

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y ESTRUCTURA
ORGANIZACIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS AMBIENTALES DE
LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del
Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública para optar al grado y
título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública

SUSSY SALAZAR REYES

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2024

DEDICATORIA

A todos los que amamos la administración pública, los que podemos aportar un poco para engrandecer la institucionalidad y el hermoso país donde nacimos.

En especial al Gobierno Local de San José, que ha sido mi escuela, mi hogar, mi promotor del deseo de crecer, explorar y entender que lo político es colectivo, y que los únicos límites que nos pone una institución como esta son los “territoriales”.

AGRADECIMIENTO

A Dios, porque sin Él yo no soy.

Al país en el que nací, que tiene una educación pública y gratuita, sin lo cual no hubiera sido posible ser la profesional que soy hoy.

A mi familia, que me ha permitido ser siempre yo, y porque su amor me ha nutrido hasta el día de hoy.

A mis profesores, que han sido personas que impulsan y que no privan a otros de su experiencias y conocimientos, y en especial quiero agradecer a las mujeres que a lo largo de mi carrera se convirtieron en una clase de heroínas donde pude proyectar una imagen de lo que quería ser, y en este caso específico a las profesoras Mayela, Patricia y a Carmen en particular, sin la cual no hubiera sido posible cumplir esta meta.

Por último, a todos los que han estado en este camino, el cual fue más largo de lo que proyecté, pero que cada uno hizo que fuera más agradable transitarlo.

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con Énfasis en Gestión Pública.

M.Sc. Maritza Rojas Poveda
**Representante de la Decanatura
Sistema de Estudios de Posgrado**

Mgtr. Carmen Coto Pérez
Profesora Guía

Dra. Mayela Cubillo Mora
Lectora

Mgtr. Ana Patricia del Carmen Navarro Vargas
Lectora

Dra. Johanna Alarcón Rivera
Directora Programa de Posgrado en Administración Pública

Ing. Sussy Salazar Reyes
Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTO	III
RESUMEN	VII
CAPÍTULO I. INTRODUCTORIO	1
1. ANTECEDENTES	1
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
3. JUSTIFICACIÓN	6
4. OBJETIVOS	7
4.1 GENERAL	7
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	8
APARTADO 1: EL GOBIERNO LOCAL Y LOS SERVICIOS AMBIENTALES	8
APARTADO 2: IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA	44
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO	60
1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	60
2. TIPO DE INVESTIGACIÓN	61
3. UNIDAD DE ANÁLISIS	61
4. MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA RECOPIRAR LA INFORMACIÓN	61
5. MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA ANALIZAR LA INFORMACIÓN	64
CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS AMBIENTALES (DSA)	67
1. DESCRIPCIÓN GENERAL	67
2. SECCIÓN SERVICIOS DE RECOLECCIÓN (SSR)	81
3. SECCIÓN LIMPIEZA URBANA (SLU)	104
4. SECCIÓN DE PARQUES Y ARBORICULTURA URBANA (SPAU)	119
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS BRINDADOS POR EL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS AMBIENTALES DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ.	150
1. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES EN LAS MUNICIPALIDADES DE ALAJUELA, HEREDIA Y SAN JOSÉ	150

2. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS SOBRE EL PROCESO DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS AMBIENTALES DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ.	194
CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE OPORTUNIDAD DE MEJORA EN LA GESTIÓN POR PROCESOS Y ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS AMBIENTALES	197
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	228
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	234

RESUMEN

Los gobiernos locales tienen a cargo la administración de los intereses y servicios de cada cantón en nuestro país. La Municipalidad de San José brinda a través del Departamento de Servicios Ambientales todo lo referente a temas de componente ambiental y salud pública, sin embargo, al ser este municipio el de mayor peso en el país por albergar la ciudad Capital, enfrenta una serie de retos y presiones que han hecho que la gestión de los procesos que brindan estos servicios no se actualicen a las necesidades que enfrentan.

En la presente investigación se han detectado puntos débiles que es necesario fortalecer para una mejor gestión administrativa de los recursos con que cuenta este departamento, y así poder contribuir a una mejora en la prestación de los servicios.

Se ha realizado un diagnóstico de cada una de las unidades operativas con que cuenta el Departamento, además, a través de un análisis comparativo se conoció la gestión de estos servicios en dos municipios de cantones con características similares, para proponer, basados en la cultura organizacional y herramientas administrativas con que cuenta el municipio capitalino, y en la percepción de actores estratégicos a estos servicios, una mejora en la gestión de los procesos y la estructura de organización del Departamento de Servicios Ambientales.

Si bien es cierto, existe gran voluntad por parte de los titulares subordinados de estos procesos para mejorar su gestión administrativa, muchas de las acciones dependerán de la visión con que cuente la nueva administración que está por ingresar con el cambio de gobierno, producto de las elecciones municipales 2024.

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Detalle de documentación recopilada y entrevistas realizadas para el análisis de la información recolectada en la investigación	64
Tabla 2. Herramientas administrativas utilizadas por el Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José	78
Tabla 3. Herramientas administrativas utilizadas por la Sección Servicios de Recolección de la Municipalidad de San José	93
Tabla 4. Herramientas administrativas utilizadas por la Sección de Limpieza Urbana de la Municipalidad de San José	111
Tabla 5. Herramientas administrativas utilizadas por la Sección de Parques y Arboricultura Urbana de la Municipalidad de San José	135
Tabla 6. Información general de las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia	151
Tabla 7. Objetivo de las unidades de planificación de los municipios de San José, Alajuela y Heredia	151
Tabla 8. Información organizacional de las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia	153
Tabla 9. Información general del servicio de recolección de residuos ordinarios en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia	155
Tabla 10. Funciones de las unidades encargadas del servicio de recolección de residuos ordinarios en los municipios de San José, Alajuela y Heredia	158
Tabla 11. Información general del servicio de limpieza de vías públicas en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia	165
Tabla 12. Funciones de las unidades encargadas del servicio de limpieza de vías en los municipios de San José, Alajuela y Heredia	166
Tabla 13. Información general del servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia	171
Tabla 14. Funciones de las unidades encargadas del servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes en los municipios de San José, Alajuela y Heredia	174
Tabla 15. Detalle del costo por servicio en la Municipalidad de Heredia	180
Tabla 16. Detalle del costo por servicio en la Municipalidad de Alajuela	180

Tabla 17. Detalle del costo total por servicio y por concepto de remuneraciones en la Municipalidad de San José	180
Tabla 18. Estimación del costo anual por tonelada de residuo ordinario recolectada por cada municipio	181
Tabla 19. Estimación del costo por metro cuadrado atendido por concepto de mantenimiento de parques y áreas verdes en cada municipio	182
Tabla 20. Información general de las unidades jerárquicos superiores responsables de los servicios ambientales en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia	184
Tabla 21. Funciones propuestas para el Departamento de Servicios Ambientales y las unidades organizacionales adscritas	203
Tabla 22. Funciones para la Sección de Limpieza Urbana y el proceso a incorporar con la propuesta	208
Tabla 23. Funciones para la Sección de Servicios de Recolección y el proceso a incorporar con la propuesta	212
Tabla 24. Funciones para la Sección de Servicios de Parques y Arboricultura Urbana y los procesos a incorporar con la propuesta	218

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Detalle de servicios que contempla la evaluación del Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM)	35
Figura 2. Organigrama de la Municipalidad de San José	48
Figura 3. Mapeo de procesos de la Municipalidad de San José.	49
Figura 4. Organigrama del Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José	84
Figura 5. Sectorización de rutas del servicio de recolección de residuos brindado por la Sección Servicios de Recolección de la Municipalidad de San.	101
Figura 6. Resultados obtenidos por la Municipalidad de San José en el servicio de “Recolección, depósito y tratamiento de residuos” del eje Salubridad Pública durante el período 2023	113
Figura 7. Distribución de rutas de diarias de la Sección de Limpieza Urbana para la atención del servicio	119
Figura 8. Distribución de rutas de la Sección de Limpieza Urbana en los 4 distritos centrales del cantón de San José	120
Figura 8. Calificaciones obtenidas por la Municipalidad de San José en el eje 3, área de Aseo de vías y sitios públicos para el año 2018 en comparación con el promedio nacional	118
Figura 9. Resultados obtenidos por la Municipalidad de San José en el servicio de “Recolección, depósito y tratamiento de residuos” del eje Salubridad Pública durante el período	128
Figura 10. Estado de los parques según su condición a nivel del sector municipal	159
Figura 11. Estado de los parques atendidos por la Sección de Parques y Arboricultura Urbana según su condición durante el año 2023	160
Figura 12. Organización actual del Departamento de Servicios Ambientales, Municipalidad de San José	211
Figura 13. Organigrama propuesto para el Departamento de Servicios Ambientales, Municipalidad San José	213
Figura 14. Propuesta de organigrama para la Sección Limpieza Urbana, Municipalidad San José	218
Figura 15. Propuesta de organigrama para la Sección Servicios de Recolección, Municipalidad San José	222

Figura 16. Propuesta de organigrama para la Sección Parques y Arboricultura Urbana,
Municipalidad San José 227

Figura 17. Organigrama propuesto para el Departamento de Servicios Ambientales de la
Municipalidad de San José 234

Capítulo I. Introductorio

1. Antecedentes

En variada literatura existe evidencia de la importancia que tiene el diseño organizacional dentro de una empresa u organización (French y Bell, 1995; Chiavenato, 2006; Huamán y Ríos, 2011; Daft, 2015), en la cual se coincide que, ante el dinamismo al que se ven expuestas las empresas, se hace necesario contar con diseños actualizados que permitan que, tanto a nivel interno como externo, se pueda funcionar de la mejor manera, asegurándose el cumplimiento de objetivos y la obtención de resultados de forma eficaz y eficiente.

En nuestro país el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), es la institución rectora del Sistema Nacional de Planificación, a la cual se le han conferido una serie de atribuciones en esta materia, dentro de las cuales se incluye “el mejoramiento de la Administración Pública mediante la reorganización interna de los ministerios e instituciones públicas” (MIDEPLAN, 2013).

Así, por medio de la Dirección de Modernización del Estado, MIDEPLAN ha emitido una serie de instrumentos que pretenden orientar a las instituciones públicas a mejorar su organización y estructura, de modo que sirvan de apoyo en la gestión que tienen a cargo, y así a contribuir a que estas brinden “mejores bienes y servicios a los habitantes del país” (MIDEPLAN, 2007; MIDEPLAN, 2009; MIDEPLAN, 2013; MIDEPLAN, 2019).

Sobre esta misma línea, cabe resaltar los esfuerzos que el país está realizando como parte de su integración a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde uno de los objetivos es promover mejores prácticas en materia de gobernanza pública, ya que, como se menciona en el documento de la Academia de Centroamérica (2018): “Las estructuras institucionales y el desempeño actual del modelo de gobernanza no permiten satisfacer necesidades crecientes y cada vez más complejas de la población” (p. 3).

Por todo lo expuesto anteriormente, se ve la necesidad de revisar, dentro de una institución o proceso, si su modelo de organización es el más adecuado para cumplir con los objetivos planteados, y valorar las alternativas o experiencias que existen a nivel país para la mejora continua de los procesos que componen una organización, con mucha más razón cuando esta responde a un fin público.

En nuestro país, las municipalidades constituyen la forma de gobierno más cercana a las personas (Municipalidad de San José, 2013), considerándose, de acuerdo con lo que menciona García (2015) “el espacio social básico en el que las familias han encontrado la satisfacción de sus necesidades primarias, aquellas que una vez cubiertas posibilitan una mejor posición para desarrollar su crecimiento personal y colectivo de sus miembros” (p. 50).

A estas se les ha conferido, de acuerdo con la Constitución Política (artículos 169 y 170) y el Código Municipal (artículo 4), la autonomía política, administrativa y financiera, para llevar a cabo la “administración de los intereses y servicios locales en cada cantón”, por lo que cada municipio define dentro de su orientación política-administrativa la estructura organizacional que considere mejor para el cumplimiento de sus competencias.

A pesar de que existe esta autonomía, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado en varias ocasiones, señalando que “los intereses de carácter nacional existen y coexisten a la par y en respeto a la autonomía municipal”, y que se debe “garantizar la simbiosis entre lo local y lo nacional en aras del bien común” (Procuraduría General de la República, Dictamen C-449-2007 del 17 de diciembre de 2007).

Uno de los municipios de mayor interés, es la Municipalidad de San José, la cual se estableció basándose en la Constitución de Cádiz, España, y empezó a funcionar en enero del año 1814 (Municipalidad de San José, 2016), este municipio alberga la capital de nuestro país, y le corresponde la administración de los intereses y servicios del cantón de San José.

Dentro de los servicios que brinda el municipio se encuentran aquellos que están relacionados directamente con el derecho constitucional de contar con un ambiente sano

y ecológicamente equilibrado (artículo 50, Constitución Política), como lo son los servicios de recolección de residuos sólidos, la limpieza de vías y el mantenimiento de áreas verdes para la recreación.

Estos servicios, en particular, están definidos en el artículo 83 del Código Municipal, Ley N°7794, donde se indica que por la prestación de estos la municipalidad cobrará tasas y precios, especificando de la siguiente manera:

[...] los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

En el municipio capitalino existe una organización interna para la prestación de los servicios, en la cual la Gerencia de Provisión de Servicios (GPS) es la instancia encargada de “planificar, coordinar y evaluar la prestación de los servicios públicos que brinda la Municipalidad y el desarrollo de obras en el cantón, y procurar la mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de los mismos” (Municipalidad de San José, 2023, p. 59), y es a través del Departamento de Servicios Ambientales (DSA) que se brindan los servicios establecidos en el artículo 83 del Código Municipal, con la siguiente estructura: 1) mantenimiento de parques y zonas verdes, brindado a través de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana, 2) la limpieza de vías públicas, a través de la Sección de Limpieza Urbana y 3) la recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios mediante la Sección Servicios de Recolección.

Además, como parte de su gestión, el DSA debe incorporar las sinergias necesarias, tanto a nivel institucional como interinstitucional, para dar cumplimiento a los acuerdos ambientales que el país va adquiriendo en materia de ambiente, competente a los tres servicios mencionados.

Cada una de las secciones que componen el DSA cuentan con sus propios recursos presupuestarios, provenientes de las tasas que se cobran por la prestación de los servicios que estas brindan, para su operación diaria cuentan con una planificación operativa, la cual queda muchas veces expuesta a cambios por factores climáticos, sociales (huelgas) y políticos.

Estructuralmente estas secciones cuentan con una jefatura directa que, con la orientación de la Dirección de Planificación Estratégica Institucional (DPEI), llevan a cabo la planificación anual plasmada en los Planes Operativos Anuales (POA), los cuales contienen metas, actividades y unidades responsables de su ejecución. Además, a nivel del municipio se cuenta con otros instrumentos para la planificación y organización de cada dependencia, como el Manual de organización y Funciones, el Organigrama institucional, manuales de instrucciones de trabajo, así como del Manual de clases y cargos, del cual es responsable la Dirección de Talento Humano.

Sumado a lo anterior, existe legislación y jurisprudencia a nivel nacional sobre los temas de salud pública y ambiente que atienden estas secciones, para lo cual debe existir la reglamentación municipal para su debido cumplimiento.

Es por la relevancia de los servicios que brindan estas secciones que se hace importante valorar si la definición de funciones, competencias y planificación interna de cada servicio es la más apropiada para cumplir los objetivos requeridos en el cantón.

También se hace necesario valorar lo planteado en los manuales de organización y funciones y sus instructivos, ya que en estas áreas el personal es, en su mayoría, operativo y existe deficiencia de personal con conocimientos en administración que colabore con la documentación necesaria para este tipo de información.

Sobre lo anterior los autores Huamán y Ríos (2011) señalan la importancia de que se pueda contar con un componente administrativo a la hora de gestionar los procesos de cualquier área de trabajo, indicando que:

La presencia de personal con conocimientos en el campo de la administración, ayuda a que se empleen metodologías y se generen estrategias que definen como

satisfacer las diversas necesidades de los clientes, que es la finalidad de toda organización en una sociedad (p. 33).

Chiavenato (2006) indica, por su parte, que se hace necesario no solamente estudiar la estructura de una organización, si no también debe ir acompañado de un estudio del proceso (procedimiento) de la organización, que involucra la parte dinámica, como la cultura y el clima organizacional.

2. Planteamiento del problema

Como se ya se mencionó, el Departamento de Servicios Ambientales tiene uno de los mayores pesos en cuanto a temas ambientales y de salud pública en la Municipalidad de San José. Las secciones que lo componen deben responder a legislación y jurisprudencia competente a los temas de gestión de residuos sólidos y el mantenimiento de los parques y áreas verdes del cantón.

Sin embargo, muchas veces esta información es desconocida por las unidades ejecutoras o las tomadoras de decisiones, lo que ocasiona que dentro del municipio se realicen actividades para cumplimientos de metas establecidas sin conocer el fondo o razón de cada una de ellas, ocasionando una pérdida de identidad de cada servicio. Esto provoca que se debilite la gestión del DSA al crearse duplicidad de funciones, omisiones de carácter obligatorio y una desvinculación con el fin público de cada servicio que se brinda.

Además, existe una necesidad de valorar las actividades definidas en cada servicio para conocer los alcances y competencias de cada uno de ellos, ya que existen vacíos dentro del DSA sobre las actividades de competencia exclusiva de cada servicio.

Es por ello que se hace necesaria la revisión de estos procesos que, como indica MIDEPLAN (2013), el proceso continuo y sistemático es parte de la modernización institucional, de forma que se “busque aplicar a la realidad de una organización pública técnicas e instrumentos novedosos, que incida en aspectos como: la normativa, tecnología, gestión, infraestructura, recursos humanos y la estructura, para satisfacer las demandas de los habitantes del país” (p. 5).

Por todo lo expuesto anteriormente, se busca, como parte de la presente investigación, poder obtener a través de la valoración de los procesos actuales, un documento que funcione como guía para fortalecer la gestión que llevan a cabo las distintas secciones que conforman el Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José, a través de una propuesta para sus estructuras organizacionales, de manera que se puedan optimizar sus recursos por medio del ordenamiento interno. Además, se pretende recolectar la mayor información de cada área para poder documentar sus labores, que muchas veces quedan invisibilizadas por falta de esta proyección hacia afuera de la institución.

A partir de lo anterior se plantea lo siguiente:

¿Cuál es el rediseño de procesos necesario para que el Departamento de Servicios Ambientales mejore la organización y gestión de los servicios que brinda en el cantón?

3. Justificación

En su guía para el rediseño de Procesos, MIDEPLAN (2007) expone que “las herramientas administrativas para organizar o replantear el quehacer de las instituciones” cobran especial atención cuando se pretende orientar esfuerzos hacia una mejora en la prestación de bienes y servicios, de manera que “se logren identificar aspectos que deben corregirse y realizar la implantación e implementación de un nuevo proceso optimizado” (p. 8), todo ello con el fin de responder adecuadamente a las necesidades del ciudadano.

Así, dentro de los lineamientos que MIDEPLAN (2013) ha establecido para la reorganización administrativa en el sector público, señala que es necesario que las organizaciones públicas estén en un “proceso continuo de modernización y adaptación a la cambiante realidad a la que están sometidas” ya que “las características y necesidades de sus usuarios y el entorno demandan transformaciones institucionales que permiten adaptar sus procesos, productos o servicios a las necesidades y requerimientos de la sociedad costarricense” (p. 4).

Tomando lo anterior como base, y la importancia que conlleva la prestación de cada uno de los servicios que brinda el DSA a través de las tres secciones que la componen, se hace necesario analizar cada proceso que se lleva a cabo en este departamento, de modo que se puedan identificar las debilidades o errores que podrían corregirse para replantear, dentro de la organización de cada servicio, oportunidades de mejora que ayuden a optimizar y re direccionar los recursos, para que se vea reflejado en la calidad de los servicios que se brindan a los ciudadanos del cantón.

Así, se pretende a través de esta investigación obtener una radiografía del DSA que sirva de instrumento para proponer las mejoras en cada debilidad identificada, con el fin último de optimizar los recursos y lograr una mejora en la prestación del servicio, ya que, al tener una claridad de competencias, límites de áreas de acción y liderazgos definidos, se minimiza el desperdicio de recursos, la duplicidad de funciones y los problemas de coordinación con otras áreas dentro del municipio.

4. Objetivos

4.1 General

Analizar los procesos a cargo del Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José para establecer oportunidades de mejora en la gestión y en la estructura organizacional.

4.2 Objetivos Específicos

- 1) Diagnosticar el proceso de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José, desde la óptica jurídica, administrativa y organizacional.
- 2) Realizar un análisis comparativo de los Servicios Ambientales en las Municipalidades de San José, Heredia y Alajuela.
- 3) Realizar un análisis de la percepción de actores estratégicos de lo que debe considerar el proceso de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José.
- 4) Elaborar una propuesta de oportunidades de mejora en la gestión por procesos y en la estructura de organización para el Departamento de Servicios Ambientales.

Capítulo II. Marco Teórico

Apartado 1: El gobierno local y los servicios ambientales

1.1 Nociones generales del régimen municipal costarricense

Jinesta (2014) indica que es en la Constitución Política de la República, reformada el 30 de noviembre de 1848 en la que “por primera vez, se introduce un “Título X” denominado el “Régimen Municipal” (p. 129), además menciona que con la Constitución del 7 de noviembre 1949 se le concede a las municipalidades “una competencia general definida, a través de un concepto jurídico indeterminado “administración de los intereses y servicios locales” (artículo 169) y les confiere autonomía política y de gobierno (artículo 170)” (p. 130).

Es así como en nuestro país, a nivel constitucional, que el Título XII de la Constitución Política (1949) define y delimita el Régimen Municipal, donde Rojas (2008) hace un resumen de sus aspectos más relevantes:

De sus tres primeros artículos se desprenden los principales rasgos del régimen municipal: “la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados, Concejo y Alcalde, con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; la garantía constitucional de independencia, autonomía; y la materia objeto de su administración que está formada por todo aquello que sea o constituya interés y servicio local. (p.17)

Sin embargo, es hasta el año 1970, mediante el primer Código Municipal (Ley N° 4574) que estas normas constitucionales fueron desarrolladas por el legislador (Jinesta, 2014), aprobándose un nuevo Código en el año 1998, que derogaría el original, mediante la Ley N° 7794, el cual “se dictó con la pretensión de fortalecer la autonomía municipal y de separar de manera más precisa el gobierno y la administración local de la nacional” (Jinesta, 2014, p. 131) este se encuentra vigente al día de hoy.

Así, el Código Municipal representa, tal como lo indica la Unión Nacional de Gobiernos Locales (2013), “la ley ordinaria que por excelencia regula y detalla el régimen municipal costarricense” (p. 5), además señalan que en él “se plasma un desarrollo normativo minucioso de la Municipalidad” (p. 5) sobre el cual Rojas (2008) menciona se regula “todo lo relacionado a la organización de las corporaciones, las relaciones intermunicipales, la hacienda pública, el personal municipal, los recursos contra los actos municipales así como las figuras de los Comités Cantonales de Deportes y los Concejos Municipales de Distrito” (p. 17).

Tenemos definidos entonces en nuestro país, dos instrumentos sobre los cuales se levanta el proceso de descentralización conferido a las municipalidades: la Constitución de la República de 1949 y la ley N° 7794 del año 1998 “Código Municipal” (Morales, 2010).

Por otro lado, vale la pena señalar que, con la aprobación del Código Municipal de 1998, se inicia también el proceso de nombramiento de las autoridades locales, Alcaldes, Regidores Municipales y Síndicos Distritales, mediante la votación de los ciudadanos de cada cantón, que como lo menciona Morales (2010), es a partir de este hecho, que “la autonomía política administrativa de las municipalidades se comienza a ejercer en los gobiernos cantonales” (p.8), acto que se realizó por primera vez en nuestro país en el año 2000.

Las siguientes son las atribuciones establecidas en el Código Municipal a las municipalidades (artículo 4, Ley N° 7794):

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.

- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.
- h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.
- j) Crear los albergues necesarios para la atención de personas en situación de abandono y situación de calle.
- k) Participar en el desarrollo de la política pública de vivienda que incida en el cantón, así como tener la posibilidad de desarrollar y gestionar proyectos de vivienda propios.
- l) Apoyar la creación y el funcionamiento de las escuelas municipales de música, así como escuelas de música, comparsas, cimarronas y bandas sinfónicas que, sin fines de lucro, brinden formación musical dentro del cantón. Estas escuelas, comparsas, cimarronas y bandas deberán contar al menos con personería jurídica vigente, debidamente inscrita ante el Registro Nacional.

1.2 Las Municipalidades en Costa Rica

Como lo indican Mejías (2015) y Romero (2004), las municipalidades tienen sus orígenes en la colonia española, donde dan su primera aparición con la Constitución de Cádiz de 1812.

En nuestro país, tal como menciona Jinesta (2014), “existe una relación directa entre cantón y municipio, puesto que para cada cantón existe, necesaria y automáticamente, una

Municipalidad” (p. 127), es así como actualmente se cuenta con 84 municipalidades en el territorio nacional, correspondientes a cada cantón existente.

Los municipios forman parte de lo que se conoce como la Administración Pública Descentralizada de nuestro país, Jinesta (2009) define la descentralización desde un concepto estático y desde otro dinámico, de la siguiente manera:

Estáticamente, la descentralización consiste en la existencia en el ámbito de la organización administrativa, de una serie de entes públicos menores distintos del Estado que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos. Y dinámicamente, significa la transferencia definitiva de la titularidad y el ejercicio de las competencias de la Administración Pública Central o Estado a la Administración Pública Descentralizada. (p. 6).

El mismo autor menciona que este modelo de descentralización “surge para evitar la congestión y colapso de la Administración Central o del Estado, para, de esa forma agilizar el aparato o maquinaria administrativa” (p. 6); así el Estado se ve obligado a “transferir la titularidad y el ejercicio de algunas competencias específicas y exclusivas en otros entes públicos menores” (Jinesta, 2009, p. 6).

Las municipalidades son consideradas entes públicos menores de carácter territorial (Jinesta, 2009), las cuales, según el artículo 170 de la Constitución Política, constituyen corporaciones autónomas. La Sala Constitucional en la sentencia número 5445-99 (1999) expresó lo siguiente sobre la autonomía municipal: “desde un punto de vista jurídico-dogmático, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso)”.

En su obra *Autonomía política: gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana*, la Fundación Demuca (2011) hace la siguiente indicación con respecto a la autonomía municipal:

Comprender la autonomía municipal implica entender el grado de regulación, restricción y oportunidad definido desde el Estado e instrumentalizado desde las instituciones públicas, tanto en las capacidades presupuestarias, la transferencia de

competencias, como en la posibilidad de generar políticas públicas que le favorezcan. (p.15)

El artículo 4 del Código Municipal menciona los tipos de autonomía con que cuentan los municipios: “autonomía política, administrativa y financiera”, los cuales se definirán a continuación tomando como referencia lo descrito por Jinesta (2009), Romero (2004) y sentencia de la Sala Constitucional (1999):

Autonomía administrativa: Jinesta (2009) la clasifica como autonomía de primer grado, y describe que “es la facultad de un ente público menor de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente, por sí mismo sin estar sujeto a otro ente” (p. 10), además menciona que “es la potestad de auto-administrarse, de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento de los cometidos y fines que tiene asignados”. (p.10)

La Sala Constitucional (1999), por su parte, menciona que esta autonomía implica la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.

Autonomía Política o de gobierno: clasificada por Jinesta (2009) como la autonomía de segundo grado, la cual indica “radica en la posibilidad de un ente público de auto dirigirse o autogobernarse políticamente” (p. 11). Romero (2004), por su parte, menciona que esta es una posición jurídica que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia.

Jinesta (2009) detalla que esta autonomía les permite a los entes:

Fijarse sus propios lineamientos, objetivos, fines o metas, a través de una potestad de programación o de planificación, sin que el ente público mayor pueda imponerle, mediante el ejercicio de la tutela administrativa o su potestad de dirección intersubjetiva y las respectivas directrices, los fines u objetivos a alcanzar en materia de su competencia. (p.11)

Además, la Sala Constitucional (1999) en su sentencia N°5445-99, indica que la autonomía política puede definirse en términos muy generales “como la que da origen al

autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169”. Al respecto, la Fundación Demuca (2011) señala que “el municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen, para lo cual posee la potestad de elegir sus autoridades desde una forma democrática” (p.15).

Autonomía Tributaria: la Sala Constitucional (1999) indica que esta autonomía:

Es conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda.

1.2.1 Estructura político administrativa de las municipalidades

El artículo 169 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, gobierno que, de acuerdo con este y el artículo 12 del Código Municipal, “está compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”, conformando así la organización político administrativa de las municipalidades.

Así, los artículos 13 y 17 del Código Municipal describen las atribuciones y obligaciones que tiene el Concejo y el Alcalde respectivamente:

Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.
- b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

- c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.
- d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita conforme a la Ley General de Contratación Pública y su reglamento.
- f) Nombrar y remover a la persona auditora, contadora, según el caso, así como a quien ocupe la secretaría del concejo.
- g) Nombrar directamente, por mayoría simple y con un criterio de equidad entre géneros, a las personas miembros de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa. Además, nombrar, por igual mayoría, a las personas representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera.
- h) Nombrar directamente y por mayoría absoluta a los miembros de la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad), quienes podrán ser removidos por el concejo, por justa causa. La Comad será la encargada de velar por que en el cantón se cumpla la Ley N.º 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996; para cumplir su cometido trabajará en coordinación con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (Cnree) y funcionará al amparo de este Código y del reglamento que deberá dictarle el concejo municipal, ante el cual la Comad deberá rendir cuentas.
- i) Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.
- j) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.
- k) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones,

observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.

En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supra indicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.

l) Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género.

Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.

m) Conocer los informes de auditoría o contaduría, según el caso, y resolver lo que corresponda.

n) Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes asignarles funciones.

ñ) Conferir distinciones honoríficas de acuerdo con el reglamento que se emitirá para el efecto.

o) Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal.

p) Dictar las medidas de ordenamiento urbano.

q) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

r) Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón.

s) Acordar, si se estima pertinente, la creación del servicio de policía municipal dentro de su jurisdicción territorial, su respectivo reglamento y su partida presupuestaria.

t) Acordar, si se estima pertinente, la creación de la Oficina de la persona adulta mayor y de personas en situación de discapacidad dentro de su jurisdicción territorial, así como su respectivo reglamento y su partida presupuestaria, para velar, desde el ámbito local, por una efectiva inclusión, promoción y cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores y de las personas en situación de discapacidad.

En caso de acordar su creación, esta oficina podrá articular y conjugar los fines y las funciones con la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad), para cumplir las políticas que la municipalidad acuerde y para maximizar la ejecución de resultados, del presupuesto y del recurso humano asignado. Igualmente, podrá coordinar acciones cantonales en la materia con el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam).

Las municipalidades que acuerden crear estas oficinas podrán disponer, para su financiamiento, hasta de un treinta y cinco por ciento (35%) del cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los recursos que aportan al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, conforme al artículo 10 de la Ley 9303, Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, de 26 de mayo de 2015.

Esta oficina deberá rendir un informe de gestión anual ante el Concejo Municipal sobre la ejecución del presupuesto asignado, así como del cumplimiento de las metas establecidas.

u) Las demás atribuciones que la ley señale expresamente.

Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:

a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

- b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.
- c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del concejo municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice y en su ausencia, ya sea temporal, definitiva o por impedimento del caso, será sustituido por la persona titular de la primera vicealcaldía, para lo cual no requerirá aprobación ulterior por parte del concejo municipal u otro, salvo el trámite administrativo usual que para efectos remuneratorios demande a lo interno de la corporación municipal, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo de prescripción anual estipulado en el Código Procesal Laboral. Tal sustitución deberá ser informada al concejo municipal respectivo, para efectos de facilitar, agilizar y garantizar la dinámica de trabajo entre la alcaldía y ese órgano colegiado.
- d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.
- e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón, y deberá estar disponible en el sitio web del respectivo ente municipal.
- f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo. Dicho informe deberá publicarse en los medios electrónicos, digitales o de cualquier otra naturaleza que sea de fácil acceso a los vecinos del cantón.
- g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género, además deberá estar a disposición de los habitantes del cantón a través de cualquier medio idóneo convencional o por medio de la página web de la

corporación.

h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.

i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.

k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.

l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;

m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.

n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.

ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.

o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros.

p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.

q) Procurar que la gestión municipal se desarrolle con transparencia, para lo cual garantizará a los habitantes del cantón el acceso a la información pública, mediante la creación de página web o de cualquier otro medio idóneo que sirva de plataforma para la publicación de actas, reglamentos, resoluciones, presupuestos municipales (ordinario y extraordinarios), liquidaciones presupuestarias, salarios de funcionarios, informes de labores, estudios sobre el cantón y cualquier otra información que sea de interés público para sus habitantes.

r) Reunirse, como mínimo una vez cada seis meses, con los concejos de distrito, para planificar el trabajo semestral en relación con los proyectos, las proyecciones, la construcción de los objetivos y las metas para el debido progreso en cada distrito, a fin de que sean incluidos en el presupuesto anual de la municipalidad.

Sobre la relación de estas dos figuras la Sala Constitucional ha establecido en la Resolución N° 000776-C-S1-2008, del 20 de noviembre de 2008 y la Sentencia N° 2003-0741 del 22 de julio de 2003 lo siguiente:

Resolución N° 000776-C-S1-2008:

[...] los ayuntamientos tienen un régimen bifronte, compuesto por dos centros jerárquicos de autoridad, los que, por disposición expresa del artículo 169 de la Constitución Política y 3 y 12 del Código Municipal, conforman el Gobierno Municipal (jerarquía superior) de las Corporaciones Municipales. Por un lado, el Concejo, integrado por regidores de elección popular, con funciones de tipo política y normativa (ordinal 12 del C.M), es decir, trata de un órgano de deliberación de connotación política. Por otro, el Alcalde, funcionario también de elección popular (artículo 12 del C.M.), con competencias de índole técnica, connotación gerencial y de ejecución (numerales 14 al 20 ibidem). Su marco competencial se vincula a funciones ejecutivas y de administración. Entre ambos,

no existe un ligamen jerárquico, sino una relación interadministrativa de coordinación, necesaria para la labor de administración de los intereses y servicios locales del cantón a cargo del Gobierno Municipal que ambos conforman, en los términos del artículo 169 constitucional. Más simple, el Alcalde no es inferior jerárquico del Concejo; son órganos con competencias coordinadas, pero no sujetas que en definitiva deben complementarse para un funcionamiento eficiente y ágil de los ayuntamientos. Su deber de velar por el debido cumplimiento de los acuerdos municipales no presupone una sujeción jerárquica con el Concejo. Consiste en una tarea consustancial a sus competencias gerenciales y ejecutorias, para la buena organización y funcionamiento de los servicios locales

Sentencia N° 2003-0741

[...] La interpretación sistemática de los artículos 9 y 169 constitucionales lleva a concluir que en la administración de los intereses municipales, confluye una tarea de gobierno propiamente y otra de administración, las cuales tienen campos de competencia particulares, cuya protección resulta constitucionalmente relevante. En este sentido, la actividad de gobierno es una función característica del Concejo, quien tiene la atribución de fijar las políticas y prioridades del desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde para el período por el cual fue electo, mientras a este último le corresponde en lo esencial ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales (artículos 13 inciso a- y 17 inciso a- del Código Municipal).

