. Solamente la Municipalidad de Aserrí atiende este servicio de forma directa.

En las tres municipalidades el servicio de recolección de residuos ordinarios es considerado positivo y se tiene alta valoración.

## Factores

Es un servicio que se brinda con frecuencia, básico y muy necesario para toda la población, por tanto, es ampliamente conocido qué instancia lo brinda y si se recibe en el distrito de residencia.

Este es un porcentaje bastante alto considerando algunas dificultades geográficas, especialmente presentes en el cantón de Aserrí, pero que ha sido una preocupación por parte de las tres municipalidades.

Este servicio es parte de la Ley 8839, por lo que debe ser incorporado como parte de la recolección.

Este servicio es parte de la Ley 8839 y el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos, por lo que debe ser incorporado como un servicio municipal.

En ambas municipalidades se ha determinado que contratar a empresas para hacer la recolección ha resultado en una mejora del servicio brindado. En el caso de Aserrí sí cuentan con la capacidad de personal y maquinaria para ofrecer los servicios desde la municipalidad.

En las tres municipalidades, la calidad, la constancia y la tarifa del servicio son bien calificadas en su mayoría (valoraciones positivas de 8 a 10). De manera general, en los tres cantones se manifiesta satisfacción con el servicio que se brinda, con algunas posibilidades de mejoras.

Los tres Departamentos a cargo del servicio señalan buenas relaciones y comunicación con otros Departamentos municipales, lo cual resulta positivo para la gestión, siendo que se dan las colaboraciones necesarias para el buen funcionamiento de los servicios.

En todas las municipalidades se presenta un déficit por morosidades de los contribuyentes. ➡ Los recursos disponibles para este servicio son los correspondientes a las tarifas. Parece que aunque haya morosidad, logran desarrollar la mayor parte de las actividades planificadas, pago de empresas contratadas y, en algunos casos, tienen dinero para otras labores o necesidades.

No obstante, se han podido hacer compras de maquinaria en Aserri, mientras que Barva si logra desarrollar proyectos de gestión ambiental. Solamente en Santa Bárbara han tenido que hacer uso de otros fondos para solventar el déficit.

En cuanto a las **oportunidades de mejora**, a continuación se mencionan hallazgos y factores que indiquen directamente en la prestación del servicio de gestión de residuos:

#### Hallazgos

#### Factores

Existe debilidad de información y comunicación con respecto a aspectos del servicio, especialmente, en relación con recolección de no tradicionales. ➡ Un factor que puede explicar dicho hallazgo encontrado para las tres municipalidades puede ser la poca periodicidad de este servicio, siendo que se brinda dos veces al año (Aserri y Barva), haciendo que no esté tan presente en la cotidianidad de la población.

En las tres municipalidades existe un alto porcentaje de personas que no conocen la tarifa de residuos. ➡ Puede deberse al ser tarifas que se cobran junto con otros servicios, anudado a un bajo interés de los contribuyentes en conocer el desglose.

En las tres municipalidades se carece de una identificación de las necesidades según población mixta, rural y urbana. ➡ En ninguna de las tres municipalidades se encontraron acciones diferenciadas para la población urbana, mixta o rural, sino en forma general, por lo que no existe una adecuación del servicio para dichas necesidades.

Existe y persisten las morosidades por parte de los contribuyentes, en las tres municipalidades. ➡ Las limitantes con el sistema de cobros se comparten en los tres municipios, y presentan las mismas debilidades para la recaudación. También puede incidir la comunicación de cada municipalidad hacia la ciudadanía, siendo que no están utilizando aquellos medios adecuados para la que la información llegue a la población. Esto puede llegar a generar inestabilidad del servicio al largo plazo.

Desde este servicio no se identifican mecanismos de participación ciudadana. ➡ Los temas de participación ciudadana se reducen a quejas y denuncias por parte de la población. No existe una visión del rol

activo de la ciudadanía en la gestión municipal.

Las gestiones municipales (a lo interno) para este servicio, son lentas y engorrosas. ➔ En las tres municipalidades se debe pasar por muchas instancias de revisión y/o de decisión que hacen que los procesos no caminen según se requiere.

Solamente Barva expresa trabajo cercano con Asociaciones de Desarrollo o grupos organizados de la sociedad civil. ➔ El trabajo que se ha desarrollado desde la parte de gestión ambiental y el personal disponible para ese objetivo, posiblemente han permitido esa diferencia con respecto a Aserrí y a Santa Bárbara.

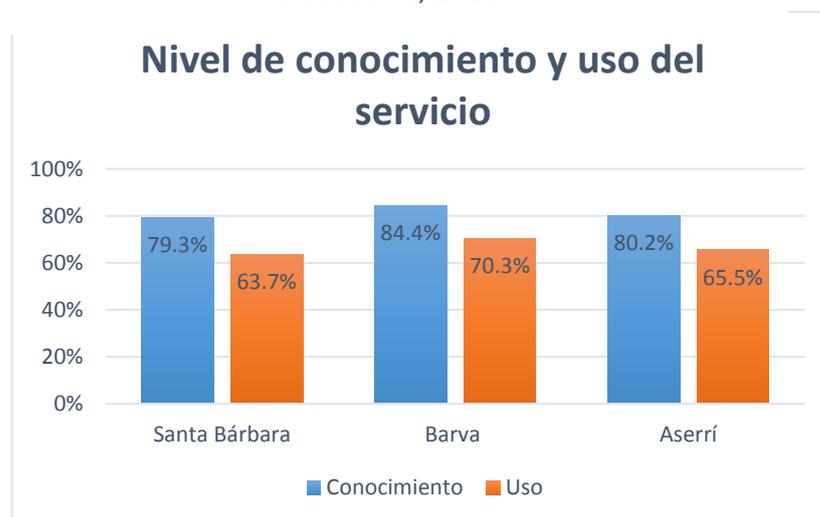
Solo en Barva se manifiesta la existencia de una comisión que apoya los procesos, planes y reglamentos del Departamento. ➔ En las otras dos municipalidades es probable que el trabajo se haya centrado con mayor énfasis en la prestación de los servicios de recolección.

## 1.2 Ventanilla de Atención/Plataforma de Servicios

### Nivel de conocimiento

A continuación se presenta el nivel de conocimiento y uso del servicio para las tres municipalidades, según los datos de la encuesta aplicada a 999 personas de los cantones en estudio:

Gráfico 2. Nivel de conocimiento y uso del servicio, atención a la ciudadanía, 2018.



Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

En el gráfico se aprecia que en las tres municipalidades en estudio es alto el nivel de conocimiento que se tiene sobre este servicio, así como su uso. En todos los gobiernos locales más del 60% de la población manifestó haber realizado algún trámite en la Ventanilla de Atención o en la Plataforma de Servicios para el caso de Aserrí. Los valores para las tres municipalidades son bastante similares. La mayor diferencia encontrada

está en el uso entre Barva y Aserrí, factor que puede ser explicado por la extensión del territorio de este último cantón en comparación con Barva.

#### Valoración general del servicio

A continuación se presenta una tabla que compara la valoración general realizada para este servicio en las tres municipalidades.

Tabla 23. Valoración general del servicio de atención en las tres municipalidades evaluadas, atención ciudadanía, 2018.

Municipalidad	Cantidad de respuestas	Valoración Negativa		Valoración regular		Valoración positiva	
		#	%	#	%	#	%
Aserrí	213	43	20%	57	27%	113	53%
Santa Bárbara	221	37	17%	53	24%	131	59%
Barva	233	30	13%	49	21%	154	66%

Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

En cuanto a la valoración general, este servicio es valorado positivamente en los tres municipios. Al ser un servicio tan pertinente para la población como es la atención ágil y certera a las consultas y gestiones de la ciudadanía, son resultados bastante positivos para los tres gobiernos locales.

Aunque los tres cuentan con distintas estrategias para brindar el servicio, las valoraciones son similares. Pese a esto las tres presentan aspectos de mejora compartidos que se señalan en las conclusiones y recomendaciones elaboradas para cada Municipalidad.

#### Análisis de factores

A continuación se muestra un cuadro comparativo con el juicio de valor acerca del servicio de atención a ciudadanía generado por el equipo evaluador según municipalidad:

Tabla 24. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, atención ciudadanía, 2018

Criterio	Aserrí (Plataforma de Servicios)	Barva (Ventanilla de atención única para tres departamentos)	Santa Bárbara (Ventanilla de atención por departamento)
<b>Pertinencia</b>	Pertinente	Pertinente	Pertinente
<b>Eficacia</b>	Eficaz	Eficaz	Eficaz
<b>Eficiente</b>	Eficiente	Eficiente parcialmente	Eficiente

Fuente: elaboración propia según análisis de información recopilada, 2018.

Según el cuadro anterior, se evidencia que el juicio valorativo en los criterios evaluados es mayoritariamente positivo para las tres municipalidades.

Es importante considerar, como ya se mencionó, que la atención a la ciudadanía se brinda desde tres estrategias distintas y con alcances diferentes en las tres municipalidades, aspecto que fue detallado en el acápite de Lógica de la Intervención. Es por esto que se pueden comparar ciertos elementos de análisis pero no se puede comparar el servicio como tal.

En cuanto a las **fortalezas** en las tres municipalidades, a continuación se mencionan hallazgos y factores que promovería un servicio pertinente, eficaz y eficiente:

**Hallazgos**

**Factores**

En las tres municipalidades se percibe como la principal fortaleza del servicio el trato que se le brinda a la ciudadanía, por los distintos actores consultados.