Además, en dicha sentencia se menciona que:

[...] el Concejo Municipal y sus integrantes en particular, no pueden intervenir en representación legal externa de la municipalidad, ni por vía concreta, como si fuera un cuerpo ejecutivo, ni invadir las funciones de administración que le competen al Ejecutivo Municipal, porque todo acto concreto de representación, de aplicación y

ejecución de las leyes, reglamentos y órdenes internas de la Municipalidad, es materia de competencia exclusiva del Ejecutivo Municipal.

Así, a pesar de que estas dos figuras que componen el Gobierno Municipal tienen competencias definidas, ambas deben cooperar mutuamente para que cada una pueda cumplir eficientemente su labor (Sala Constitucional, 2003).

1.3 Las Municipalidades y los servicios públicos

La Constitución Política en su artículo 169, y la Ley 7794 del Código Municipal, en el artículo 3, establecen que les corresponde a los gobiernos municipales la administración de los intereses y servicios cantonales, para este fin, como se mencionó anteriormente, se les ha otorgado autonomía, la cual, como menciona la Sala Constitucional en el Voto N° 2934-93, “implica la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales”.

En la opinión jurídica 120-J (2001), la Dra. Magda Inés Rojas, hace varias indicaciones con respecto al servicio público, dentro de las cuales menciona que “este término designa una actividad dirigida a la satisfacción de una necesidad general, que es de interés público y que está sujeta a un régimen jurídico especial”, además hace mención que “el servicio público revela de la autoridad administrativa, que asume la responsabilidad de su prestación y, por ende, de la satisfacción de las necesidades de los usuarios”.

Por otro lado, en dicha opinión se hace mención que una determinada actividad será servicio público si así lo define el legislador, que es lo que encontramos en el concepto establecido en el Artículo 3 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (N°7593) para el servicio público:

a) Servicio Público: el que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarlo a las regulaciones de esta ley.

Es así como están establecidos servicios públicos que competen a los municipios brindar, que como menciona la Sala Constitucional (1991) son servicios que “por su naturaleza no pueden ser más que municipales y que se involucran en la definición del artículo 169 de la Constitución Política”.

El artículo 4 del Código Municipal menciona una serie de atribuciones que se les da a las municipalidades, entre las cuales se citan las siguientes referentes al tema de servicios:

- 1) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- 2) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.

Específicamente en materia ambiental, la legislación ha otorgado competencias a los gobiernos locales de mucha relevancia, sin embargo, para los fines de este trabajo de investigación se limita a los servicios ambientales conferidos en el artículo 83 del Código Municipal, puntualmente en los servicios de limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios y el mantenimiento de parques y zonas verdes.

Para la prestación de estos servicios, los municipios “cobran tasas y precios que se fijan tomando en consideración su costo más un diez por ciento de utilidad para desarrollarlos”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 del Código Municipal. Así, mediante este cobro los municipios deben obtener los recursos necesarios para atender la prestación efectiva de los servicios, y generar utilidades para el propio desarrollo de estos (CGR, 2011).

Según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en el artículo 4° se define la tasa de la siguiente manera:

Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón

de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

La Contraloría General de la República (CGR) ha mencionado en varios de sus informes de auditoría de carácter especial, la importancia que tienen estos tributos, expresando que “los impuestos y tasas municipales son una fuente vital de rentas para la mayoría de los gobiernos locales a fin de financiar la infraestructura y servicios esenciales para sus ciudadanos” (CGR, 2019, p. 7), además hace mención que los gobiernos locales tienen la responsabilidad de ejercer una gestión eficiente en cuanto a la determinación y recaudación de estos tributos, con el fin de alcanzar la “sostenibilidad financiera y mejora de los servicios que prestan ” (CGR, 2015).

Así, se ha establecido que para estos servicios los municipios están autorizados para emitir el reglamento correspondiente que norme de qué forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa, siendo el cálculo de éstas en “forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido” (artículo 83 Código Municipal).

Cabe mencionar que anteriormente, en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios se establecía que la Contraloría General de la República era el órgano responsable de conocer los estudios de costos propuestos por las municipalidades para actualizar las tasas de los servicios que prestan estas entidades, pero mediante la Ley N° 8823, “Reforma de varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública”, se derogó con lo cual, “se suprimió dicha función al órgano contralor, trasladándose la competencia de conocer y aprobar los estudios de costos para actualizar las tasas a los Concejos de cada municipalidad” a partir del 1° de julio del 2010 (CGR, 2011, p.1).

Por otro lado, tal como menciona la CGR (2023b, p.4), al ser la prestación de servicios una obligación para los gobiernos locales y un derecho para la población:

[...] es trascendental para la transparente administración de los bienes públicos, que las municipalidades están sujetas a la Ley N° 8003 sobre la Reforma del artículo 11 de la Constitución Política, la cual señala que Administración Pública

en un sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Es así como la Contraloría General de la República, en “aras de fortalecer los mecanismos de evaluación para promover la transparencia y la rendición de cuentas del sector municipal” (CGR, 2023b, p. 4) desarrolló lo que hoy día se conoce como el Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM), el cual “permite conocer el estado de situación en la gestión de los servicios municipales” (CGR, 2023b, p. 4). Este índice contempla la recopilación, validación y análisis de diferentes indicadores y prácticas aplicados a todos los gobiernos locales del país y tiene como objetivo general:

Obtener un panorama general sobre el estado de la gestión de los principales servicios municipales, de acuerdo con lo establecido en el marco de referencia normativo, técnico y de buenas prácticas nacionales y/o internacionales, con el propósito de apoyar la toma de decisiones, promover mejoras en la gestión y la rendición de cuentas institucional (CGR, 2023b, p. 11).

Esto se lleva a cabo a través de una herramienta compuesta por 159 indicadores y prácticas que contempla la evaluación de 10 servicios municipales agrupados en los ejes de Salubridad Pública, Desarrollo Urbano y Servicios Sociales, estos se agrupan en 2 tipos de servicios: Servicios Públicos Municipales Básicos y Servicios Públicos Municipales Diversificados (CGR, 2023a, p. 6) (figura 1). En el capítulo IV se detalla más sobre este índice y su relación con los servicios estudiados en este proyecto.

Figura 1.

Detalle de servicios que contempla la evaluación del Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM).



Nota. Tomado de Contraloría General de la República (2023a, p. 6).

1.4 Competencias específicas de las municipalidades para los servicios establecidos en el artículo 83 del Código Municipal

Los servicios establecidos en el artículo 83 del Código Municipal, que abarca esta investigación, están relacionados directamente con el derecho constitucional de las personas de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ya que son servicios que responden a necesidades básicas de saneamiento ambiental, y de contar con espacios para la oxigenación, la práctica del deporte, el esparcimiento, la socialización, la diversión y la recreación (CGR, 2014 y 2016).

La competencia se define como “la suma o esfera, determinada y conferida por el ordenamiento jurídico, de potestades, facultades y deberes del ente público y de los órganos que lo conforman para el cumplimiento de los fines públicos” (Jinesta, 2009, p. 313), así encontramos las siguientes competencias para los municipios en materia de los servicios establecidos en el artículo 83 del Código Municipal:

1) Limpieza de vías públicas

Según lo establece el artículo 8, inciso e de la Ley para la Gestión Integral de Residuos (N.º 8839), las Municipalidades son responsables de:

e) “Proveer de los servicios de limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías, espacios públicos, ríos y playas cuando corresponda, así como del manejo sanitario de animales muertos en la vía pública”.

Además, de acuerdo con pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, sobre el Gobierno Local “recae la exigencia jurídica de limpiar todas las calles independientemente de su nomenclatura o naturaleza jurídica” (PGR, 2016).

2) Recolección de residuos ordinarios

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley N°8839, las municipalidades son las responsables de “la gestión integral de los residuos generados en su cantón”, y para ello se enumeran una serie de deberes, entre los cuales se encuentran:

a) Establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional.

b) Dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de esta Ley y su Reglamento.

c) Promover la creación de una unidad de gestión ambiental, bajo cuya responsabilidad se encuentre el proceso de la gestión integral de residuos, con su respectivo presupuesto y personal.

d) Garantizar que en su territorio se provea del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior valorización.

- f) Prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos.
- g) Impulsar sistemas alternativos para la recolección selectiva de residuos valorizables como contenedores o receptores, entre otros.
- h) Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, de conformidad con el plan municipal para la gestión integral de residuos, esta Ley y su Reglamento, y en proporción con la cantidad y la calidad de los residuos generados, asegurando el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para brindar dichos servicios y garantizando su autofinanciamiento.
- i) Coordinar el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, la política y el Plan Nacional y cualquier otro reglamento técnico sobre gestión integral de residuos dentro del municipio.
- j) Promover la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización de los habitantes del cantón respectivo para fomentar la cultura de recolección separada, de limpieza de los espacios públicos y de gestión integral de residuos.
- k) Establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.
- l) Aplicar las sanciones por incumplimiento de los artículos 49 y 50 de la presente ley, así como la recaudación de las multas correspondientes.

Se autoriza a las municipalidades para que desarrollen tecnologías alternativas para el tratamiento de residuos, siempre y cuando sean menos contaminantes. Para tal fin, podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión previstos en el Código Municipal, entre ellos los mecanismos de integración asociativa y empresarial. Se autoriza, además, a establecer tasas diferenciadas, según el tipo y la cantidad de residuos a aquellos que separen en la fuente, u otra forma de incentivo fiscal para el generador o el gestor, que contribuya en el cantón a la gestión integral de residuos.

En su informe N.º DFOE-DL-IF-00001-2016, la Contraloría General de la República menciona que ante todo este panorama que viene con la Ley 8839, ha considerado en su Plan Estratégico Institucional “el servicio de recolección de residuos ordinarios a cargo de las municipalidades, como un servicio público de alta prioridad (crítico) y de gran trascendencia en la satisfacción de las necesidades locales de los ciudadanos” (CGR, 2016, p.7).

3) Mantenimiento de parques y zonas verdes

El Artículo 3, inciso 196, del Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo define las zonas verdes como “Áreas libres enzacatadas o arborizadas, de uso público comunal, destinadas a la recreación”.

El mismo ente define en el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, en el artículo 6 y punto 72, los parques como “Áreas arborizadas y enzacatas de uso público dentro de un fraccionamiento con fines urbanísticos, una urbanización o un conjunto residencial, destinada a fines de recreación, descanso y ornamentación para la comunidad” (INVU, 2020).

En nuestro país las áreas recreativas tienen su fundamento jurídico en el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, N°4240:

Artículo 40.- Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas al respecto. No obstante, lo anterior, la suma de los terrenos que deben cederse para vías públicas, parques y facilidades comunales no excederá de un cuarenta y cinco por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o

urbanizar. Asimismo, se exceptúa de la obligación a ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas. No menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior será aplicado indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia; las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido. Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque, servirán para instalar facilidades comunales que en un principio proponga el fraccionador o urbanizador o luego en su defecto los adquirentes de lotes, pero que en todo caso ha de definir la Municipalidad. Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad. Hecha excepción de los derechos de vía para carreteras que han de cederse al Estado, conforme a lo antes dispuesto, las demás áreas de uso público deberán ser traspasadas a favor del dominio municipal. No obstante la Municipalidad podrá autorizar que determinadas porciones sean transferidas directamente a las entidades estatales encargadas de establecer en las mismas los servicios o facilidades de su respectiva competencia, en concordancia con lo previsto en el párrafo inmediato anterior.

En el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones se indica que el propósito de la Ley de Planificación Urbana, de obligar a la cesión de áreas públicas en las urbanizaciones para la instalación de edificios comunales y áreas recreativas, es el de “revalorar dichas áreas y exigir su dotación en relación con las necesidades reales para una población creciente cuyos servicios no son previstos” (artículo III. 3.6). Además, en dicho reglamento se define en el artículo II.3.6.2. todo lo referente a las áreas verdes, donde se indica que “la porción del área que se ubique en la urbanización

deberá destinarse prioritariamente a juegos infantiles y parque” y detalla las características y condiciones que deben contemplar estas áreas.

Sobre estas áreas la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Resolución N° 04807 - 2010 (2010), indica que los parques y áreas verdes son bienes de dominio público, bienes sobre los cuales el artículo 261 del Código Civil dispone: “son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público”.

Por su parte el artículo 37 de la Ley de Construcciones (N° 833) menciona que “los parques, jardines y paseos públicos son de libre acceso a todos los habitantes del país los que al usarlos tienen la obligación de conservarlos en el mejor estado posible. [...]”

Además, la Sala Constitucional en la resolución citada N° 04807- 2010, detalla que “la manutención de los parques se constituye en un servicio público de carácter municipal y que corresponderá a la Municipalidad de la jurisdicción respectiva tomar las acciones necesarias para su debido cuidado y embellecimiento”, también se indica que las municipalidades se encuentran encargadas de la “administración, organización y mantenimiento” de estas áreas, y que “están autorizadas para realizar las actividades que benefician a los habitantes de su cantón, no solo para el ornato de la comunidad sino para la recreación y salud de sus habitantes”.

Por otro lado, la Contraloría General de la República indica en su informe N° DFOE-DL-IF-00018-2014 que los parques que administran las municipalidades “constituyen una respuesta a la necesidad del ciudadano de contar con espacios para la oxigenación, la práctica del deporte, el esparcimiento, la socialización, la diversión y la recreación” (CGR, 2014, p. 1), y que esto es parte del derecho de todo ciudadano a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que por lo tanto a “los gobiernos locales les corresponde velar por su mantenimiento y potenciar todas aquellas acciones que les permitan a los ciudadanos hacer uso de estos espacios públicos de manera segura” (CGR, 2014, p. 1).

1.5 La Municipalidad de San José

1.5.1 Historia

Del Diagnóstico Cantonal realizado por la Dirección de Planificación y evaluación de la Municipalidad de San José (2016), se extrae la siguiente reseña histórica:

Gracias al diputado de la provincia de Costa Rica ante las Cortes de Cádiz, en España, el presbítero don Florencio del Castillo, San José es nombrada municipalidad por primera vez en 1812 y logró que éstas otorgaran, el 16 de octubre de 1813, el título de ciudad al pueblo de Villanueva de San José. El ayuntamiento de San José que se estableció basándose en la Constitución de Cádiz, el 19 de mayo de 1812 empezó a funcionar en enero de 1814. La fundación de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás fue uno de los principales logros de este ayuntamiento.

San José fue capital por primera vez de mayo a agosto de 1822. El 16 de mayo de 1823, en el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica se ordenó que la capital fuese, a partir de esa fecha, la ciudad de San José, hasta 1834, cuando se aprobó la llamada Ley de la Ambulancia. En ley No. 63 del 4 de noviembre de 1825, San José constituyó un distrito del Departamento Oriental, conformado por ciudad San José y los pueblos de Curridabat y Aserrí.

Con el ascenso al poder de Braulio Carrillo en 1838 ocurre la Guerra de la Liga donde San José se consolida como capital luego de vencer a Alajuela, Cartago y Heredia. Braulio Carrillo dispuso el traslado de la capital de Cartago a San José, y posteriormente emitió una ley en la que se confirmaba a San José "por siempre" como capital de Costa Rica. En ley No. 22 del 1 de diciembre de 1841 San José formó un Departamento con doce barrios y sesenta cuarteles, uno de los cinco en que se dividió en esa oportunidad el territorio del Estado para elegir las autoridades locales.

En 1841, gracias a la promulgación de la Ley de Bases y Garantías, se establece un nuevo ordenamiento territorial del país, en forma de cinco departamentos, con sus capitales en San José, Cartago, Heredia, Alajuela y Guanacaste, y con la división de cada uno de los departamentos en pueblos, barrios y cuarteles. Además, se emitió el primer Reglamento

de Policía que, entre otras cosas, permitió regular la organización y mantenimiento de las ciudades: su diseño, orden y aseo.

Los "aires de ciudad" se empezaron a percibir durante el gobierno de Juan Rafael Mora Porras (1849-1859) cuando se edificaron obras influenciadas por la arquitectura moderna. Por primera vez se inició la construcción de edificios públicos en San José republicana que rompieron con la tradición arquitectónica colonial, el centro se consolidó, se mejoraron y construyeron nuevos caminos a partir de San José. Con las reformas al Reglamento de Policía se precisaron las directrices en materia de regulación urbana con el fin de dictar las reglas para "la decencia, ornato y salubridad de las poblaciones".

A principios del siglo XX los esfuerzos se dirigen hacia el mejoramiento de la higiene pública. Durante el gobierno de Cleto González Víquez se tendieron redes de cloacas, se instalaron cañerías y se cambiaron las letrinas por inodoros. Pese a la crisis mundial de 1929, se dan importantes esfuerzos por mejorar la red vial y pavimentar calles. Con el paso de los años los distritos centrales empiezan a ser invadidos por el comercio lo que provoca la emigración de los vecinos y el despoblamiento de estos distritos.

A partir de la segunda mitad del siglo XX muchos de los problemas sociales de nuestro país y, especialmente, de sus ciudades, adquirieron en San José, por sus propias características urbanas, económicas y demográficas, dimensiones particularmente complejas y agudas.

A partir de los años 40 la segmentación del espacio se mantendrá, sin embargo las reformas realizadas desde el estado permiten una reducción de las diferencias socio económicas y culturales donde aparecen sectores medios con una notable influencia en las diferentes áreas y la conformación de la ciudad cambia radicalmente: se construyen grandes barrios en los distritos periféricos, crece el comercio, los servicios los medios de comunicación y se fomentan las actividades artísticas y recreativas.

San José como territorio acogió después de mediados del Siglo XX una fuerte migración poblacional interna de las áreas rurales de nuestro país. Durante las décadas 1980- 2000 se experimentó una migración proveniente de algunos países centroamericanos que le

imprimieron una connotación muy diferente en el uso del territorio, la infraestructura de todo tipo empieza a ser insuficiente y las demandas de servicios para los cuales no estaba preparada la ciudad evidencia un creciente deterioro y escases.

Con el paso de los años los distritos centrales empiezan a ser invadidos por el comercio lo que provoca la emigración de los vecinos y el despoblamiento de estos distritos.

Con el despoblamiento en Barrios como Amón, Otoya y Aranjuez, de gran riqueza cultural, aparecen los pequeños hoteles, restaurantes, oficinas y universidades y otro comercio en los inmuebles declarados como patrimonio del cantón y que se ubican en un gran porcentaje en el distrito del Carmen.

1.5.2 Generalidades del cantón

La Municipalidad de San José está a cargo de los intereses y servicios del cantón de San José, cantón 1° de la provincia de San José y sede de la capital de la República, el cual está conformado por los distritos de: Carmen, Merced, Hospital, Catedral, Zapote, San Francisco de Dos Ríos, La Uruca, Mata Redonda, Pavas, Hatillo y San Sebastián, y cuenta con una extensión total de 44,62 km² (MSJ, 2020), según el resumen del diagnóstico cantonal presentado en el Plan de Desarrollo Municipal 2017-2020 (MSJ, 2017) el cantón presenta las siguientes características de interés para la presente investigación:

Registra una población de 322.155 habitantes y un total de 87 109 viviendas, en donde un 10,2 % corresponden a asentamientos en precarios, ocupados por una población aproximada de 38 369 habitantes, que correspondería aproximadamente un 11,7 % de la población cantonal viviendo en esta condición.

Según el indicador de “Necesidades Básicas Insatisfechas”, calculado por INEC a partir de datos del Censo de Población, en términos de las carencias de la población a albergue digno, a vida saludable, de acceso al conocimiento y de acceso a otros bienes y servicios, para medir el nivel la pobreza de la población, el Cantón de San José, de acuerdo con los datos del censo 2011, tiene una población de 67 243 personas en esta condición, que representa el 23,5 % de la población cantonal y el 19,7 % de los hogares que presentan al

menos una necesidad básica insatisfecha, porcentajes que son inferiores al porcentaje nacional que ronda el 27 % de la población y el 24,6 % de los hogares en esta condición.

Sin embargo, al realizar este análisis a nivel de distritos se reflejan grandes asimetrías que reflejan las desigualdades en las condiciones de vida de la población del cantón, donde el distrito la Uruca destaca con un 45,4 % de la población y un 38,8 % de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha, otros distritos como Hospital (28,2 %), Merced (27,4 %), y Pavas (26,7 %) aparecen también por encima del promedio cantonal de población y hogares que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras que los demás distritos se ubican por debajo del promedio cantonal.

Un 86,4 % del territorio se encuentra urbanizado, el restante 13,6 % está ubicado en zonas marginales y pendientes de ríos, el 97,6 % de las edificaciones están ocupadas con alguna actividad residencial, comercial, institucional o industrial.

A pesar de que no se ha creado una metodología que permita identificar, cuantificar y registrar la población en estado de indigencia que se han instalado en los barrios y distritos fuera del casco central, se ha establecido una cantidad aproximada de 3035 personas en estas condiciones. En lo que respecta a seguridad ciudadana, el cantón cuenta con una tasa de delitos del 40,1 muy superior a la tasa nacional de 18,1.

Del total de la población ocupada que labora en el cantón, 175 122 trabajadores, un 68,8 %, proviene de otros cantones, cifra que representa el 31,7 % de toda la población ocupada del país que se moviliza a laborar a otros cantones (605 994), y el 54,8 % de toda la población ocupada que labora en el Área Metropolitana de San José que se moviliza a laborar a otro cantón diferente de su cantón de residencia (319 822).

Con respecto a las áreas verdes y la foresta urbana del cantón, se cuenta con un inventario forestal realizado en el año 2010, el cual indica que en el cantón existían un total de 47 901 individuos ubicados en las áreas verdes municipales (parques, calles, avenidas y bulevares) (Artavia, Sánchez y Valle, 2012). Sin embargo, cabe resaltar que esta información varía diariamente con las intervenciones que realiza el municipio dentro de

su actividad ordinaria de mantenimiento de la foresta urbana y los proyectos de arborización.

Con referencia a las áreas verdes, deportivas y recreativas, el Departamento de Información Catastral y Geográfica del municipio menciona que el cantón cuenta con 1116 de áreas, las cuales contemplan parques, plazas y plazoletas, áreas de juegos infantiles, áreas deportivas y recreativas, bulevares peatonales, franjas viales y otros espacios arborizados y otras zonas verde (Municipalidad de San José, 2020).

Se hace la observación que durante el mes de octubre del año en que se realiza esta investigación, el municipio está finalizando el diagnóstico cantonal 2020 para el PDM 2021-2024, no obstante, al no estar publicado mientras se desarrolla este capítulo se utilizó de base el Diagnóstico cantonal realizado en el año 2016 para el PDM 2017-2020.

1.5.3 Organización del municipio

La Dirección de Planificación Estratégica Institucional es la que se encarga en el municipio de los temas organizacionales; de acuerdo con una comunicación personal con el funcionario José Milgram Fiseras, el municipio en el año 2007 y 2008 sufrió una reestructuración significativa basada en un estudio realizado por la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica. Luego de estos cambios, indicó no se han presentado otros que se consideren significativos a nivel organizacional (J. Milgram, comunicación personal, 26 de septiembre de 2019).

De acuerdo al organigrama institucional (Municipalidad de San José, 2024) y el listado general de empleados proporcionado por la Dirección de Talento Humano, actualmente el municipio está estructurado en tres Gerencias, las cuales están compuestas por Direcciones (9), Departamentos (14), Secciones (28) y Oficinas (8) (figura 2), para una planilla total de 2807 funcionarios contemplando contratos fijos y temporales, los puestos están distribuidos, de acuerdo con el Manual de Clases y Cargos (Municipalidad de San José, 2022) en seis niveles estructurales distintos: Resolutivo, Ejecutivo, Profesional,

Técnico, Administrativo y Operativo, en el punto 2.4.4 se describe cada uno de estos niveles.

Con respecto al componente ambiental, el municipio contaba hasta el año 2020 con dos Departamentos que lideraban este tema: el Departamento de Servicios Ambientales (DSA) y el Departamento de Gestión Ambiental (DGA), los cuales pertenecían a estructuras organizacionales distintas, la primera a la Gerencia de Provisión de Servicios y la segunda a la Gerencia de Gestión Municipal y Desarrollo Urbano.

Revisando el Manual de organización y funciones de la Municipalidad de San José del año 2019, estos son los objetivos que cada uno de estos departamentos tenía definidos:

Departamento de Gestión Ambiental (DGA): Establecer programas, proyectos y estrategias para la mejora del ambiente, promoviendo una cultura de protección a los ecosistemas y el medio ambiente, que coadyuve a un entorno saludable del cantón. (p.53)

Departamento de Servicios Ambientales (DSA): Garantizar la limpieza y ornato del cantón de San José para asegurar la sanidad ambiental, mediante la planificación, coordinación y supervisión de los diferentes servicios adscritos al Departamento. (p.74)

Sin embargo, durante el año de inicio de este estudio, 2020, el Concejo Municipal votó un acuerdo para autorizar al Alcalde Municipal, “para proceder con la aplicación, trámite y ejecución de las figuras jurídicas de Movilidad Laboral Voluntaria y Proceso de Reestructuración en la Municipalidad de San José”, con el objetivo de contribuir con la solución de los problemas del déficit financiero municipal ante las consecuencias económicas y financieras que tuvo la pandemia provocada por el COVID-19 (CIRCULAR ALACALDIA-00012-2020, del 29 de julio 2020), dentro de este estudio se evaluó la fusión del Departamento de Gestión Ambiental con el Departamento de Servicios Ambientales, quedando la estructura del DGA dentro de la estructura del DSA, al acogerse a la movilidad voluntaria laboral la jefatura del DGA.

Este proceso fue liderado por la Dirección de Planificación Estratégica Institucional y la Dirección de Talento Humano, y durante el desarrollo de este estudio no se pudo obtener información más detallada por estar en una etapa confidencial.

Sin embargo, se logró tener comunicación personal con la entonces jefa del DGA, la Lic. Delia Guevara Sánchez, la cual indicó que, a partir de la restructuración organizativa del año 2017 se crean estos dos Departamentos “homólogos”, en donde se asignó al DGA todo lo relativo a crear políticas, proyectos, planes y a realizar gestión ambiental, tanto hacia lo interno de la Institución como a lo externo vinculado a las políticas, estrategias, convenios, etc. en resumen, la ruta trazada por el Estado en esta materia (D. Guevara, comunicación personal, 19 de octubre de 2020).

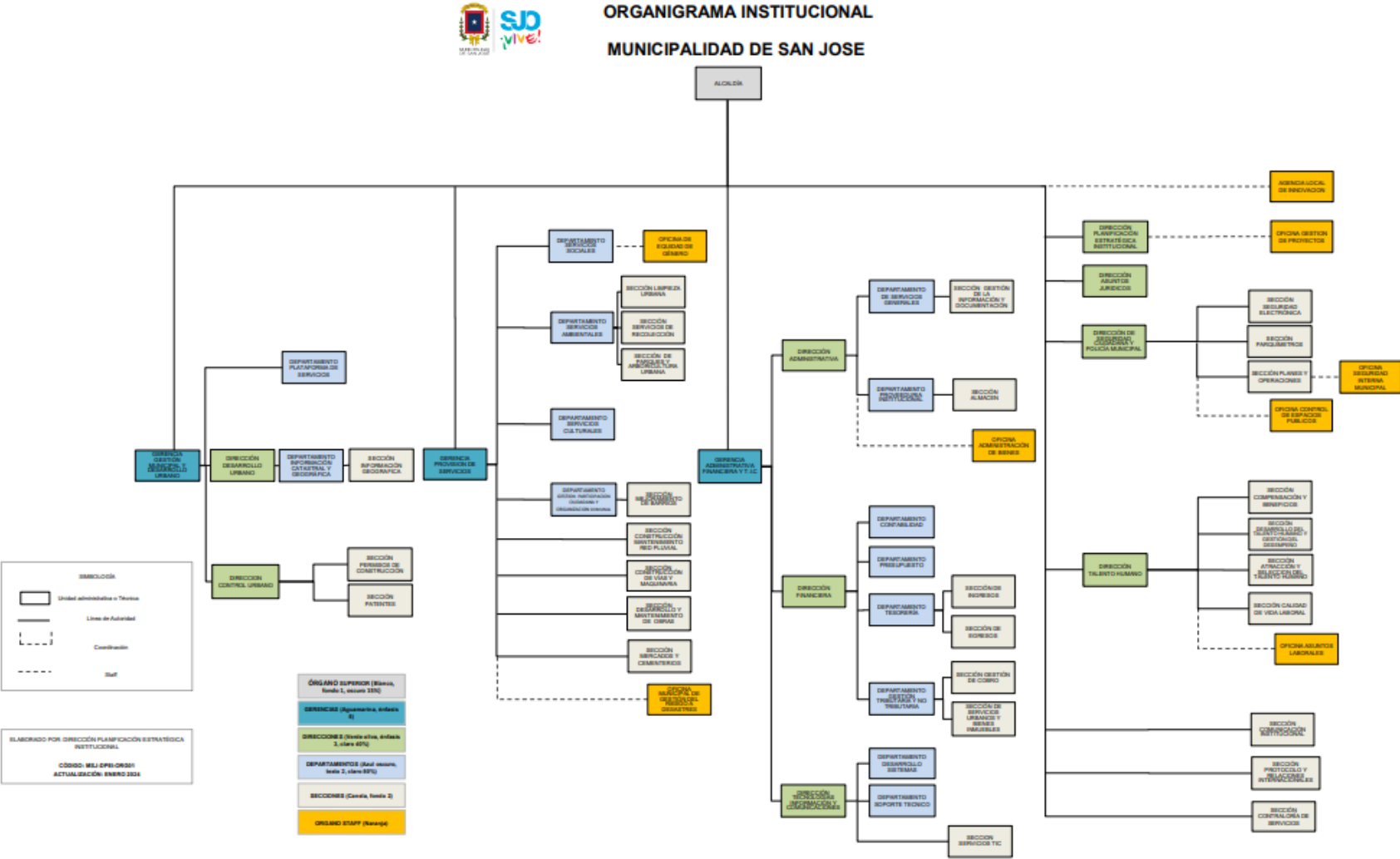
Además, la Lic. Guevara indicó que no consideraba un problema que ambos departamentos pertenecieran a distintas estructuras organizacionales, siempre y cuando como Institución se considerara o se le diera el peso al tema ambiental como esencial, importante y de primer orden, porque el tema es transversal y no se trata sólo de dar servicios sino de romper paradigmas.

Actualmente el Departamento de Servicios Ambientales conserva este mismo nombre, pero se incorporaron las funciones propias de gestión ambiental dentro de sus funciones generales en la actualización del año 2021 del Manual de Organización y Funciones del municipio (Municipalidad de San José, diciembre 2021).

El DSA, contempla aproximadamente el 32 % del total de la planilla municipal, incluyendo dentro de su organización personal dentro de los niveles ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo.

Figura 2.

Organigrama de la Municipalidad de San José



Fuente: Municipalidad de San José, Dirección de Planificación Estratégica Institucional, 2024.

1.5.4 Mapeo de procesos

El municipio tiene identificados 3 procesos y 4 macro procesos de la siguiente manera:

1. Procesos de gestión: Macro procesos Gestión desarrollo sostenible y Desarrollo organizacional
2. Procesos de apoyo: Macro proceso Gestión Recursos de apoyo
3. Procesos operativos: Macro proceso Prestación y Desarrollo de Servicios

Figura 3.

Mapeo de procesos de la Municipalidad de San José.



Macro proceso: Gestión Recursos de Apoyo

Procesos de apoyo

Provisión de recursos:

- Proceso Adquisición, Almacenamiento y Entrega de Bienes y Servicios
- Manual de instrucciones de trabajo de la Proveduría
- Procedimiento Recepción, Almacenamiento y Entrega de Bienes y Servicios
- Manual de Instrucciones de trabajo de la Sección Almacén Municipal

Gestión Contable y Presupuestaria:

- Proceso Registro y control de las erogaciones presupuestarias,
- Procedimientos Contables

Gestión de Ingresos y Erogaciones:

- Procedimiento Control de ingresos,
- Procedimiento Ejecución de egresos,

Gestión Tributaria:

- Calificación y recalificación patentes
- Gestión de cobro.
- Fiscalización

Gestión Información Municipal:

- Gestión tecnológica del conocimiento institucional,
- Gestión del Archivo Institucional
- Manual de Instructivos para la gestión de documentos del Archivo Central

Servicios Tecnológicos:

- Atención de necesidades de clientes internos y externos
- Desarrollo de sistemas o servicios de tecnologías de información,
- Soporte Técnico

Actualización Urbanos y Catastro:

- Proceso Actualización catastral
- Procedimiento Nomenclatura vial y predial
- Proceso Sistema de Información Geográfica

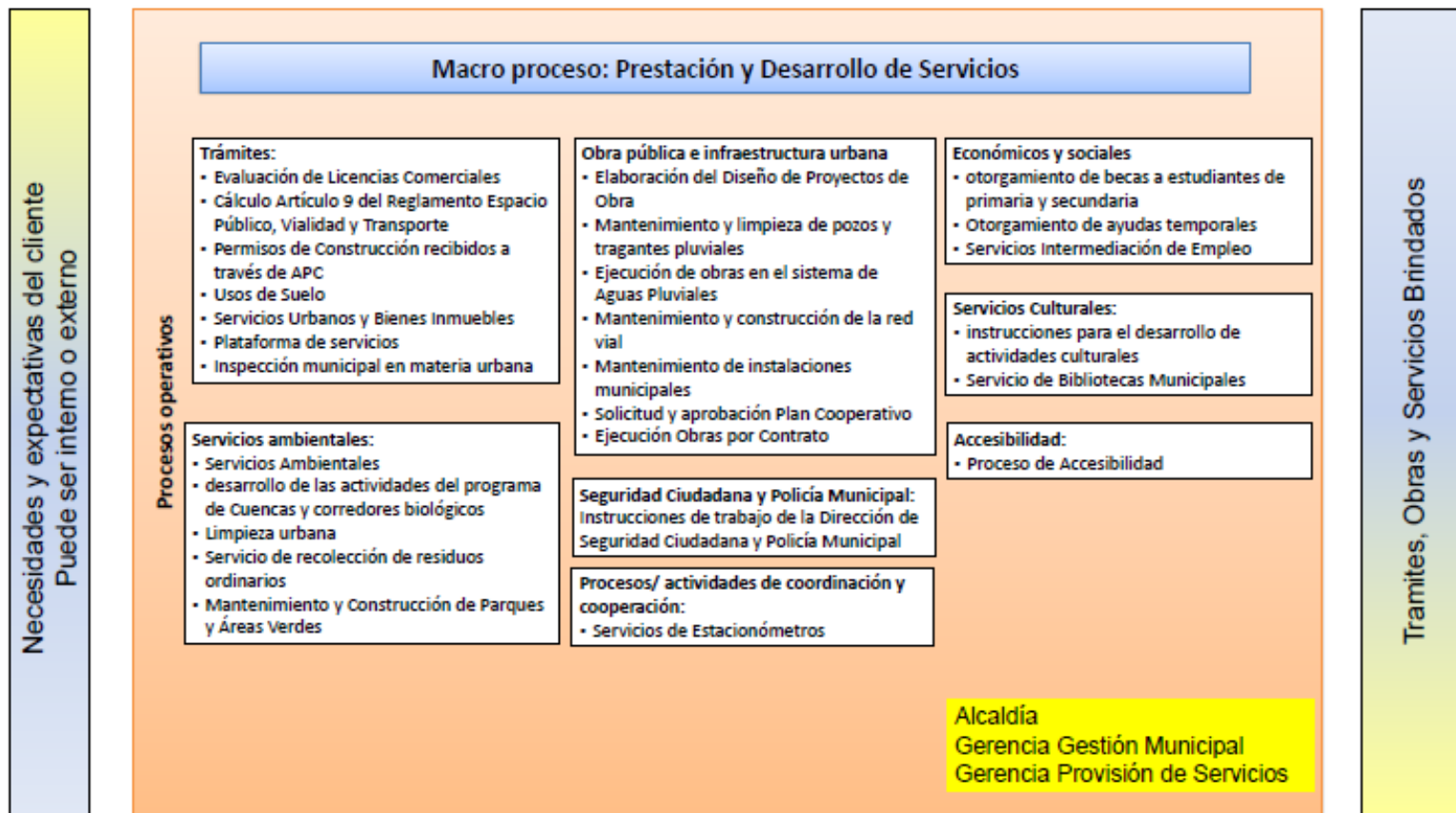
Procesos/ Procedimientos de Servicio Generales:

- Servicio de Conserjería
- Control y Vigilancia en las Instalaciones Municipales
- Administración de bienes
- Administración de pólizas
- Servicio de radio
- Servicio de transportes
- Mantenimiento automotor
- Diseño y elaboración de productos impresos

Alcaldía
Gerencia Gestión Municipal
Gerencia Adm Financiera

Necesidades y expectativas del cliente
Puede ser interno o externo

Tramites, Obras y Servicios Brindados



Fuente: Municipalidad de San José, Dirección de Planificación Estratégica Institucional, 2021.