A pesar de tener estrategias de implementación distintas en todas las municipalidades se encontró que la atención la brindan personal capacitado y motivado. Lo que incide en una valoración positiva del mismo por parte de la ciudadanía.

En las tres municipalidades se atiende prioritariamente a la población vulnerable de los cantones.



Para este servicio, específicamente, si se toman en cuenta las adecuaciones para atender de manera prioritaria a población vulnerable. Existe sensibilización del personal municipal consultado sobre este punto.

En cuanto a las **oportunidades de mejora** según criterio, a continuación se mencionan hallazgos y factores que indiquen directamente en prestación del servicio:

**Hallazgos**

**Factores**

Los aspectos de mejora que coinciden en las tres municipalidades tienen que ver con el tiempo de espera para que la persona sea atendida.



Al final de las fechas de cobro, en las tres municipalidades se reporta un aumento en la demanda del servicio produciendo que se hagan mayores filas y que se demore la atención.

Especialmente en Aserrí donde ya se da un servicio de plataforma integrado es necesario mejorar y fortalecer la coordinación entre los departamentos para simplificar los trámites hacia la ciudadanía.



Al brindarse a la ciudadanía una atención integral, la comunicación entre todos los departamentos se vuelve un factor relevante que incide en la calidad del servicio. En Santa Bárbara y en Barva por la manera en cómo se da el servicio existe una valoración positiva sobre este aspecto. Sin embargo y a la luz de la experiencia en Aserrí, si estos dos cantones adoptan una modalidad de Plataforma deberán elaborar estrategias de coordinación interna que no tienen en este momento, así como planes, metas, y demás herramientas para una gestión adecuada del servicio.

Existen las mismas necesidades de capacitación para el personal municipal que brinda atención.

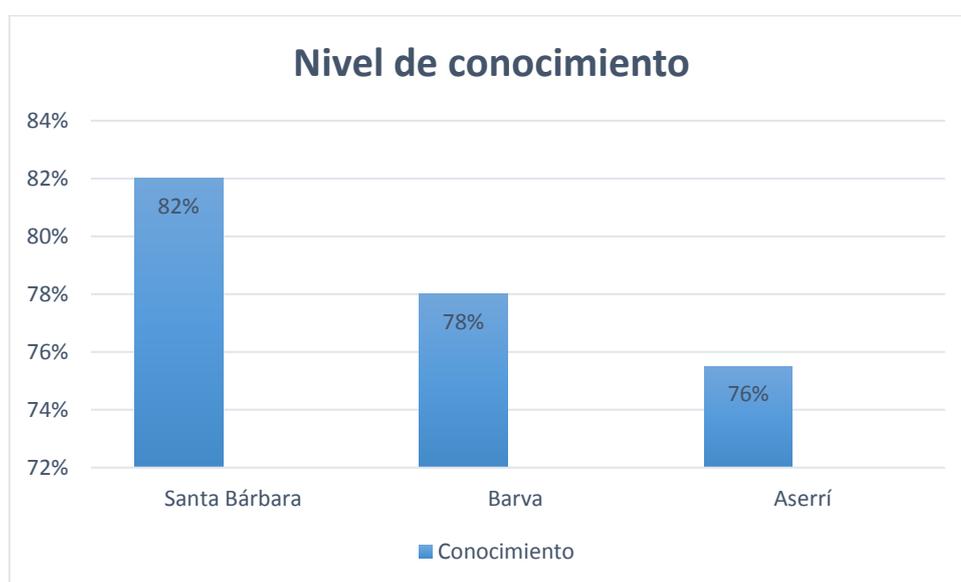
➡ En las tres municipalidades se encontraron las mismas necesidades de capacitación para el personal ya que comparten los mismos retos en materia de atención: habilidades comunicativas en inglés, en leasco y atención al cliente.

### 1.3 Mantenimiento de Calles

#### Nivel de conocimiento

A continuación se presenta un gráfico con el nivel de conocimiento para mantenimiento de calles en los tres cantones en estudio:

Gráfico 3. Nivel de conocimiento, mantenimiento de calles, 2018.



Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

El nivel de conocimiento sobre este servicio es alto para las tres municipalidades, llama la atención que sea el cantón de Aserrí el que presenta un valor más bajo, probablemente por ser el cantón con mayor extensión territorial no es tan evidente para la ciudadanía el trabajo que se realiza en mantenimiento de calles.

## Valoración general del servicio

A continuación se presentan las valoraciones comparadas entre las municipalidades para este servicio:

Tabla 25. Valoración general del servicio de mantenimiento de calles en las tres municipalidades evaluadas, 2018.

Municipalidad	Cantidad de respuestas	Valoración Negativa		Valoración regular		Valoración positiva	
		#	%	#	%	#	%
Aserrí	162	79	49%	51	31%	32	20%
Santa Bárbara	229	119	52%	45	20%	65	28%
Barva	221	84	38%	64	29%	73	33%

Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

En las tres municipalidades en estudio el mantenimiento de calles fue el servicio peor valorado. Es interesante observar que los datos porcentuales son similares. Sin embargo Santa Bárbara es la que cuenta con una mayor valoración negativa, seguida de Aserrí y por último Barva.

## Análisis de factores

A continuación se muestra un cuadro comparativo con el juicio de valor acerca del mantenimiento de calles generado por el equipo evaluador según municipalidad:

Tabla 26. Municipalidades de Aserrí, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, mantenimiento de calles. 2018.

Criterio	Aserrí	Barva	Santa Bárbara
<b>Pertinencia</b>	Pertinente parcialmente	Pertinente parcialmente	No pertinente
<b>Eficacia</b>	Ineficaz	Ineficaz	Ineficaz
<b>Eficiente</b>	Eficiente parcialmente	Eficiente parcialmente	Ineficiente

Fuente: elaboración propia según análisis de información recopilada, 2018.

Según el cuadro anterior, se evidencia que el juicio valorativo en los criterios evaluados es parcialmente negativo en Aserrí y Barva, y negativo en la Municipalidad de Santa Bárbara. La explicación de este análisis se muestra a continuación.

En cuanto a las **fortalezas** en las tres municipalidades, a continuación se mencionan hallazgos y factores que promoverían un servicio pertinente, eficaz y eficiente:

- **Pertinencia**

### Hallazgos

En la Municipalidad de Aserrí y Barva las Asociaciones de Desarrollo y los Comités de Caminos son organizaciones comunales que conocen, demandan y ejecutan mayoritariamente servicios de mantenimiento de calles.

### Factor

→ En ambas municipalidades existen, en la UTGV, las funciones para que una persona realice el vínculo en materia de mantenimiento de calles. con las organizaciones de la sociedad civil

En la Municipalidad de Aserrí y Barva la UTGV atiende a las personas que se acercan a solicitar el servicio en un horario continuo de oficina de lunes a viernes.

→ La UTGV se conforma por personas especializadas en Mantenimiento de Calles que atienden en horarios de oficina a la ciudadanía, lo cual soporta la detección de demandas en la UTGV, la transparencia y la información hacia la ciudadanía.

En las tres municipalidades existe un Plan Quinquenal Vial vigente en el que se identifican las necesidades y prioridades del gobierno local.

→ El Plan Quinquenal Vial es un instrumento de planificación institucional que ordena la ejecución de obra vial en el largo plazo.

En la municipalidad de Aserrí y Santa Bárbara se tiene debidamente identificados factores coyunturales ambientales (Tormenta Nate) y sociales (construcción de habitaciones ilegales) que afectan directamente la congruencia del servicio con las necesidades de la población

→ En ambas municipalidades se identifican factores contextuales que afectan el servicio, lo cual genera información relevante para propiciar la adaptación de la prestación del servicio a las necesidades políticas, económicas, sociales y ambientales que emergen en el cantón.

En las tres municipalidades la atención a personas con discapacidad se realiza indirectamente, por medio del cumplimiento de la Ley 7600 en las obras viales realizadas en el cantón.

→ La atención de las personas con discapacidad únicamente por medio de la Ley 7600, se debe en los tres cantones a que esta población no ha sido mapeada y por consiguiente, tampoco se han identificado sus necesidades en relación al servicio.

**• Eficacia**  
**Hallazgos**

**Factores**

Las UTGVs de las municipalidades de Barva y Aserrí utilizan el Plan Quinquenal Vial y un plan de trabajo semanal para atender los objetivos del servicio.

→ Las UTGVs planifican a largo plazo y semanalmente, esto debido que por ley deben de contar un Plan Quinquenal Vial y por planificación municipal impulsada por la Alcaldía deben de contar con un plan de trabajo semanal.

El mantenimiento y construcción de la red vial cantonal depende económicamente de la puntualidad y cantidad de la transferencia de presupuesto del gobierno central

→ La puntualidad y cantidad de las transferencias presupuestarias del gobierno central realizadas a las tres municipales afectan directamente la planificación municipal acerca el mantenimiento de calles, ya que son la fuente principal de ingreso de la UTGV.

**• Eficiencia**  
**Hallazgos**

**Factores**

La conformación profesional de la UTGV en Aserrí y Barva se compone básicamente de personas con perfil

→ La UTGV es una estructura funcional que integra personas especialistas en el desarrollo de infraestructura vial, lo cual incide en

profesional acorde a las necesidades: ingeniería de caminos, trabajadora social, administración, técnico en caminos, chofer y operario. La cantidad de personas es diferente entre las dos municipalidades mencionadas.

capacidad técnica ofrecida a la JVC y a la municipalidad en general en este servicio, y por consiguiente influye en el alcance de los objetivos en mantenimiento de calles.