1.6 Los Servicios Ambientales en la Municipalidad de San José

De acuerdo con lo que se indica en el resumen del diagnóstico cantonal presentado en el Plan de Desarrollo Municipal 2017-2020 (MSJ, 2017), en el tema de la Gestión Integral de los Residuos no hay avances visibles. No obstante, se cuenta con estudios técnico científicos importantes para la toma de decisiones, además se señala que, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la gestión integral de los residuos sólidos, existen factores claves en un proceso de cambio paradigmático de la visión integral de los residuos que obedecen a estructuras de cambio a mediano y largo plazo.

Con respecto a la calidad del aire, se menciona que los niveles de concentración de todos los contaminantes están en aumento constante, esto debido al incremento en la cantidad de vehículos automotores y a los problemas de congestión vial que aquejan al cantón, en especial en los puntos de entrada al cantón y en los cuatro distritos centrales.

Con respecto a los planes de educación y mejoramiento ambiental formulados, indican que no se ejecutan por falta el liderazgo político y de coordinación interna e interinstitucional para su implementación.

Con respecto a las áreas verdes, deportivas y recreativas, el diagnóstico indica que solamente un 51 % de las áreas de juegos infantiles se encuentra en buen estado, el 16,4 % de los parques se encuentran en regular y mal estado y corresponden a parques de barrios. Además, el 56 % de franjas viales y otras áreas verdes se encuentran en regular estado. Y menciona que los parques, plazas y plazoletas del casco central de la ciudad es donde se presta mayor atención al mantenimiento.

Por otro lado, se indica que existe una carencia de controles para evitar el vandalismo que impacta sobre las estructuras y plantaciones de árboles a nivel cantonal.

Bajo este panorama, el municipio presta los servicios ambientales a los que refiere esta investigación, contemplados en el artículo 83 del Código Municipal, para lo cual ha establecido en su estructura organizacional, un Departamento conformado por tres secciones que atienden cada uno de estos servicios: 1) mantenimiento de parques y zonas verdes, brindado a través de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana, 2) la limpieza de vías públicas, a través de la Sección de Limpieza Urbana y 3) la recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios mediante la Sección Servicios de Recolección (figura 2).

Cada una de estas secciones cuentan con sus propios recursos presupuestarios, derivados de las tasas que cobra por la prestación de los servicios que ofrecen.

El Departamento de Servicios Ambientales cuenta con un total de 919 funcionarios contemplando los contratos temporales, donde 453 pertenecen a la Sección de Limpieza Urbana, 231 a la Sección de Servicios de Recolección y 211 a la Sección de Parques y Arboricultura Urbana, cabe indicar que existen 25 plazas de policías Municipales, los cuales son financiados con recursos del programa II provenientes de la Tasa de Parques, que no están siendo contemplados en este total, además el departamento cuenta con 10 funcionarios adscritos directamente a este y 14 funcionarios que pertenecen al Programa Aula Ambiental.

En el capítulo IV, se describirán con mayor detalle cada una de estas dependencias municipales.

Apartado 2: Importancia de los procesos organizacionales en la gestión pública

2.1 Principales deficiencias de los gobiernos locales

De acuerdo con Armas (2018), los problemas más comunes de los gobiernos locales en Latinoamérica son: “organización inadecuada, recursos humanos no calificados para afrontar el cambio, los recursos financieros a veces limitados, subejecución presupuestaria y gestión ineficiente, gerencia de liderazgo y la carencia de procesos de planificación a corto, mediano y largo plazo” (p.148).

En nuestro país, la Contraloría General de la República evalúa desde el año 2002 (CGR, 2002) “el estado de la gestión de los principales servicios municipales, de acuerdo a lo establecido en el marco de referencia normativo, técnico y de buenas prácticas nacionales y/o internacionales” (CGR, 2023a, p. 3), lo anterior mediante el índice mencionado en el apartado 1.3 de este capítulo, el cual ha experimentado cambios a lo largo de los años, y en la actualidad se conoce como Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM), el cual permite “conocer el estado de situación en la gestión de los servicios municipales” (CGR, 2023b, p. 4).

En el informe emitido en el mes de julio del año 2019, la CGR presentó en la novena edición los resultados del entonces denominado índice de Gestión Municipal (IGM) correspondientes al período 2018, donde se indicaba lo siguiente sobre la gestión de los municipios:

[...] los gobiernos locales presentan rezagos para gestionar la prestación de sus servicios públicos (recolección y depósito y tratamiento de residuos sólidos, aseo de vías y sitios públicos y parques y obras de ornato), ausencia de mecanismos de participación ciudadana promovidos desde el gobierno local, bajo cumplimiento de metas propuestas en los planes operativos anuales y debilidades para instaurar y fortalecer el sistema de control interno institucional (p.36).

Además, indica, en el mismo informe, que los gobiernos locales tienen “el reto urgente de tomar las medidas correctivas para fortalecer su gestión de cara a su modernización y a la

administración de mayores recursos” (p.36) y que para ello deben aplicar criterios de oportunidad, calidad, economía y eficiencia.

Por otro lado, en el informe de seguimiento de la Gestión Pública sobre el índice de Gestión de Servicios Municipales del año 2023, la CGR hace referencia a un “retroceso en el nivel de madurez general del sector” (CGR, 2023, p. 33) al comparar los resultados del IGSM del año 2023 con los del año 2021, y plantea tres desafíos en cuanto a la prestación de los servicios por parte de los gobiernos locales, los cuales involucran:

[...] determinar en sus procesos internos las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para cada uno de los servicios brindados, promover diversos mecanismos de participación ciudadana y transparencia en la gestión, que permitan la generación de valor público conforme a las expectativas y necesidades de la población y por último, corresponde al seguimiento y control que deben realizar los gobiernos locales para potenciar y mantener los avances realizados en cuanto a la disminución de las brechas identificadas (pp. 33-34).

Uno de los factores claves para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y su respuesta ante las necesidades de los ciudadanos son las herramientas administrativas de organización que, como indica MIDEPLAN (2007) permiten identificar los aspectos que se deben corregir para “implantar e implementar un nuevo proceso optimizado”, orientado hacia “una mejora en la prestación de bienes y servicios” (p.8).

Como lo menciona MIDEPLAN (2013) las organizaciones públicas “deben estar en un proceso continuo de modernización institucional y adaptación a la cambiante realidad a la que están sometidas”, y esto demanda transformaciones institucionales que permitan “adaptar sus procesos, productos o servicios a las necesidades y requerimientos de la sociedad costarricense” (p.4).

2.2 Rectoría nacional en los temas de planificación y cambios organizacionales

En nuestro país el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es la institución rectora del Sistema Nacional de Planificación, que en atención a las atribuciones conferidas en materia de planificación se ha propuesto “contribuir a la modernización de las instituciones del Sector Público” (MIDEPLAN, 2013, p. 3) y es a través

de su área de Modernización del Estado que realizan los programas de modernización organizacional “para mejorar la capacidad de gestión y asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo” (MIDEPLAN, 2017, p. 11) de los Ministerios y demás instituciones públicas.

Además, mediante el Sistema Nacional de Planificación (SNP) formula e implementa la estrategia nacional de desarrollo, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, la cual debe ser tomada en cuenta por los órganos y entes que integren el SNP, “para alinear sus estrategias organizacionales a la estrategia nacional de desarrollo” esto con el fin de alcanzar los objetivos del Sistema, “los cuales están orientados a procurar el mayor bienestar en la población del país” (MIDEPLAN, 2019, p. 7).

Así, MIDEPLAN ha emitido una serie de lineamientos y guías en el tema, que pretenden orientar a las instituciones públicas a mejorar su organización y estructura, de modo que sirvan de apoyo en la gestión que tienen a cargo, y así a contribuir a que estas brinden “mejores bienes y servicios a los habitantes del país”, entre las publicaciones más importantes se encuentran: Guía de reestructuración-Parcial y total- (MIDEPLAN, 2006), Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas (MIDEPLAN, 2007), Guía para el rediseño de procesos (MIDEPLAN, 2007), Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas (MIDEPLAN, 2007), Guía para la elaboración de diagramas de flujo (MIDEPLAN, 2009), Guía para el levantamiento de procesos (MIDEPLAN, 2009), Guía de manuales administrativos (MIDEPLAN, 2009), Lineamientos generales para reorganizaciones administrativas (MIDEPLAN, 2013), Elementos básicos de prospectiva estratégica y visión a largo plazo (MIDEPLAN, 2018), Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público (MIDEPLAN, 2019).

Sin embargo, estos lineamientos o guías son instrumentos de referencia, pero no de acatamiento obligatorio para los municipios, los cuales, como se mencionó cuentan con autonomía administrativa que es la base para su funcionamiento y organización (Jiménez y Obando, 2010), dejando claro que siempre debe existir una alineación de lo local con lo nacional que, como lo indica la Sala Constitucional en el Dictamen C-449-2007 (2007): “Lo

local y lo nacional no puede ni debe ser objeto de contradicción. Por el contrario, de lo que se trata es de garantizar su simbiosis en aras del bien común”.

2.3 Herramientas administrativas, de organización y planificación en las instituciones públicas

2.3.1 Manuales administrativos

De acuerdo con MIDEPLAN (2009) el establecimiento de Manuales Administrativos:

Contribuye a mejorar la gestión en las instituciones, pues estos suministran a los funcionarios un medio para recibir instrucciones, informaciones, y métodos para realizar sus tareas, así como instruirse en los detalles de las políticas generales y administrativas de la institución (p. iii).

MIDEPLAN (2009) en su Guía de Manuales Administrativos realiza la siguiente clasificación de estos manuales:

A. Por su contenido:

Tipo de Manual	Descripción
Manual de Organización	Exponer en forma detallada la estructura organizacional formal a través de la descripción, funciones, autoridad y responsabilidades de los distintos puestos, y las relaciones.
Manual de Políticas	Describe en forma detallada los lineamientos seguidos en la toma de decisiones para el logro de los objetivos. El conocer de una organización proporciona el marco principal sobre el cual se basan todas las acciones.
Manual de Procedimientos	Es una guía de trabajo para los funcionarios de cómo hacer las tareas y es muy valiosa para orientar al personal de nuevo ingreso. Sirve para aumentar la certeza de que

Tipo de Manual	Descripción
	el personal utiliza los sistemas y procedimientos administrativos establecidos para realizar su trabajo.
Manual de Puestos	Agrupa información sobre todas las clases, naturaleza, objetivos, funciones y requisitos de cada uno de los cargos de la organización, con sus respectivos perfiles de productos (bienes y/o servicios) resultantes de cada puesto.
Manual de Normas	Detalla información sobre un conjunto de leyes, normas e instructivos de aplicación institucional. Por lo general, son las más relevantes y poseen mayor plazo de vigencia.
Manual Técnico	Presenta información sobre la operación o estructura de un determinado equipo y sobre su mantenimiento. Por lo general contiene mucha información gráfica, con breves indicaciones teóricas.
Manual de Contenido Múltiple	Cuando el volumen de actividades, de personal o simplicidad de la estructura organizacional, no justifique la elaboración y utilización de distintos manuales, puede ser conveniente la confección de este tipo de manuales. Un ejemplo de este manual es el de “políticas y procedimientos”, el de “historia y organización”, en si consiste en combinar dos o más categorías que se interrelacionan en la práctica administrativa.

B. Por su función específica:

Tipo de Manual	Descripción
Manual de Compras	Consiste en definir el alcance de las compras, definir la función de comprar, los métodos a utilizar que afectan sus actividades, entre otros.

Tipo de Manual	Descripción
Manual de Finanzas	Consiste en definir por escrito las responsabilidades financieras en todos los niveles de la administración. Contiene instrucciones específicas a quienes, en la organización, están involucrados con el manejo de dinero, protección de bienes y suministro de información financiera.
Manual de Reclutamiento y Selección	Contiene la definición uniforme respecto al reclutamiento y selección de personal en la organización.
Manual de una Unidad Administrativa	Agrupación de lineamientos, instrucciones de aplicación específica a determinados tipos de actividad de una unidad administrativa, entendiéndose Auditoría Interna, Planificación Institucional, Dirección Ejecutiva, Recursos Humanos, entre otras.
Manual de Procedimientos de una Unidad Administrativa	Consiste en elaborar los procedimientos en el orden de importancia de una unidad administrativa específica, a fin de capitalizar las oportunidades naturales de secuencia de pasos en el trabajo.

C. Otros tipos de manuales: estos manuales son realizados con la unión de dos o más de los tipos de manuales antes indicados.

Tipo de Manual	Descripción
Manual de Organización y Funciones	Describe la organización formal mencionando, para cada puesto de trabajo, los objetivos del mismo, funciones, autoridad y responsabilidad.
Manual de Políticas y Procedimientos	Documenta la tecnología que se utiliza dentro de la Institución o una unidad administrativa que la conforma.
Manual de Normas y Procedimientos	Describe en detalle las operaciones que integran los procedimientos administrativos en el orden secuencial de

Tipo de Manual	Descripción
	su ejecución y las normas a cumplir por los miembros de la organización compatibles con dichos procedimientos. Este manual describe las tareas rutinarias de trabajo. Este manual es aconsejable elaborarlo para cada una de las áreas que integran la estructura organizacional de la institución.
Manual de Puestos y Funciones	Contiene las responsabilidades y obligaciones específicas de los diferentes puestos que integran la estructura organizacional, a través de la descripción de las funciones rutinarias de trabajo para cada uno de ellos. Describe el nivel jerárquico de cada puesto dentro de la organización, así como su relación de dependencia.

2.3.2 Organigramas para las estructuras de las instituciones públicas

MIDEPLAN (2007) define los organigramas como “la gráfica que representa la estructura formal de autoridad y de la división especializada del trabajo de una organización, por niveles jerárquicos” además indica que “constituye el instrumento idóneo para plasmar la disposición interna y formal de toda o una parte de la organización, en las que se muestran las relaciones que guardan entre sí los órganos que la componen” (p.4).

En su Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas, MIDEPLAN (2007) plantea las siguientes como las funciones de los organigramas:

1. Herramienta de comunicación: al constituir una fuente de consulta oficial, le sirve al usuario para obtener una imagen formal y de conocimiento general de la organización, ya que brinda información sobre división de funciones, niveles jerárquicos, líneas de autoridad y responsabilidad, relaciones de dependencia y de coordinación, canales formales de comunicación, la naturaleza lineal o staff de las unidades, entre otros.

Adicionalmente se emplean como instrumento de información para los funcionarios de la institución, ya que les permite ver la posición relativa que ocupan, la relación

que tienen con el resto de la estructura y las posibilidades que tienen para ascender a otras posiciones dentro de la organización. (p.6)

2. Instrumento de análisis: sirven para diagnosticar y analizar las estructuras con miras a replantearlas y adecuarlas a las necesidades del momento. Puesto que el organigrama muestra líneas de autoridad para tomar decisiones, el simple hecho de presentar la organización en un organigrama, puede mostrar inconsistencias y complejidades, sus puntos fuertes y débiles y generar la necesidad de su corrección. (p.6)

2.3.3 Herramientas de planificación y control

2.3.1 Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

En su guía para la elaboración del Plan Anual Operativo de las Municipalidades (CGR, 2020), la Contraloría General de la República define de la siguiente manera los Planes de Desarrollo Municipal:

Plan de Desarrollo Municipal (visión de largo plazo + 10 años): Instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, en el cual se expresan los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores de la población local. Define en forma clara los objetivos de desarrollo del municipio, las estrategias y programas o proyectos generales que se van a impulsar para garantizar la prosperidad del municipio en el corto, mediano y largo plazo; así como la mejora en la calidad de vida de la población y el aprovechamiento racional y eficiente de los recursos humanos, naturales, físicos, administrativos y financieros de los cuales dispone el Gobierno Municipal.

Plan de Desarrollo Municipal (visión de mediano plazo): Instrumento guía para la acción del gobierno local en el mediano plazo, el cual se basa en la visión de desarrollo del municipio en el largo plazo, así como en diferentes planes y programas nacionales, regionales y sectoriales que impactan el desarrollo del cantón. Expresa los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores de

la población local y la coordinación con las instituciones públicas con participación en el ámbito local. Además de las acciones relativas al desarrollo comunal, incluye las correspondientes al desarrollo institucional.

Por su parte, en el Plan de Desarrollo Municipal 2017-2020 de la Municipalidad de San José se hacen las siguientes indicaciones (MSJ, 2017):

- El PDM es un instrumento de planificación de mediano plazo del desarrollo urbano, económico, social, cultural y ambiental del cantón y se constituye en el marco de referencia para la formulación de los Planes Operativos Anuales (POA) de la institución.
- Se realiza en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 13, incisos a) y l) del Código Municipal Ley N°7794, así como la normativa en materia de planificación municipal.
- Los PDM tienen como sustento básico el Plan de Gobierno del Alcalde, este Plan como el Programa de Gobierno marcan las prioridades para cuatro años, en respuesta a las necesidades del Cantón.
- El Plan es producto de una planeación estratégica para direccionar la gestión municipal, contemplando las principales acciones para los próximos cuatro años dando a los requerimientos del cantón.
- Se realiza a través de procesos de investigación y planificación participativa y de conformidad con el Código Municipal, en el artículo 13, en el inciso K.
- El PDM contiene:
 - 1- El Diagnóstico Cantonal
 - 2- El Marco Estratégico: misión, visión y valores
 - 3- Las prioridades estratégicas
 - 4- El Marco Operativo del plan el cual contiene los ejes con sus respectivos programas, proyectos, objetivos, metas, indicadores, responsables y periodo de ejecución.

2.3.2 Plan Operativo Anual (POA)

De acuerdo con la Guía para la elaboración del Plan Anual Operativo de las Municipalidades (CGR, 2020), los Planes Operativos Anuales se definen como:

Plan Operativo Anual: Instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, según corresponda, en el que se concreta la política de la entidad a través de la

definición de objetivos, metas, indicadores y acciones que se deberán ejecutar durante el período para el cual se define dicho plan; se precisan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se identifican las unidades ejecutoras responsables de los programas de ese plan.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2017-2020 de la Municipalidad de San José se hace la siguiente indicación de los POAS (MSJ, 2017): “El Plan de Desarrollo se operacionaliza en los Planes Operativos Anuales, siendo indispensable para su implementación el establecimiento de alianzas estratégicas con diferentes actores sociales, instituciones estatales, las comunidades y la empresa privada, a fin de alcanzar los objetivos propuestos” (p. 4).

En la Municipalidad de San José la Dirección de Planificación Estratégica Institucional es la encargada de liderar estos procesos.

2.3.3 Control interno

De acuerdo con la CGR (2011) el control interno fue concebido originalmente como “un mecanismo para proteger los activos de una institución y para garantizar la eficiencia de las operaciones y la confiabilidad de la información financiera” sin embargo este ha tomado tanta fuerza e importancia que ha llegado a convertirse en “un ingrediente esencial en la gestión de toda organización, pues se ha reconocido su importancia en el cumplimiento de los objetivos a todo nivel (operativo, táctico, estratégico)” (p. 7).

En el artículo 8 de la Ley N°8292 Ley General de Control Interno, se define el sistema de control interno y sus objetivos de la siguiente manera:

Artículo 8°-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Además, en el artículo 10 de esta misma Ley se indica que la responsabilidad de “establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno” es del jerarca y de los titulares subordinados.

Por otro lado, en el artículo 18 se establece que todo ente u órgano debe contar con un Sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea, conocido como SEVRI, el cual permite identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.

En la Municipalidad de San José, el Proceso de Control Interno es el encargado de coordinar este tema a nivel del municipio, y pertenece directamente al Despacho del Alcalde.

2.3.4 Conceptos generales de organización

MIDEPLAN (2009) realiza la siguiente definición de conceptos competentes al tema de organización:

- a) **Actividad:** conjunto de operaciones afines y coordinadas que se necesitan realizar para ejecutar los actos administrativos. Buscan un fin práctico a través de la suma de las acciones que llevan a cabo cada uno de los miembros de la organización, a través de los pasos que realizan en el desempeño de su trabajo individual y que tiene una intención operativa (p. 16).

- b) **Procedimiento:** sucesión lógica de pasos u operaciones que conducen a la solución de un problema o a la producción de un bien o servicio. Un procedimiento consiste en un ciclo de operaciones que afectan generalmente a diversos funcionarios que trabajan en sectores distintos, y que se establece para asegurar el tratamiento uniforme de todas las operaciones respectivas para producir un bien o servicio determinado. Un procedimiento indica cómo proceder en una situación concreta (p. 16).

- c) Proceso: se presentan tres definiciones de este concepto.
- 1) Es la expresión de lo que debe hacerse a través de los procedimientos. Los procesos buscan la obtención de los objetivos a través de la realización de las funciones propiamente dichas. Por ello es que la estructura administrativa es el resultado de la conformación de los procesos operativos y administrativos (sustantivos y auxiliares) necesarios para el funcionamiento de la organización. Se considera proceso al conjunto de procedimientos interrelacionados entre sí que buscan la obtención de un objetivo.
 - 2) Sucesión e interrelación de pasos, tareas y decisiones, con valor agregado, que se vinculan entre sí para transformar un insumo en un producto o servicio.
 - 3) Son los pasos que se realizan de forma secuencial para conseguir elaborar productos o servicios a partir de determinados insumos.
- d) Mapa de procesos: diagrama que permite identificar los procesos de una institución y describir sus interrelaciones principales.
- e) Usuario externo: persona, grupo de trabajo, unidad administrativa o servicio que no trabaja en la misma organización que el productor y es quien recibe el producto. Son los usuarios finales, los que disfrutan de los productos o servicios de la organización.
- f) Usuario interno: persona, grupo de trabajo, unidad administrativa o servicio que trabaja para la misma organización que el productor, cuyos productos o servicios que recibe los utiliza en su trabajo

2.4 Lineamientos internos de la Municipalidad de San José para la planificación y el cambio organizacional

La Dirección de Planificación Estratégica Institucional (DPEI) es la instancia encargada de “orientar y dirigir la planificación institucional, la administración de los proyectos, así como el desarrollo organizacional de la institución” (MSJ, 2019, p. 13).

El municipio cuenta con varios instrumentos para llevar a cabo los temas que tienen que ver con los procesos organizacionales de la institución, que contemplan desde directrices hasta manuales administrativos. A continuación, se describen de forma general cada uno de estos:

2.4.1 Manual para el diseño y control de la documentación y registros de los procesos institucionales

El propósito de este manual es el de definir y estandarizar la metodología y formatos para el levantamiento, registro y mejora continua de los procesos y la documentación relacionada, así como de los cambios generados en los mismos. La unidad responsable de estos lineamientos e instrumentos es la Dirección de Planificación Estratégica Institucional.

2.4.2 Proceso Cambio Organizacional

El Proceso de Cambio Organizacional busca generar los cambios requeridos en la organización que coadyuven al fortalecimiento del papel del Gobierno Local como gestor del desarrollo del cantón, es un proceso que aplica para todos los cambios organizacionales de la institución y describe la secuencia de los pasos que deben seguirse con los respectivos responsables.

2.4.3 Manual de organización y funciones

En este manual se define la estructura organizacional, las relaciones, responsabilidades y funciones de cada unidad que integra la institución, es considerado un instrumento dinámico sujeto a cambios de acuerdo con variaciones que surgen de las necesidades propias de la institución.

2.4.4 Manual de Clases y Cargos de la Municipalidad de San José – General

El objetivo de este manual es el de establecer cada una de las clases y puestos que conforman la estructura ocupacional de la Municipalidad de San José, facilitando a la Institución un instrumento básico para la gestión del recurso humano y a su personal la información

necesaria para ejecutar adecuadamente las funciones y responsabilidades que le corresponden.

Este manual consta de 6 niveles estructurales que se describen a continuación:

Nivel Estructural	Descripción
Resolutivo	Abarca clases de puestos que ejecutan actividades de planificación, organización, coordinación y supervisión de centros de responsabilidad que desarrollan programas y emiten políticas o directrices técnicas y administrativas, velando por el logro de los objetivos asignados y controlando el logro de las metas.
Ejecutivo	Abarca clases de puestos que ejecutan actividades de planificación, organización, coordinación y supervisión de actividades relacionadas con la ejecución de uno o varios procesos sustantivos, de apoyo o de asesoría, velando por el logro de los objetivos asignados y controlando el logro de las metas.
Profesional	Abarca clases de puestos que ejecutan actividades técnicas, administrativas o tecnológicas que exigen la aplicación de conocimientos teóricos y prácticos de una profesión universitaria, así como el criterio experto para brindar apoyo a colaboradores (as) de mayor nivel en actividades diversas.
Técnico	Abarca clases de puestos que proporcionan asistencia al personal de mayor nivel que requieren de la aplicación de conocimiento en una rama u oficio de acuerdo con los requerimientos de los procesos organizacionales donde se desempeña.
Administrativo	Abarca clases de puestos que facilitan la operatividad de los procesos mediante la ejecución de labores administrativas relacionadas con los procesos que se llevan a cabo en la Municipalidad.
Operativo	Abarca clases de puestos que requieren el empleo de esfuerzo físico, destreza muscular y coordinación motora, entre otras condiciones. Las labores que se ejecutan en las clases de este estrato son de carácter sencillo y repetitivo.

Fuente: Municipalidad de San José, 2022.

A continuación, se detallan los puestos que componen cada uno de estos niveles:

Nivel Resolutivo:

- Gerente Municipal
- Director
- Asistente de Alcaldía
- Asistente de Gerencia
- Subdirector

Nivel Ejecutivo:

- Jefe de Departamento
- Subjefe de Departamento
- Jefe de Sección
- Encargado de Proceso-2
- Encargado de Proceso-1

Nivel Profesional:

- Profesional-2
- Profesional-1

Nivel Técnico:

- Técnico profesional-2
- Técnico profesional-1
- Técnico Municipal-2
- Operador de computadora
- Supervisor control parquímetros
- Técnico Municipal-1
- Inspector

Nivel Administrativo

- Asistente Técnico Administrativo
- Secretario (a) ejecutivo (a)
- Secretario (a)
- Comprador

- Cajero
- Asistente de eventos-2
- Asistente Municipal
- Oficinista
- Oficinista operador (a)
- Bodeguero
- Recaudador
- Asistente de eventos-1
- Auxiliar
- Ujier

Nivel Operativo

- Operador de Equipo pesado-2
- Operador de Equipo pesado-1
- Operador de Equipo liviano
- Supervisor-2
- Supervisor de Vigilancia
- Operario Especializado
- Supervisor-1
- Encargado de Cementerio
- Auxiliar Municipal
- Guarda-2
- Trabajador Manual
- Trabajador Misceláneo
- Guarda-1

Capítulo III. Marco Metodológico

Para el presente trabajo final de graduación se aplicó el método científico de investigación con un enfoque cualitativo y un tipo de investigación descriptiva, los cuales se describen a continuación:

1. Enfoque de la investigación

La investigación se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo, el cual como indican Hernández, Fernández y Baptista (2014) su objetivo es “describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes” (p. 11), además describen que el diseño de investigación bajo este enfoque es “abierto, flexible y construido durante el trabajo de campo o realización del estudio” (p. 11) y se “fundamenta primordialmente en sí mismo” donde “el investigador se forma creencias propias sobre el fenómeno estudiado” (p. 10)

Así, con la presente investigación se pretendió utilizar elementos cualitativos para el análisis y desarrollo de los temas, donde primeramente se da a conocer la situación actual de los procesos del Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José, a través de la revisión de información existente en el municipio sobre el área en cuestión, y complementarla con entrevistas a funcionarios claves involucrados con este departamento, realizando un análisis con la normativa interna referente a los procesos y organización del municipio.

Por otro lado, se realizó un análisis comparativo de los procesos de los servicios ambientales brindados por el DSA y los que brindan las municipalidades de Heredia y Alajuela, lo anterior a través de un cuadro comparativo que identifique sus similitudes y/o diferencias.

Por último, se elabora una propuesta que lleve oportunidades de mejora en la gestión y estructura organizacional de los procesos que están a cargo del DSA, de acuerdo con las valoraciones realizadas.

2. Tipo de investigación

El tipo de investigación realizada es de carácter descriptivo, en la cual, de acuerdo con Hernández et al. (2014) se busca “especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice y describe tendencias de un grupo o población” (p. 92).

Así con la presente investigación se pretendió recolectar información sobre los procesos que componen al Departamento de Servicios Ambientales, con el fin de analizar, a la luz la normativa interna vigente, el criterio de expertos y las recomendaciones a nivel general de los lineamientos nacionales competentes, su situación actual y cómo se pueden proponer mejoras en la gestión y estructura de los procesos que lleva a cabo.

3. Unidad de análisis

La investigación fue dirigida al Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José, el cual es el encargado de brindar tres de los principales servicios establecidos en el artículo 83 de la Ley N°7794, y lleva consigo la responsabilidad de liderar la coordinación de la mayoría de los temas ambientales en el cantón. Por lo que se desarrolló la investigación en las 3 secciones que componen este Departamento: la Sección de Limpieza Urbana, la Sección Servicios de Recolección y la Sección de Parques y Arboricultura Urbana.

Esta investigación aporta información cualitativa que ayudará a conocer el panorama actual que tiene el DSA desde el punto de vista organizacional y administrativo, el cual será analizado para poder aportar posibles mejoras que fortalezcan la gestión que lleva a cabo cada una de sus unidades organizaciones y, de esta forma, se colabore en la optimización de los servicios que estas brindan.

4. Métodos y técnicas para recopilar la información

Las técnicas de recopilación de datos seleccionados para los fines que persigue este trabajo de investigación son:

4.1 Recopilación documental

Debido a que esta investigación pretende generar recomendaciones de mejora para los procesos del DSA, se hizo necesario conocer todo lo referente a la normativa organizacional del municipio de San José, además de toda aquella información del ordenamiento jurídico normativo sobre los gobiernos locales y su competencia en los temas de planificación y organización.

A partir de esto, se recopilaron directrices y lineamientos internos del municipio establecidos para los temas organizacionales, manuales administrativos como el manual de organización y funciones, el manual de clases y puestos, el Plan de Desarrollo Municipal, el Diagnóstico Cantonal e información general existente sobre la descripción de cada dependencia que compone el DSA.

Además, se hizo revisión de la legislación competente a los gobiernos locales y sus servicios, como el Código Municipal, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley de Gestión de Residuos Sólidos, jurisprudencia emitida sobre los servicios que brindan los municipios, investigaciones jurídicas sobre el tema de los gobiernos locales e informes de auditorías operativas realizadas por la Contraloría General de la República.

4.2 Entrevistas

Como lo indican Hernández et al. (2014), la entrevista se define como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (p.403).

Para los fines de la siguiente investigación se optó por dos tipos de entrevistas: estructuradas, en las cuales, como indican Hernández et al. (2014) “el entrevistador realiza su labor siguiendo una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a ésta (el instrumento prescribe qué cuestiones se preguntarán y en qué orden)” y las semiestructuradas, que “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información” (p. 403).

La entrevista estructurada se aplicó a funcionarios de los municipios de Heredia, Alajuela y San José, donde se pretendió obtener información sobre las funciones y organización de los

servicios estudiados en esta investigación que funcionara para contar con una referencia de cómo se organizan los servicios en estos municipios.

Las comunicaciones con los funcionarios de la Municipalidad de Heredia y Alajuela fueron mediante correos electrónicos oficiales, ya que, durante el plazo de elaboración de este proyecto se presentó la pandemia del COVID-19, por lo que se aprovechó la apertura del uso de medios virtuales para maximizar recursos. Los contactos establecidos en la Municipalidad de Alajuela fueron el Coordinador del Subproceso de Servicios Ambientales y al Coordinador de Planificación, en la Municipalidad de Heredia fue el Gestor de Talento Humano y la Planificadora Institucional.

Para el caso de la Municipalidad de San José se realizó un primer contacto personal con un profesional de la Dirección de Planificación Estratégica Institucional designado por la Directora, y luego se continuaron las consultas mediante correo electrónico, ya que esta Dirección implementó la modalidad de tele trabajo durante el desarrollo de este proyecto.

Además, se llevó a cabo una entrevista de este tipo a la jefa del Departamento de Gestión Ambiental, con el objetivo de conocer la relación de este departamento con el DSA.

Por otro lado, el objetivo de la entrevista semiestructurada fue obtener información de personas que, por su puesto, trayectoria y experiencia dentro de la institución, pudieron brindar información clave y veraz sobre el Departamento de Servicios Ambientales y su visión desde la perspectiva organizacional.

Se realiza la entrevista a los tres jefes de las secciones que componen el DSA, a la jefa del DSA y al Gerente de Provisión de Servicios, cabe mencionar que, al haberse extendido el plazo de este proyecto, se realizaron consultas de documentación en cada sección para actualizar la información, y en el caso de las Secciones de Servicios de Recolección y Parques y Arboricultura Urbana, se tomaron en cuenta, de acuerdo a la importancia de la información, las opiniones de las jefaturas que estuvieron en el período 2019-2022 y 2022-2024, las cuales sufrieron cambios en estos períodos.

5. Métodos y técnicas para analizar la información

5.1 Análisis de contenido

Como lo indica Andréu (2002), el análisis de contenido “se basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recogida de información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico, es decir, debe ser, sistemática, objetiva, replicable, y válida” (p. 2).

Para ello se realiza una valoración de la documentación recopilada y las entrevistas realizadas, con el fin de cumplir con cada objetivo de esta investigación.

Tabla 1.