La ejecución presupuestaria de la UTGV de Barva fue de un 106% y la ejecución presupuestaria de la UTGV de Aserrí ronda entre el 80 y 85% del presupuesto ordinario y extraordinario recibido por ley.



Ambas municipalidades planifican la obra vial en coordinación sistemáticamente con la Oficina de Presupuesto y la Alcaldía, lo cual influye en la ejecución del presupuesto asignado a calles cantonales.

En cuanto a las **oportunidades de mejora** según criterio, a continuación se mencionan hallazgos y factores que indican directamente en prestación del servicio de mantenimiento de calles:

#### **Hallazgos**

En las tres municipalidades la valoración por parte de la ciudadanía es mayoritariamente negativa, siendo en Aserrí de un 49%, en Barva 38% y en Santa Bárbara un 52%



#### **Factores**

La valoración negativa por parte de la ciudadanía puede deberse a la ineficacia de las tres municipalidades en el manejo de los recursos de mantenimiento de calles. Este factor está mediado por el desconocimiento generalizado de la ciudadanía de cuáles son las calles cantonales y nacionales en el municipio.

#### **• Eficiencia**

#### **Hallazgos**

A diferencia de Aserrí y Barva, la Municipalidad de Santa Bárbara carece de UTGV, siendo que el mantenimiento de calles se realiza por una persona ingeniera que desde el departamento de Ingeniería Vial apoya la ejecución presupuestaria de la JVC.



#### **Factores**

La inexistencia de una UTGV en la municipalidad de Santa Bárbara se debe a que en periodos gubernamentales anteriores dicha unidad no generó resultados positivos en mantenimiento de calles. Por el contrario, en la municipalidad de Aserrí y Barva la UTGV han generado resultados sostenidos en el tiempo, y por consiguiente las UTGV existen hoy día.

En las tres municipalidades la obra vial mayor (bacheo, recarpeteo, construcción de puentes y caminos) se contrata a empresas particulares que brindan este servicio.



La capacidad de fiscalización política del Municipio y la supervisión técnica de la UTGV influyen directamente la calidad de la prestación del servicio de mantenimiento de calles.

En Aserrí y Barva la obra vial menor (cunetas, caños, rampas, aceras) la



El atender la obra vial menor por parte de una unidad externa a la encargada del

realiza la cuadrilla de la UTGV y en menor medida las organizaciones comunales. Por el contrario en Santa Bárbara, esta obra la atiende el departamento de Obras y Servicios.

mantenimiento de calles, como el caso de Santa Bárbara, podría incidir en la eficiencia del servicio, ya que la realización de obra vial menor depende de la planificación operativa de otra unidad encargada de diversas obras y servicios del cantón.

#### 1.4 Aseo de vías

##### Nivel de conocimiento y Valoración general

Para este servicio no se consideró el análisis de nivel de conocimiento y valoración general ya que los datos recopilados en la encuesta no alcanzan el criterio de inclusión de más de 80 respuestas. Sin embargo una exposición descriptiva de los datos absolutos específicos para cada municipalidad se pueden encontrar en cada capítulo correspondiente.

##### Análisis de factores

Esta sección tiene como objetivo comparar los diversos factores que inciden en la prestación del servicio de Aseo de vías en las tres municipalidades en estudio, para generar aprendizajes sobre las variables particulares a cada contexto.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo con el juicio evaluativo generado por el equipo evaluador según municipalidad:

Tabla 27. Municipalidades de Aserri, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, aseo de vías. 2018.

Criterio	Aserri	Barva	Santa Bárbara
<b>Pertinencia</b>	Pertinente parcialmente	Pertinente parcialmente	Pertinente parcialmente
<b>Eficacia</b>	Eficaz	Eficaz parcialmente	Eficaz
<b>Eficiencia</b>	Eficiente parcialmente	Eficiente parcialmente	Eficiente parcialmente

Fuente: elaboración propia según análisis de información recopilada, 2018.

Según el cuadro anterior, se evidencia que el juicio evaluativo en los criterios utilizados, alcanza niveles parciales, es decir, los tres municipios logran cumplir con los requerimientos básicos sin embargo la mayoría presenta aspectos de mejora, tanto a nivel administrativo como normativo para brindar este servicio.

En lo que sigue, se exponen las fortalezas en la prestación del servicio de los tres gobiernos locales con sus posibles factores coadyuvantes:

##### Hallazgos

En las tres municipalidades existen procedimientos y rutas de trabajo bien establecidas que agilizan y permiten una organización y planificación del trabajo.

##### Factores

➔ La trayectoria y el conocimiento de los funcionarios a cargo del servicio constituyen aspectos de mucho peso en la planificación y ejecución del servicio. Tanto en Barva como en Santa Bárbara,

cuentan con más de 15 años de trayectoria en la gestión municipal y alrededor de 10 en este servicio, en Aserrí, son 3 años, de manera que, la curva de aprendizaje es significativa, y en estos tres casos, ha sido un factor a favor.

- Se percibe una genuina intención de las personas funcionarias de todos los rangos para mejorar la gestión municipal y de realizar bien su trabajo. ➡ Este constituye un hallazgo relevante en términos de motivación hacia el trabajo, en el sentido de que todas las personas entrevistadas para dar cuenta de este servicio en las tres municipalidades mostraron interés, disposición y compromiso, no solo con lo que esta evaluación podría arrojar sobre el aseo de vías, sino con la prestación misma del servicio en cuanto a su rol dentro de la municipalidad.
- La crítica que pueda realizar la ciudadanía hacia el servicio es valorada positivamente por los encargados de servicios. ➡ Los tres encargados de servicios de las respectivas municipalidades coincidieron en darle un valor importante a las críticas y sugerencias de la ciudadanía acerca del servicio. Para los tres, representan una oportunidad de mejora, aspecto que se considera sumamente positivo y adecuado.
- En las tres municipalidades, la atención a personas con discapacidad se realiza indirectamente, por medio del cumplimiento de la Ley 7600 en las obras de infraestructura realizadas en el cantón por este servicio. ➡ Lo reportado en las tres municipalidades devela un interés por cumplir con la Ley 7600 en los aspectos más concretos como las aceras o los accesos a las casas de personas con algún tipo de discapacidad, especialmente, motora.
- Los porcentajes de valoración general del servicio por parte de la ciudadanía fueron bajos en las tres municipalidades, pues se trata de un servicio que solo se brinda en el centro, sin embargo, predominó la calificación positiva del servicio. ➡ El servicio se da solo en el distrito central y, principalmente, en las calles del centro, siendo que las áreas centrales de las comunidades suelen ser las más transitadas.
- Las coordinaciones intrainstitucionales requeridas para la prestación del servicio son muy concretas, pero en los tres casos, fueron referidas como adecuadas. ➡ Como toda institución que ofrece servicios, en este caso, de naturaleza pública, requiere de la conexión de todos sus componentes para lograr su objetivo. El hecho de que se evidenciara una coordinación apropiada en la cadena de resultados constituye un factor que contribuye a la agilización y disminuye tensiones en los climas organizacionales.

En cuanto a las oportunidades de mejora se mencionan:

### Hallazgos

En las municipalidades de Barva y Santa Bárbara, los niveles de conocimiento de este servicio alcanzan más del 60% de conocimiento de la ciudadanía, mientras que, en Aserrí, no llega al 50% (38%)

Los encargados de las jefaturas de las tres municipalidades coincidieron en que la baja cobertura del servicio afecta la percepción ciudadana del mismo. Todos concordaron en proponer la ampliación del servicio a más zonas y distritos del cantón. Mostraron, además, entusiasmo, interés y disposición, siempre y cuando se les dote de los recursos necesarios.

En el caso de las tres municipalidades, el concepto de “vulnerabilidad” para la prestación del servicio, está, sobre todo, asociado con pobreza.

En los municipios de Barva y Santa Bárbara no se cuenta con personal de oficina específico para atender las llamadas telefónicas y/o recibir a las personas que se presenten a evacuar dudas o presentar quejas. En Aserrí sí lo hay.

### Factores

→ El eje del conocimiento detallado de los servicios fue uno de los hallazgos más relevantes de esta evaluación. En este caso particular de Aseo de vías se agudiza más por brindarse solo en el centro del cantón y, en Aserrí particularmente, está asociado a la escasa participación e involucramiento de las personas en los temas cantonales.

→ Las personas encargadas tienen una trayectoria significativa en la administración de este servicio, conocen su detalle y las demandas que las comunidades hacen pues, sobre todo, en Barva y Santa Bárbara, quienes están a cargo, lo hacen directamente en el campo. Por esa razón, estiman que la baja cobertura afecta la valoración que tiene la ciudadanía del servicio, situación que aumenta con el desconocimiento del detalle del servicio.

→ Esta constituye una mirada limitada y distorsionada de lo que implica ser una persona usuaria perteneciente a un grupo vulnerable, pues obvia toda la diversidad de factores y condiciones que contribuyen a que una persona o un grupo se encuentren en desventaja con respecto a las otras para acceder de manera óptima y permanente a un servicio. Asumir la vulnerabilidad solo como condición de pobreza, tiene un impacto en la planificación y ejecución del quehacer municipal en todos sus campos y contraviene el marco de derecho nacional.