Detalle de documentación recopilada y entrevistas realizadas para el análisis de la información recolectada en la investigación

Objetivo	Indicadores	Técnica de investigación	Fuentes	Técnica de presentación de datos
Diagnosticar el proceso de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José, desde la óptica jurídica, administrativa y organizacional.	Procesos del DSA Jurídico Administrativo Organizacional	Observación documental Entrevistas Análisis de contenido	Leyes, reglamentos y jurisprudencia Directrices y normativa municipal Manuales administrativos Organigrama PDM, POA, IGM Boletines informativos Entrevistas	Análisis descriptivo

Objetivo	Indicadores	Técnica de investigación	Fuentes	Técnica de presentación de datos
Realizar un análisis comparativo de los Servicios Ambientales en las Municipalidades de San José, Heredia y Alajuela.	Servicios ambientales del gobierno local	Entrevistas Cuadro comparativo Análisis de información	Comunicaciones personales (vía correo electrónico)	Cuadro comparativo Análisis descriptivo
Realizar un análisis de la percepción de actores estratégicos de lo que debe considerar el proceso de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José.	Procesos del DSA	Entrevistas Análisis de contenido	Comunicaciones personales Literatura competente Legislación y jurisprudencia Normativa municipal	Análisis descriptivo
Elaborar propuesta de oportunidades de mejora en la gestión por procesos y en la estructura de organización para el Departamento de Servicios Ambientales.		Entrevistas Consulta a expertos Análisis de contenido	Comunicaciones personales Literatura competente Leyes, reglamentos, jurisprudencia Informes CGR	Propuesta de proyecto de mejora

5.2 Consulta a expertos

Una vez se diseñe la propuesta, se realizarán consultas sobre viabilidad de la propuesta y oportunidades de mejora para incorporarlas al proyecto, de la siguiente manera:

1º: A la Dirección de Planificación Estratégica Institucional, para que sea valorada la propuesta y su viabilidad de acuerdo con el ordenamiento institucional.

2º: A las tres jefaturas de las secciones que componen el DSA para su valoración de aplicabilidad en el ambiente actual y el aporte de mejoras o recomendaciones.

3º: Al Gerente de Provisión de Servicios y a la jefatura del Departamento de Servicios Ambientales, con la finalidad de conocer su valoración para la aplicación y compromiso de su desarrollo.

Capítulo IV. Diagnóstico de los procesos del Departamento de Servicios Ambientales (DSA)

1. Descripción general

Como se mencionó en el capítulo 2, el DSA está compuesto por tres de los servicios que, de acuerdo con artículo N°83 del Código Municipal, deben prestar los municipios: limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios y el mantenimiento de parques y zonas verdes.

A continuación, se realiza un diagnóstico desde la óptica jurídica, administrativa y organizacional de cada uno de los procesos que componen el DSA de la Municipalidad de San José:

1.1 Antecedentes

Durante los años 2007 y 2008 en la Municipalidad de San José se llevó a cabo un proceso de reestructuración, el cual fue liderado a nivel del municipio por el equipo gerencial y la Alcaldía, y se sustentó en el estudio contratado “Transformación organizacional en la Municipalidad de San José” realizado por Programa de Investigación y Desarrollo en Ingeniería Industrial (PROIDII) de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica, el cual se implementó durante el año 2008.

Anteriormente a esta reestructuración el Departamento de Servicios Ambientales no existía, revisando el Manual de Estructura y Funciones del municipio del año 2002, se puede identificar que los servicios que actualmente se encuentran en el DSA estaban distribuidos de la siguiente manera:

Existía una Dirección de Sanidad Ambiental, la cual era una dependencia directa del Despacho del Alcalde, que tenía como objetivo general: “Lograr que el Cantón Central de San José se encuentre libre de focos de contaminación, alcanzando con ello la salud ambiental y por ende física de los habitantes”.

Dentro de su estructura se encontraba la Sección de Limpieza de Vías, la Oficina del Ambiente y el Área de chapea y limpieza de lotes.

La Sección de Limpieza de Vías tenía establecido el siguiente objetivo general: “Limpiar las vías, sitios públicos, así como recolectar y depositar toda la basura que genera en el Cantón Central de San José, en una forma técnica, ágil y oportuna, manteniendo la limpieza del Cantón Central y evitando la contaminación ambiental”.

Por otro lado, se identifica en la Dirección de Ingeniería, dependencia directa también del Despacho del Alcalde, la Sección de Parques, la cual estaba compuesta por la Unidad de Mantenimiento de Parques, la Unidad de Estructuras y el Área de Vivero, y tenía establecido como su objetivo general: “Brindar a la comunidad del Cantón Central de San José y sus visitantes, parques, bulevares y zonas verdes que embellezcan, recreen, mejoren y conserven el medio ambiente del Cantón y por ende contribuyan a la salud física y mental de la población”.

Con la reestructuración del año 2008, se crea la Gerencia de Provisión de Servicios, en la cual se agrupan todos los servicios públicos que brinda el municipio, incluyendo los servicios ambientales, los cuales se agrupan en un nuevo departamento llamado Departamento de Servicios Ambientales, el cual se compone de tres secciones: Sección de Limpieza Urbana, Sección Servicios de Recolección y la Sección de Conservación de Áreas Verdes, llamada actualmente Sección de Parques y Arboricultura Urbana.

Por último, como se mencionó en el capítulo dos, el municipio llevó a cabo durante el período de esta investigación, un nuevo proceso de reestructuración, en donde el Departamento de Gestión Ambiental se fusionó con el Departamento de Servicios Ambientales, asumiendo la actual jefatura del DSA las funciones de ambos departamentos.

Cabe hacer la mención que, debido al dinamismo y al necesario proceso continuo de modernización institucional, aunado al plazo de elaboración de este proyecto, la información que se recopiló durante la elaboración de este diagnóstico puede variar, sin embargo, se trató en lo posible, de actualizar la información que se consideró más sensible para los objetivos de esta investigación.

1.2 Objetivo y funciones

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones, actualizado en el mes de agosto del año 2023 (MSJ, 2023), el Departamento de Servicios Ambientales tiene definido el siguiente objetivo y funciones generales:

Objetivo: Prestar el servicio de limpieza y ornato del cantón de San José para contribuir con la sanidad ambiental, mediante la planificación, coordinación y supervisión de los diferentes servicios adscritos al Departamento.

Funciones Generales:

1. Supervisar que los servicios de limpieza de vías públicas, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de áreas verdes y programas complementarios ambientales, se atiendan de manera efectiva.
2. Promover la conformación de los comités de aseo y ornato de los barrios del cantón de San José, y brindar el apoyo respectivo.
3. Supervisar y controlar que los servicios de recolección de residuos no tradicionales sean atendidos oportunamente.
4. Desarrollar acciones para controlar la acumulación de residuos a cielo abierto que generen problemas de contaminación ambiental en el cantón.
5. Realizar estudios o propuestas técnicas para la modernización de los servicios.
6. Llevar los controles y generar los registros necesarios para la aplicación de las métricas que permita evaluar el funcionamiento de los servicios.
7. Garantizar que los procesos del Departamento y de las secciones adscritas, se ejecuten de acuerdo con lo establecido, y se realice la mejora continua de los mismos.
8. Desarrollar programas de capacitación a nivel comunal, sobre temas de protección del medio ambiente.
9. Realizar las inspecciones, control y seguimiento de las infracciones ambientales, incluidas aquellas referidas en materia de su competencia en los artículos establecidos en el Código Municipal.

10. Establecer e implementar las estrategias o mecanismos para la aplicación de la Ley 8839 correspondiente a la prevención y control de la contaminación.
11. Aplicar lo establecido en la Ley Orgánica del ambiente correspondiente a prevención y control de la contaminación, en los ámbitos que le competen a la Municipalidad.
12. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.
13. Establecer e implementar de manera conjunta con la Dirección de Desarrollo Urbano e instancias municipales, la política municipal en relación con el ambiente, los recursos naturales renovables y el cambio climático, así como establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio.
14. Realizar el monitoreo de indicadores de calidad ambiental y cambio climático en el marco del convenio con la Universidad Nacional.
15. Proponer y participar en la creación de normas que permitan la regulación de las condiciones generales para el saneamiento, el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación del medio ambiente.
16. Coordinar la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades con actores locales y nacionales, que desarrollen funciones y competencias relacionadas con el ambiente y los recursos naturales.
17. Participar en la formulación de la política ambiental regional con instancias internas y entidades gubernamentales y no gubernamentales.
18. Emitir criterios y orientar a las diferentes dependencias en relación con la aplicación de las normas o con políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente.
19. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.
20. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia.

1.3 Presupuesto

De acuerdo con en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) diseñado por la Contraloría General de la República, los servicios públicos que brindan las municipalidades se encuentran en el Programa II: Servicios Comunes, los cuales abarcan:

Servicios

01 Aseo de Vías y Sitios Públicos

02 Recolección de Basura

03 Mantenimiento de Caminos y Calles

04 Cementerios

05 Parques y Obras De Ornato

06 Acueductos

07 Mercados, Plazas y Ferias

08 Mataderos

09 Educativos, Culturales, y Deportivos

10 Servicios Sociales y Complementarios

11 Estacionamientos y Terminales

12 Alumbrado Público

13 Alcantarillados Sanitarios

14 Complejos Turísticos

15 Mejoramiento en la Zona Marítimo Terrestre

16 Depósito y Tratamiento de Basura

17 Mantenimiento de Edificios

18 Reparaciones Menores de Maquinaria y Equipo

19 Explotación de Tajos y Canteras

20 En Zona Portuaria

21 Inspección Sanitaria

22 Seguridad Vial

23 Seguridad y Vigilancia en la Comunidad

24 Obras de Hidrología

25 Protección del Medio Ambiente

26 Desarrollo Urbano

27 Dirección de Servicios y Mantenimiento

28 Atención de Emergencias Cantonales

29 Por incumplimiento de deberes de los propietarios de bienes inmuebles

30 Alcantarillado Pluvial

31 Aportes en especie para Servicios y Proyectos Comunitarios

Los recursos presupuestarios de las secciones que componen el Departamento provienen de las tasas que se cobran por los servicios brindados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 de la Ley N°7794, Código Municipal.

De acuerdo con el Reglamento metodología para la fijación de tasas municipales del cantón central de San José (MSJ, 2012) en su artículo 1 indica:

Por los servicios que preste la municipalidad, cobrará a los usuarios o propietarios del inmueble tasas y precios que se fijarán al menos una vez al año, tomando en cuenta el costo efectivo más un diez por ciento de utilidad para desarrollarlos sobre saldo vencido, proporcionalmente entre los vecinos del cantón, según el metro lineal de frente de cada propiedad y deberán ser aprobadas por el Concejo Municipal. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

En este mismo artículo indica los servicios que los usuarios deben pagar:

Servicios de limpieza de vías públicas, recolección de basuras, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de alcantarillado pluvial, mantenimiento de parques y zonas verdes y cualquier otro servicio municipal, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

En el municipio, la Dirección Financiera, a través del Proceso de Tasación es la que se encarga del cálculo de estas tasas, por lo que dentro de sus funciones generales se encuentra la de “establecer, actualizar y aplicar sistemas de costos para las distintas obras y servicios municipales que permitan establecer las contribuciones y fijar las tasas” (MSJ, 2020).

Por otro lado, el DSA lidera dos programas que pertenecen presupuestariamente al Servicio Protección del Medio Ambiente: Corredor Biológico Interurbano Río Torres y Corredor Biológico Río María Aguilar /Aula Ambiental, ambos se financian con el timbre pro-parques nacionales de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 29341-MINAE-H del 2001, sin embargo, de acuerdo con lo indicado por el Jefe del Departamento de Presupuesto, estos ingresos no son suficientes para cubrir el gasto total que genera este servicio, por lo que se financia también con otras fuentes de ingreso libres del municipio, como por ejemplo: otros impuestos específicos a los servicios de diversión y esparcimiento, patentes municipales, superávit libre, entre otros (J. Treminio, comunicación personal, 19 de octubre de 2020).

1.4 Organización

El DSA es un departamento adscrito a la Gerencia de Provisión de Servicios, el cual como se mencionó anteriormente, está compuesto por las secciones de Servicios de Recolección, Limpieza Urbana y Parques y Arboricultura Urbana, además la jefatura del Departamento ha asumido los programas de Reciclaje Cantonal y Cuencas y Corredores Biológicos (Figura 3), los cuales presupuestariamente pertenecen a las secciones de Servicios de Recolección y el Servicio Protección del Medio Ambiente respectivamente.

Cabe aclarar que el municipio atiende dos corredores biológicos interurbanos mediante el Programa de Cuencas:

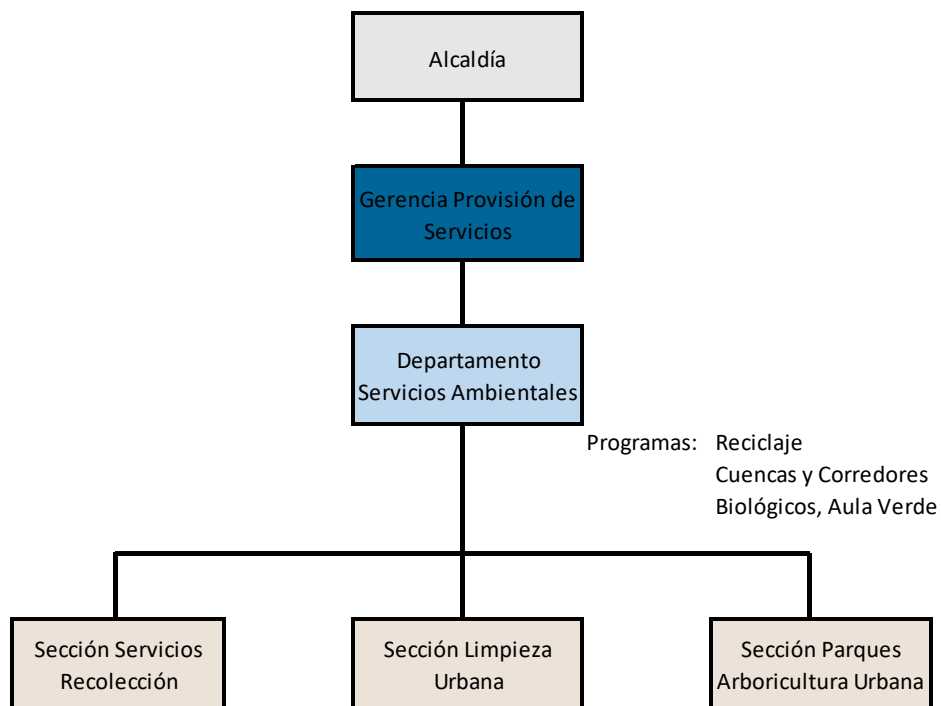
1. Corredor Biológico Interurbano río María Aguilar-Aula verde
2. Corredor Biológico Interurbano río Torres

Como ya se mencionó anteriormente, estos programas presupuestariamente pertenecen al Servicio Protección del Medio Ambiente, sin embargo, en la planificación operativa anual aparece como responsable directo la Gerencia de Provisión de Servicios, y en la revisión de la base de datos de la Dirección de Talento Humano, están clasificados de la siguiente forma:

- Los funcionarios asignados al Corredor Biológico Interurbano río María Aguilar-Aula verde, pertenecen al Servicio Protección del Medio Ambiente
- Y los funcionarios asignados al Corredor Biológico Interurbano río Torres, pertenecen directamente al Departamento.

Figura 4.

Organigrama del Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José



Nota. Elaboración propia, extraído de organigrama institucional (MSJ,2023).

De acuerdo con información extraída de la base general de empleados del municipio proporcionada por la Dirección de Talento Humano, para el año 2024, el DSA cuenta con una planilla aproximada de 919 funcionarios (contemplando los funcionarios con contrato temporal), de los cuales, 10 pertenecen directamente al despacho del DSA para atender las funciones descritas en el punto 1.2, estos 10 funcionarios tienen la siguiente distribución de puestos:

3 nombrados en puestos operativos

- 3 inspectores

8 nombrados en puestos administrativos:

- 1 Jefe de departamento
- 4 Profesional-2
- 1 Secretaria
- 1 Técnico Municipal-1

Con respecto al programa del Corredor Biológico Interurbano río María Aguilar-Aula verde, este cuenta con un total de 12 funcionarios, distribuidos de la siguiente manera:

9 nombrados en puestos operativos:

- 1 operario equipo liviano
- 8 trabajadores manuales

3 nombrados en puestos administrativos:

- 2 profesional-2
- 1 oficinista

Por su parte el programa del Corredor Biológico Interurbano río Torres cuenta con un total de 2 funcionarios, distribuidos de la siguiente forma:

2 nombrados en puestos administrativos

- 1 profesional-2
- 1 profesional-1

Estos dos programas tienen establecidas las siguientes metas en el Plan Operativo Anual (POA) del año 2023:

Corredor Biológico Interurbano río María Aguilar-Aula verde

- **Meta 5130602000 - 00088**

Realización de 2172 acciones anuales del Programa Aula Ambiental:

- 1) 40 capacitaciones en temas ambientales.
- 2) 52 mantenimientos a áreas de protección.
- 3) 4 campañas de limpieza de residuos sólidos.
- 4) 2000 producciones de plántulas.
- 5) 76 sacos de residuos orgánicos tratados y convertidos en fertilizante

- **Meta 5130602000 – 00088-1**

Plantación de 500 individuos, vegetales o de flora para la interconexión de los Corredores Biológicos Río Torres y María Aguilar.

Corredor Biológico Interurbano río Torres

- **Meta 5130603000 - 00089**

Realización del plan de acción para la protección de la Cuenca Hidrográfica del Río Torres:

- 1) Producción, desarrollo y mantenimiento de 200 árboles forestales.
- 2) Mantenimiento de 6 áreas de protección.
- 3) Realización de 3 talleres al año.

- **Meta 5130603000 – 00089-1**

Plantación de 200 individuos, vegetales o de flora para la interconexión de los Corredores Biológicos Río Torres y María Aguilar.

- **Meta 5130603000 – 00089-2**

Realización de 2 conteos de aves al año.

Lo referente al programa de Reciclaje Cantonal será expuesto en el apartado de la Sección de Servicios de Recolección.

Con respecto a las funciones asumidas por el DSA en materia de Gestión Ambiental, las siguientes son las actividades en las que está trabajando el DSA, de acuerdo con informe interno presentado por el DSA en modo de presentación a la Gerencia de Provisión de Servicios durante el período 2023- 2024 (Departamento de Servicios Ambientales, 2024):

- Elaboración y entrega del Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI)
- Reglamento para la Gestión Integral de Residuos del Cantón de San José
- Plan municipal de Gestión Integral de Residuos
- Inventario Gases Efecto Invernaderos del Cantón (ampliado)
- Estudio de Caracterización de Residuos sólidos Municipales (ampliado)
- Se lidera el Proyecto de Compostaje que se lleva desde la SPAU
- Se lidera el proyecto de Huertas domiciliarias que se lleva desde la SPAU
- Colaboración con otras dependencias en: Compra de bolsas compostables (SLU), Plan de Acción Climático (oficina de Riesgo Municipal), Convenio con la Universidad Nacional de Costa Rica para Islas de Calor.
- Estudio y Valoración de Sistemas alternativos para el Tratamiento de Residuos que son tratados en el Relleno Sanitario
- Programa de educación ambiental
- Plan de Gestión de Residuos con el apoyo del Ministerio de Ambiente de Korea, MINSA y 3 municipalidades Desamparados, Aserrí y San José, FEMETROM

Por otro lado, en el mismo informe se indica que el DSA cuenta con 3 inspectores para atender los temas de inspección ambiental, los cuales llevan a cabo las siguientes actividades:

- Notificación para los artículos 84 y 85 de Código municipal referente a lotes baldíos o propiedades con residuos y sin cerramiento
- Notificación por la incorrecta disposición de los residuos, fuera de horario, mal empacados, residuos NO ordinarios
- Cierre temporal de actividad económica comercial por la mala disposición ellos residuos de acuerdo al artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente
- Velar por la aplicación de la ley 8839 Ley sobre la Gestión de Residuos sólidos
- Acompañamiento del personal de este departamento como apoyo por la correcta Gestión de los Residuos

1.4.1 Procesos

De acuerdo con el Mapeo de Procesos del municipio, el DSA es un proceso operativo que se encuentra dentro del Macro proceso de Prestación y Desarrollo de Servicios, compuesto por los servicios ambientales que contemplan:

- Servicios Ambientales
- Desarrollo de las actividades del programa de Cuencas y corredores biológicos
- Manual de instrucciones de trabajo de la Sección Limpieza urbana
- Servicio de recolección de residuos ordinarios
- Mantenimiento y Construcción de Parques y Áreas Verdes

1.5 Herramientas administrativas

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica Institucional, el despacho del Departamento de Servicio Ambientales cuenta directamente con las siguientes herramientas administrativas:

Tabla 2.

Herramientas administrativas utilizadas por el Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Proceso	MSJ-DSA-P01	2.0	25/5/2015	Servicios Ambientales
Procedimientos	MSJ-DSA-P01- DSA-PR02	1.0	8/6/2016	Recolección de residuos valorizables (reciclables) y uso de eco puntos
Manuales		1.0	30/4/2012	Procedimientos para el desarrollo de las actividades del programa de Cuencas y corredores biológicos

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Formularios	MSJ-DSA-P01-DSA-FM01	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-ficha técnica socio ambiental
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM02	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Control diario de Actividades vehículos reciclaje
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM03	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Inventario de pacas por día
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM04	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Guía de despacho de materiales
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM05	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Inspección de unidades de reciclaje
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM06	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Boleta control ingreso de dinero
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM07	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Control de planta
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM08	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Pesaje selectivo
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM09	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Boleta salida de materiales
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM10	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Bitácora de atención a socios
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM11	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Actividad ferias y exposiciones
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM12	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Encuesta de socios, producción de Materiales
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM13	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Control de pesos puntos verdes
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM14	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal-Control de peso papel/cartón

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Formularios	MSJ-DSA-P01-DSA-FM15	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal- Control de labores
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM16	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal- Lavado de unidades
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM17	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal- Inspección Seguridad y orden
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM18	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal- Control de entrega de materiales valorizables
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM19	1.1	27/3/2020	Programa de reciclaje cantonal- Supervisión de personal
	MSJ-DSA-P01-DSA-FM20	1.1	27/3/2020	Notificación
Indicadores	IND01	1.0	19/6/2012	Indicadores del programa de Cuencas Hidrográficas
	IND02	1.0	25/3/2014	Porcentaje de desvío de residuos
	IND03	1.0	25/3/2014	Rendimiento de la recolección selectiva mensual
	IND04	1.0	25/3/2014	Disponibilidad mensual de vehículos de recolección
	IND05	1.0	25/3/2014	Rendimiento de combustible
Indicadores	IND06	1.0	25/3/2014	Costo por tonelada dispuesta
	IND07	1.0	25/3/2014	Ausentismo por mes

Nota: elaboración propia con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica, 2020.

2. Sección Servicios de Recolección (SSR)

2.1 Normativa competente

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos (Ley N°8839) es responsabilidad de las municipalidades la gestión integral de los residuos generados en su cantón, para lo cual se establece en el mismo artículo los siguientes deberes a los municipios:

- a) Establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional.
- b) Dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de esta Ley y su Reglamento.
- c) Promover la creación de una unidad de gestión ambiental, bajo cuya responsabilidad se encuentre el proceso de la gestión integral de residuos, con su respectivo presupuesto y personal.
- d) Garantizar que en su territorio se provea del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior valorización.
- g) Impulsar sistemas alternativos para la recolección selectiva de residuos valorizables como contenedores o receptores, entre otros.
- h) Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, de conformidad con el plan municipal para la gestión integral de residuos, esta Ley y su Reglamento, y en proporción con la cantidad y la calidad de los residuos generados, asegurando el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para brindar dichos servicios y garantizando su autofinanciamiento.
- i) Coordinar el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, la política y el Plan Nacional y cualquier otro reglamento técnico sobre gestión integral de residuos dentro del municipio.

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

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

l) Aplicar las sanciones por incumplimiento de los artículos 49 y 50 de la presente ley, así como la recaudación de las multas correspondientes.

Se autoriza a las municipalidades para que desarrollen tecnologías alternativas para el tratamiento de residuos, siempre y cuando sean menos contaminantes. Para tal fin, podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión previstos en el Código Municipal, entre ellos los mecanismos de integración asociativa y empresarial. Se autoriza, además, a establecer tasas diferenciadas, según el tipo y la cantidad de residuos a aquellos que separen en la fuente, u otra forma de incentivo fiscal para el generador o el gestor, que contribuya en el cantón a la gestión integral de residuos.

Además, en el artículo N°12 de la misma Ley, se indica que el plan municipal de gestión integral de residuos es el instrumento que orientará las acciones de las municipalidades para la gestión integral de residuos en el cantón, y se define en el artículo N°22 del Reglamento a la Ley (N°37567-S-MINAET-H), los contenidos que deben llevar estos planes.

Basados en lo anterior es que la Municipalidad de San José desarrolla en el año 2011 el Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS) del cantón de San José, el cual fue elaborado tomando como base la Metodología establecida en el Manual para la Elaboración de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos, propuesta por el Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) y el Diagnóstico de residuos sólidos del cantón, este PMGIRS fue elaborado bajo la dirección del Departamento de Gestión Ambiental del municipio, con la asesoría técnica de Consultores de Grupo Unsat Consultores Asociados S.A y la cooperación del Programa CYMA/GIZ (MSJ, 2011).

Para la elaboración del PMGIRS se formó un equipo responsable del diseño, el cual estuvo conformado de la siguiente manera (MSJ, 2011):

Comité Director: Gerencia de Gestión Municipal: Departamento. Gestión Ambiental y Departamento. Participación Ciudadana

Gerencia de Provisión de Servicios: Departamento Servicios Ambientales, Sección Mejoramiento de Barrios y Oficina de Prevención y Atención de Desastres

Comité Director Ampliado: Dirección de Planificación y Evaluación, Dirección Financiera, Dirección Regulación y Seguimiento, Departamento Recursos Materiales y Servicios, Programa Cuencas Hidrográficas, Programa Reciclaje, Contraloría de Servicios, Sección Mantenimiento Automotor y Sección Mercados y Cementerios.

Actores Sociales: Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; MINAET, Caja Costarricense de Seguro Social; CCSS, Cámara Costarricense de la Construcción.

Coordinación: Departamento Gestión Ambiental

Apoio Técnico: Grupo Unsat Consultores Asociados.

Estos planes (PMGIRS) se actualizan cada 5 años, y durante el año 2023 el DSA presentó la actualización para el período 2023-2028, el cual aún no está aprobado.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022 (Decreto Ejecutivo N° 41136- MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT)

Eje 3 Acceso universal a los servicios públicos y recreativos (p. 40).

Objetivo estratégico: Fomentar el acceso permanente de toda la población a los servicios e infraestructura pública necesaria para una subsistencia digna y buena calidad de vida urbana, considerando las particularidades de los asentamientos humanos del país.

Las instituciones públicas y empresas que brindan servicios públicos deberán:

- 1) Establecer planes de desarrollo de los servicios brindados alineados con la PNDU, los instrumentos de planificación existentes y las políticas, cuando sea pertinente y posible, considerando la capacidad actual y la necesidad futura.
- 2) Mejorar los servicios de agua potable y de aguas residuales, reconociendo que por el costo se requerirán subsidios cruzados para financiarlos.

3) Promover el mejoramiento de espacios verdes, recreativos y públicos, particularmente por medio del adecuado diseño, mantenimiento e iluminación y aplicando la eficiencia para un menor impacto ambiental.

4) Promover la competitividad de las ciudades y asentamientos humanos mediante la disponibilidad de espacios y servicios públicos de calidad.

Capítulo XII. Lineamientos Técnicos (pp. 97-101)

Apartado 4 Servicios urbanos básicos e infraestructura social

Inciso 4.3. Gestión de Residuos

Incisos del 179 al 205.

2.2 Objetivo y funciones

Según el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad de San José (MSJ, 2023), la SSR tiene definido el siguiente objetivo y funciones:

Objetivo: Recolectar, transportar y depositar los residuos ordinarios y reciclables, urbanos del cantón de San José para su respectivo manejo ambiental.

Funciones generales:

1. Implementar y ejecutar programas relacionados con el manejo integral de los residuos urbanos.
2. Implementar mecanismos alternos para la recolección diferenciada de residuos valorizables con rutas, campañas, puntos verdes, entre otros, para el aprovechamiento de los materiales reciclables.
3. Dar el seguimiento y controlar el funcionamiento del equipo asignado a la Sección y que el mismo se ajuste a las necesidades y a la programación.
4. Supervisar y controlar que el servicio diario de recolección se realice con eficacia y efectividad.

5. Atender quejas o solicitudes de los usuarios, y coordinar las acciones necesarias que den respuesta a la misma.
6. Identificar los requerimientos de modernización para la calidad del servicio, y realizar las propuestas para el fortalecimiento del mismo.
7. Elaborar estudios sobre las rutas existentes para mejorar los tiempos de desplazamiento y atención del servicio.
8. Mejorar las rutas de recolección de reciclaje y modernizar el sistema de manejo de residuos valorizables.
9. Trasladar al Departamento de Servicios Ambientales los incumplimientos a la Ley de Gestión Integral de Residuos N°8839 y al Reglamento sobre manejo de residuos sólidos ordinario N°36093-S.
10. Implementar procesos de separación, embalaje, almacenamiento de materiales reciclables para su mejor aprovechamiento.
11. Promover la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización dirigidas a los habitantes del cantón para fomentar la cultura de separación de residuos valorizables.
12. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.
13. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.
14. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia.

2.3 Presupuesto

Como se mencionó anteriormente, el servicio de recolección, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios es uno de los servicios por los que el municipio cobra una tasa para su prestación, y en este servicio en particular, se indica en el artículo N°83 del Código Municipal lo siguiente:

En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades a establecer el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, siempre que este incluya los costos, así como las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión integral de residuos en el municipio y cumplir las obligaciones establecidas en la Ley para la gestión integral de residuos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. Se faculta a las municipalidades para establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente sus residuos ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley para la gestión integral de residuos.

Así, se establece en el Reglamento metodología para la fijación de tasas municipales del cantón central de San José, que la municipalidad calcula cada tasa de los servicios establecidos en el artículo 83 del Código Municipal, en forma anual y las cobra en tractos trimestrales sobre saldo vencido.

En el artículo N° 3 de este Reglamento, se establece la Metodología de cálculo de las tasas por recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final de residuos ordinarios, esta tasa se fija de acuerdo con la sectorización establecida en el artículo N° 2 del mismo Reglamento: a. Sector residencial, público y religioso, b. Sector comercial periférico y c. Sector casco central, de la siguiente forma:

Esta tasa se fijará partiendo del costo efectivo total de este servicio más el 10% para el desarrollo, el cual se divide entre la suma de metros lineales ponderada con los factores de todos los sectores correspondientes a este servicio, el valor resultante corresponde a la tarifa base por metro lineal de frente del sector residencial-público-religioso. Tratándose del sector comercial periférico, la tarifa resulta de tomar la tarifa base por metro lineal de frente, multiplicada por 2.5 veces y en el caso del sector comercial casco central la tarifa resulta de tomar la tarifa base, multiplicada por 5 veces.

Además, se hace la siguiente indicación:

El cobro por el servicio de recolección de desechos se hará siempre que se preste el servicio y exista construcción, pero cobrando sobre la totalidad de los metros lineales de frente la propiedad e independientemente que se encuentre habitada.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Financiera del municipio, la tasa aprobada para el año 2023 para este servicio fue de ¢ 1.135,10, y entró a regir a partir del 9 de junio del año 2023, la tasa calculada para el año 2022 fue de ¢1.099,99.

La fórmula utilizada para este cálculo es la siguiente:

$$\text{Trpr} = \text{Mtr} / (\text{Tmrp} + (\text{Tmcp} * 2.5) + (\text{Tmcc} * 5)) / 4$$

$$\text{Tcp} = \text{trpr} * 2.5$$

$$\text{Tcc} = \text{trpr} * 5$$

En donde:

Trpr = Tasa por metro lineal frontal residencial público y religioso.

Tcp= Tasa por metro lineal frontal comercial periférico

Tcc= Tasa por metro lineal frontal casco central

Tmrp= Total metros lineales frontales residencial público y religioso.

Tmcp= Total metros lineales frontales comercial periférico

Tmcc= Total metros lineales frontales casco central.

4= trimestres del año.

El porcentaje de morosidad registrado para este servicio a la fecha del 31 de diciembre del 2023 fue de un 58,89%.

El presupuesto total asignado para el año 2023 a esta dependencia fue de 7 733 191 950, 28 colones, con una ejecución presupuestaria del 77,97% de acuerdo con datos proporcionados por el Departamento de Presupuesto del municipio. De este presupuesto 46 160 500 fueron asignados al Programa de Reciclaje.

La estructura del objeto del gasto estuvo dada de la siguiente manera para estos servicios:

- Servicio Recolección

Remuneraciones: ¢ 2 785 463 910,62

Servicios: ¢ 3 175 525 253

Materiales y suministros: ¢ 787 351 138,56

Bienes duraderos: ¢ 671 691 148,1

Transferencias corrientes: ¢ 267 000 000

- Programa de Reciclaje

Servicios: ¢ 40 350 000

Materiales y suministros: ¢ 5 810 500

2.4 Organización y Planificación del servicio

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2020-2024 (MSJ, 2021), la SSR pertenece al eje de Movilidad, Infraestructura y Regeneración Urbana y al programa Gestión Urbano Ambiental.

A nivel del Plan Operativo Anual (POA), esta sección tiene establecidas las siguientes metas para el período 2023:

- **Meta 5130604020 - 00091**

Recolección de 107.000 TM de Residuos Sólidos en el cantón.

- **Meta 5130604000 - 00090**

Recolección de 2000 toneladas de materiales valorizables al año en el Centro de Recuperación de Materiales Valorizables de Hatillo. Esta meta está bajo la responsabilidad del técnico encargado del Programa de Reciclaje, el cual responde directamente a la Jefatura del DSA.

De acuerdo con información extraída de la base general de empedados del municipio proporcionada por la Dirección de Talento Humano, para el año 2024, la SSR cuenta con un total de 231 funcionarios, distribuidos de la siguiente manera:

224 nombrados en puestos operativos:

- 36 operadores de equipo pesado-2
- 6 operadores de equipo pesado-1
- 2 operadores equipo liviano
- 7 supervisores
- 173 trabajadores manuales

7 nombrados en puestos administrativos:

- 1 jefe de Sección
- 1 profesional 2
- 3 asistente técnico administrativo
- 1 secretaria
- 1 técnico municipal-1

De este personal el Programa de Reciclaje cuenta con:

- 1 profesional 2
- 1 asistente técnico administrativo
- 1 operador de equipo pesado 2
- 1 operador equipo pesado 1
- 1 operador equipo liviano
- 15 trabajadores manuales
- 1 supervisor

De acuerdo con informe interno del DSA a la Gerencia presentado para el período 2023-2024 (Departamento de Servicios Ambientales, 2024): la SSR brinda el servicio a todos los distritos del cantón en distintas frecuencias (figura 5), bajo el siguiente número de rutas por

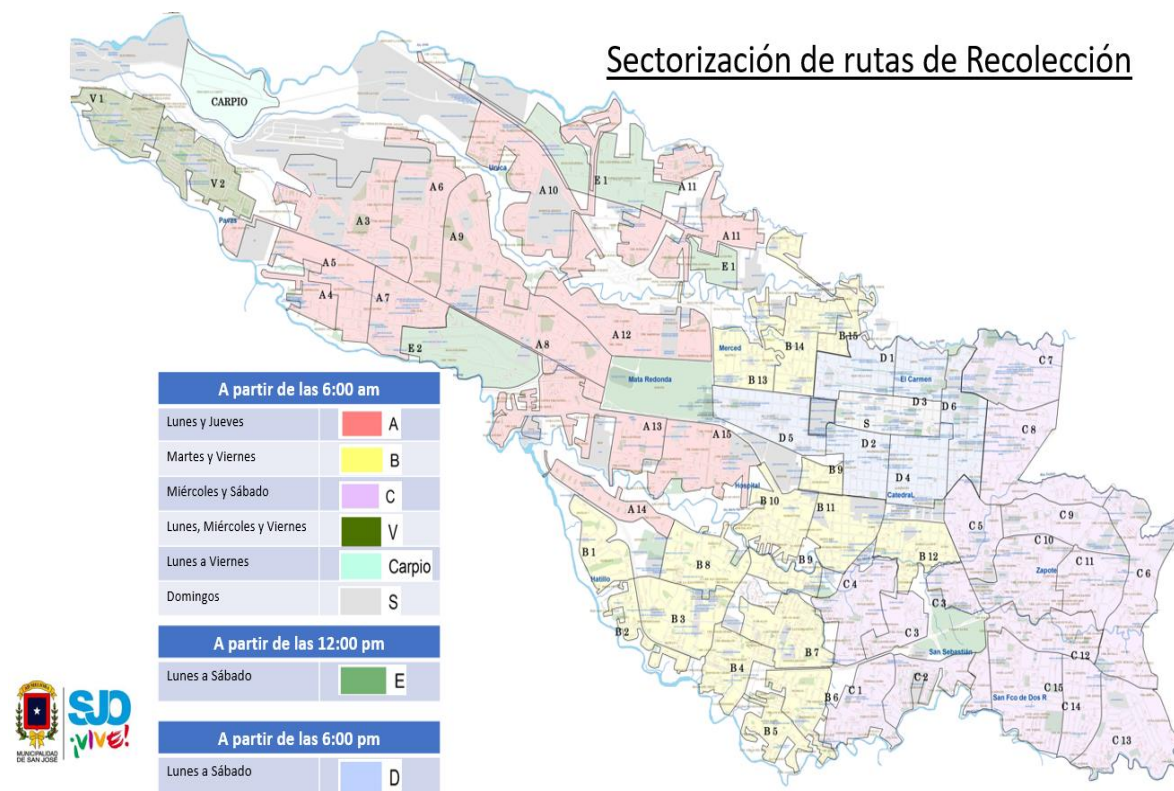
día: lunes 32, martes 31, miércoles 30, jueves 32, viernes 31, sábado 28 y domingo 3. Para la prestación del servicio se cuenta con un total de 36 camiones recolectores propios y un servicio de alquiler de camiones adjudicado a la empresa Maquinaria, Camiones y Grúas de Centroamérica S. A., el cual está vigente desde el 07 de febrero del año 2023 bajo el procedimiento N° 2022LN-000004-0015499999, y tiene una vigencia de dos años, este servicio tiene como base el alquiler de 21 camiones recolectores, sin embargo al ser un servicio por demanda, se utilizan más o menos cantidades de acuerdo con las necesidades y recursos con que cuente el municipio personal (J. Trigueros, comunicación personal, 26 de febrero de 2024).

El Lic. Rivera indicó por su parte que, estos camiones de alquiler son utilizados principalmente para atender las zonas más conflictivas del cantón (principalmente en las zonas de Rincón Grande de Pavas y La Carpio), en zonas donde los espacios son reducidos y se necesitan camiones de menor dimensión y en casos de emergencias, como por ejemplo con la pandemia que afectó a gran parte del personal (L. Rivera, comunicación personal, 13 de agosto de 2020).

La SSR cuenta además con 3 pick up, 1 camión de asistencia, 3 busetas y 3 motocicletas. Por otro lado, las funciones de tratamiento y disposición final de los residuos que recolecta el municipio están bajo una licitación pública nacional bajo la modalidad según demanda, la cual tiene un período un período de contrato por 4 años adjudicado a la empresa EMPRESAS BERTHIER E B I DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA a partir del año 2022.

Figura 5.

Sectorización de rutas del servicio de recolección de residuos brindado por la Sección Servicios de Recolección de la Municipalidad de San José.



Fuente: Sección Servicios de Recolección, Departamento de Servicios Ambientales Municipalidad de San José, 2024.

Por su parte el Programa de Reciclaje realizó durante el año 2023 una recolección de 2 266 toneladas de materiales valorizables y 448 campañas de recolección, y de acuerdo con una comunicación personal con el encargado de dicho programa, el Sr. Álvaro Valerin Maroto (A. Valerin, comunicación mediante correo electrónico, 26 febrero de 2024), existen rutas establecidas por distrito de la siguiente manera:

Lunes: Hospital y Pavas

Martes: Uruca y Mata Redonda

Miércoles: Pavas, Merced y Carmen

Jueves: Comercial centro, Catedral y Hatillo

Viernes: Comercial centro, San Francisco y Zapote

Sábado: Comercial centro, San Sebastián y Hatillo

Las rutas de recolección, de acuerdo informe de encargado del programa, cuentan con 11 697 socios inscritos, de los cuales un 92% corresponden a casas y un 8% a comercios. Para realizar la recolección se requiere una inscripción para incorporar en ruta de recolección. Para el cierre del período 2023 se contaban con 46 rutas con frecuencias diarias, semanales, quincenales y mensuales.

El municipio cuenta con un centro de Reciclaje ubicado en Hatillo 2, donde de acuerdo con informe interno del DSA a la Gerencia presentado para el período 2023-2024 (Departamento de Servicios Ambientales, 2024), se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Rutas de recolección
- Campañas de Recolección
- Descarga de materiales y pesaje
- Selección de materiales
- Embalaje
- Almacenamiento
- Entrega de materiales a gestores
- Labores administrativas
- Educación Ambiental
- Voluntariado
- Seguimiento grupos comunales organizados

Y se cuenta con el siguiente equipo para la prestación del servicio: 1 pick up, 4 camiones 22 m³ tipo furgón y 1 vagoneta 4 m³.

2.5 Herramientas administrativas

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica Institucional, las siguientes son las herramientas administrativas con que cuenta la SSR:

Tabla 3.

Herramientas administrativas utilizadas por la Sección Servicios de Recolección de la Municipalidad de San José

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Procedimientos	MSJ-DSA-P01-SSR-PR01	2.0	26/5/2015	Servicio de recolección de residuos ordinarios
	MSJ-DSA-P01-SSR-PR02	1.0	5/10/2009	Supervisión
Formularios	MSJ-DSA-P01-SSR-PR01-FM01	1.2	25/11/2019	Informe diario actividades camiones recolectores
	MSJ-DSA-P01-SSR-PR02-FM01	1.2	30/3/2020	Inspección de unidades recolectoras
	MSJ-DSA-P01-SSR-PR01-FM02	1.1	25/11/2019	Entrega de artículos e indumentaria
Indicadores	IND01	1.0	25/3/2014	Habitantes por ayudantes de recolección
	IND02	1.0	25/3/2014	Kilogramo de residuos recolectado al día
	IND03	1.0	25/3/2014	Cobertura de recolección
	IND04	1.0	25/3/2014	Toneladas por ayudante por día
	IND05	1.0	25/3/2014	Tonelada por viaje

Nota: elaboración propia con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica, 2020.

2.6 Principales riesgos identificados del servicio

De acuerdo con información proporcionada por parte del Encargado de Control Interno del municipio, el Lic. Leonardo Abarca Mora, dentro de la Gestión de Riesgos, correspondiente al año 2023, la SSR tiene establecida la siguiente información en su matriz de riesgos:

- **Riesgo:** Que las rutas programadas diariamente con recursos propios no se realicen en su totalidad

- **Indicador:** Rendimiento del servicio de recolección con recursos propios (Cantidad de rutas no realizadas diariamente con equipo propio (29 rutas))

- **Causas:**
 - Cierre del relleno sanitario de forma inesperada
 - Vencimiento de licitación por demanda para alquiler de recolectores
 - Falta de vehículo para realizar las supervisiones
 - Falta de personal de supervisión
 - Sustitución tardía de equipo automotor
 - Lentitud de respuesta en el proceso de reparación de recolectores
 - Presupuesto insuficiente para operación anual
 - Accidentes de tránsito
 - Avería en el equipo
 - Inestabilidad del personal interino para la prestación del servicio
 - Falta de personal para realizar las labores de recolección
 - Falta de personal para realizar labores administrativas para el registro y control de la actividad
 - Disminución de personal en todas las áreas por efectos de pandemia
 - Falta de equipo tecnológico para realizar labores administrativas para el registro y seguimiento de la actividad
 - Paros laborales o huelgas

- **Consecuencias**
 - Focos de contaminación
 - Quejas y molestia por parte del contribuyente
 - Mala imagen para la institución
 - Recursos legales
 - Alto costo operativo

- **Controles**
 - Revisión y actualización del Plan de compra para reposición de equipo
 - Licitación por demanda para alquiler de recolectores
 - Control del recurso humano disponible (registro de vacaciones y registro de profilácticas)
 - Registro y seguimiento de incapacidades
 - Control diario de servicio
 - Registro de estado (reparación) de recolectores (flotilla)
 - Revisión y actualización de lineamientos y procedimientos administrativos existentes.
 - Plan de continuidad de servicio
 - Supervisión de campo durante recorridos de rutas

- **Acciones de mitigación**
 - Contar con un estudio operativo Proceso de Clasificación y Valoración de Puestos para determinar la contratación de personal o reclasificación interna del personal
 - Compra de camiones recolectores según plan de sustitución de equipo
 - Redistribución de horario de rutas realizadas con equipo propio

2.7 Hallazgos en estudios y auditorías

De acuerdo con la consulta realizada al Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local de la Contraloría General de la República, sobre la existencia de auditorías sobre la eficacia de la gestión del servicio de recolección en el municipio de San José, se nos indicó

mediante el oficio DFOE-DL-1620, que no existe un informe exclusivo sobre este servicio para el municipio, sin embargo fue remitido el informe N° DFOE-DL-IF-00001-2016 en el cual se contempló la evaluación de la gestión llevada a cabo por los 81 gobiernos locales existentes en ese período, del cual se extrae la siguiente información de interés y se hacen valoraciones comparativas derivadas del Diagnóstico sobre la Gestión de los Residuos Sólidos en el Cantón de San José (DGRS) realizada por la Municipalidad de San José y el Grupo UNSAT (2011):

Importancia del estudio de auditoría: A partir del año 2010 con la emisión de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839, el servicio de recolección de residuos sufre una transformación significativa, pues ya no solo es suficiente que se recolecten los residuos indiscriminadamente y se envíen a los sitios de disposición final, sino que las municipalidades deben garantizar que en su territorio dicho servicio se brinde en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes. Ante todo este panorama, la CGR indica que en su Plan Estratégico Institucional (2013-2020), considero el servicio de recolección de residuos ordinarios a cargo de las municipalidades, como un servicio público de alta prioridad (crítico) y de gran trascendencia en la satisfacción de las necesidades locales de los ciudadanos.

Por su parte en el DGRS del cantón de San José, se indica que en este estudio se logró determinar que la gestión de residuos sólidos es el más importante servicio público municipal brindado de manera directa a los actores del sector residencial, comercial, industrial e institucional del cantón, concluyéndose que no hay otro servicio municipal con una relación tan directa entre el municipio y el usuario del servicio público.

En el estudio de la CGR se encontró que, en 70 de los 81 gobiernos locales, existían comunidades que no tenían acceso al servicio de recolección municipal o en algunos casos las frecuencias definidas de recolección no eran las óptimas, y que en consecuencia los habitantes de estas comunidades, por lo general, recurren a utilizar métodos o prácticas no controladas para disponer de sus residuos, tales como: enterrarlos, quemarlos o botarlos en un lote baldío o en cuerpos de agua, lo que deviene en un eventual perjuicio del ambiente, la salud y un deterioro del paisaje natural.

Los porcentajes de cobertura del servicio de recolección de residuos municipal se identificó es mayor en los cantones ubicados en el área central del país y menor, por lo general, en zonas periféricas que se ubican fuera de dicha área.

Para el caso del cantón de San José se encontró que a pesar de estar dentro de la clasificación de municipalidades con cobertura de recolección de 100%, existe un 0,38% de viviendas que botan, entierran y queman sus residuos.

Además, se identificó que la morosidad promedio en las 81 municipalidades fue de un 40% para el año de estudio (2014).

Por otro lado, con respecto al tema de la recolección de residuos de manera selectiva, se indica que a pesar de que existen valiosos esfuerzos por parte de algunas corporaciones municipales, el acceso y la frecuencia de un servicio que le garantice a los ciudadanos una recolección de este tipo, sigue siendo limitado, ya que en la mayoría de gobiernos locales la recolección selectiva no se realiza, se carecen de datos para demostrar el avance, solo ofrecen campañas de recolección ocasionales o los porcentajes de recuperación de residuos son poco significativos, reflejándose que para el año 2014, el porcentaje nacional de recuperación de residuos municipal destinados al reciclaje y compostaje, no superó el 1,26% , es decir, de 961,5 mil toneladas recolectadas en ese año, se recuperaron para la valorización 12,1 mil toneladas y las restantes 949,4 mil toneladas, se enviaron a rellenos sanitarios y vertederos municipales. Estos datos cobran mayor relevancia si se considera que el Plan Nacional de Residuos Sólidos estimó que en Costa Rica el 93% de los residuos es aprovechable, de igual forma se menciona en el estudio realizado por la Universidad Nacional de Costa Rica en el año 2014 "Estudio de caracterización de residuos sólidos y definición de rutas de recolección para el cantón de San José":

La mayoría de los residuos generados en los hogares costarricenses pueden someterse a algún tipo de aprovechamiento antes de ser dispuestos en los rellenos sanitarios, como lo son por ejemplo, los centros de recuperación de residuos valorizables, e incluso, la generación de compost derivado de los componentes orgánicos desechados. (p.54)

Como se menciona en el informe de la CGR, una mayor cantidad de residuos enviados a los sitios de disposición final, representa, por lo general, en términos monetarios un mayor costo por el servicio de disposición de los residuos, que será trasladado al contribuyente mediante la tasa respectiva.

Por otro lado, la CGR hace referencia a un estudio del Banco Mundial donde se indica que en Costa Rica la generación de residuos sólidos urbanos crecerá alrededor de un 119%, lo que representa todo un reto para los municipios, ya que el Plan de Residuos Sólidos, la Ley N.º 8839 y la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos marcan un cambio de paradigma en la manera que tradicionalmente se ha abordado el tema de los residuos sólidos en el país, cuyo propósito final es disminuir la cantidad de residuos que se destinan para el proceso de disposición final.

2.8 Relación con el Índice de Gestión Municipal

Tal como se mencionó en el apartado 1.3 del Capítulo II, el Índice de Gestión de Servicios Municipales evalúa la gestión de los servicios municipales que prestan los gobiernos locales, y se divide en dos grandes agrupaciones: Servicios Públicos Municipales Básicos y Servicios Públicos Municipales Diversificados, los cuales a su vez se subdividen en tres ejes y 10 servicios, donde se puede identificar que en el grupo de Servicios básicos y el eje de Salubridad Pública se encuentra el servicio de “Recolección, depósito y tratamiento de residuos”, para el cual están definidos 25 indicadores, los cuales se describen a continuación de acuerdo al documento Fichas de indicadores índice de Gestión de Servicios Municipales (CGR, 2023c, pp. 2-26):

- Indicador: 1.1.1.1 Se brinda el servicio de recolección, depósito y tratamiento de residuos
Objetivo: Determinar si la municipalidad brinda el servicio de recolección, depósito y tratamiento de residuos.
- Indicador: 1.1.1.2 Reglamento del servicio
Objetivo: Determinar la existencia de normas que rigen la prestación de los servicios municipales
- Indicador: 1.1.1.3 Planificación del servicio de recolección, depósito y tratamiento de residuos sólidos

Objetivo: Determinar la existencia de insumos básicos en la planificación del servicio para la gestión integral en la recolección ordinaria y selectiva, así como su depósito y tratamiento.

- Indicador: 1.1.1.4 Identificación de la población vulnerable para la prestación del servicio

Objetivo: Determinar si la municipalidad identifica a la población en condición de vulnerabilidad para la prestación del servicio.

- Indicador: 1.1.1.5 Inclusión en la planificación de la población vulnerable para la prestación del servicio.

Objetivo: Determinar si la municipalidad incluye dentro de la planificación a la población vulnerable para la prestación del servicio.

- Indicador: 1.1.1.6 Frecuencia en la actualización de la tasa por el servicio de recolección, de residuos sólidos y/o depósito y tratamiento.

Objetivo: Determinar la frecuencia del estudio tarifario realizado por la municipalidad para establecer la tasa por la prestación del servicio.

- Indicador: 1.1.1.7 Estrategias de promoción de la gestión integral en la ciudadanía

Objetivo: Determinar si la municipalidad cuenta con iniciativas para promover buenas prácticas de gestión integral de residuos en la ciudadanía.

- Indicador: 1.1.1.8 Existencia de una unidad de gestión ambiental encargada de la gestión integral de residuos.

Objetivo: Determinar la existencia de una unidad de gestión ambiental

- Indicador: 1.1.1.9 Centro de recuperación de residuos valorizables

Objetivo: Determinar si la municipalidad cuenta con centros para la recuperación de materiales valorizables.

- Indicador: 1.1.1.10 Cobertura del servicio de recolección, depósito y tratamiento de residuos sólidos

Objetivo: Medir la cobertura del servicio de recolección, depósito y tratamiento de residuos sólidos

- Indicador: 1.1.1.11 Recolección de residuos valorizables

Objetivo: Determinar si se realiza la recolección de residuos valorizables en el cantón.

- Indicador: 1.1.1.12 Cobertura del Servicio de Recolección de Residuos Valorizables

Objetivo: Medir la cobertura del servicio de recolección de residuos valorizables

- Indicador: 1.1.1.13 Porcentaje de valorización en el servicio de recolección de residuos

Objetivo: Determinar el porcentaje de aprovechamiento de los residuos recolectados valorizables en el cantón.

- Indicador: 1.1.1.14 Sensibilización de la ciudadanía en respuesta al servicio de recolección de residuos.

Objetivo: Promover la cultura de recolección separada y sensibilizar a los usuarios en el servicio de recolección de residuos.

- Indicador: 1.1.1.15 Recursos del servicio destinados por distrito

Objetivo: Determinar si la Municipalidad destina recursos del servicio en todos los distritos del cantón.

- Indicador: 1.1.1.16 Ingresos y gastos del servicio de recolección de residuos sólidos y depósito y tratamiento.

Objetivo: Conocer si los ingresos y gastos del servicio de recolección, depósito y tratamiento de residuos se manejan por separado.

- Indicador: 1.1.1.17 Nivel de ejecución de los recursos disponibles del servicio de recolección de residuos y/o depósito y tratamiento.

Objetivo: Determinar el grado de ejecución de los recursos disponibles para la operación y el mejoramiento del servicio.

- Indicador: 1.1.1.18 Recursos destinados al desarrollo del servicio de Recolección de Residuos y/o depósito y tratamiento

Objetivo: Determinar si la Municipalidad destina a desarrollo o inversión del servicio, al menos un 10% de los ingresos de la tasa, conforme lo establece el artículo 83 del Código Municipal.

- Indicador: 1.1.1.19 Morosidad respecto al monto total puesto al cobro cada periodo en el servicio de recolección de residuos y/o depósito y tratamiento

Objetivo: Conocer el porcentaje de recursos no recuperados (morosidad) respecto del total de recursos puestos al cobro durante el periodo económico (1 año)

- Indicador: 1.1.1.20 Nivel de ejecución de los recursos disponibles del servicio de Depósito y tratamiento de residuos.

Objetivo: Determinar el grado de ejecución de los recursos disponibles para la operación y el mejoramiento del servicio.

- Indicador: 1.1.1.21 Recursos destinados al desarrollo del servicio de Depósito y tratamiento de residuos.

Objetivo: Determinar si la Municipalidad destina a desarrollo o inversión del servicio, al menos un 10% de los ingresos de la tasa, conforme lo establece el artículo 83 del Código Municipal.

- Indicador: 1.1.1.22 Morosidad respecto al monto total puesto al cobro cada periodo en el servicio de depósito y tratamiento de residuos.

Objetivo: Conocer el porcentaje de recursos no recuperados (morosidad) respecto del total de recursos puestos al cobro durante el periodo económico (1 año)

- Indicador: 1.1.1.23 Mecanismo para disposición y tratamiento de residuos

Objetivo: Determinar el tratamiento que se le da a los residuos del cantón

- Indicador: 1.1.1.24 Grado de satisfacción del usuario en el servicio de recolección, depósito, tratamiento de residuos brindado al usuario

Objetivo: Determinar el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios municipales

- Indicador: 1.1.1.25 Plan de mejora de acuerdo al grado de satisfacción del usuario en el servicio de Recolección, depósito y tratamiento de residuos.

Objetivo: Generar un plan para mejorar la satisfacción del usuario.

En relación con este servicio la CGR indica que logró identificar mejores prácticas ejecutadas por distintos gobiernos locales del análisis de los resultados del IGSM 2023, y resaltan las siguientes:

Una buena gestión integral de residuos conlleva un conjunto de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, de planificación, monitoreo y evaluación para un desarrollo adecuado de los residuos, desde su generación hasta la disposición final. Al respecto, a nivel del sector municipal, a pesar de que existen municipalidades que a la fecha no cuentan con un Plan Municipal de Gestión Integral de residuos, más del 60% (51 municipalidades) si lo tienen, lo cual permite contar con una seguridad razonable sobre el manejo de los residuos en esos cantones.

[...] una de las actividades donde se observó un avance importante y por ende se tiene que seguir impulsando por medio de las estrategias para motivar al ciudadano a

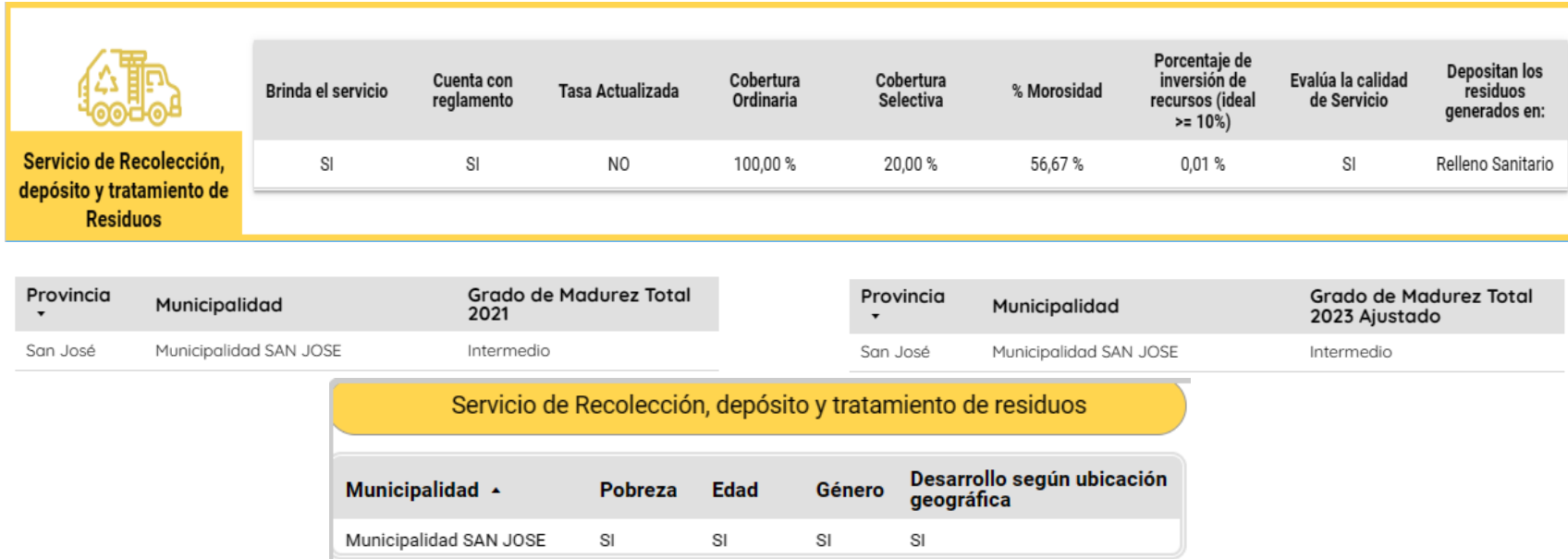
desarrollar prácticas de clasificación y entrega de los residuos, es lo relacionado con el tema de recolección de residuos valorizables (CGR, 2023b, p 31).

Por último, señalan que a nivel general, si se compara el índice obtenido en el 2023, con los resultados del año 2021 ningún gobierno local logró posicionarse en un mayor nivel de madurez, que es el caso de la Municipalidad de San José, que a pesar de cumplir con los indicadores, se mantuvo en el mismo nivel de madurez “intermedio” (figura 6).

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por el municipio capitalino en este servicio durante el año 2023:

Figura 6.

Resultados obtenidos por la Municipalidad de San José en el servicio de “Recolección, depósito y tratamiento de residuos” del eje Salubridad Pública durante el período 2023.



Nota. Tomado de base de datos adjunta al Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023, CGR, 2023.

3. Sección Limpieza Urbana (SLU)

3.1 Normativa competente

Como se mencionó en el anterior punto 2.1, la Ley para la Gestión Integral de Residuos (Ley N°8839) define en su artículo 8 los deberes de las municipalidades en cuanto al tema de la gestión integral de los residuos, de los cuales, los siguientes son los competentes a la SLU:

- e) Proveer de los servicios de limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías, espacios públicos, ríos y playas cuando corresponda, así como del manejo sanitario de animales muertos en la vía pública.
- f) Prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos.
- i) Coordinar el cumplimiento de esta Ley y su Reglamento, la política y el Plan Nacional y cualquier otro reglamento técnico sobre gestión integral de residuos dentro del municipio.

3.2 Objetivo y funciones

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones del municipio (MSJ, 2023), esta sección tiene definido el siguiente objetivo y las siguientes funciones generales:

Objetivo: Realizar la limpieza de calles, caños y aceras de los diferentes distritos del cantón, con el propósito de mantener las vías públicas y otros sectores del Cantón, limpios y libres de focos de contaminación.

Funciones generales:

1. Programar, organizar y supervisar las distintas rutas en las que se brinda el servicio de limpieza urbana.
2. Recolectar los residuos producto del barrido de las diferentes rutas, y de los botaderos informales.
3. Atender quejas o solicitudes de los usuarios, y coordinar las acciones necesarias que den respuesta a la misma.
4. Programar y ejecutar campañas de limpieza de residuos no tradicionales y residuos voluminosos.

5. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.
6. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.
7. Programar y ejecutar el lavado de las vías públicas del cantón.
8. Programar, organizar y atender la chapea de las vías públicas del cantón.
9. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia.

3.3 Presupuesto

De acuerdo con lo establecido en el artículo 83 de la Ley N°7794, Código Municipal, el servicio de limpieza de vías es uno de los servicios definidos por el legislador sobre el cual los usuarios deberán pagar por su prestación, para lo cual las municipalidades cobran una tasa que se fija al menos una vez al año, tomando el costo efectivo más un diez por ciento de utilidad para desarrollarlos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento metodología para la fijación de tasas municipales del cantón central de San José, para el servicio de aseo de vías, se dispone de la siguiente sectorización para el cobro de la tasa: a. Sector residencial, público y religioso, b. Sector comercial periférico y c. Sector casco central, y en el artículo N°4 se describe la metodología para el cálculo de esta tasa:

En el caso de la tasa de aseo de vías, se fijará partiendo del costo efectivo total de este servicio más el 10% para el desarrollo, el cual se divide entre la suma de metros lineales ponderada con los factores de todos los sectores correspondientes a este servicio, el valor resultante corresponde a la tarifa base por metro lineal de frente del sector periferia. Tratándose del sector comercial casco central, la tarifa resulta de tomar la tarifa base por metro lineal de frente, multiplicada por 2.5 veces.

Según información proporcionada por la Dirección Financiera del municipio, la tasa aprobada para el año 2023 para este servicio fue de ¢ 1,801.80, y entró a regir a partir del 9 de junio del año 2023, la tasa calculada para el año 2022 fue de ¢1.732,92.

La fórmula utilizada para este cálculo es la siguiente:

$$\text{Trpr} = \text{Mtr} / (\text{Tmp} + (\text{Tmcc} * 2.5))$$

$$\text{Tcc} = \text{trpr} * 2.5$$

4= trimestres del año.

En donde:

Trpr = Tasa por metro lineal frontal residencial público y religioso.

Tcc= Tasa por metro lineal Frontal Casco Central

Tmp= Total metros lineales frontales residencial público y religioso.

Tmcc= Total metros lineales frontales casco central.

Mtr = Monto a Recuperar.

El porcentaje de morosidad registrado para este servicio a la fecha del 31 de diciembre del 2023 fue de un 58,98%.

El presupuesto total asignado para el año 2023 a esta dependencia fue de 7 274 225 426,12 colones, con una ejecución presupuestaria del 83,8% de acuerdo con datos proporcionados por el Departamento de Presupuesto del municipio.

La estructura del objeto del gasto estuvo dada de la siguiente manera:

Remuneraciones: ₡4 644 886 891,00

Servicios: ₡1 402 206 678,00

Materiales y suministros: ₡501 077 320,03

Bienes duraderos: ₡326 554 537,09

Transferencias corrientes: ₡399 500 000,00

3.4 Organización y Planificación del servicio

Al igual que la Sección de Servicios de Recolección, la Sección de Limpieza Urbana se encuentra ubicada en el PDM 2020-2024, en el eje de eje de Movilidad, Infraestructura y Regeneración Urbana y al programa Gestión Urbano Ambiental.

A nivel del Plan Operativo Anual (POA), esta sección tiene establecidas las siguientes metas para el período 2023:

- **Meta 5130601000 - 00087**

Atender 68235 rutas producto de la gestión del servicio de limpieza urbana a partir del servicio establecido por tasa según frecuencia:

- 3523 en control de malezas.
- 63936 en barrido de vías públicas.
- 776 en servicio de lavado de aceras.

- **Meta 5130601000 - 00392**

Atender un total de 7.462 acciones:

- 70 campañas de recolección de residuos especiales no tradicionales.
- 7392 servicios de recolección para 58 botaderos clandestinos (frecuencia: una vez por semana)

De acuerdo con información extraída de la base general de empedados del municipio proporcionada por la Dirección de Talento Humano, para el año 2024 la SLU cuenta con un total de 453 funcionarios, distribuidos de la siguiente manera:

445 nombrados en puestos operativos:

- 1 operador de equipo liviano
- 11 operadores de equipo pesado-1

- 10 operadores de equipo pesado-2
- 19 supervisores
- 404 trabajadores manuales

8 nombrados en puestos administrativos:

- 1 jefe de Sección
- 2 Técnico profesional 1
- 1 asistente técnico administrativo
- 1 secretaria
- 1 Auxiliar municipal
- 1 oficinista
- 1 técnico municipal-1

De acuerdo con informe interno del DSA a la Gerencia presentado para el período 2023-2024 (Departamento de Servicios Ambientales, 2024) la SLU recolecta un total de 25 029 toneladas de residuos, distribuidas en las siguientes actividades:

- Actividades especiales: 2 488 toneladas, esta actividad consiste en dar soporte en la gestión de residuos a diversos eventos especiales en el cantón como: eventos culturales, deportivos, festejos populares y efemérides, desalojos judiciales, emergencias como incendios o inundaciones.
- Campañas de limpieza de residuos no tradicionales: 1 376 toneladas, se tiene una cobertura 100% en el cantón por distritos prioritarios, se programan 100 campañas al año, y se realizan con la siguiente frecuencia: 4 veces al año en barrios prioridad 1, 3 veces al año en barrios prioridad 2 y 2 veces al año en barrios prioridad 3. Se cuenta con 4 rutas de recolección por semana para esta actividad.
- Puntos fijos: 15 047 toneladas, producto de la actividad de barrido de vías públicas, con un 100% de cobertura en el cantón, el servicio tiene una frecuencia de 2 veces por semana en las áreas periféricas y diario en el centro de San José. Se cuenta con 9 rutas de recolección por día para esta actividad.


- Puntos móviles: 6 118 toneladas, provenientes de la atención de botaderos clandestinos, la cobertura actual está solamente en los distritos prioritarios de atención, la SLU ha realizado una recuperación de 125 puntos. Se realiza la recolección de residuos de 15 puntos por día.

De acuerdo con comunicación personal con el Lic. Jonathan Arias Garro, jefe de la SLU, La existencia de botaderos clandestinos es uno de los mayores problemas que presenta el cantón en cuanto al tema de residuos, ya que generan gran contaminación y su control genera un alto costo al municipio y por ende al servicio, los distritos donde se presentan mayormente este problema son Pavas, Hatillo y San Sebastián (J. Arias, comunicación personal, 13 de agosto de 2020).

Para la actividad de barrido de calles y caños, actualmente el servicio está distribuido en rutas sectorizadas por los distritos centrales y periféricos, con una frecuencia de atención de lunes a sábado, programadas de la siguiente manera:

Figura 7.

Distribución de rutas de diarias de la Sección de Limpieza Urbana para la atención del servicio



Municipalidad de San José
Sección Limpieza Urbana
Distribución de rutas diarias programadas (2019)

Unidad/ Día	Lunes		Martes		Miércoles		Jueves		Viernes		Sábado	
	Centro	Perifericas	Centro	Perifericas	Centro	Perifericas	Centro	Perifericas	Centro	Perifericas	Centro	Perifericas
Lomas		15		15		15		15		15		15
Pavas		22		21		0		22		21		0
Uruca		14		14		4		14		14		4
Mata Redonda		9		9		0		9		9		0
Hospital	15	4	15	4	15	4	15	4	15	4	15	4
Merced	14	7	14	6	14	7	14	6	14	7	14	6
Catedral	10	4	10	4	10	4	10	4	10	4	10	4
Carmen	10	4	10	4	10	4	10	4	10	4	10	4
San Sebastian	2	14	2	17	2	14	2	17	2	14	2	17
San Francisco		12		12		12		12		12		12
Zapote		12		12		12		12		12		12
Hatillo		30		30		30		30		30		30
Bulevares 1	10		10		10		10		10		10	
Bulevares 2	10		10		10		10		10		10	
Barredoras	8		8		8		8		8		8	
Centro Tarde	14		14		14		14		14		14	
Centro/perifericas	93	147	93	148	93	106	93	149	93	146	93	108
Por día	240		241		199		242		239		201	
Por semana	1362											
Por mes	5448											
(-) Feriados	2288											
Total de rutas programadas anualmente	63088											

Nota. Información proporcionada por la Sección de Limpieza Urbana de acuerdo con sus bases de datos.

Figura 8.

Distribución de rutas de la Sección de Limpieza Urbana en los 4 distritos centrales del cantón de San José



Día	Horario	Servicio	Distritos atendidos
De lunes a sábado	De 06:00 a 14:00	4 camiones para Recolección de bolsas de barrida y botaderos clandestinos.	Merced, Hospital, Carmen y Catedral
	De 14:00 a 18:00	1 camión de Recolección de bolsas de barrida	Merced, Hospital, Carmen y Catedral
	De las 23:00 a las 05:00	Barrido mecanizado y lavado de aceras, bulevares y sitios por contaminación de residuos biológicos (excretas y orina) y cartoneo.	Merced, Hospital, Carmen y Catedral

Nota. Información proporcionada por la Sección de Limpieza Urbana de acuerdo con sus bases de datos.