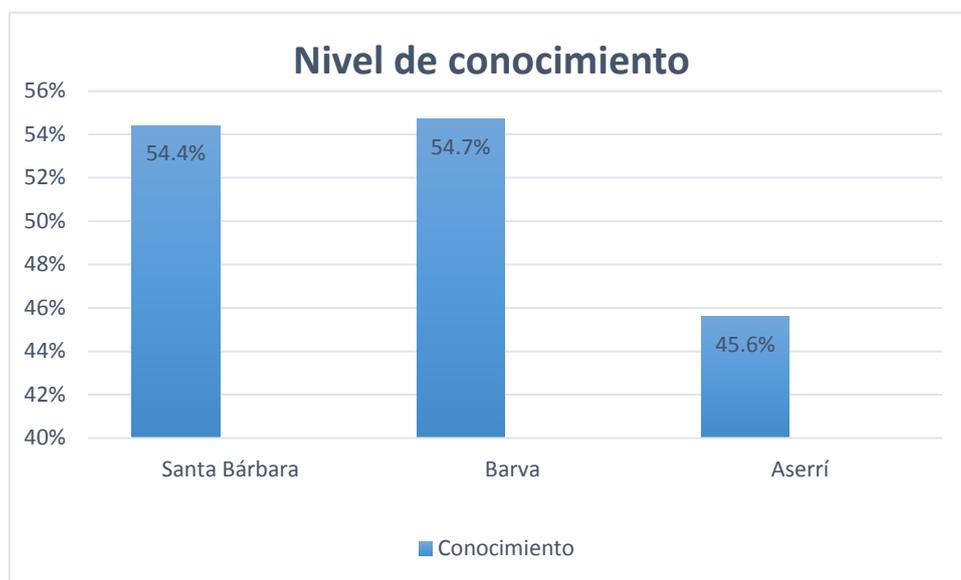
→ El servicio de Aseo de vías es, esencialmente, de orden operativo: hay que estar en el campo, para la ejecución y para su supervisión. Si no existe un puesto específico para esa segunda función, como es el caso de Barva y Santa Bárbara, la jefatura es quien lo asume, de manera que la oficina queda desatendida cuando ellos salen al campo, situación que afecta sensiblemente, la calidad del servicio en cuanto a su atención al público.

## 1.5 Cementerio

### Nivel de conocimiento

A continuación se presenta el nivel de conocimiento para las tres municipalidades, según los datos de la encuesta aplicada a 999 personas de los cantones en estudio:

Gráfico 4. Nivel de conocimiento, cementerio, 2018.



Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

El nivel de conocimiento sobre si la municipalidad ofrece este servicio es similar para el caso de Santa Bárbara y Barva, alrededor del 54% de la población consultada. Para el caso de Aserrí el nivel de conocimiento disminuye a 45, 6%.

En las tres municipalidades existe un gran porcentaje de personas encuestadas que expresaron desconocer que este servicio se ofrece en la Municipalidad. Sin duda es un aspecto que deben de considerar los gobiernos locales para mejorar la divulgación sobre cementerios en sus cantones.

### Valoración general del servicio

A continuación se presentan las valoraciones comparadas entre las municipalidades para este servicio:

Tabla 28. Valoración general del servicio de cementerio en las tres municipalidades evaluadas, 2018.

Municipalidad	Cantidad de respuestas	Valoración Negativa		Valoración regular		Valoración positiva	
		#	%	#	%	#	%
Aserrí	89	11	12.40%	22	24.70%	56	62.90%
Santa Bárbara	108	13	12%	25	23%	70	65%
Barva	115	4	3.40%	30	26.10%	81	70.50%

Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

Los porcentajes encontrados en las tres municipalidades son similares, los tres tienen mayoritariamente una valoración positiva de más del 60% de las personas encuestadas.

### Análisis de factores

A continuación se muestra un cuadro comparativo con el juicio de valor acerca del servicio de cementerios generado por el equipo evaluador según municipalidad:

Tabla 29. Municipalidades de Aserri, Barva y Santa Bárbara: juicios de valor según criterio, cementerio, 2018.

Criterio	Aserri	Barva	Santa Bárbara
<b>Pertinencia</b>	Pertinente	Pertinente	Pertinente parcialmente
<b>Eficacia</b>	Eficaz	Eficaz	Eficaz
<b>Eficiente</b>	Eficiente parcialmente	Eficiente parcialmente	Eficiente parcialmente

Fuente: elaboración propia según análisis de información recopilada, 2018.

Según el cuadro anterior, se evidencia que el juicio evaluativo en los criterios utilizados, alcanza niveles aceptables, es decir, los tres municipios logran cumplir con los requerimientos básicos, tanto a nivel administrativo como normativo para brindar este servicio.

En lo que sigue, se exponen las fortalezas en la prestación del servicio de los tres gobiernos locales con sus posibles factores coadyuvantes:

#### Hallazgos

En las tres municipalidades existen procedimientos claramente establecidos que agilizan y permiten una prestación ágil y pronta del servicio.

En Aserri y Barva se cuenta con una oficina y personal exclusivo para el servicio de cementerio, factor que apareció como altamente positivo en la cadena de prestación del servicio, especialmente, en las fases de atención al público. En Santa Bárbara no existe tal recurso.

#### Factores

➡ La trayectoria y el conocimiento de las personas funcionarias a cargo del servicio constituye un aspecto de mucho peso en la planificación y ejecución del servicio. En los tres casos cuentan con alrededor de 4 años en este servicio. De manera que, la curva de aprendizaje es significativa, y en estos tres casos, ha sido un factor a favor.

➡ La existencia de un espacio físico específico en el área del cementerio, así como de un personal destinado solo para la atención del servicio constituyen dos aspectos relevantes en la planificación, ejecución y supervisión de las obras y demandas que se desprenden del servicio. Mejora su disponibilidad, su organización administrativa y financiera en términos de cobros, pues se llevan con orden y claridad las operaciones de las personas dueñas de

los lotes y demás trámites y el seguimiento de las obras de infraestructura que el personal de campo debe realizar diariamente. En el caso de Barva, existe, además, la gran ventaja de que los trámites se pueden realizar tanto en la oficina que está ubicada en el cementerio como la que se encuentra en la municipalidad.

La no existencia de esta oficina en Santa Bárbara limita su planificación y afecta, tanto la calidad del servicio para la ciudadanía que lo requiere, como la ejecución de la obra y el cumplimiento de las obras operativas en el propio cementerio, pues los trabajadores de campo permanecen con poca supervisión y acompañamiento en sus labores.

En los tres casos, se han tomado medidas para garantizar la disponibilidad del servicio en horas posteriores a la jornada laboral de ley, días feriados y fines de semana.

→ Las tres municipalidades tienen una ruta de actuación cuando se requiere el servicio en horario fuera de oficina, este elemento suma en gran manera en la calidad de prestación del servicio, además de que evidencia la sensibilidad necesaria ante una situación de la vida tan sensible como es el fallecimiento de un ser querido. A lo anterior se adiciona el hecho de que las personas encargadas de activar esa ruta son nativos del cantón y son conocidos por la gran mayoría de personas, sobre todo, por el puesto que ocupan.

La valoración de la ciudadanía de los cementerios respectivos fue positiva, así como se manifestó un nivel aceptable de conocimiento del servicio.

→ Tanto en Barva como en Santa Bárbara, el conocimiento del servicio de cementerio fue de más del 60%, mientras que en Aserrí alcanzó el 45.6%, de manera que es un desafío para ese gobierno local. Lo que sí es un elemento coincidente es la valoración general del servicio por encima del 60%, siendo la municipalidad de Barva la que obtiene la nota más alta con un 70.5%, seguida por Santa Bárbara, con un 64.8% y al final, Aserrí con 62.9%. Esto, sumado a las opiniones favorables expresadas casi de forma unánime, por todos los actores entrevistados para esta evaluación de las tres municipalidades, confirman, que este es un servicio que se brinda, en términos generales, de forma adecuada y satisfactoria.

En cuanto a las oportunidades de mejora, a continuación, se mencionan hallazgos y factores que explican que factores indiquen en la calidad de la prestación del servicio:

#### **Hallazgos**

La multiplicidad de funciones que implica el mantenimiento de los cementerios evaluados con respecto a la cantidad de trabajadores de campo afecta, de manera importante, la eficiencia del servicio.

#### **Factores**

➔ Las tres municipalidades cuentan con dos o máximo tres peones para el mantenimiento de dos cementerios, pues las tres, tienen dos. En el caso de Aserri unieron el “antiguo” con el “nuevo”, que es más bien una ampliación. Barva y Santa Bárbara cuentan con uno en el centro y el otro en una zona un poco más alejada. Dos personas para atender dos cementerios con las funciones establecidas- que van desde la preparación del terreno para un funeral hasta el mantenimiento diario de toda la planta física- constituye, sin lugar a dudas, una insuficiencia de personal operativo y condena al servicio a la ineficiencia, a pesar del trabajo esforzado y dedicado que realizan dichos funcionarios.

Tanto en Santa Bárbara como en Aserri, se enfrenta un problema serio de saturación del espacio, con el agravante de que no existe, según los hallazgos de esta evaluación, una estrategia para enfrentar esta circunstancia. En el caso de Barva, en el cementerio de San José de la Montaña aún queda espacio y además en el plan regulador que están construyendo se ha incluido una ampliación del central y otro nuevo en el distrito antes citado, ambas medidas constituyen una estimación de que la demanda quedará subsanada.