Por otro lado, el Lic. Arias indicó que el objetivo de las campañas de limpieza es la recolección de residuos no tradicionales, con el fin de que las comunidades puedan desechar este tipo de residuos de forma ordenada sin tener que recurrir depositarlos en sitios sin control, para ello se informa a los barrios directamente mediante volantes con la información de las fechas y horarios, esta información no se transmite por medios de comunicación ni redes sociales, ya que terceros aprovechan para traer residuos de otras áreas y depositarlos en los barrios. (J. Arias, comunicación personal, 13 de agosto de 2020).

De acuerdo con informe interno del DSA 2023-2024, la SLU realiza además el lavado de aceras, bulevares, espacios públicos y mobiliario urbano en el centro histórico de San José. Además del barrido mecanizado de aceras y bulevares con una frecuencia de lunes a sábado en horario nocturno, para este servicio se cuenta con un contrato de alquiler de máquinas barredoras.

Por otro lado, la Sección realiza el control de malezas “chapea” de las áreas verdes de las aceras municipales, con una cobertura del 100% en el cantón.

En el mismo informe se menciona que la SLU cuenta con el siguiente equipo para prestar el servicio: 5 camiones recolectores, 6 equipos de lavado (hidrolavadoras y baldeadoras), 7

vagonetas pequeñas y 6 grandes, 5 retroexcavadoras y 8 motos, 70 moto guadañas, además de los servicios de alquiler de equipo bajo las contrataciones 2022LN-000004-0015499999 (camiones recolectores), 2023LD-000678-0015499999 (retroexcavadoras) y 2023LD-000588-0015499999 (vagonetas).

3.5 Herramientas administrativas

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica Institucional, las siguientes son las herramientas administrativas con que cuenta la SLU:

Tabla 4.

Herramientas administrativas utilizadas por la Sección de Limpieza Urbana de la Municipalidad de San José

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Procedimientos	MSJ-DSA-P01-SLU-PR01	1.0	28/1/2010	Rutas de limpieza
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02	1.0	28/1/2010	Limpieza urbana
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM01	1.2	30/3/2020	Programación de actividades semanales
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM02	2.1	30/3/2020	Registro de Barrido
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM03	1.2	30/3/2020	Control y guía limpieza
Formularios	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM04	1.2	30/3/2020	Vale personal
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM05	1.2	30/3/2020	Reporte de Trabajos Extraordinarios
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM06	1.3	23/9/2019	Control entrada y salida de vehículos
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM07	1.2	30/3/2020	Reporte de bolsas por distrito
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM08	1.2	30/3/2020	Recepción solicitudes de raspa

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Formularios	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM09	1.2	30/3/2020	Informe de atención de botaderos clandestinos
	MSJ-DSA-P01-SLU-PR02-FM10	1.2	30/3/2020	Reporte de Recolección Bolsas de barrido
Manuales	MSJ-DSA-P01-SLU-IN01	1.0	9/10/2013	Manual de Instrucciones Sección Limpieza Urbana
Indicadores	IND01	1.0	25/3/2014	Habitantes por barredor

Nota: elaboración propia con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica, 2020.

3.6 Principales riesgos identificados del servicio

De acuerdo con la información proporcionada por parte del Encargado de Control Interno del municipio, el Lic. Leonardo Abarca Mora, dentro de la Gestión de Riesgos, correspondiente al año 2023, la SLU tiene establecida la siguiente información en su matriz de riesgos:

- **Riesgo:**

General: Que el servicio de limpieza de vías no se realice de acuerdo con la programación diaria

Específicos:

- Que el servicio de limpieza de vías en rutas centrales no se realice de acuerdo con la programación diaria
- Que el servicio de limpieza de vías en rutas periféricas no se realice de acuerdo con la programación diaria

- **Indicadores:**

General: Cantidad de rutas periféricas de limpieza no realizadas semanalmente

Específicos:

- Cantidad de rutas centrales de limpieza no realizadas diariamente

- Cantidad de rutas periféricas de limpieza no realizadas diariamente

- **Causas:**
 - Personal insuficiente para la atención del servicio por efecto de pandemia COVID 19
 - Limitaciones físicas de recurso humano para cubrir las necesidades del servicio (operativo).
 - Insuficiencia de personal técnico para soporte a la jefatura de la Sección
 - Insuficiencia de stock de materiales, herramienta y equipo para ejecutar el servicio
 - Inexistencia de conexión a red en unidades de trabajo para efecto de evaluación de desempeño y gestiones administrativas
 - Uso indebido de los recursos institucionales propios del servicio en actividades personales.
 - Inadecuada infraestructura de centros de trabajo.
 - Actividades extraordinarias que afectan la programación y consumo presupuestario de horas extras.
 - Deterioro de la salud del funcionario producto de las funciones realizadas.
 - Afectación de la planificación del rol diario por autorización de permisos especiales a funcionarios por parte de terceros sin coordinación previa con jefatura (sindicales, licencias de estudio, participación en charlas y talleres varios)
 - Condiciones ambientales adversas.
 - Accidentes de tránsito.
 - Respuesta tardía del Taller Mecánico en la reparación y mantenimiento de vehículos necesarios para el servicio

- **Consecuencias**
 - Inundaciones urbanas por acumulación de desechos en alcantarillas
 - Quejas de administrados
 - Afectación a la salud pública
 - Mala imagen para la institución.

- **Controles**

- "Procedimiento para la continuidad del servicio de barrido manual de vías públicas centro y periferia en el marco de crisis sanitaria COVID 19"
- Control de casos COVID diario por condición
- Supervisión de campo.
- Teléfono móvil
- Rol diario de trabajo
- Rol de vacaciones
- Registro de actividad diaria
- Control de uso de horas extra
- Inventario de herramienta y equipo en función de vida útil
- Sistema GPS (vehículos).
- Manual de procedimientos
- Registro de Consumo de combustible.
- Registro de recolección de bolsa de barrido
- Registro de puntos móviles atendidos.
- Registro y atención de quejas.
- Control de pedidos, modificaciones y vales de caja chica.
- Control diario de entradas y salidas de equipo
- Registro consumo de bolsas.
- Registro de mantenimiento preventivo de equipo
- Programas para mejorar la salud del funcionario
- Programación de campañas de recolección de residuos no tradicionales

- **Acciones de mitigación**

- Obtener conexión a red en todas las unidades de trabajo
- Transferir a gerencia la gestión del riesgo para implementar las mejoras necesarias en la infraestructura de las unidades de trabajo.

3.7 Hallazgos en estudios de auditorías

De acuerdo con la consulta realizada al Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local de la Contraloría General de la República sobre la existencia de auditorías a la eficacia de la gestión del servicio de limpieza urbana en la Municipalidad de San José, se nos indicó mediante el oficio DFOE-DL-1620, que no se ha llevado a cabo algún estudio sobre este servicio, y señalaron que dentro de su proceso de planificación se podría considerar en futuras acciones de fiscalización la incorporación de este.

3.8 Relación con el Índice de Gestión Municipal

El servicio que brinda la SLU forma parte al igual que la SSR, al eje de Salubridad pública y la agrupación de servicios básico, y entra en el servicio “Aseo de vías y sitios públicos”, para el cual están definidos 12 indicadores, los cuales se describen a continuación de acuerdo al documento Fichas de indicadores índice de Gestión de Servicios Municipales (CGR, 2023c, pp. 27-38):

- Indicador: 1.1.2.1 Se brinda el servicio de aseo de vías y sitios públicos

Objetivo: Determinar si la municipalidad brinda el servicio de aseo de vías y sitios públicos.

- Indicador: 1.1.2.2 Reglamento del servicio de aseo de vías y sitios públicos

Objetivo: Determinar la existencia de normas que rigen la prestación de los servicios municipales.

- Indicador: 1.1.2.3 Planificación del servicio de aseo de vías y sitios públicos

Objetivo: Determinar la existencia de elementos mínimos en la planificación del servicio de aseo de vías y sitios públicos.

- Indicador: 1.1.2.4 Identificación de la población vulnerable para la prestación del servicio

Objetivo: Determinar si la municipalidad identifica a la población vulnerable para la prestación del servicio.

- Indicador: 1.1.2.5 Frecuencia en la actualización de la tasa por el servicio de aseo de vías y sitios públicos.

Objetivo: Determinar la frecuencia la municipalidad realiza el estudio tarifario para establecer la tasa por la prestación del servicio.

- Indicador: 1.1.2.6 Cobertura del servicio de aseo de vías y sitios públicos

Objetivo: Determinar la cobertura del servicio de aseo de vías y sitios públicos, de la totalidad de los metros lineales que deberían ser atendidos.

- Indicador: 1.1.2.7 Recursos del servicio destinados por distrito.

Objetivo: Determinar si la Municipalidad destina recursos del servicio en todos los distritos del cantón

- Indicador: 1.1.2.8 Nivel de ejecución de los recursos disponibles del servicio de Aseo de vías y sitios públicos.

Objetivo: Determinar el grado de ejecución de los recursos disponibles para la operación y el mejoramiento del servicio.

- Indicador: 1.1.2.9 Recursos destinados al desarrollo del servicio de aseo de vías y sitios público

Objetivo: Determinar si la municipalidad destina a desarrollo o inversión del servicio, al menos un 10% de los ingresos de la tasa, conforme lo establece el artículo 83 del Código Municipal.

- Indicador: 1.1.2.10 Morosidad respecto al monto total puesto al cobro cada periodo en el servicio de aseo de vías y sitios públicos.

Objetivo: Conocer el porcentaje de recursos no recuperados (morosidad) respecto del total de recursos puestos al cobro durante el periodo económico (1 año)

- Indicador: 1.1.2.11 Grado de satisfacción del usuario en el servicio de aseo de vías y sitios públicos.

Objetivo: Determinar el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios municipales

- Indicador: 1.1.2.12 Grado de satisfacción del usuario en el servicio de aseo de vías y sitios públicos.

Objetivo: Plan de mejora de acuerdo al grado de satisfacción del usuario en el servicio de aseo de vías y sitios públicos.

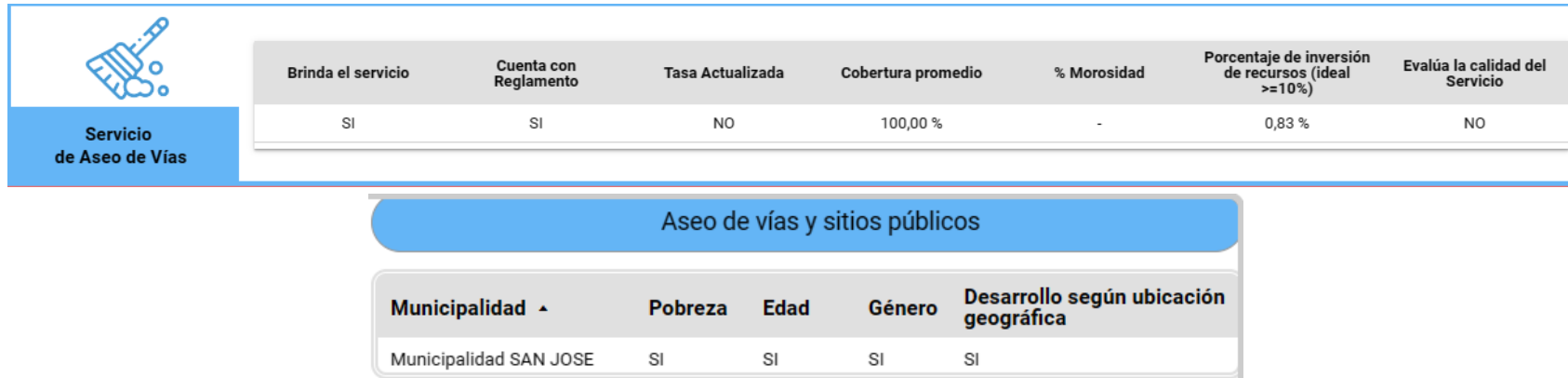
En relación con este servicio la CGR indica lo siguiente sobre el análisis realizado en los municipios durante el período 2023:

[...] en cuanto al servicio de aseo de vías, solo 26 de las 78 municipalidades que lo brindan, consideran e identifican dentro de su planificación la cobertura del servicio en el cantón, y solo 7 cuentan con un estudio o diagnóstico que determine las necesidades en cuanto a la prestación de este servicio. Dichos temas se vuelven relevantes, dado que son puntos medulares para la buena gestión de un servicio, así como para la determinación de los recursos necesarios para su función y financiamiento (CGR, 2023b, p 17).

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por el municipio capitalino en este servicio para el año 2023.

Figura 9.

Resultados obtenidos por la Municipalidad de San José en el servicio de “Recolección, depósito y tratamiento de residuos” del eje Salubridad Pública durante el período 2023



Nota. Tomado de base de datos adjunta al Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023, CGR, 2023.

4. Sección de Parques y Arboricultura Urbana (SPAU)

4.1 Normativa y jurisprudencia competente

El artículo 83 del Código Municipal, Ley N°7794, se establece el mantenimiento de parques y zonas verdes como uno de los servicios que los municipios deben brindar y cobrar una tasa por su prestación.

Reglamento para la Gestión Ambiental, Gestión de Riesgo, Atención de Emergencias y Desastres Municipalidad de San José (MSJ, 2005)

El capítulo III de este reglamento denominado Programa de promoción, mejoramiento, desarrollo y depuración ambiental de los servicios urbanos, establece en la Sección II “Sobre el control y uso de las áreas dedicadas a parques municipales” en los artículos del 107 al 115, la normativa general para dirigir y regular el servicio en las áreas de los parques atendidos por el municipio.

Por su parte el capítulo IV “Programa ambiental de desarrollo y participación institucional en proyectos urbanos”, en la Sección II “De los proyectos de arborización, áreas verdes y zonas de protección” en los capítulos del 123 al 135 hace referencia a la regulación de la foresta urbana del cantón y los proyectos de arborización en áreas públicas.

Al no existir una ley específica de respaldo, como para el caso de las dos secciones anteriores, se presentan a continuación extractos de interés sobre jurisprudencia encontrada en el tema del mantenimiento de parques y áreas verdes de dominio municipal:

Resolución N° 04807 – 2010 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2010):

El carácter municipal del mantenimiento de los parques está referido a los parques o zonas verdes que son de dominio local o comunal, es decir que no puede predicarse si está en presencia de un bien demanial estatal o a cargo de una entidad descentralizada, así como tampoco si el parque constituye un bien patrimonial ya sea de un organismo público o de un organismo privado. De modo que para que la Municipalidad asuma como un poder-deber el mantenimiento de un parque, de una plaza se debe estar ante un bien local. De lo contrario,

no podría establecerse una obligación de cuidado y mantenimiento del bien, porque el costo del servicio de mantenimiento es asumido por todos los contribuyentes del distrito donde está ubicado el parque o el área verde.

La manutención de los parques se constituye en un servicio público de carácter municipal y que corresponderá a la Municipalidad de la jurisdicción respectiva tomar las acciones necesarias para su debido cuidado y embellecimiento:

“Compete a las municipalidades administrar y prestar los servicios públicos municipales. La cláusula competencial resulta clara cuando se ha definido que un servicio es municipal. El problema es que no siempre esa definición existe y, por el contrario, hay que estarse a la definición de lo local. En principio, servicio público municipal es identificable con servicio público local: [...]

Para realizar la labor de mantenimiento de parques y zonas verdes dentro del cantón, las Municipalidades cuentan con el recurso legal de cobrar tasas a sus administrados. El cobro de estas tasas por parte de la Municipalidad se justifica en la necesidad de cubrir los gastos requeridos para el mantenimiento de los parques de su jurisdicción, sin necesidad de recurrir a otros medios de financiamiento para el logro de ese fin. Dicho uso está sujeto a las normas destinadas a mantener el orden público y a las regulaciones que emita la Administración para garantizar un buen uso y mantenerlo en condiciones idóneas, de manera de asegurar el uso común por cuanto el uso de los bienes públicos, aun cuando es libre y gratuito, comporta también deberes de carácter cívico, cuya vulneración puede constituir una infracción administrativa o penal y ser sancionada en consecuencia.

Estamos en presencia del uso y mantenimiento de los parques y zonas verdes que gozan de este atributo demanial por cuanto se encuentran entregados al uso público por parte de la Municipalidad, que a pesar que son locales igualmente pertenecen al Estado y las Municipalidades como entes descentralizados, que se encuentran encargadas de su administración, organización y mantenimiento, por lo que con base a la autonomía, constitucionalmente, están autorizadas para realizar las actividades que beneficien a los habitantes de su cantón, entre ellas el servicio de mantenimiento de los parques y zonas verdes que se encuentren dentro de su territorio no solo para el ornato de la comunidad sino

para la recreación y salud de sus habitantes, lo cual es acorde a lo establecido al artículo 169 de la Constitución y el artículo 4 del Código Municipal.

Resolución N° 840-2010 (Tribunal Contencioso Administrativo, 2010):

En esta resolución el Tribunal indicó que debe entenderse como zonas verdes públicas, lo siguiente:

“Por zonas verdes se tienen aquellas áreas resultantes de proyectos urbanísticos, que tiene su origen en la carga que se impone al urbanizador (o desarrollador) en el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, de ceder "gratuitamente" a los entes municipales una porción de terreno -entre el cinco y el veinte por ciento del terreno que se dispone al proyecto-, para uso de las vías públicas, parques y facilidades comunales, cuyo costo se traslada al valor de las parcelas o lotes resultantes. Es así como "nominalmente" pertenecen a las municipalidades (en tanto ostentan la nuda propiedad del bien), pero que en sentido estricto se califican como bienes comunales, en tanto están destinadas al aprovechamiento vecinal, precisamente por cuanto su fundamento (constitucional), la dotación de los servicios mínimos del fenómeno de la urbanización -que a grosso modo implica la "creación de ciudades"-, según lo ha precisado de manera clara y precisa la Sala Constitucional en diversos pronunciamientos. La cesión gratuita a las municipalidades de terrenos a fraccionar o urbanizar, se hace para destinar en ellos ciertos servicios para la comunidad, como lo son las vías públicas y las zonas verdes, éstas últimas-que son las que nos interesan- se utilizarán para construir parques, jardines, centros educativos, zonas deportivas y de recreo”.

Dictamen: 230 del 23/08/2001 (Procuraduría General de la República, 2001)

En el dictamen se indica lo siguiente sobre las áreas de juegos infantiles:

Las áreas de juegos infantiles o parques infantiles son espacios libres, no edificables, de uso público, con predominancia de zonas verdes (césped, formaciones arbóreas, arbustos, etc.), destinados al esparcimiento de la población infantil, en especial, con la dotación de un conjunto conveniente de instalaciones y obras para hacer agradable el sitio y crear las condiciones que propicien los diversos juegos: columpios o hamacas, toboganes, trapecios, etc.

El debido equipamiento de las áreas que se comentan abarca juegos, pavimentos, aceras, vallas, arborización, bancas, etc. (Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, art. III.3.6.2.5). Asimismo, se prevé que los "juegos sean adecuados a la zona, durables y seguros" (art. III.3.6.2.6 *ibid.*).

En general, los acondicionamientos de un parque pueden variar dependiendo de que sea urbano, deportivo, escolar, jardín parvulario, para niños pequeños o de edad no escolar (Cfr. sobre el tema: Alomar, Gabriel. Sociología urbanística. Ed. Aguilar. Madrid. 1961, pg. 82 ss, y arts. III.3.6.2.8 y III.3.6.2.9 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones).

Las áreas de juegos infantiles tienden a procurar el disfrute de un medio adecuado para el desarrollo de la persona; contribuir a mejorar la calidad de vida de los usuarios y al embellecimiento de las urbanizaciones.

Las áreas de juegos infantiles integran la categoría zona verde, que se definen como "áreas libres enzacatadas o arborizadas, de uso público comunal, destinadas a la recreación" (Reglamento de Construcciones, art. I.3).

En fin, son bienes de los que todos pueden aprovecharse, con las limitaciones impuestas por las normas de policía y las que exija su conservación, destinados al uso público, y están fuera del tráfico jurídico mientras legalmente no se disponga lo contrario.

La apertura al uso común general implica la utilización indiferenciada, que puede realizar cualquier persona, sin acepción alguna, ni necesidad de habilitación o calidad especial, acorde con la naturaleza de los bienes y sin deteriorarlos.

Es clásica la definición que del uso común hace el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de España (art. 59 en texto de 1955; 75 en el de 1986), seguida por la doctrina de ese país, como "el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados".

La Administración titular o administradora ha de proteger el uso público e integridad física y jurídica de los bienes, contra actos lesivos y degradantes: "Toda área de terreno entregada por ley al dominio municipal, pero destinada al uso común, ya se trate de parque o de

reservas, gozan del mismo régimen, para cuya defensa se ejercen potestades que no pueden ser discutidas por medio de acciones civiles”.

"La facultad que tiene la Municipalidad de variar el destino de los terrenos cedidos, únicamente puede aplicarse a los terrenos que se dediquen a cubrir las facilidades comunales, no así a los que deben destinarse a parque, en primer lugar, por cuanto, la norma es clara al señalar que este cambio puede verificarse con el remanente de terreno una vez que haya cubierto la necesidad de parque, y en segundo lugar, por cuanto en el párrafo segundo de esta disposición, expresamente se dispone que el área para parque no puede ser menor de una tercera parte del porcentaje de terreno que se cede" (Sala Constitucional, sentencias 4205-96 y 5720-97).

La apertura de una alameda dentro de un parque o campo de juegos infantiles, los desvirtúa y modifica el uso público a que están destinados, con desborde la competencia municipal e infracción del ordenamiento jurídico. Amén de que cada urbanización ha de estar provista de las vías de acceso necesarias, las que no es dable construir a costa del destino de otros bienes públicos.

Con respecto al cierre de estas áreas se menciona:

Es obligación del urbanizador cerrar las inmediaciones a sitios peligrosos con un sistema seguro (art. III.3.6.2.6). Y dentro de los documentos a presentar con los planos de construcción se incluye la descripción del "equipamiento de las áreas de juegos infantiles" (art. VI.2.3.1, pto.4, en vigor al construirse la urbanización. Art. 9 Decreto 27967).

La adecuada defensa del inmueble a que se aplica el régimen de dominio público supone el conocimiento preciso de los límites que lo identifican y demarcan; por lo que ha de velar la entidad que tiene a cargo su administración. Un bien demanial no delimitado es más vulnerable a los usos abusivos y usurpaciones. El cierre, con portón, de las zonas de juegos infantiles cumple entonces la función instrumental para la tutela del área, en tanto señala el perímetro territorial. El privilegio de exclusión de los bienes públicos, afirma la Sala Constitucional, "no ofrece ninguna dificultad de constitucionalidad, siempre que se trate de inmuebles sobre cuya titularidad y demanialidad no hay duda de ninguna especie" (voto 3245-96, por todos).

Mas aquí es también una medida protectora para los niños, sobre todo de corta edad, quienes no siempre tienen una noción clara de los riesgos, peligros e implicaciones de sus actos, al impedir que salgan en forma intempestiva a la calle y sean atropellados, la entrada de animales domésticos nocivos, etc. (Las zonas de juegos pueden ser usadas por párvulos, menores de 3 años; niños en sentido estricto, de 3 a 7 años; y niños de edad escolar, mayores de 7 y menores de 13 años. Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones; artículo III.3.6.2.8 y III.3.6.29).

El dictamen finaliza con las siguientes aclaraciones de interés:

1. El cierre de las áreas de juegos infantiles en las urbanizaciones, acompañado de portón, va implícito en la obligación legal impuesta al urbanizador de entregarlas con el correspondiente equipamiento, cuyas obras incluyen vallas, y es también una medida protectora de los niños o usuarios que lo visitan; para la adecuada defensa del bien ante posibles usos indebidos o deterioros, en especial durante la noche; y para preservar su afectación.
2. No obstante, el cierre ha de garantizar el uso público común del área, con acceso cómodo, en las horas habituales de visita; permitir la visibilidad hacia el interior, a efecto de vigilar los niños desde afuera y, en general, controlar los actos que se realizan en el lugar. Lo anterior, sin descuidar el aspecto estético, ni constituir servidumbres de paso, construir alamedas o cambiar el uso del área.
3. La procedencia, forma, materiales a utilizar y demás particularidades del cierre en los casos en que se halla omitido, es cuestión que compete decidir a la Municipalidad, observando la necesaria razonabilidad y proporcionalidad con los fines públicos que los bienes deben satisfacer.
4. Es entendido que el artículo III.3.6.2.6 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, destaca esencialmente el deber de aislar, con un sistema seguro, las áreas de juegos infantiles de los sitios peligrosos con que colinden, más que la obligación de cierre en sí, pues –se repite- el urbanizador ha de entregar esa área con el equipamiento necesario, que comprende las vallas.

Sentencia N° 4205-96, del 20 de agosto de 1996 (Sala Constitucional, 1996)

XXII. Las áreas verdes destinadas al uso público, en virtud de su uso y naturaleza, es parte del patrimonio de la comunidad y deben quedar bajo la jurisdicción de los entes municipales para que los administre como bienes de dominio público, con lo cual participan del régimen jurídico de estos bienes, que los hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, no pueden ser objeto de propiedad privada del urbanizador o fraccionador, tal y como lo dispone el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana. Para que opere la cesión obligatoria debe tratarse de una urbanización o fraccionamiento aprobado por la municipalidad respectiva, de conformidad con las directrices del plan regulador; además, que se hubiere concluido la construcción de la urbanización, que se trate de bienes destinados al uso público y que el traslado se dé mediante título registrado, esto último, como tesis de principio.

Oficio DJ-0610-2012 (Contraloría General de la República, 2012)

[...] los parques y demás áreas verdes urbanas de uso público son bienes del dominio público bajo administración municipal, destinados el embellecimiento del entorno urbano, el esparcimiento, la relajación, la salud física y mental y la calidad de vida de la población. Por tal razón se encuentran intrínsecamente vinculados a los derechos fundamentales de la salud y un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de ahí que el uso público de estos bienes no puede ser modificado, por actuación administrativa o de particulares.

Por último, cabe mencionar que lo referente a la administración y mantenimiento de instalaciones deportivas, es competencia del Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José, de acuerdo con lo establecido en el artículo 173 del Código Municipal (Ley N°7794).

Dictamen N° C-189-2019 (Procuraduría General de la República, 2019)

[...] la Procuraduría concluye que:

1. Según el criterio de la Sala Constitucional, no es posible financiar el servicio de policía municipal mediante una tasa.

2. La reforma introducida al artículo 83 del Código Municipal mediante la Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal, no permite incluir el financiamiento general del servicio de policía municipal en la estructura de costos de los demás servicios municipales. Lo que permite esa norma es contemplar, dentro de la tasa por servicios y mantenimiento de parques y zonas verdes, el costo efectivo de la seguridad y vigilancia que se lleve a cabo en esas áreas, siempre que se garantice que esas labores de seguridad y vigilancia no forman parte de otro servicio municipal que cuente con otra fuente de financiamiento.

3. Los costos que podrían incluirse en la tasa de mantenimiento de parques y zonas verdes, son los correspondientes a aquellas medidas de seguridad y vigilancia que no estén englobadas en las labores ordinarias de la policía municipal.

4. Las Municipalidades pueden incluir el costo de la seguridad y vigilancia de parques y áreas verdes en la tasa correspondiente a su mantenimiento y servicios, siempre que efectivamente se ejecuten medidas de seguridad y vigilancia en esas áreas y que esas labores no estén cubiertas en otro servicio municipal que cuente con otra fuente de financiamiento. Y, lo recaudado por el cobro de esa tasa, no puede ser destinado a la prestación de otro servicio distinto, que no esté englobado en el correspondiente al mantenimiento de los parques y áreas verdes.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022 (Decreto Ejecutivo N° 41136- MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT)

Eje 3 Acceso universal a los servicios públicos y recreativos (p. 40).

Objetivo estratégico: Fomentar el acceso permanente de toda la población a los servicios e infraestructura pública necesaria para una subsistencia digna y buena calidad de vida urbana, considerando las particularidades de los asentamientos humanos del país.

Las instituciones públicas y empresas que brindan servicios públicos deberán:

- 1) Establecer planes de desarrollo de los servicios brindados alineados con la PNDU, los instrumentos de planificación existentes y las políticas, cuando sea pertinente y posible, considerando la capacidad actual y la necesidad futura.
- 2) Mejorar los servicios de agua potable y de aguas residuales, reconociendo que por el costo se requerirán subsidios cruzados para financiarlos.
- 3) Promover el mejoramiento de espacios verdes, recreativos y públicos, particularmente por medio del adecuado diseño, mantenimiento e iluminación y aplicando la eficiencia para un menor impacto ambiental.
- 4) Promover la competitividad de las ciudades y asentamientos humanos mediante la disponibilidad de espacios y servicios públicos de calidad.

Capítulo XII. Lineamientos Técnicos (pp. 104-108)

Apartado 4 Servicios urbanos básicos e infraestructura social

Inciso 4.7. Áreas verdes, recreativas y espacios públicos

Incisos del 221 al 239.

4.2 Objetivo y funciones

Según el Manual de Organización y Funciones del municipio (MSJ, 2023), la SPAU tiene definido el siguiente objetivo y funciones:

Objetivo: Brindar el mantenimiento y conservación de los parques municipales y áreas verdes, así como de la infraestructura, mobiliario urbano y arborización.

Funciones generales:

1. Realizar y supervisar actividades vinculadas a las prácticas agro culturales-silviculturales en los parques y áreas verdes del cantón.
2. Planificar el servicio de mantenimiento integral de los parques y áreas verdes, considerando las características específicas y la capacidad instalada.

3. Velar por la instalación, mantenimiento y el buen funcionamiento de los sistemas de riego y de las fuentes ubicadas en los parques y áreas verdes del municipio.
4. Desarrollar proyectos de arborización urbana en los parques y áreas verde del municipio.
5. Realizar el mantenimiento y construcción del mobiliario urbano en los parques y áreas verdes del municipio.
6. Desarrollar proyectos de paisajismo en las áreas verdes de los parques del municipio.
7. Desarrollar proyectos de remodelación y diseño en parques y áreas verdes del municipio.
8. Solicitar y brindar información fitosanitaria y de control y seguridad de la foresta urbana del cantón de San José cuando sea requerida.
9. Administrar la producción, desarrollo y plantación del material vegetal que se produce en los viveros municipales.
11. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.
12. Desarrollar y apoyar actividades comunales asociadas al medio ambiente en las áreas de los parques municipales.
13. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.
14. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia.

4.3 Presupuesto

Como se mencionó en el punto 4.1, el artículo 83 del Código Municipal establece que “se cobrarán tasas por servicios y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. El cálculo anual deberá considerar el costo efectivo invertido más el costo de la seguridad que desarrolle la municipalidad en dicha área y que permita el disfrute efectivo”

En el Reglamento metodología para la fijación de tasas municipales del cantón central de San José, se establece en el artículo 4:

Para el caso del servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes y la de alcantarillado pluvial, la tasa se fijará partiendo del costo efectivo total de este servicio más el 10% para el desarrollo, el cual se divide entre el metraje total del servicio, siendo que el valor resultante corresponde a la tarifa por metro lineal de frente.

Además, en el artículo 2 del mismo reglamento, se indica que para los servicios de Alcantarillado Pluvial y Mantenimiento de Parques y Zonas Verdes no se establece ninguna sectorización para su cobro.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Financiera del municipio, la tasa trimestral aprobada para el año 2023 para este servicio fue de ¢ 0.000192, y entró a regir a partir del 9 de junio del año 2023, la tasa calculada para el año 2022 fue de ¢0.000184.

La fórmula utilizada para este cálculo es la siguiente:

$$\text{TTCVP} = \text{MTR} / \text{VC} / 4$$

En donde:

TTCVP = Tasa Trimestral por colón de valor de propiedad.

MTR =Monto a recuperar.

VC = Valor total del cantón de San José.

4 = trimestres del año.

El porcentaje de morosidad registrado para este servicio a la fecha del 31 de diciembre del 2023 fue de un 55,20%.

El presupuesto total asignado para el año 2023 a esta dependencia fue de 4 323 730 599,52 colones, con una ejecución presupuestaria del 72,1% de acuerdo con datos proporcionados por el Departamento de Presupuesto del municipio.

La estructura del objeto del gasto estuvo dada de la siguiente manera para este servicio:

Remuneraciones: ¢ 2 712 082 120

Servicios: ¢ 732 113 791

Materiales y suministros: ¢ 377 182 453

Bienes duraderos: ¢ 338 852 236

Transferencias corrientes: ¢ 163 500 000

4.4 Organización y Planificación del servicio

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2020-2024 (MSJ, 2021), la SPAU pertenece al mismo eje las secciones de SSR y SLU, “Movilidad, Infraestructura y Regeneración Urbana” sin embargo tiene proyectos tanto en el programa de Infraestructura como en Gestión Urbano ambiental.

A nivel del Plan Operativo Anual (POA), esta sección tiene establecidas las siguientes metas para el período 2023:

- **Meta 5130605000 - 00092**

Realización de 3945 intervenciones para el mantenimiento de las áreas verdes del cantón:

1) 70 intervenciones en mantenimiento de estructuras metálicas y obra gris en parques y áreas verdes.

2) 3875 intervenciones en mantenimiento y limpieza de parques, bulevares y áreas verdes.

- **Meta 5130605000 - 00092 – 1**

Realización de la poda / corta de 6000 individuos ubicados en las áreas verdes municipales (parques, calles, avenidas y bulevares)

- **Meta 5130605000 - 00391**

Plantación de 1500 individuos en las áreas verdes municipales de los 11 distritos del cantón de San José

De acuerdo con información extraída de la base general de empleados del municipio proporcionada por la Dirección de Talento Humano, para el año 2024 la SPAU cuenta con un total de 211 funcionarios, distribuidos de la siguiente manera:

195 nombrados en puestos operativos:

- 2 operador de equipo pesado-2
- 12 operador de equipo pesado-1
- 2 operador de equipo liviano
- 10 supervisor-1
- 4 supervisor 2
- 19 operador de equipo especializado
- 146 trabajadores manuales

16 nombrados en puestos administrativos:

- 1 jefe de Sección
- 2 profesional-2
- 1 encargado de proceso-1
- 1 profesional-1
- 2 técnico profesional-1
- 4 asistente técnico administrativo
- 1 secretaria
- 1 bodeguero
- 2 técnico municipal-1
- 1 trabajador misceláneo

Como se mencionó anteriormente, existen 25 funcionarios nombrados en la Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal financiados con recursos del programa II provenientes de la tasa de parques, los cuales no están contemplados en los datos anteriores.

De acuerdo con informe interno del DSA a la Gerencia presentado para el período 2023-2024 (Departamento de Servicios Ambientales, 2024) la SPAU atiende un total de 517 áreas comprendidas entre parques, zonas verdes, bulevares e isletas, para un total de área de 1.701.267,56 m² al año 2023, según comunicación personal con el Ing. Raúl Acosta Solórzano, actual jefe de la SPAU, esta información varía de acuerdo a las áreas que se van incorporando ya sea producto de recuperación de áreas que estaban ocupadas por asentamientos informales, o por una constante actualización de la información catastral de las zonas de atención que competen a esta dependencia atender (R. Acosta, comunicación personal, 23 de febrero de 2024).

De acuerdo con comunicación personal con el Ing. Raúl Acosta, la sección está organizada en tres áreas operativas para la atención de su servicio y un área para la gestión administrativa del servicio, organizados de la siguiente manera:

1) Área de servicios agronómicos: consiste en el mantenimiento de las áreas verdes como: corta de zacate, control de malezas, ornamentación y jardinería, recolección de residuos vegetales producto de las actividades de corta. Además, se realizan labores de barrido y limpieza, y mantenimiento de sistemas de riego y fuentes.

Para la prestación de este servicio la SPAU cuenta con rutas establecidas en los 11 distritos, donde se dispone la siguiente frecuencia de atención de acuerdo con sectorización establecida:

- Parques centrales: se tienen bajo esta categoría 48 áreas de parques y zonas verdes, la meta de atención para estas áreas es de al menos cada quince días brindar una atención total de limpieza, mantenimiento de las áreas verdes y jardinería de cada parque.
- Parques periféricos: se tienen 469 parques y zonas verdes bajo esta categoría, la meta de atención para estas áreas es de al menos una vez al mes el mantenimiento de las zonas verdes y limpieza.

Esta área cuenta con 8 cuadrillas, 3 para atender los parques periféricos, 2 para la atención de los parques centrales, 1 para proyectos de mejora y creación de espacios verdes en actividades municipales, 1 para atender el vivero ornamental, y 1 para ver los mantenimientos de los sistemas de riego y fuentes de los parques, además cuenta con 1 profesional y 2 técnicos en el área de las ciencias agronómicas.

2) *Área de Servicios Forestales*: este servicio tiene tres actividades principales:

- El mantenimiento de la foresta urbana del cantón ubicada en las áreas verdes municipales (parques, calles, avenidas y bulevares), que consiste en podas y cortas sanitarias y la recolección de residuos vegetales producto de estas labores, anualmente se atienden 6000 árboles.
- Preparación de sitio y plantación de árboles y arbustos en las áreas verdes municipales de los 11 distritos del cantón, anualmente se plantan 1500 individuos.
- Producción en vivero forestal.

Esta área cuenta con 3 cuadrillas, una para el mantenimiento forestal, 1 para la plantación de árboles y 1 para labores del vivero forestal, esta área está coordinada por 1 profesional en el área de las ciencias forestales.

Además, dentro de sus actividades lleva a cabo la coordinación de las actividades que contemplan la participación ciudadana y la educación ambiental, tienen a cargo los proyectos de Huertas urbanas, talleres de compostaje, voluntariado, proyecto de conservación y sensibilización de abejas sin aguijón, y junto con la jefatura llevan el proyecto de enriquecimiento ecológico a través de los jardines bióticos.

3) *Área de Servicios de obra Civil en parques*: consiste en el diseño, construcción y mantenimiento de la obra gris de los parques, abarca mobiliario urbano, campos de juegos infantiles y de gimnasios al aire libre, senderos y aceras internas, mallas, parrillas, entre otras estructuras presentes en los parques. Además, esta área se encarga de supervisar y coordinar todos los proyectos y contrataciones que involucren una intervención en el diseño y mobiliario de los parques.

Esta área está compuesta por dos cuadrillas, una para atender todo lo referente a la obra gris y otra para atender lo referente a las estructuras metálicas. Anualmente se atienden 70 áreas

de parques en este servicio, y el área está coordinada por un profesional en el área de ingeniería civil y cuenta con una asistente técnico-administrativa con formación en arquitectura.

De acuerdo a informe interno del DSA (Departamento de Servicios Ambientales, 2024) la SPAU cuenta con el siguiente equipo de producción y automotor para prestar el servicio: 96 moto guadañas, 28 máquinas planas, 25 corta setos, 9 tractores cortadores de césped giro zero, 40 motosierras, 34 sopladoras, 5 plantas eléctricas, 1 router cnc, 1 dobladora de lámina, 4 máquinas de soldar, 1 dobladora de tubo, 1 cortadora de plasma, 1 rompedor concreto, 1 equipo de acetileno, 1 sierra cinta, 1 plancha compactadora, 1 batidora, 1 compactador, 1 rotomartillo, 1 vibrador, 1 zanjadora, 1 máquina para hacer bordillos, 1 cepilladora, sierra circular, torno, compresor, trompo, aserradero portátil pequeño, 1 lijador de disco, 2 vagonetas grandes y 1 pequeña, 6 camiones tipo arenero, 6 pick up, 2 motocicletas, 1 camión doble cabina, 1 camión recolector 25 ton, 1 camión cisterna 11 m³, 1 retroexcavadora, 2 grúas articuladas, 2 mini cargador y 1 chipeadora de madera grande y una pequeña. Esta Sección no cuenta con contrataciones para alquiler de equipo durante el año 2023.

Por otro lado, la sección cuenta con dos contrataciones vigentes bajo la modalidad según demanda para la adquisición de plantas ornamentales y zacate (2023LD-000097-0015499999) y otra para la adquisición de árboles (2023LD-000501-0015499999).

4.5 Herramientas administrativas

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica Institucional, las siguientes son las herramientas administrativas con que cuenta la SPAU:

Tabla 5.

Herramientas administrativas utilizadas por la Sección de Parques y Arboricultura Urbana de la Municipalidad de San José

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Procedimientos	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01	2.1	30/11/2016	Mantenimiento y construcción de parques y áreas verdes
Instrucciones	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-IN01	2.0	30/11/2016	Manual de instrucciones de trabajo de la Sección de Parques y arboricultura urbana
Formularios	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM01	1.3	20/1/2020	Reporte de campo y control de insumos diario- Mantenimiento forestal
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM02	1.3	20/1/2020	Salida materiales, herramientas y equipo de la bodega y el plantel
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM03	2.1	20/1/2020	Informe diario actividades de mantenimiento-Área servicios agronómicos
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM04	1.3	20/1/2020	Mantenimiento electromecánico bombas y motores
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM05	1.3	20/1/2020	Inspección sistemas de riego (Rutina y mantenimiento)
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM06	1.3	20/1/2020	Inspección sistemas de riego
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM07	1.4	20/1/2020	Solicitud de trabajo
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM08	1.3	20/1/2020	Orden de trabajo
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM09	1.3	20/1/2020	Boleta solicitud de revisión y reparación taller
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM10	1.4	20/1/2020	Boleta disposición desechos verdes
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM11	1.3	20/1/2020	Control de gasto diario gasolina y aceites
	MSJ-DSA-P01- SPAU-PR01-FM12	1.3	20/1/2020	Servicio de mantenimiento y reparación motosierras y cortasetos

Tipo de herramienta	Código	Versión	Fecha de liberación	Nombre
Formularios	MSJ-DSA-P01-SPAU-PR01-FM13	1.2	20/1/2020	Control aplicación de herbicidas para el control de malezas
	MSJ-DSA-P01-SPAU-PR01-FM14	1.1	20/1/2020	Informe diario de actividades
	MSJ-DSA-P01-SPAU-PR01-IN01-FM01	1.2	20/1/2020	Informe diario de trabajo de Obra Civil
	MSJ-DSA-P01-SPAU-PR01-IN01-FM02	1.2	20/1/2020	Registro de árboles plantados
	MSJ-DSA-P01-SPAU-PR01-IN01-FM03	1.1	20/1/2020	Vale de herramientas
	MSJ-DSA-P01-SPAU-PR01-IN01-FM04	1.1	20/1/2020	Stock de materiales de bodega
Indicadores	IND01	1.0	9/5/2014	Órdenes de trabajo atendidas (servicios agronómicos, mantenimiento forestal y arborización urbana)
	IND02	1.0	9/5/2014	Solicitudes de trabajo atendidas (servicios agronómicos, mantenimiento forestal y arborización urbana)
Indicadores	IND03	1.0	9/5/2014	Órdenes de trabajo atendidas dentro del tiempo (servicios agronómicos, mantenimiento forestal y arborización urbana)

Nota: elaboración propia con información proporcionada por la Dirección de Planificación Estratégica, 2020.

4.6 Principales riesgos identificados del servicio

Según la información proporcionada por parte del Encargado de Control Interno del municipio, el Lic. Leonardo Abarca Mora, dentro de la Gestión de Riesgos, correspondiente al año 2023, la SPAU tiene establecida la siguiente información en su matriz de riesgos:

- **Riesgo:**

Que no se realice el mantenimiento y limpieza de las áreas verdes de total de los parques municipales (517 parques)

- **Indicador:**

Parques y áreas verdes sin mantenimiento y limpieza

- **Causas:**

- Falta claridad de definición de áreas de competencia que cubre el servicio de parques de acuerdo con políticas y objetivos institucionales
- La morosidad de la Tasa de Parques no permite cubrir el costo de la totalidad de los servicios que brinda la sección
- La organización permite administrar aproximadamente solo un 7% del total del presupuesto asignado
- Atención de solicitudes fuera de las actividades ordinarias del servicio, referentes a decoraciones en actividades protocolarias de la institución
- Recurso humano con historial médico que impide realizar labores para las cuales fueron contratados
- Recurso humano contratado por la institución no cumple con experiencia requerida para labores de campo que cubre el servicio
- Mal uso del equipo o herramienta por parte personal (producción y seguridad)
- Averías en el equipo de trabajo (vehicular y equipo producción).
- Respuesta lenta en la reparación de equipo automotor por parte del Taller mecánico
- Lentitud del proceso de adquisición de bienes y servicios requeridos anualmente
- Condición inadecuada del equipo informático de oficina y/o falta de acceso a la red requerido para el control diario de la actividad
- Huelgas de los funcionarios.
- Actos vandálicos en los parques
- Invasión de predios municipales definidos como parques
- Robos de equipo y material en instalaciones centrales y bodegas periféricas
- Robo de equipo por asalto a funcionarios (Atención de zonas de riesgo social)

- Accidentes de tránsito (colisiones)
- Rutas con problemas de congestión vehicular
- Condiciones atmosféricas adversas

- **Consecuencias**
 - Denuncias legales (mal mantenimiento o servicio disminuido)
 - Mala imagen para la institución
 - Disminución de la calidad del servicio brindado
 - Costo operativo

- **Controles**
 - Consulta SIAM
 - Supervisión de campo
 - Revisión anual para plan de sustitución equipo liviano, pesado y especial
 - Verificación catastral de áreas de atención
 - Revisión anual de los procedimientos y formularios
 - Programaciones de rutas de atención
 - Base de datos de áreas atendidas diariamente
 - Registro de incapacidades y actualización de epicrisis
 - Registro y seguimiento de quejas y denuncias

- **Acciones de mitigación**
 - Elaborar inventario forestal urbano, en vía pública y parques, así mismo definir prioridad de intervención.
 - Elaborar inventario de necesidad de obra civil por parque y definir prioridad de intervención
 - Diseñar plan de seguridad para los parques de manera conjunta con la Policía Municipal

4.7 Hallazgos en estudios de auditorias

Se encontraron dos informes realizados por la Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local al servicio de parques de la municipalidad de San José, a continuación, se exponen los principales resultados de interés:

Informe N.º DFOE-DL-IF-00018-2014: Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia de la Gestión del Servicio de Parques realizada por la Municipalidad de San José (CGR, 2014):

Resultados:

- 1. Los parques del Cantón Central de San José carecen de la integración de elementos de mantenimiento y equipamiento que brinden mayor confianza y seguridad a sus usuarios**
 - a) Limitado mantenimiento y limpieza de zonas verdes
 - b) La condición de deterioro y el limitado mobiliario e infraestructura dañada afecta la apropiación de algunos parques por parte de los ciudadanos
 - c) Falta de cobertura de actividades deportivas, recreativas, sociales, ambientales, culturales en los parques del Cantón de San José.
 - d) Iluminación insuficiente en algunos parques del cantón de San José.
 - e) Falta de cobertura en programas y acciones de seguridad preventiva y dispositivos de seguridad.

- 2. Diversidad de normas regulan la administración de los parques y la seguridad que deben proveer estos sitios públicos a sus usuarios:**
 - a) Las áreas verdes destinadas al uso público, en virtud de su uso y naturaleza, constituyen patrimonio de la comunidad. La municipalidad debe administrarlas como bienes de dominio público, y son áreas inalienables, imprescriptibles e inembargables.
 - b) El cobro de una tasa por el servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes, implica la implementación de medidas de salubridad, seguridad, comodidad y ornato, entre otras, aspecto que es responsabilidad que tiene asignada la municipalidad como

parte de la planificación urbana del cantón de su jurisdicción, competencia creada por mandato constitucional y legal.

- c) En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se establece que todo individuo tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona. Conforme la Constitución Política, la vida humana es inviolable y todos tenemos derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- d) La MSJ es responsable de la administración de los intereses y servicios locales del cantón central de San José, en consecuencia, debe garantizar, en los parques bajo su jurisdicción, la seguridad preventiva de su competencia, de forma que los usuarios sean atendidos sus derechos y otorgar a las personas áreas verdes de esparcimiento que les permitan tener una buena calidad de vida y, por ende, desarrollarse plenamente como seres humanos en libertad.
- e) Asimismo, los parques deben cumplir con normas establecidas en el ordenamiento jurídico; entre otras, las relacionadas con la niñez, la persona joven, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, por lo que su infraestructura, mobiliario, mantenimiento y uso y la salud y seguridad de sus usuarios deben ajustarse a lo regulado en las normas respectivas.
- f) Por otra parte, la Ley General de Control Interno, dispone para las entidades públicas, el deber de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Por consiguiente, es obligación de la MSJ atender a cabalidad lo pretendido en esta ley; situación contraria, sería la tenencia de parques sin condiciones mínimas para el disfrute y protección del patrimonio y sus usuarios.
- g) La seguridad preventiva que se le brinde a estos parques, sea a través del mantenimiento de las zonas verdes, recolección de desechos, accesibilidad, mantenimiento de infraestructura, iluminación, la realización de actividades que permitan a las personas apropiarse de estos espacios públicos, y la tenencia de ciertos elementos de seguridad preventiva, son parte de las responsabilidades del gobierno local en relación con estos espacios públicos.

3. Principales razones que afectan la eficacia en la prestación del servicio de mantenimiento y equipamiento y la seguridad en algunos parques

- a) La MSJ carece de un plan de intervención de todos los parques públicos de su propiedad, donde a partir de criterios relacionados con el mantenimiento, la infraestructura, el mobiliario, la iluminación, los programas de prevención, el desarrollo y promoción de actividades sociales, culturales, deportivas, ambientales, entre otras, y otros elementos o dispositivos de seguridad, se integren los diferentes procesos que desarrolla el gobierno local, y las acciones ejecutadas tengan una visión de seguridad preventiva que permita la reivindicación de estos espacios públicos con mayor cobertura y sostenibilidad.
- b) La falta de recursos financieros, humanos, equipo y materiales suficientes, incide en la frecuencia y cobertura con que se brinda el servicio y en la inversión de mobiliario urbano e infraestructura, máxime si se considera la existencia de una cantidad muy importante de estos espacios públicos distribuidos en los 11 distritos del Cantón de San José.
- c) Baja cobertura de programas de seguridad preventiva en los diferentes distritos del cantón de San José, impulsados por la Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal debido, entre otros factores, al limitado personal con que cuenta esa Dirección y de recursos financieros para su sostenibilidad.

4. Ciudadanos opinan sobre la seguridad en los parques del cantón de San José.

En junio del año 2012, la MSJ elaboró una encuesta de percepción al ciudadano donde evaluó el servicio de conservación de áreas verdes. En esa oportunidad, las recomendaciones brindadas por los ciudadanos se orientaron principalmente a mejorar el mantenimiento, la limpieza y la seguridad en estos espacios públicos. Además, indicaron lo siguiente:

- a) El parque cerca de su comunidad no satisface sus necesidades de recreación y esparcimiento (33%).
- b) No cuentan con acceso a personas con discapacidad (51%).
- c) No tienen infraestructura (58%)
- d) No tienen senderos (41%)

Por su parte, la Contraloría General realizó consultas, mediante entrevistas semiestructuradas, a 202 ciudadanos de los diferentes distritos del cantón de San José como parte de la presente auditoría, en relación con el tema de seguridad en estos sitios públicos. El sondeo se realizó a usuarios y/o vecinos de los distintos parques objeto de inspección. Los resultados de dicha consulta, reflejan sugerencias de los usuarios y/o vecinos en los siguientes términos: a) Mayor presencia policial. b) Mayor iluminación. c) Mayor inversión en mallas perimetrales, juegos, fachadas, mobiliario. d) Mejorar el mantenimiento y la limpieza de este espacio público. e) Parque administrado por los vecinos.

El consumo de drogas y/o alcohol y la comisión de asaltos a usuarios, son los factores que generan en las personas consultadas la mayor percepción de inseguridad en los parques.

En síntesis, la opinión de los ciudadanos refleja la percepción de inseguridad en estos sitios públicos. En consecuencia, la administración municipal tiene el desafío, con base en sus competencias, de realizar de manera sistemática las acciones pertinentes, de tal forma que esa percepción se vaya tornando más positiva, a fin de que se cumpla con el objetivo por el cual existen los parques, sea el de convertirse en un sitio público de recreación y esparcimiento para los ciudadanos.

5. Existencia de tasa desactualizada, niveles altos de morosidad y baja inversión en la prestación del servicio de parques y obras de ornato.

- a) El tema de morosidad, que corresponde a los montos no pagados por los contribuyentes respecto de las sumas puestas al cobro, es uno de los factores más relevantes en la situación financiera que registra el servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes.
- b) Las altas sumas pendientes de cobro se traducen en menos ingresos para brindar el servicio de manera eficaz y con apego al ordenamiento jurídico, dada esa condición morosa, que limita la operación e inversión para mejorar su prestación en beneficio de las comunidades cuyos intereses tutela ese gobierno local.
- c) En este orden de cosas, la MSJ enfrenta un desequilibrio entre los ingresos y gastos, para la operación del servicio de parques, producto de una tasa desactualizada y una

significativa morosidad. Adicionalmente, los porcentajes de ejecución de los proyectos de inversión previstos en parques son relativamente bajos.

- d) De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 8 y 12 de la Ley General de Control Interno, la responsabilidad de velar por el desarrollo eficiente y eficaz de esta actividad, con apego al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, así como de tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades, corresponde al Concejo, el Alcalde y los titulares subordinados de la MSJ vinculados con la administración de los ingresos provenientes del servicio de parques y zonas verdes y el presupuesto, ejecución, control y rendición de cuentas de estos recursos.
- e) Por lo tanto, se requiere de esfuerzos y acciones eficaces por parte de las autoridades municipales competentes, para impulsar mejoras tangibles en la gestión de cobro y captación de recursos, cuya ejecución se traduzca en parques con mejores condiciones de seguridad preventiva para que los ciudadanos puedan sentirse seguros en estos espacios públicos y lograr su disfrute pleno.

Informe N.º DFOE-DL-IF-00023-2019: Informe de Auditoría Carácter Especial acerca de la Gestión de cobro en el Servicio de Parques y Obras de Ornato en la Municipalidad de San José (CGR, 2019):

Resultados

1. Débil gestión de cobro administrativo sobre la tasa del Servicio de parques y obras de ornato

El análisis realizado por la Contraloría General, permitió determinar que la Municipalidad de San José presenta una gestión de cobro administrativa débil de la tasa correspondiente al Servicio de parques y obras de ornato, que impacta de forma negativa en las finanzas municipales. Al respecto, del análisis histórico de la morosidad por el servicio parques y ornato, para los años del 2014 al 2018, se puede observar un incremento sostenido en las cuentas pendientes de cobro, pasando de ¢3.296,4 millones en el 2014 a ¢5.520,7 millones en el 2018.

Además, se encontraron debilidades en los procedimientos que se realizan a las personas morosas, como falta de documentación que evidencie la notificación o el traslado a los

abogados externos, falta de recurso humano para realizar las notificaciones, problemas con la actualización y depuración de las bases de datos.

2. Insuficiente seguimiento a los arreglos de pago

Se encontraron las siguientes debilidades: retrasos en traslados de casos a cobros judiciales, falta de evidencia que permita asegurar que se evalúa la capacidad económica del sujeto pasivo ni los motivos de la morosidad, omisiones al procedimiento establecido Reglamento de Procedimientos Tributarios Municipales de la Municipalidad de San José (PTMSJ), la Municipalidad no destina los suficientes recursos humanos y financieros que le permita notificar a la mayor cantidad de deudores, tampoco cuenta con personal dedicado en tiempo completo a la labor de depuración para poder localizar a los morosos, falta de instructivos de procedimientos para el control de arreglos de pago incumplidos, manejo de inconsistencias, asignación y control de cuentas a los gestores de cobro, notificaciones masivas, traslado al cobro externo, manual de políticas para gestión de cobros.

Tampoco se cuenta con un sistema o herramientas de seguimiento para monitorear cumplimientos de los plazos otorgados a los contribuyentes.

Una gestión de cobro deficiente por parte de la Municipalidad implica una afectación en la prestación de servicios por cuanto tales recursos pudieron utilizarse en cubrir los costos asociados a la prestación del servicio e invertir en mejorar la calidad con la que se brindan.

3. Débil gestión de cobro extrajudicial y judicial sobre la tasa del Servicio de parques y obras de ornato

Se evidenció la falta de mecanismos de control para el seguimiento de los casos de contribuyentes en cobro judicial que son trasladados a los abogados externos, además que la Municipalidad no destina los suficientes recursos humanos y financieros que le permita notificar a la mayor cantidad de deudores, y los procedimientos definidos para las actividades generales por realizar en cobro administrativo y judicial, están desactualizados. También, se determinó la ausencia de procedimientos que direccionen y prioricen por categorías o temas la depuración de las bases de datos de la municipalidad.

4. Problemas de integridad en la información contenida en la base de datos que contiene contribuyentes morosos

- De la revisión al listado de información de los contribuyentes morosos en el servicio de parques que reporta 39.808 registros al 31 de mayo 2019, se determinó la existencia de una importante cantidad de inconsistencias, que inciden negativamente en la gestión de cobro de los tributos de la Municipalidad de San José. Entre esas situaciones se tienen:

- Presentan coincidencias con la base de datos de defunciones del TSE por número de cédula, lo cual asciende a una morosidad de ₡703,81 millones.
- Cantidad de registros de contribuyentes que no tienen descripción en el dato de su dirección o domicilio.
- Números de cédula registrados en la base de datos de la Municipalidad que no coinciden con los datos oficiales del TSE y que no es posible asociar esos datos con personas jurídicas o bien personas extranjeras, ya que no se ajustan al formato definido por el Registro Nacional para personas jurídicas (10 dígitos), o a la nomenclatura establecida por la Dirección General de Migración y Extranjería para extranjeros en condición de residentes en el país (12 dígitos).

Sumado a esto, de la comparación del listado de fincas de la Municipalidad de San José registrado en su base de datos 30 y de las fincas inscritas en el Registro Nacional ubicadas en el Cantón de San José, se identificaron 1.438 registros de números de fincas en la base de datos de la Municipalidad de San José que no coinciden con los datos del Registro Nacional, de las cuales 135 tienen número de finca 0.

Conclusiones

1. Los resultados del estudio sobre la gestión de cobro del Servicio de parques y obras de ornato efectuada por la Municipalidad de San José, evidencian debilidades significativas que inciden en el aumento de los niveles de morosidad y que influyen negativamente en la generación de ingresos. El ayuntamiento ha realizado esfuerzos por proponer nuevas tareas que coadyuven a la captación de mayor cantidad de recursos por esta tasa, sin embargo, por diversos factores como falta de continuidad del servicio de notificación externa, contratación de abogados externos que realicen

el cobro extrajudicial y judicial, contratación de la empresa para obtener información sobre los contribuyentes de manera que permita su localización y la depuración de los datos morosos del sistema de cobros, el impacto en la disminución del pendiente no ha sido el esperado, pues al 31 de agosto 2018 registra un indicador de morosidad de 65,77%.

2. Así las cosas, adicionalmente a la definición de actividades, controles u otros mecanismos, tendientes a fortalecer la gestión de cobro del Servicio de parques y obras de ornato, también es fundamental que, aunado al mejoramiento de la imagen de esa Corporación Municipal y por ende de la credibilidad por parte de la ciudadanía, se forme conciencia en la comunidad sobre la importancia del pago oportuno de los tributos, pues los recursos que capte la municipalidad por ese concepto, tendrán que ser devueltos en actividades que fomenten el desarrollo local, de tal forma que se promueva una cultura de pago oportuno y de las responsabilidades que por su parte corresponden a los ciudadanos del cantón.
3. En consecuencia, el reto para la administración municipal de San José es fortalecer las secciones responsables de recaudación, supervisión, control de la tasa por Servicio de parques y obras de ornato de modo que sus actuaciones se enmarquen dentro de la normativa legal y reglamentaria vigente, de manera que se instauren las condiciones necesarias para mejorar el control interno, evitar la evasión tributaria, incrementar la recaudación y disminuir el pendiente de cobro.

4.8 Relación con el IGM

El servicio que presta la SPAU, se evalúa dentro del IGSM en un eje distinto a las otras dos secciones, este está incluido en el eje de Desarrollo Urbano dentro del Servicio Urbanismo e infraestructura, donde los siguientes indicadores son los relacionados en este servicio con la SPAU, de acuerdo con el documento Fichas de indicadores índice de Gestión de Servicios Municipales (CGR, 2023c, pp. 51-55):

- Indicador: 1.2.1.12 Condición general e infraestructura de parques y zonas recreativas municipales

Objetivo: Determinar el estado general e infraestructura de parques y zonas recreativas municipales del cantón.

- Indicador: 1.2.1.13 Cantidad de metros cuadrados por habitante destinados a espacios verdes públicos.

Objetivo: Determinar la cantidad de metros cuadrados por habitante destinados a espacios verdes públicos en el cantón.

Además, para las demás actividades que incluye el Servicio Urbanismo e infraestructura, existen dos indicadores que están relacionados con el servicio de la SPAU, sin embargo, su aplicación involucra actividades de una gerencia distinta a la GPS, la Gerencia de Gestión Municipal y Desarrollo Urbano:

- Indicador: 1.2.1.14 Grado de satisfacción del usuario en el servicio de Urbanismo e Infraestructura

Objetivo: Determinar el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios municipales.

- Indicador: 1.2.1.15 Plan de mejora de acuerdo al grado de satisfacción del usuario en el servicio de Urbanismo

Objetivo: Generar un plan para mejorar la satisfacción del usuario.

En relación con este servicio la CGR indica lo siguiente sobre el análisis realizado en los municipios durante el período 2023 referente al tema de los parques:

En lo concerniente al estado de los parques o las zonas recreativas del cantón, los cuales se convierten en un punto de esparcimiento y disfrute para los ciudadanos, de las 71 municipalidades que brindaron la información, se determinó lo siguiente:

Figura 10.

Estado de los parques según su condición a nivel del sector municipal

Estado	Cantidad	Porcentaje
Bueno	3.491	52,04 %
Regular	2.385	35,5%
Malo	834	12,43%

Nota. Tomado del Informe de seguimiento de la gestión pública sobre el Índice de Gestión Municipal 2023, CGR, 2023.

De los resultados obtenidos, se identificó un aspecto de mejora en el corto plazo, el cual consiste en la intervención de los parques o zonas recreativas en condición regular o mala, con énfasis en aquellos cantones con ningún parque en buenas condiciones, tal es el caso de 7 de los 71 municipios. A nivel general, el 52,04% de los parques se encuentran en una buena condición, 35,55% en condición regular y un 12,43% en una mala condición. En definitiva, la problemática principal surge cuando en un municipio no cuenta con parques o zonas recreativas en buen estado, lo cual influye en las condiciones de vida de las personas; al verse imposibilitados de utilizar dichas infraestructuras para esparcimiento o descanso, debido al estado de las mismas (CGR, 2023b, p 49).

Al ser la actividad de mantenimiento de parques y áreas verdes un componente dentro del Servicio Urbanismo e infraestructura no se identifica en los resultados alguna información referente a esta actividad, por lo que se presenta a continuación la información que se remitió al enlace municipal sobre el estado de los parques:

Figura 11.

Estado de los parques atendidos por la Sección de Parques y Arboricultura Urbana según su condición durante el año 2023

Estado	Nº áreas	%
Bueno	130	24,7
Regular	322	61,1
Malo	75	14,2
	527	100,0

Nota. Tomado de información proporcionada a la Alcaldía para informe del IGSM 2023, por parte de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana.

Capítulo V. Análisis de los servicios brindados por el Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José.

1. Análisis comparativo de los servicios ambientales en las municipalidades de Alajuela, Heredia y San José

Los municipios de Alajuela y Heredia forman parte de la Gran Área Metropolitana (GAM) del Valle Central de Costa Rica, y son cabecera de cantón, al igual que la Municipalidad de San José.

Como cada uno de estos gobiernos locales tiene a cargo el gobierno y la administración de los intereses y servicios de sus cantones, por lo que se quiso conocer la forma en que están organizados los servicios ambientales descritos en el artículo 83 del Código Municipal, con la finalidad de poder tener puntos de comparación que pudiesen servir como recomendaciones de mejora en el municipio de San José.

La información proporcionada por los municipios de Alajuela y Heredia fue obtenida mediante consultas electrónicas con funcionarios claves de estos dos municipios, ya que durante el plazo de elaboración de este proyecto se tomaron medidas por la pandemia del COVID-19 y se aprovechó la apertura del uso de los medios virtuales.

Primeramente, se presenta la información general de cada gobierno local (Tabla 6), en donde se puede observar que a pesar de que la ciudad de San José presenta una extensión territorial muy por debajo que los otros dos municipios, es la que alberga la mayor cantidad de población, seguida por Alajuela y por último Heredia.

Tabla 6.

Información general de las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia

Municipalidad	Extensión territorial (km ²)	Población estimada (habitantes)	Distritos
San José	44,62	352 381	11
Alajuela	388,43	322 143	14
Heredia	282,6	131 901	5

Nota. Información tomada de página oficial del INEC, 2023

En cuanto a los temas de organización y planificación, cada municipio cuenta con una unidad de planificación, las cuales, para los tres casos, pertenecen directamente a la Alcaldía.

De acuerdo con los manuales de organización y funciones de cada municipio, el objetivo de cada una de estas unidades se describe en la tabla 7.

Tabla 7.

Objetivo de las unidades de planificación de los municipios de San José, Alajuela y Heredia

Municipalidad	Unidad de Planificación	Objetivo
San José	Dirección de Planificación Estratégica Institucional	Orientar y dirigir la planificación institucional, la administración de los proyectos prioritarios, así como el desarrollo organizacional de la institución, que coadyuve al desarrollo eficiente de los diferentes programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal y por ende al logro de los objetivos establecidos
Alajuela	Proceso Planificación	Formular, orientar, apoyar, supervisar y fortalecer el proceso de planificación local desde una perspectiva social, sustentándolo en un contexto presupuestario acorde a las

Municipalidad	Unidad de Planificación	Objetivo
		condiciones y potencialidades de la Municipalidad, de tal forma que se consolide el desarrollo humano integral, con miras a mejorar la calidad de vida de los y las habitantes del cantón, haciendo posible la orientación y ejecución de los planes institucionales en concordancia con las intenciones políticas que emanan del Gobierno Local
Heredia	Planificación Institucional	Coordinar y ejecutar el proceso general de planificación integral en la municipalidad, de tal forma que se fortalezca el desarrollo institucional y la prestación oportuna y eficiente de los servicios municipales, así como coordinar, controlar y servir de enlace entre la comunidad y el Gobierno Local con el fin de promover la participación ciudadana en la asignación de recursos.

Nota: elaboración propia con información proporcionada por las áreas de planificación de los municipios, 2020.

Como se puede observar, el objetivo de las unidades de planificación de los tres municipios va enfocado a que se cumplan los planes institucionales y así los fines de cada gobierno local. A diferencia del municipio capitalino, dentro del objetivo de las unidades de planificación de las municipalidades de Alajuela y Heredia se incluye el componente social y la participación ciudadana.

En la tabla 8, se presenta de forma resumida la información principal en temas de organización y planificación de cada uno de estos municipios, de acuerdo con la información brindada por cada gobierno local, sus organigramas y manuales de organización y funciones.

Tabla 8.*Información organizacional de las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia*

Municipalidad	Estructura organizacional	Unidad encargada de la planificación y organización	Organigrama	Mapa de Procesos	Manual de organización y funciones	Manual de clases de puestos
San José	Gerencia- Dirección- Departamento- Sección	Dirección de Planificación Estratégica Institucional	Sí	Sí	Sí	Sí
Alajuela	Procesos- Subprocesos- Actividades	Proceso Planificación	Sí	No	Sí	Sí
Heredia	Dirección- Departamento- Sección	Proceso de Planificación Institucional	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: elaboración propia con información proporcionada por las áreas de planificación de los municipios, 2020.

Los municipios de San José y Heredia comparten la misma estructura organizacional, a diferencia de la figura de las gerencias que no se encuentran en el municipio de Heredia. En Alajuela la estructura es completamente diferente a estos dos.

A continuación, se presenta la información general de cada municipio con respecto a los servicios descritos en el Capítulo IV para la municipalidad de San José, primeramente, se presenta una descripción general proporcionada por los funcionarios de los municipios de

Alajuela y Heredia, y luego tablas donde se resume información básica de cada servicio y las funciones de las áreas encargadas de su prestación para los tres gobiernos locales.

1.1 Servicio de Recolección de residuos ordinarios

1.1.1. Municipalidad de Alajuela

En este municipio el servicio se encuentra a cargo de la Actividad Gestión Integral de Residuos Sólidos, la cual está a cargo de un Coordinador que responde directamente ante el Sub proceso de Servicios Ambientales. Esta actividad está compuesta por el Coordinador, un profesional para el tema de sensibilización, cinco técnicos para el tema de control y supervisión, así como algunos peones y encargados de cuadrilla para las labores operativas, cabe mencionar que este servicio cuenta con contratistas que dan la totalidad o parte importante del servicio.

1.1.2. Municipalidad de Heredia

En la municipalidad de Heredia este servicio se encuentra a cargo de la Sección de Gestión de Residuos, la cual pertenece a la Dirección de Servicios y Gestión Tributaria. Esa Sección está compuesta solamente por una jefatura y dos inspectores, ya que el servicio es contratado, por lo que existe mucha labor de supervisión sobre el cumplimiento del contrato, rutas, etc.

Tabla 9.

Información general del servicio de recolección de residuos ordinarios en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio (orden jerárquico)	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal	Toneladas de residuos recolectadas por año aprox	% cobertura del servicio	Programa de reciclaje
San José	Municipal	Gerencia de Provisión de Servicios- Departamento de Servicios Ambientales- Sección Servicios de Recolección	Recolectar, transportar y depositar los residuos urbanos del cantón de San José con visión de calidad en el servicio.	224	116.157,4 (año 2019)	100%	Sí
Alajuela	Contratado			18	85.000	100%	Sí

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio (orden jerárquico)	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal	Toneladas de residuos recolectadas por año aprox	% cobertura del servicio	Programa de reciclaje
		Proceso Hábitat-Subproceso Servicios Ambientales-Actividad Gestión Integral de Residuos Sólidos Ordinarios	Garantizar la sostenibilidad técnica, financiera y ambiental en la prestación del servicio de Recolección de Basura; estableciendo sistemas de regulación en aplicación del marco legal vigente, que incentive mejoras operativas en búsqueda del cumplimiento de nuevos y mejores parámetros de eficiencia y calidad que reditúen en la satisfacción continua del usuario.				
Heredia	Contratado	Dirección de Servicios y Gestión Tributaria- Sección de Gestión de Residuos	Regular la gestión integral de residuos cantonales, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativa, administrativas, educativas,	3	42.169,02	100%	Sí

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio (orden jerárquico)	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal	Toneladas de residuos recolectadas por año aprox	% cobertura del servicio	Programa de reciclaje
ambientales de monitoreo y evaluación.							