➔ Con excepción de Barva, la saturación de los cementerios fue referida como un tema preocupante para los encargados de servicios de Aserri y Santa Bárbara. Hasta el momento, debido a su conocimiento del servicio, han logrado atender la demanda, pero coinciden en que pronto ya eso no se podrá hacer, lo que le resta, de forma significativa, pertinencia y eficacia, siendo además un serio problema de salud pública.

En las tres municipalidades, todos los actores participantes en esta evaluación apuntaron el tema del acceso a la planta física del cementerio respectivo como un elemento por mejorar, especialmente, en términos de los servicios sanitarios, a construcción de rampas y las aceras en buen estado.

➔ La accesibilidad a un recinto constituye parte esencial de la vida colectiva y del bienestar general de una comunidad, principio aún más relevante cuando se trata de un lugar como el cementerio que atiende un acontecimiento tan sensible como la pérdida de una persona. En los tres casos, no parece dimensionarse con claridad la importancia de que se cumpla con la normativa estipulada en la Ley 7600. Debe ser una prioridad en los tres municipios.

## 2. Participación Ciudadana y Accesibilidad

A continuación se presentan hallazgos puntuales comparativos sobre las temáticas de participación ciudadana y accesibilidad según la encuesta realizada en las municipalidades en estudio:

### Accesibilidad

- En las tres municipalidades en estudio, en promedio el 91,6% de las personas encuestadas afirmaron haber visitado la municipalidad, únicamente un 7,6% expresó no haberla visitado.
- Sobre la existencia de rampas, entre el 57% y el 64% de las personas consultadas en las tres Municipales aseguran haber observado rampas para personas con discapacidad.
- También se consultó, a las personas que han visitado la Municipalidad, si han observado que se le dé un trato prioritario a población vulnerable (población adulta mayor, mujeres embarazadas, población con discapacidad). Se recopilaron hallazgos similares para la Municipalidad de Santa Bárbara y Aserri, donde el 72,7% de las personas encuestadas afirmaron que si se daba un trato prioritario. Para la Municipalidad de Barva este dato fue del 67,6%.

### Sobre la página web y el Facebook

- De las 999 personas encuestadas, el 83,1% siendo la gran mayoría expresó no haber visitado antes la página web de la municipalidad mientras que una minoría del 15,8% si lo ha hecho<sup>15</sup>.
- Con el uso del Facebook los valores son similares, un 75,2% no ha visitado el Facebook y un 22,5% si lo ha hecho<sup>16</sup>.
- Los datos comparados por municipalidad no arrojan diferencias importantes, únicamente se consolida la tendencia de que son pocas personas en las tres municipalidades que usan estas herramientas tecnológicas como mecanismo de información sobre la gestión municipal.

### Participación Ciudadana

Para valorar aspectos de participación ciudadana se consultaron a las personas de los tres cantones sobre:

- Conocimiento de espacios donde expresar opiniones, necesidades y demandas.
- Participación en alguna actividad organizada por la municipalidad.
- Participación en alguna instancia formal o informal de la municipalidad.

Del total de personas encuestadas, 999, el 72,7% comunicó que no conoce si existen espacios en la comunidad donde expresar opiniones, necesidades y demandas mientras que un 22,5% expresó que si conoce. Un 4,4 % no respondió y un 0,4% no aplica.

---

<sup>15</sup> NS/ NR 0.6% y NA 0.5%

<sup>16</sup> NS/NR 0.9% y NA 0.4%

Del análisis comparado por municipalidad no se encontraron diferencias significativas, en general los porcentajes son similares.

Sobre la participación en alguna actividad organizada por la municipalidad, el 71,2% expresó no haber participado nunca en alguna actividad organizada por la municipalidad. Mientras que un 27% si lo ha hecho<sup>17</sup>.

En el análisis de los resultados por Municipalidad se encuentra una diferencia importante para la Municipalidad de Barva donde 121 personas contestaron que sí, mientras que para Aserrí este dato fue de 60 personas y para Santa Bárbara de 89 personas. Igualmente para las tres municipalidades la tendencia mayoritaria es que las personas no han participado en actividades municipales.

Del total de personas encuestadas, 999, el 60% manifestó no haber participado en alguna instancia formal o informal de la municipalidad. Los otros porcentajes se dividen de manera bastante fragmentada para instancias como comités, comisiones, juntas y otros<sup>18</sup>.

No se encontraron diferencias relevantes sobre esta consulta en el análisis comparado por Municipalidad. Todas presentan mayoritariamente valores negativos, evidenciando la poca participación ciudadana de las personas encuestadas en los tres cantones de estudio.

En general, tanto en el análisis general como específico de cada Municipalidad las distintas variables para valorar la participación ciudadana son negativas. Se observa poca participación de parte de las personas encuestadas en la vida municipal y poco conocimiento sobre los mecanismos existentes para tomar un rol activo en el desarrollo local.

#### Transparencia en la gestión municipal

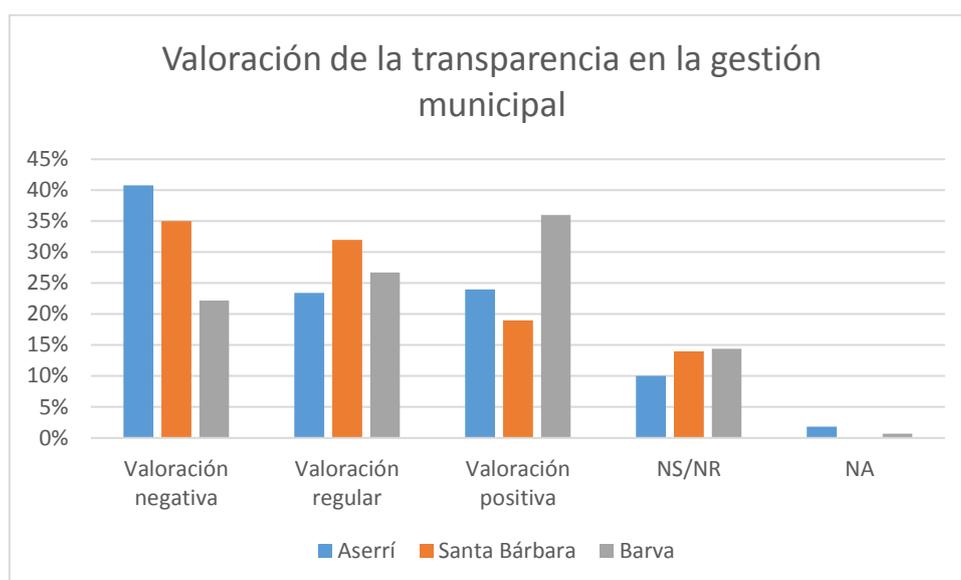
Los datos comparados sobre la transparencia en la gestión municipal se ilustran en el siguiente gráfico:

---

<sup>17</sup> NS/NR 0.9% y NA 1%

<sup>18</sup> NA 33,5%

Gráfico 5. Valoración comparada de la transparencia en la gestión municipal, 2018.



Fuente: elaboración propia según encuesta a la ciudadanía, 2018

Como se puede observar la única municipalidad donde existe una percepción positiva mayoritaria sobre la transparencia es en Barva, sin embargo este porcentaje no supera la mitad de las personas encuestadas.

La Municipalidad de Aserrí es la que presenta una mayor valoración negativa, seguida de Santa Bárbara.

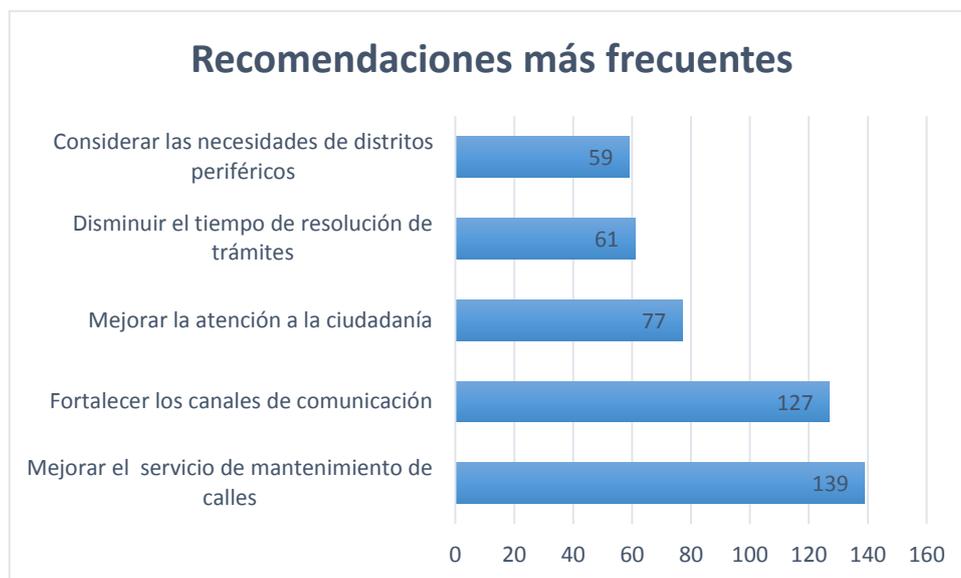
También es interesante observar que para los tres cantones hubo entre un 10% y un 15% que se abstuvieron de responder la consulta.

### 3. Recomendaciones generales de la ciudadanía de las tres municipalidades en estudio

Aunque las tres Municipalidades en estudio se encuentran inmersas en contextos institucionales, económicos y sociales distintos, fue posible agrupar las recomendaciones generales más frecuentes que realiza la ciudadanía hacia dichas instancias.

A continuación se presentan dichas tendencias encontradas en la encuesta aplicada a la población de Aserrí, Barva y Santa Bárbara:

Gráfico 6. Recomendaciones más frecuentes de la ciudadanía para las municipalidades, 2018.



Fuente: elaboración propia, 2018.

Como se visualiza en el gráfico anterior las recomendaciones más citadas por las 999 personas encuestadas en las tres municipalidades en estudio fueron:

- Mejorar el servicio de mantenimiento de calles: que coincide con los datos encontrados para las tres municipalidades donde existe mayoritariamente una percepción negativa de este servicio.
- Fortalecer los canales de comunicación e información con la ciudadanía: mayor información sobre servicios, volantes, afiches. Es interesante observar que en la triangulación de resultados se observó que las municipalidades utilizan el Facebook y la página web como herramientas prioritarias para comunicar, sin embargo la ciudadanía las utiliza poco para este fin y tienen una posición crítica sobre que estas sean el principal medio de comunicación entre el gobierno local y la ciudadanía.
- Mejorar el servicio de atención a la ciudadanía: la atención presencial como telefónicamente, mejorar el trato, ampliar horarios de atención, mejorar atención para población vulnerable, son algunos de los factores más citados.
- Mejorar el tiempo de resolución de trámites municipales: este factor aunque no fue evaluado directamente, si fue un resultado de las recomendaciones generales.
- Considerar las necesidades de los distritos periféricos: esta recomendación de la ciudadanía coincide con muchos de los hallazgos encontrados y compartidos en las tres municipalidades. Existe un reto compartido sobre la gobernanza de lo local en los distritos periféricos (es decir alejados al distrito central, que tienen características predominantemente rurales). No solo no se están tomando en

cuenta las necesidades específicas de esta ciudadanía, sino que muchos de los servicios no se brindan en dichas localidades.

## 4. Conclusiones y recomendaciones generales

### 4.1 Reflexiones en torno a aprendizajes de las municipalidades en estudio

Uno de los objetivos de la presente evaluación, además de la evaluación de los servicios escogidos, es el tema de identificar aprendizajes significativos en las tres municipalidades evaluadas.

Este apartado tiene como objetivo presentar algunos aspectos percibidos por el equipo de evaluación de interés para el análisis de lo local y la reflexión crítica sobre el papel de las municipalidades en el desarrollo del país.

- La trayectoria y experiencia del personal municipal, especialmente, de los encargados de servicios constituye un factor positivo en la gestión y el proceso de prestación de los mismos. Esto se ve abonado por su sentido de pertenencia comunitaria al cantón de procedencia. Esta condición aumenta sus niveles de compromiso con su trabajo.
- Las personas funcionarias entrevistadas parecen reconocer un esfuerzo de la administración por cambiar algunas prácticas institucionalizadas antiguas que afectan tanto la gestión como la percepción de la transparencia municipal y los niveles de participación ciudadana. En el caso de Barva, sobresale el intento del alcalde por retomar y fortalecer la relación con las comunidades.
- Los funcionarios de las tres municipalidades, parecen reconocer, un esfuerzo por las tres administraciones nuevas de tratar de cambiar algunos limitantes históricos, el tema del agua sobresale en Barva y Aserrí, la relación con las comunidades por parte del alcalde de Barva y el esfuerzo por gestionar mejor en Santa Bárbara.
- En la Municipalidad de Barva, la politización en cuanto a la transición partidaria de la administración, incide en la percepción de la prestación de los servicios en general. Incluso en los grupos focales las discusiones se percibieron con mayor intensidad y se expresaron abiertamente debates entre ellos sobre diversos temas.
- Los vínculos y sinergias entre las municipalidades y otros entes del estado deben fortalecerse para coadyuvar en la gestión municipal y el desarrollo cantonal.
- Los temas de género y enfoque de derechos son asumidos por la Oficina de la Mujer, evidenciando una concepción tradicional de los llamados “roles de género”: las mujeres encargadas del cuidado de los otros y de la población vulnerable como adultos mayores. Aunque no se indagó con exhaustividad, en diferentes entrevistas con personal municipal se destacó que dichas Oficinas cuentan con poco presupuesto y personal.

- En las tres municipalidades se identifica una relación compleja con la Contraloría General de la República, ente encargado de aprobar los presupuestos municipales. Existe una visión generalizada de la que los índices de gestión municipal, que genera dicha entidad, no reflejan las realidades específicas de cada cantón.

## 4.2 Conclusiones y recomendaciones

Del análisis comparado de las tres municipalidades se identifican cinco ejes medulares que los gobiernos locales deben de fortalecer. Dichos ejes se vinculan entre sí e inciden en la prestación de los servicios que se brinda a la ciudadanía. En la siguiente figura se encuentran estos ejes centrales encontrados en el proceso de evaluación:



Fuente: elaboración propia, 2018.

### a) Mecanismos de Participación Ciudadana

En general, se encontró en las tres municipalidades en estudio, escasos mecanismos de participación ciudadana. La percepción municipal que se tiene de la ciudadanía sigue siendo como un cliente o usuario de los servicios y no como un actor activo y responsable también de su funcionamiento. Igualmente, la misma ciudadanía está permeada por esta visión, auto percibiéndose como un ente pasivo ante el gobierno local.

Se considera que esta visión de la ciudadanía debe trascender para que haya una prestación más pertinente de los servicios, re-conociéndose la población como activa y gestora también de dichos recursos.

Desde este enfoque la ciudadanía debe de fungir como:

promotores y organizadores de estrategias y proyectos compartidos para que la ciudad pueda afrontar colectivamente los desafíos que tiene planteados y también, para

realizar los objetivos que se han identificado conjuntamente entre el ayuntamiento y las organizaciones más representativas de la sociedad civil en base a la opinión de la ciudadanía extraída mediante consulta ciudadana (Pascual, 2013, p14).

En este sentido es clave promover espacios de encuentro con la sociedad civil organizada y las fuerzas vivas comunitarias, entendiendo el desarrollo del cantón como una responsabilidad y una construcción compartida y permanente entre el gobierno local y la ciudadanía.

Según Pascual (2013), los valores que más inciden en el compromiso de ciudadanía son el sentimiento de pertenencia, la confianza entre la ciudadanía y el sentimiento de protagonismo en el bienestar de la ciudad.

En las municipalidades en estudio se constató un sentido de pertenencia al cantón importante, lo cual podría ser un factor potenciador. Igualmente se recomienda que las municipalidades fortalezcan el papel de las Asociaciones de Desarrollo, que parecen ser para los tres cantones, los entes protagónicos que logran agrupar los intereses y las motivaciones de la ciudadanía. Dichas entidades deberían ser el medio de enlace entre los Concejos de Distrito y las municipalidades.

Sin embargo, los Concejos de Distrito no cumplen el mismo papel en los cantones en estudio. Existe una valoración general de que su funcionamiento y su posicionamiento deben de mejorarse. Parece ser que existe una disfuncionalidad generalizada si se compara las responsabilidades y deberes que dicta el Código Municipal para estos Concejos con las realidades cantonales.

En ese sentido, se insta las municipalidades a crear estrategias para potenciar la representación de la sociedad civil en las Asociaciones de Desarrollo y mejorar los vínculos entre estas, los Concejos de Distrito y los municipios.

Otro aspecto que destaca es que la crisis de credibilidad de la función pública costarricense también alcanza a los gobiernos locales. Esto se refleja en la valoración negativa que se realiza de la transparencia para las tres municipalidades y en las discusiones sostenidas en los grupos focales con organizaciones de la sociedad civil.

Se considera que en la medida en que se fortalezcan los mecanismos de participación ciudadana y comunicación con la ciudadanía la percepción sobre la transparencia en la gestión municipal puede mejorar.

#### b) El gobierno local en los distritos periféricos

Se debe mejorar la gobernanza para todos los distritos que conforman los cantones. En las tres municipalidades en estudio se encontraron diferencias significativas sobre la prestación de los servicios para distritos de centro y distritos periféricos. Es necesario fortalecer la relación con los distritos periféricos, en esta línea, se recomienda realizar los Concejos Municipales de manera rotativa en los diferentes distritos del cantón, realizando una divulgación apropiada de dichos encuentros para promover la participación de la ciudadanía. También se recomienda levantar información rigurosa e inclusiva sobre las necesidades específicas de dichos distritos.

Para una mejor prestación de los servicios municipales se recomienda formular una estrategia de Oficinas Satélite o Itinerantes de la Municipalidad en aquellos distritos

alejados, que ofrezcan a la ciudadanía información sobre los servicios, gestión de trámites, consultas, entre otros.

#### c) Estrategias de comunicación con la ciudadanía

Uno de los hallazgos en las tres municipalidades en estudio es que los medios de comunicación masiva para informar a la ciudadanía que parecen tener mayor efectividad son el perifoneo y el volanteo, al igual que medios de prensa local y el uso de redes comunitarias para divulgar información puntual como centros religiosos del cantón.

Herramientas tecnológicas como el Facebook y la página web, si bien se analizan como necesarias además de promover un gobierno abierto y transparente, no pueden ser los mecanismos únicos y prioritarios para comunicarse con la ciudadanía. En la encuesta realizada a 999 ciudadanos de los cantones en estudio, se demostró que el uso del Facebook y de la página web es bajo.

Se recomienda que las municipalidades analicen y prioricen establecer una estrategia de comunicación con los diversos actores de la ciudadanía. En este sentido se recomienda formar un grupo de trabajo compuesto por personal no solo especialista en tecnologías de información y comunicación sino también esté integrado por una persona planificadora social que pueda realizar lecturas políticas del contexto municipal.

#### d) Planificación municipal y coordinación interna y externa

Diversos son los retos encontrados en materia de planificación institucional y coordinación entre los departamentos. El detalle de estos hallazgos se encuentra descrito y analizado para cada servicio evaluado.

A nivel general se encontró que existe una relación directa entre los mecanismos formales de planificación y sus herramientas (reglamentos, manual de puestos, planes anuales operativos, otros) y la prestación de los servicios. Es decir, dichos mecanismos de gestión contribuyen a coordinar, ordenar, aclarar y ejecutar de mejor manera los servicios municipales.

Es importante que las municipalidades realicen mayores esfuerzos para elaborar y actualizar los reglamentos de los servicios, para que cuenten con organigramas y manuales de puestos claros y de dominio público y que con la colaboración de la Oficina de Planificación se lleven a cabo acciones encaminadas a contar con estrategias claras, acciones, metas y objetivos realistas así como una adecuada distribución presupuestal.

La evaluación llevada a cabo en los tres municipios sostuvo un enfoque en materia de género y derechos humanos, y en ese sentido el hallazgo más importante que comparten las tres municipalidades en estudio es una ausencia de mecanismos formales para detectar las necesidades e intereses de poblaciones vulnerables de los cantones.

Existe por lo tanto una gran oportunidad para que las municipalidades, considerando la relevancia que está cobrando en la gestión pública los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impulsen acciones para la inclusión de dichas poblaciones. Sobre esto es importante enfatizar que:

Los gobiernos locales por ser los más próximos al entorno en el que viven las personas son los que mejor pueden identificar sus necesidades. No tanto por su proximidad física,

sino por su proximidad y conocimiento de las relaciones e interacciones entre las personas y sectores sociales con su entorno social y territorial. (Pascual, 2013, p6).

La planificación municipal debe estar encaminada a la visión integral de los servicios en función del desarrollo del cantón. En razón de lo anterior, se recomienda fortalecer las coordinaciones tanto internas entre los distintos departamentos como externas con otros actores institucionales y locales que comparten el objetivo del fortalecimiento de lo local.

Para fortalecer la coordinación entre departamentos se recomienda realizar sistemáticamente reuniones con las personas encargadas de los servicios, alcaldía, vicealcaldía para: coordinar acciones, informar sobre actualizaciones de proceso, realizar presentaciones de avances de los planes de cada departamento, discutir sobre coyunturas específicas, afianzar el sentido de colaboración y aumentar los niveles de conocimiento sobre el quehacer del personal municipal y las distintas unidades.

Específicamente se recomienda establecer reuniones mensuales o bimestrales con las personas encargadas de atender a la ciudadanía para retroalimentar los distintos procesos y coadyuvar en la simplificación de trámites municipales. Relacionado con esto, la existencia de una oficina de Contraloría de Servicios se vuelve relevante.

Sobre las coordinaciones a lo externo, es importante destacar el enfoque de encadenamientos productivos donde la municipalidad puede tener un papel protagónico en el desarrollo de un cantón:

Es esencial favorecer e impulsar la creación de clústeres económicos<sup>19</sup> y redes de cooperación social. Estos son grupos de empresas y actores institucionales que coordinan sus esfuerzos en torno a objetivos de competitividad en su sector económico en el caso de los clústeres y de cohesión social en el caso de las redes de cooperación. Además, las redes de cooperación social pueden promover el voluntariado y el compromiso activo ciudadano. Ambos son esenciales para multiplicar la acción de los recursos públicos y para favorecer la cooperación que está en la base de la competitividad económica y la cohesión social. (Pascual, 2013, p20).

En este sentido, se recomienda coordinar con diversas instancias en lo público y lo privado. Específicamente, se recomienda una asesoría en temas de enfoque de derechos, a través de los enlaces con otras instituciones públicas especialistas en el área, tales como el Inamu (comunicarse con la regional correspondiente para la coordinación) para el enfoque de género o con la Defensoría de los Habitantes (con el departamento de Promoción y divulgación) para el enfoque de derechos.

Se recomienda que sea con dichas instituciones públicas, pues no tendría ningún costo, ya que ambas tienen programas específicos para ese tipo de estrategias y, además, son las voceras de la política pública nacional en esos temas.

Otro punto de vital importancia para una mejora en la prestación de los servicios municipales es contar con bases de datos actualizadas de las personas contribuyentes del cantón. En la presente evaluación para la realización de la encuesta se solicitó a los gobiernos locales dichas bases de datos y se identificaron una serie de deficiencias de las mismas que son importantes de subsanar. Por lo tanto se recomienda:

---

<sup>19</sup> Un clúster económico es una concentración de actores (empresas e instituciones) que se agrupan alrededor de una actividad común y en una determinada localidad geográfica para alcanzar grados de beneficio y eficiencia mutua.

- Realizar esfuerzos en conjunto, con distintos departamentos, para la actualización constante de las bases de datos. De manera ordenada y coordinada para identificar las últimas actualizaciones y dar un seguimiento adecuado.
- Recopilar otro tipo de variables que permitan análisis para una mejor planificación de los servicios: considerar distrito de procedencia, edad de la persona, sexo de la persona, número de años de vivir en el cantón, nivel educativo, profesión u oficio, si tiene algún tipo de discapacidad.
- Hacer una separación entre las bases de datos de contribuyentes físicos y contribuyentes jurídicos.
- Realizar una depuración de las mismas para eliminar datos erróneos, incompletos y sobre todo duplicidad de datos. Todos aspectos que fueron encontrados por el equipo de evaluación al usar estas para la encuesta aplicada a ciudadanía.

### 4.3 Algunas reflexiones sobre el Índice de Gestión Municipal 2017 (IGM)

El IGM es el índice realizado por la Contraloría General de la República midiendo los siguientes cinco ejes el estado de la gestión en los gobiernos locales: desarrollo y gestión institucional; planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; gestión de servicios económicos; gestión de desarrollo ambiental y gestión de servicios sociales. Es una calificación sobre 100 puntos.

Durante el proceso de la evaluación, la Contraloría publicó el índice correspondiente al año 2017. En el informe se exponen algunos datos sobre las municipalidades en estudio que se relacionan con los hallazgos obtenidos en la evaluación.

Para el caso de la **Municipalidad de Aserrí** llama la atención que fue el gobierno local que reflejó un mayor retroceso del año 2016 al 2017, disminuyendo la calificación de los indicadores valorados. Para el 2016 contaba con una calificación de 54,2 y para el 2017 bajó 11,18 puntos porcentuales, es decir 43,02. (Contraloría General de la República, 2018).

Según datos comparados del análisis de la evaluación, Aserrí presenta los mayores retos en materia de los servicios evaluados y la percepción sobre la transparencia de la gestión. Igualmente es este cantón el que presentó mayores desafíos, por su propia geografía, para prestar de una manera óptima los servicios evaluados en los distritos alejados al centro.

Los tres retos señalados en el informe de la Contraloría (2018) tienen que ver con el control interno, la atención de servicios sociales y la contratación administrativa. Por su parte resaltan como las tres áreas mejor evaluadas las tecnologías de información, la gestión vial y los recursos humanos.

El alcance de la presente evaluación se delimita a los servicios valorados, por lo que varios ejes que toma en cuenta la Contraloría no se consideran en este informe, sin embargo existen algunas coincidencias en cuanto a retos: los temas de control interno y contratación administrativa remiten a aspectos de mejora en materia de planificación y comunicación.

Por otro lado, un hallazgo coincidente es el tema del recurso humano como una fortaleza de la municipalidad. Sin embargo no se encontró evidencia que sostenga que las tecnologías de información han mejorado en dicho gobierno local, por el contrario

se analizó como una limitante el sistema informático municipal, la deficiente página web con la que cuenta y las pocas alternativas para realizar cobros en línea.

La **Municipalidad de Barva** también bajó algunos puntos porcentuales con respecto al año 2016, tenía una calificación de 52.03 y para el 2017 es de 49.98. (Contraloría General de la República, 2018).

Los mayores retos para este cantón, expresados en el informe de la Contraloría son: aseo de vías y sitios públicos, parques y obras de ornato y depósito y tratamiento de residuos. En cuanto a las áreas mejor evaluadas se reflejan: la rendición de cuentas, tecnologías de información y la contratación administrativa.

Si comparamos esta información con los hallazgos de la evaluación, igualmente se considera como un aspecto de mejora el servicio de aseo de vías donde específicamente para este cantón se valoraron sus tres criterios evaluativos (pertinencia, eficacia y eficiente) como parciales en su cumplimiento. Para la gestión de residuos, aunque fue valorada positivamente, debe fortalecerse el tema de los residuos valorizables.

Otro dato coincidente tiene que ver con el tema de rendición de cuentas, ya que este gobierno local es el que presenta mejores valoraciones en el tema de transparencia que se relaciona estrechamente con los niveles más altos de participación ciudadana en este cantón, que en los otros en estudio.

Por su parte la **Municipalidad de Santa Bárbara** tuvo una leve mejora en la calificación de su IGM, en el 2016 este era de 42,30 y para el 2017 es de 46.35. Los retos que se destacan son: en materia de planificación, parques y obras de ornato y depósito y tratamiento de residuos. Las áreas mejor evaluadas son la contratación administrativa, el control interno y el recurso humano. (Contraloría General de la República, 2018).

Igualmente, hay aspectos convergentes con respecto al presente estudio. La planificación como un área de mejora así como la gestión de residuos, que a pesar de haber sido valorada positivamente por la ciudadanía si presenta retos a nivel de su gestión interna. Y como fortaleza se rescata el recurso humano con el que cuenta la municipalidad.

Para el caso de las municipalidades de Barva y Santa Bárbara, la Contraloría (2018) expresa como una propuesta de mejora para ambos gobiernos locales la medición de la satisfacción del usuario. En este sentido se considera que la presente evaluación es una herramienta que de ser tomada en cuenta para la mejora de los servicios, es de gran utilidad en el desarrollo de los cantones en estudio.

Además, como ya se ha mencionado en las recomendaciones específicas para cada Municipalidad, la presente evaluación brinda instrumentos e indicadores, así como la medición de una primera línea base, que podrían seguirse usando para responder a la propuesta que realiza la Contraloría e ir midiendo los niveles de satisfacción de la ciudadanía con miras a prestar servicios de mayor calidad.

## LECCIONES APRENDIDAS

Como corolario de todo este exhaustivo y detallado ejercicio evaluativo, se desprenden, de manera relevante, las siguientes lecciones aprendidas para el equipo evaluador:

- La consideración de la mirada de los enfoques de género y de derechos humanos a lo largo de toda la evaluación constituyó un desafío importante, sobre todo, en términos de la estrategia metodológica, pues se encontraron serias limitaciones para su aplicabilidad, debido esencialmente a la naturaleza del objeto de evaluación. A pesar de que, tanto por parte del equipo evaluador como del asesor, había un permanente interés y esfuerzo por incluirlo, tanto en las preguntas evaluativas como en el proceso de sistematización y análisis de la información, resultó una iniciativa un poco infructuosa. En ese sentido, el aprendizaje que se desprende es que la transversalización de estos ejes en este tipo de evaluaciones debe contemplarse desde otro lugar, con una mirada más amplia y con una revisión cuidadosa previa de la teoría el programa de cada servicio, de manera que permita identificar si es un referente apropiado para colocarlo como un insumo central que genere información en esa línea.

Lo anterior se vio agudizado por el hecho de que el conocimiento y la apropiación de ambos enfoques está tan escasamente presente en la visión de la mayoría de las personas consultadas, que no fue posible la elaboración de un juicio evaluativo más allá del obvio del desconocimiento del personal municipal, concejos municipales y ciudadanía.

- Se desea destacar, como lección aprendida, la importancia de incorporar a grupos vulnerables, pero a través de la implementación de otro tipo de técnicas de recolección de la información, que contemplen y garanticen, sus condiciones reales de participación activa, empezando por la garantía de los espacios de acceso y hasta los mecanismos de comunicación efectivos para que sus puntos de vista sean registrados de forma correcta.
- Un factor que fue una limitante para lograr el cronograma de trabajo fue el uso de las bases de datos municipales. Esto constituyó un enorme desafío, tanto metodológico como de limpieza de los datos, en este proceso. La reflexión que se desprende es que se debe realizar una revisión de las bases de datos en la etapa de evaluabilidad, de manera que se determine, con tiempo y rigurosidad, la factibilidad de su uso en las etapas posteriores, y de no ser así, subsanar de forma pronta y oportuna los problemas detectados.
- Otro aprendizaje identificado es cuanto a la lógica de la estrategia metodológica, se considera que es más adecuado plantear fases o etapas para la aplicación de los instrumentos, esto con el fin de focalizarlos más, por ejemplo, realizar las entrevistas con alcaldías al final de haber aplicado todas las otras técnicas, de manera que los hallazgos permitan desarrollar, posteriormente, otros instrumentos como la encuesta ciudadana donde se profundicen y/o amplíen algunos de los ejes de la evaluación.

Finalmente, una lección aprendida más concierne a la utilización del programa Atlas Ti. Fue claro que no necesariamente, cuando se implementa una estrategia cualitativa con entrevistas individuales y/o grupales, es adecuado o útil recurrir a este programa, que es pertinente cuando son hallazgos más abiertos y no con instrumentos tan cerrados como los usados en esta evaluación.

Como es evidente, la mayoría de las lecciones aprendidas son de orden metodológico, esto, en buena medida, obedece a lo amplio y lo complejo de la evaluación en cuanto a su objeto, sus objetivos y los actores involucrados.

No se debe omitir la gran riqueza de los aprendizajes derivados de esta evaluación que son a la vez luz y desafío en la ruta de la construcción de una cultura evaluativa orientada, con rigurosidad, al mejoramiento de la función pública y del bienestar colectivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2002). *Noveno Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Gestión Presupuestaria Municipal en Costa Rica. CONARE. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2010). *Ley N° 8839. Ley para la gestión integral de residuos*. San José, Costa Rica: La Gaceta N° 135.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (29 de abril de 2010). Reforma varios artículos del Código Municipal Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, para la Creación de las Comisiones Municipales de Discapacidad (COMAD). [Ley 8822 de 2010].
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (30 de abril de 1998) Ley Código Municipal. [Ley 7794 de 2001].
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (4 de julio de 2001) Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. [Ley 8114 de 2001].
- Badilla, G. (2009). *Manual para Juntas Viales Cantonales*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Segunda Edición. San José, Costa Rica.
- Castro, A. (2012). *Democracia y ciudadanía activa: valores y prácticas*. San José. C.R.: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Comisión de Gestión de Residuos. (2014). *Plan Municipal de Gestión de Residuos Sólidos del cantón de Santa Bárbara de Heredia*. Santa Bárbara, Heredia: Municipalidad de Santa Bárbara.
- Contraloría General de la República. (27 de febrero del 2012). Normas Técnicas sobre Presupuesto Público [N-1-2012-DC-DFOE/]
- Contraloría General de la República. (2017). *Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2017*. En:  
[https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2018/SIGYD\\_D\\_2018012548.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018012548.pdf)
- Del Valle Alvarado, R. y Fernández Arauz, A. (2014). *Quinto informe del estado de la educación: Diferencias distritales en la distribución y calidad de recursos en el sistema educativo costarricense y su impacto en los indicadores de resultados*. Recuperado de:  
[https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/educacion/005/Andres\\_F\\_y\\_Roberto\\_Diferencias\\_distritales.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/005/Andres_F_y_Roberto_Diferencias_distritales.pdf)
- Development Assistance Committee. (2002). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. París, Francia: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Diamond, L. (1997). Repensar la sociedad civil. *Revista Metapolítica*, 1(2), 183-198. Gobierno de la provincia de Salta. (s.f.). *La calidad en los servicios*. Salta, Argentina.
- Guendel, L. y Barahona, M. (2005). *Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma*. Cuadernos de Ciencias Sociales 138. Derechos Humanos, niñez y adolescencia.

- Josep M<sup>a</sup> Pascual Esteve (2013). *Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos Elementos de innovación y estrategia*, 2. Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico. Área de Desarrollo Económico Local. Diputación de Barcelona. En: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52737.pdf>
- Márquez, Francisca, et al. (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública, Marco Conceptual*. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Gobierno de Chile, Ministerio de Secretaría de la Presidencia.
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte. (21 de octubre del 2014) Manual de especificaciones técnicas para realizar el inventario y evaluación de la Red Vial Cantonal. [Decreto No. 38578-MOPT]
- Municipalidad de Aserrí. (2015). *Reglamento para la Gestión Integral de Residuos Sólidos y Servicios Públicos Relacionados brindados en el cantón de Aserrí*. Aserrí, San José: Municipalidad de Aserrí.
- Municipalidad de Barva. (s.f.). *Plan de acción ambiental Barva 2020*. Barva, Heredia: Municipalidad de Barva.
- Municipalidad del Heredia. *Procedimiento de presupuesto participativo basado en resultados con perspectiva de género y accesibilidad universal*. Heredia, Costa Rica.
- Municipalidad de Palmares. (2014). *Manual de participación ciudadana en los procesos de planificación, presupuesto y rendición de cuentas, presupuestos participativos con enfoque de género y accesibilidad universal*. Palmares, Costa Rica.
- Presidencia de la República. (2010). *Reglamento N° 36093-S: Reglamento sobre el manejo de residuos sólidos ordinarios*. San José, Costa Rica: La Gaceta N° 158.
- Presidencia de la República. (2013). *Reglamento N° 37567-S-MINAET-H: Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos*. San José, Costa Rica: Alcance Digital N° 52 a La Gaceta N° 55.
- Ramírez Varela, F. (2015). *Entrevistas grupales: los focus group vs los grupos de discusión*. En: <http://manualdelinvestigador.blogspot.com/2015/04/entrevistas-grupales-los-focus-group-vs.html>
- Unidad de Planificación Barva. (2014). *Plan de Desarrollo Humano Cantonal 2015-2020, cantón de Barva*. Barva, Heredia: Municipalidad de Barva.
- Unidad de Planificación Barva. (2015). *Plan Estratégico Municipal*. Barva, Heredia: Municipalidad de Barva.
- Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de Barva. (2009). *Plan Quinquenal de la Unidad de Gestión Técnica Vial*. 2010-2014.
- Valdéz, M. (1999). *Modelos de evaluaciones de proyectos sociales*. Chile.