Nota: elaboración propia con información proporcionada por las áreas a cargo de los servicios en cada municipio, 2020.

Como se puede observar, los tres municipios brindan el 100% de cobertura del servicio, con la diferencia que solo el municipio de San José brinda este servicio con personal 100% municipal, por ello la diferencia en el número de funcionarios.

La mayor recolección de residuos se da en el cantón de San José, lo cual coincide con ser el cantón que mayor población concentra entre los tres estudiados.

Tabla 10.

Funciones de las unidades encargadas del servicio de recolección de residuos ordinarios en los municipios de San José, Alajuela y Heredia

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
Recolección de residuos ordinarios	<p>1. Implementar y ejecutar programas relacionados con el manejo integral de los residuos urbanos.</p> <p>2. Dar el seguimiento y controlar el funcionamiento del equipo asignado a la Sección y que el mismo se ajuste a las necesidades y a la programación.</p>	<p>1. Alcanzar y mantener niveles de eficiencia técnica y financiera óptimos en la prestación del servicio, fomentando alianzas estratégicas para incorporar tecnologías apropiadas en la operación de los sistemas, en la gerencia comercial de los servicios y en la gestión financiera de las inversiones.</p> <p>2. Garantizar la sostenibilidad ambiental y financiera del servicio, valorizando la función de atención al/la usuario/a y estableciendo sistemas de regulación basados en las tarifas racionales, dentro del marco regulatorio vigente, que incentive mejoras operativas</p>	<p>1. Brindar el servicio de recolección de desechos sólidos en los sectores residenciales, comerciales, industriales y rurales del cantón, para cumplir con las normas de higiene así como asegurar el correcto tratamiento de esos desechos</p> <p>2. Fiscalizar el buen funcionamiento de los equipos de trabajo asignados al cantón (recolectores de basura, vagoneta, equipo de uso manual y otros).de la empresa contratada</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>3. Supervisar y controlar que el servicio diario de recolección se realice con eficacia y efectividad.</p> <p>4. Atender quejas de los usuarios y coordinar las acciones necesarias que den respuesta a la misma.</p> <p>5. Identificar los requerimientos de modernización para la calidad del servicio, y realizar las propuestas para el fortalecimiento del mismo.</p>	<p>3. Establecer mecanismos de regulación técnica y económica que incentiven mayor eficiencia en la prestación del servicio y ofrezcan seguridad a los y las clientes/as o usuarios/as, así como a las instituciones financieras y a los operadores privados.</p> <p>4. Corrección o verificación de quejas de los y las usuarias por deficiencias en el servicio prestado.</p> <p>5. Tramite de reclamos por cobros indebidos en la tasa de recolección de basura.</p>	<p>3. Participar en el desarrollo de campañas educativas relacionadas con la limpieza y ornato del cantón, así como de reciclaje.</p> <p>4. Fiscalizar en forma ágil y oportuna la recolección de los desechos sólidos generados en el cantón</p> <p>5. Evacuar quejas de los contribuyentes acerca de alguna anomalía en la recolección de basura</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>6. Elaborar estudios sobre las rutas existentes para mejorar los tiempos de desplazamiento y atención del servicio.</p> <p>7. Trasladar a la Dirección de Regulación y Seguimiento las violaciones de la Ley General de Salud en sus artículos 278, 279, 280.</p> <p>8. Trasladar al Departamento de Servicios Ambientales los incumplimientos a la Ley de Gestión Integral de Residuos N°8839 y al Reglamento sobre manejo</p>	<p>6. Fortalecer la capacidad de la administración municipal para ejercer las funciones de regulación del servicio que le corresponde conforme el Código Municipal y la reglamentación vigente.</p> <p>7. Monitoreo del proceso de recolección, transporte y disposición final de desechos realizado por las empresas contratadas. Mediante una efectiva regulación técnica y económica del servicio.</p> <p>8. Definición de las especificaciones técnicas y administrativas para la contratación externa del servicio y/o renovación de contratos.</p>	<p>6. Inspeccionar ocasionalmente la basura generada por la feria del agricultor</p> <p>7. Realizar informes relacionados con lo que corresponde a desechos sólidos</p> <p>8. Elaborar y dar seguimiento al plan Municipal para la gestión integral de residuos.</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>de residuos sólidos ordinario N°36093-S.</p> <p>9. Dirigir, supervisar y controlar los proyectos en materia ambiental y sus resultados, en todas las fases, desde su inicio hasta el cierre de los mismos.</p>	<p>9. Propiciar campañas de educación ambiental en coordinación con el subproceso de Gestión Ambiental en todos los centros educativos, así como a líderes comunales</p> <p>10. Implementar programas de reciclaje y reutilización de desechos, con la aplicación de incentivos.</p>	<p>9. Coordinar con instituciones públicas y privadas lo referente al plan integral de residuos.</p> <p>10. Elaborar y mantener actualizado por el reglamento cantonal de manejo de residuos.</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
		<p>11. Promover acciones concretas para la prevención o reducción de la producción de desechos en la cadena de producción.</p> <p>12. Promover un tratamiento ecológicamente racional de los desechos que se producen.</p> <p>13. Ampliar el alcance de los servicios, para lograr la cobertura del 100% de la población Alajuelense</p>	<p>11. Impulsar sistemas alternativos para la recolección selectiva de residuos valorizados</p> <p>12. Promover la capacitación y campañas educativas de sensibilización de los habitantes del cantón, para fomentar la cultura de recolección separada, de limpieza de espacios públicos y gestión integral de residuos</p> <p>13. Elaborar los informes correspondientes.</p> <p>14. Formar parte de las comisiones que el Alcalde y el Consejo así dispongan</p>

Nota: elaboración propia con información de los Manuales de organización y funciones de cada municipio, 2020.

Se puede observar que, las unidades encargadas de este servicio son las que llevan el mayor peso en los gobiernos locales referente al tema de gestión de residuos, en los tres municipios se encuentran definidas funciones similares, sin embargo, a diferencia de San José y Heredia, el municipio de Alajuela incorpora el componente financiero dentro de las funciones.

1.2 Servicio Limpieza de vías

1.2.1. Municipalidad de Alajuela

El servicio es brindado por la Actividad de Limpieza de vías públicas a cargo de un coordinador que responde directamente al coordinador del Subproceso de Servicios Ambientales, esta actividad está compuesta por peones y encargados de cuadrillas para labores operativas. Cabe mencionar que este servicio cuenta con contratistas que dan la totalidad o parte importante del servicio.

1.2.2. Municipalidad de Heredia

Este servicio es brindado por la Sección Aseo de Vías, Ornato y Sitios Públicos, la cual atiende el servicio de aseo de vías y el servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes. Esta Sección está compuesta por una jefatura, 1 asistente administrativa, 1 inspector (supervisa contratos de limpieza) y 10 peones (incluye 2 choferes). Tanto la limpieza de vías y la mayoría de las zonas que se chapean, así como el mantenimiento de zonas verdes de parques están contratados a una empresa bajo el mecanismo de outsourcing, sin embargo, se mantiene a nivel de la planilla municipal una cuadrilla pequeña de 10 personas para diversos trabajos que se requieren o para atender emergencias como caídas de árboles en vías públicas, ríos, etc.

Tabla 11.

Información general del servicio de limpieza de vías públicas en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal (administrativo + operativo)	% cobertura del servicio
San José	Municipal	Gerencia de Provisión de Servicios-Departamento de Servicios Ambientales- Sección Limpieza Urbana	Mantener limpios y libres de focos de contaminación las vías públicas y otros sectores del Cantón	492	100%
Alajuela	Contratado	Proceso Hábitat- Subproceso Servicios Ambientales-Actividad Limpieza de vías pública	Realizar con eficacia, eficiencia, calidad, oportunidad y al mejor costo-beneficio posible la limpieza de vías y obras de ornato del cantón	23	100%
Heredia	Contratado	Dirección de Servicios y Gestión Tributaria-Sección Aseo de Vías, Ornato y Sitios Públicos	Mantener la limpieza y el ornato del Cantón para una mejor calidad de vida y orden público.	13	100%

Nota: elaboración propia con información proporcionada por las áreas a cargo de los servicios en cada municipio, 2020.

Al igual que en el servicio de recolección de residuos ordinarios, solamente el municipio de San José no contrata este servicio, además cabe mencionar que es la unidad que mayor número de funcionarios tiene en todo este gobierno local. El servicio de limpieza de vías tiene una cobertura del 100% en los tres cantones estudiados.

Tabla 12.

Funciones de las unidades encargadas del servicio de limpieza de vías en los municipios de San José, Alajuela y Heredia

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
Limpieza de vías	<p>1. Programar, organizar, supervisar las distintas rutas en las que se brindan el servicio de limpieza urbana.</p> <p>2. Realizar y controlar que se realice la limpieza de calles, caños y aceras de los diferentes distritos del cantón</p> <p>3. Brindar el servicio de aseo de vías de manera eficiente y eficaz.</p>	<p>1. Realizar la limpieza de vías y lotes del cantón</p> <p>2. Participar en el desarrollo de campañas educativas relacionadas con la limpieza y ornato del cantón.</p> <p>3. Ampliar la cobertura del servicio a otras áreas no atendidas</p>	<p>1. Mantener la limpieza y ornato de los parques del Casco Central.</p> <p>2. Velar por el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura existente en los parques del Casco Central</p> <p>3. Realizar la limpieza de vías y lotes del cantón.</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>4. Recolectar los residuos producto del barrido de las diferentes vías o las rutas y de los botaderos informales.</p> <p>5. Coordinar y atender las solicitudes de las comunidades del Cantón en cuanto a los servicios de aseo de vías y alcantarillas.</p> <p>6. Programar y ejecutar campañas de limpieza de residuos no tradicionales y residuos voluminosos.</p> <p>7. Dirigir, supervisar y controlar los proyectos en materia ambiental y sus resultados, en todas las.</p>	<p>4. Coordinar con instituciones y empresas para realizar labores conjuntas para la limpieza de la ciudad.</p> <p>5. Supervisar y Controlar el servicio de recolección de desechos sólidos que se realiza en el casco central</p>	<p>4. Poda y Corta de árboles.</p> <p>5. Participar en el desarrollo de campañas educativas relacionadas con la limpieza y ornato del cantón</p> <p>6. Ampliar la cobertura del servicio a otras áreas no atendidas</p> <p>7. Coordinar con instituciones y empresas para realizar labores conjuntas para la limpieza de la ciudad.</p> <p>8. Velar por el apropiado funcionamiento de los equipos de trabajo asignados al área de trabajo (Equipo de uso manual y otros)</p> <p>9. Realizar labores de lavado con hidrolavadora en la infraestructura</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>fases, desde su inicio hasta el cierre de los mismos</p>		<p>de los parques para mantener la limpieza y el ornato de los mismos</p> <p>10. Soporte a otros departamentos en las diferentes labores</p> <p>11. Recolección de basura no tradicional en diferentes sitios del cantón</p> <p>12. Limpieza y recolección del microcentro de Heredia</p> <p>13. Colocación de basureros y rótulos</p> <p>14. Control de plagas de insectos de las áreas publicas</p> <p>15. Darle mantenimiento de pintura a parques del cantón central y demás distritos.</p> <p>16. Promover el servicio de jardinería en los parques del cantón central</p>

17. Corta de césped de parques y áreas comunales del cantón central

Nota: elaboración propia con información de los Manuales de organización y funciones de cada municipio, 2020.

En general, las funciones definidas para este servicio son similares en los tres municipios, con la diferencia de la Municipalidad de Heredia, donde la unidad involucra tanto el servicio de limpieza de vías como el de mantenimiento de parques y áreas verdes.

1.3. Servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes

1.3.1. Municipalidad de Alajuela

Este servicio es brindado por la Actividad Mantenimiento de parques y zonas verdes, el cual cuenta con un coordinador, un administrativo, peones y encargados de cuadrilla para labores operativas, esta actividad responde directamente ante subproceso de Servicios Ambientales. Al igual que para los dos servicios anteriores, este servicio cuenta con contratistas que dan la totalidad o parte importante del servicio.

1.3.2. Municipalidad de Heredia

Como se mencionó en el servicio anterior, la Sección Aseo de Vías, Ornato y Sitios Públicos, es la encargada de los servicios de limpieza de vías y el mantenimiento de parques y zonas verdes, los cuales son contratados.

Tabla 13.

Información general del servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal (administrativo + operativo)	N° áreas atendidas (parques, áreas verdes, bulevares, isletas)	Área de atención (m ²)	% cobertura del servicio
San José	Municipal	Gerencia de Provisión de Servicios- Departamento de Servicios Ambientales- Sección Parques y Arboricultura Urbana	Brindar el mantenimiento y la instalación de mobiliario urbano en los parques y áreas verdes del cantón, que coadyuve al embellecimiento, recreación, y permitan la mejora, protección y conservación del ambiente urbano.	247	515	1.701.267,56	100%

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal (administrativo + operativo)	N° áreas atendidas (parques, áreas verdes, bulevares, isletas)	Área de atención (m ²)	% cobertura del servicio
Alajuela	Contratado	Proceso Hábitat-Subproceso Servicios Ambientales-Actividad Mantenimiento de parques y zonas verdes	Mantener en buenas condiciones monumentos, fuentes, kioscos, zonas verdes y juegos infantiles en parques públicos y en áreas comunales que son patrimonio municipal; con eficacia, eficiencia, calidad, oportunidad y al mejor costo-beneficio, para satisfacer las necesidades de la población dentro del marco legal vigente.	13	109	178.839,52	100%

Municipalidad	Prestación del servicio	Estructura responsable del servicio	Objetivo de unidad responsable directa del servicio	Cantidad de personal (administrativo + operativo)	N° áreas atendidas (parques, áreas verdes, bulevares, isletas)	Área de atención (m ²)	% cobertura del servicio
Heredia	Contratado	Dirección de Servicios y Gestión Tributaria- Sección Aseo de Vías, Ornato y Sitios Públicos	Mantener la limpieza y el ornato del Cantón para una mejor calidad de vida y orden público.	13	714	499.280,19	100%

Nota: elaboración propia con información proporcionada por las áreas a cargo de los servicios en cada municipio, 2020.

Como se mencionó, este servicio es contratado en los municipios de Alajuela y Heredia, por lo que el personal con que cuenta estas unidades es muy bajo en comparación con la municipalidad de San José. Además, cabe mencionar que, este servicio en particular, es el que mayor cantidad de funcionarios administrativos tiene en todo el Departamento de Servicios Ambientales.

Por otro lado, podemos observar que la extensión de las áreas que atiende cada municipio es muy variable, llegando a ser un dato muy superior el área total atendida por San José en comparación con Alajuela y Heredia.

Tabla 14.

Funciones de las unidades encargadas del servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes en los municipios de San José, Alajuela y Heredia

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
Mantenimiento de parques y zonas verdes	<p>1. Realizar y supervisar actividades vinculadas a las prácticas agro culturales silviculturales en los parques y áreas verdes del cantón.</p> <p>2. Planificar el servicio considerando entre otros aspectos las solicitudes y/o quejas ingresadas por diferentes medios, sobre la prestación del mismo.</p>	<p>1. Velar porque las obras programadas para los parques municipales ubicados en la ciudad de Alajuela se ejecuten de conformidad con lo establecido en los proyectos que han sido aprobados.</p> <p>2. Brindar estricto mantenimiento y conservación de los parques municipales del cantón central de Alajuela.</p>	<p>1. Mantener la limpieza y ornato de los parques del Casco Central.</p> <p>2. Velar por el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura existente en los parques del Casco Central</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>3. Velar por la instalación, mantenimiento y el buen funcionamiento de los sistemas de riego y bombas de agua de las fuentes, ubicadas en los parques y áreas verdes del municipio.</p> <p>4. Desarrollar proyectos de arborización urbana y ornamentación en los parques y áreas verde del municipio.</p> <p>5. Realizar la limpieza general del mobiliario urbano existente en los parques y áreas verdes del municipio.</p>	<p>3. Coordinar con las dependencias e instancias correspondientes para otorgar la debida seguridad a los parques municipales de la ciudad de Alajuela.</p> <p>4. Mantener la limpieza y ornato de los parques del Casco Central.</p> <p>5. Velar por el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura existente en los parques del Casco Central</p>	<p>3. Realizar la limpieza de vías y lotes del cantón.</p> <p>4. Poda y Corta de árboles.</p> <p>5. Participar en el desarrollo de campañas educativas relacionadas con la limpieza y ornato del cantón.</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p>6. Brindar mantenimiento y limpieza de los kioscos que se encuentran ubicados en los parques del municipio.</p> <p>7. Elaborar proyectos de remodelación y diseño paisajístico en parques y áreas verdes del municipio.</p> <p>8. Velar por la construcción y mantenimiento de todo el mobiliario urbano, ubicado en los parques y áreas verdes del municipio.</p>	<p>6. Implementar programas para la concientización de la población para dar el uso y aprovechamiento adecuado de los Parques.</p>	<p>6. Ampliar la cobertura del servicio a otras áreas no atendidas</p> <p>7. Coordinar con instituciones y empresas para realizar labores conjuntas para la limpieza de la ciudad.</p> <p>8. Velar por el apropiado funcionamiento de los equipos de trabajo asignados al área de trabajo (Equipo de uso manual y otros)</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
	<p data-bbox="590 285 926 813">9. Solicitar y brindar información: fitosanitaria y de control y seguridad forestal, que permita la toma de decisiones referente a la conservación, protección, y manejo de la foresta urbana del cantón central de San José.</p> <p data-bbox="590 951 940 1203">10. Dirigir, supervisar y controlar los proyectos y sus resultados, en todas las fases, desde su inicio hasta el cierre de los mismos.</p>		<p data-bbox="1472 480 1856 732">9. Realizar labores de lavado con hidro lavadora en la infraestructura de los parques para mantener la limpieza y el ornato de los mismos</p> <p data-bbox="1472 1008 1745 1154">10. Soporte a otros departamentos en las diferentes labores</p>

Servicio/Municipalidad	San José	Alajuela	Heredia
			<p>11. Recolección de basura no tradicional en diferentes sitios del cantón</p> <p>12. Limpieza y recolección del microcentro de Heredia</p> <p>13. Colocación de basureros y rótulos</p> <p>14. Control de plagas de insectos de las áreas publicas</p> <p>15. Darle mantenimiento de pintura a parques del cantón central y demás distritos.</p> <p>16. Promover el servicio de jardinería en los parques del cantón central</p> <p>17. Corta de césped de parques y áreas comunales del cantón central</p>

Nota: elaboración propia con información de los Manuales de organización y funciones de cada municipio, 2020.

Las unidades de los tres municipios comparten funciones similares, sin embargo, en la unidad de la municipalidad de San José, se encuentran dos funciones particulares que no se identifican en las unidades de Alajuela y Heredia, las cuales son: elaborar proyectos de remodelación y construcción de las áreas de parques y la conservación, protección, y manejo de la foresta urbana del cantón, funciones que reflejan la necesidad de contar con personal especializado en estas áreas.

Por otro lado, los municipios de Alajuela y Heredia incluyen dentro de sus funciones el tema de educación y concientización a la población, lo cual no está presente en las funciones de la unidad del municipio capitalino, si no que estas las encontramos dentro de las funciones directas del Departamento de Servicios Ambientales.

En resumen, al comparar los servicios brindados en los tres municipios, se puede observar que la mayor diferencia radica en la modalidad de prestación de estos, ya sea cuando son brindados mediante planilla municipal (caso de San José) o mediante la contratación (casos Alajuela y Heredia), lo que influye en el manejo de la operación de cada uno y la organización que cada municipio tiene para brindarlos.

A continuación, se presenta un resumen del costo de cada uno de estos servicios en los tres municipios, detallando en el caso de Alajuela y Heredia el costo por concepto de contratación y el de su planilla, y para el municipio de San José el costo total del servicio y el costo por concepto de remuneraciones.

Además, se estima el costo anual que tendría para cada municipio, los metros cuadrados intervenidos por concepto de mantenimiento de parques y áreas verdes, y el costo por tonelada de residuo ordinario recolectado, cabe mencionar que el costo por recolección de residuos provenientes de la limpieza de las vías y de lotes no se estimó por falta de información en alguno de los municipios del estudio, o por la falta de uniformidad en su medición.

Tabla 15.*Detalle del costo por servicio en la Municipalidad de Heredia*

Servicio	Costo contratación	Costo Planilla	Otros	Total
Gestión de residuos	₡ 1 843 511 604,66	₡ 46 499 247,58	₡ 75 012 297,83	₡ 1 965 023 150,07
Limpieza de vías	₡ 497 961 024,00	₡ 139 810 376,59	₡ 15 680 102,73	₡ 653 451 503,32
Parques y ornato	₡ 177 781 529,00	₡ 80 557 076,99	₡ 37 752 492,01	₡ 296 091 098,00

Tabla 16.*Detalle del costo por servicio en la Municipalidad de Alajuela*

Servicio	Contratación	Planilla	Otros	Total
Manejo residuos	₡ 3 340 153 183,03	₡ 223 000 000,00	₡ 844 684 909,12	₡ 4 407 838 092,15
Limpieza vías	₡ 316 000 000,00	₡ 270 000 000,00	₡ 218 853 463,96	₡ 804 853 463,96
Parques y ornato	₡ 75 000 000,00	₡ 115 000 000,00	₡ 84 482 213,24	₡ 274 482 213,24

Tabla 17.*Detalle del costo total por servicio y por concepto de remuneraciones en la Municipalidad de San José*

Servicio	Costo total	Costo remuneraciones
Recolección de residuos ordinarios	₡ 7 273 371 113,52	₡ 2 759 464 187,19
Limpieza de vías	₡ 6 717 356 929,89	₡ 4 488 266 670,09
Mantenimiento de parques y zonas verdes	₡ 3 294 365 760,27	₡ 2 382 517 720,55

Como se puede observar, de los tres servicios el que tiene un mayor costo es el de Recolección de Residuos, seguido por el servicio de limpieza de vías y por último el de mantenimiento de parques y zonas verdes.

Además, se puede observar que, el rubro de contratación, es el que representa el mayor costo en los servicios de las municipalidades de Heredia y Alajuela.

Por su parte, en el municipio capitalino gran parte del costo de los servicios son por concepto de remuneraciones, este rubro se define en el Clasificador por objeto del gasto del Sector Público del Ministerio de Hacienda (2018) como:

Remuneraciones básicas en dinero al personal permanente y transitorio de la institución cuya relación se rige por las leyes laborales vigentes. Además, comprende los incentivos

derivados del salario o complementarios a este, como el decimotercer mes o la retribución por años servidos, así como gastos por concepto de dietas, las contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social y gastos de representación personal.

Este rubro abarca un 37,94% del costo total del servicio de recolección de residuos, un 66,82% del costo total del servicio de Limpieza Urbana y un 72,32% del servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes.

El porcentaje tan elevado que representa este rubro de remuneraciones en el servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes, se debe principalmente a que, como se mencionó anteriormente, es el servicio que cuenta con mayor número de personal en puestos administrativos y profesionales, debido al tipo de actividades que desarrolla. Por otro lado, el servicio de Limpieza Urbana es el que tiene mayor número de personal, llegando a representar un 45,6 % del total del personal que compone el Departamento de Servicios Ambientales.

A continuación, se hace una comparación del costo que representa los servicios de recolección de residuos y mantenimiento de áreas verdes y parques en los tres municipios:

Tabla 18.

Estimación del costo anual por tonelada de residuo ordinario recolectada por cada municipio

Municipalidad	Toneladas de residuos ordinarios recolectadas anualmente	Costo total del servicio	Costo anual por tonelada
San José	116157,40	₡ 7 273 371	62616,51
Alajuela	85000,00	₡ 4 407 838	51856,92
Heredia	42169,02	₡ 1 965 023	46598,74

Tabla 19.

Estimación del costo por metro cuadrado atendido por concepto de mantenimiento de parques y áreas verdes en cada municipio

Municipalidad	M² atendidos anualmente	Costo total del servicio	Costo anual/m²	costo mensual/m²
San José	1701267,56	₡3 294 365 760,27	₡1 936,42	₡161,37
Alajuela	178839,52	₡274 482 213,24	₡1 534,80	₡127,90
Heredia	499280,19	₡296 091 098,00	₡593,04	₡49,42

El costo para ambos servicios es mayor en la Municipalidad de San José, seguido por la Municipalidad de Alajuela, y representando el costo más bajo en la Municipalidad de Heredia.

Por lo anterior se puede observar que, los servicios brindados mediante la figura de la contratación generan un costo menor que los servicios brindados con personal completo de la planilla municipal, sin embargo, existen variables que están fuera del alcance de este estudio que pueden influir en esta información, tanto de las actividades que brinda cada servicio en el municipio, como de características demográficas, sociales, económicas y culturales de cada cantón y gobierno local.

Un ejemplo de lo anterior, lo podemos observar con el servicio de mantenimiento de los parques y las áreas verdes, las actividades que desarrolla la Sección de Parques del municipio capitalino van más allá de un simple mantenimiento de la infraestructura o espacios verdes existentes, si no que conlleva el rediseño y construcción de estos espacios para que se adapten a las necesidades de cada comunidad que contempla el cantón, además que en el tema de la foresta urbana incluye la arborización y mantenimiento de todos los árboles que se encuentran no solo en los parques, si no también en las áreas verdes de dominio municipal, y en cuanto al mantenimiento de las áreas verdes tiene un servicio diferenciado en sus parques de acuerdo con la clasificación si estos son centrales o periféricos, además esta sección colabora con la creación de diseños verdes en actividades ambientales del municipio.

Por otro lado, la cultura de cada gobierno local influye en la modalidad de los servicios, por ejemplo en el municipio de San José, actualmente no se cuenta con ambiente político y social para realizar un cambio inmediato hacia la subcontratación de estos servicios, ya que según consultas realizadas a los titulares de los servicios del estudio, las ocasiones en que se ha planteado este tipo de contrataciones ha existido una gran resistencia y presión por parte de los sindicatos sobre la administración en contra de esta modalidad. Además, cabe aclarar que, en consultas realizadas se percibe que con el cambio del Alcalde que está por experimentar este gobierno, después de más de 30 años con el mismo jerarca, no se atreven a tocar este tipo de temas al considerarse sensible, pero la mayoría coincide en la importancia de que sean llevados a mesas de trabajo.

1.4 Unidades jerárquicas superiores a las que pertenecen cada servicio

En la tabla 20 se presenta las principales funciones que tienen asignadas las unidades superiores jerárquicas de cada municipio que componen los tres servicios que competen a esta investigación.

Tabla 20.

Información general de las unidades jerárquicas superiores responsables de los servicios ambientales en las municipalidades de San José, Alajuela y Heredia

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
San José / Departamento de Servicios Ambientales	11	Prestar el servicio de limpieza y ornato del cantón de San José para contribuir con la sanidad ambiental, mediante la planificación, coordinación y supervisión de los diferentes servicios adscritos al Departamento.	<ol style="list-style-type: none"> Supervisar que los servicios de limpieza de vías públicas, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de áreas verdes y programas complementarios ambientales, se atiendan de manera efectiva. Promover la conformación de los comités de aseo y ornato de los barrios del cantón de San José, y brindar el apoyo respectivo. Supervisar y controlar que los servicios de recolección de residuos no tradicionales sean atendidos oportunamente.

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>4. Desarrollar acciones para controlar la acumulación de residuos a cielo abierto que generen problemas de contaminación ambiental en el cantón.</p> <p>5. Realizar estudios o propuestas técnicas para la modernización de los servicios.</p> <p>6. Llevar los controles y generar los registros necesarios para la aplicación de las métricas que permita evaluar el funcionamiento de los servicios.</p> <p>7. Garantizar que los procesos del Departamento y de las secciones adscritas, se ejecuten de acuerdo con lo establecido, y se realice la mejora continua de los mismos.</p> <p>8. Desarrollar programas de capacitación a nivel comunal, sobre temas de protección del medio ambiente.</p> <p>9. Realizar las inspecciones, control y seguimiento de las infracciones ambientales, incluidas aquellas referidas en materia de su competencia en los artículos establecidos en el Código Municipal.</p>

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>10. Establecer e implementar las estrategias o mecanismos para la aplicación de la Ley 8839 correspondiente a la prevención y control de la contaminación.</p> <p>11. Aplicar lo establecido en la Ley Orgánica del ambiente correspondiente a prevención y control de la contaminación, en los ámbitos que le competen a la Municipalidad.</p> <p>12. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.</p> <p>13. Establecer e implementar de manera conjunta con la Dirección de Desarrollo Urbano e instancias municipales, la política municipal en relación con el ambiente, los recursos naturales renovables y el cambio climático, así como establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio.</p>

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>14. Realizar el monitoreo de indicadores de calidad ambiental y cambio climático en el marco del convenio con la Universidad Nacional.</p> <p>15. Proponer y participar en la creación de normas que permitan la regulación de las condiciones generales para el saneamiento, el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación del medio ambiente.</p> <p>16. Coordinar la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades con actores locales y nacionales, que desarrollen funciones y competencias relacionadas con el ambiente y los recursos naturales.</p> <p>17. Participar en la formulación de la política ambiental regional con instancias internas y entidades gubernamentales y no gubernamentales</p>

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>.18. Emitir criterios y orientar a las diferentes dependencias en relación con la aplicación de las normas o con políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente.</p> <p>19. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.</p> <p>20. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia.</p>
Alajuela / Subproceso de Servicios Ambientales	1	Garantizar la prestación de los servicios ambientales municipales bajo consideraciones de calidad, cantidad, oportunidad y continuidad.	1. Regular técnicamente los servicios operativos domiciliarios que brinda la institución, contemplando la calidad del producto, la calidad del servicio, la expansión del servicio a la mayor cantidad de posible de la población, y la sostenibilidad del servicio en el tiempo (renovación y rehabilitación).

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>2. Mantener una regulación económica de los servicios, que implica la regulación del sistema tarifario, del nivel de precios, y la política de subsidios.</p> <p>3. Realizar el control económico y técnico de la regulación de los servicios operativos domiciliarios.</p> <p>4. Establecer un régimen tarifario tal que sea capaz de asegurar ingresos a la institución que permitan cubrir las inversiones, costos operativos y eventuales beneficios.</p> <p>5. Verificar la cobertura, cantidad, calidad, oportunidad, frecuencia, atención al/la Usuario/a, eficacia, eficiencia y efectividad de los servicios operativos domiciliarios que brinda la municipalidad por administración o en concesión.</p> <p>6. Proponer mejoras en la prestación de los servicios municipales.</p>

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
Heredia/ Dirección de Servicios y Gestión Tributaria	2	Mantener la calidad de vida de los habitantes del Cantón, a partir de la prestación de servicios públicos básicos, bajo consideraciones de calidad, cantidad, oportunidad y continuidad, así como planear, administrar y optimizar recursos para mejorar y promover la gestión de ingresos a la Institución.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planear, organizar, coordinar y controlar la ejecución de las diferentes actividades relacionadas con los servicios municipales, en coordinación con los encargados de esos servicios, entre ellos se destacan Sección Catastro y Valoración, Sección Servicios Tributarios, Mercado, Cementerio y Plaza de Ferias. 2. Realizar investigaciones sobre los costos de operación de los servicios; asimismo le corresponde determinar la eficacia y eficiencia con que se prestan los servicios y hacer los ajustes necesarios cuando no alcanzan la rentabilidad propuesta. 3. Atender quejas presentadas por las y los usuarios de los servicios, coordinar con las y los responsables la solución del problema; revisar y aprobar las propuestas de cambios en la prestación de los servicios municipales del cantón. 4. Estudiar, diseñar y presupuestar los anteproyectos y proyectos a su cargo.

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>5. Regular técnicamente los servicios operativos que están a su cargo, contemplando la calidad del producto, la calidad del servicio, la expansión del servicio a la mayor cantidad posible de la población, y la sostenibilidad del servicio en el tiempo.</p> <p>6. Elaborar Informes, formular y ejecutar el presupuesto y plan de la unidad y las Autoevaluaciones de Control Interno y SEVRI.</p> <p>7. Velar por garantizar la justicia tributaria en el Cantón, la eficacia y eficiencia en el proceso de captación de los ingresos en este sentido, es el responsable directo por la planeación y desarrollo de los ingresos, incorporados a la Administración Tributaria, asimismo le compete la definición de las políticas generales sobre las cuales deberá funcionar el subproceso mencionado.</p>

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>8. Asesorar al Alcalde Municipal y al Concejo los diferentes procesos de mejoramiento de la calidad de los servicios y procesos de Gestión de Ingresos.</p> <p>9. Velar por la sostenibilidad financiera de los diferentes servicios prestados por la Municipalidad, a partir de la definición de costos de operación y actualización de tarifas de las áreas bajo su cargo en coordinación con la Dirección Financiera – Administrativa.</p> <p>10. Proponer al Alcalde Municipal y al Concejo los ajustes a las tasas municipales acordes a sus áreas de trabajo en coordinación con la Dirección Financiera Administrativa. Conjuntar y proponer los ajustes a la visión, misión y objetivos generales de la organización, así como también, participar en la definición de las políticas institucionales en coordinación con las demás jefaturas y Dirección de la Institución.</p>

Municipalidad/Unidad responsable de servicios	Cantidad de personal	Objetivo	Funciones
			<p>11. Delegar en los jefes que le están subordinando, sin rehuir la responsabilidad última que le compete, cuidando que el subordinado esté capacitado para llevar a cabo la tarea asignada.</p> <p>12. Con su personal o en forma interdisciplinaria, analiza los procedimientos y métodos que se han establecido para la atención y servicio al contribuyente, con el fin de mejorarlos, y de hacerlos óptimos</p>

Nota: elaboración propia con información de los Manuales de organización y funciones de cada municipio, 2020

Al revisar las funciones de cada una de las unidades organizacionales que albergan los servicios ambientales estudiados en esta investigación, se observa que la mayor diferencia entre las unidades de Alajuela y Heredia con la de San José, es que esta última no contempla dentro de sus funciones temas financieros, sino solamente se enfoca en temas de la operación de los servicios, en cambio para las unidades de Alajuela y Heredia contemplan funciones referentes a costos de operación, modelos tarifarios y sostenibilidad financiera de los servicios.

En la municipalidad de San José este tipo de funciones están a cargo de la Dirección Financiera, por lo que el DSA solamente se encarga de proveer la información necesaria para los temas de cálculo de tasas.

Por otro lado, se observa que el DSA tiene dentro de sus funciones actividades que corresponden a las secciones adscritas a él, y a diferencia de las unidades organizacionales de Heredia y Alajuela éstas llevan una dirección mayormente de asesoría, control y coordinación para la efectividad de la prestación de los servicios bajo su cargo.

2. Análisis de la percepción de actores estratégicos sobre el proceso del Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José.

Este apartado se realizó con la información obtenida de las comunicaciones personales llevadas a cabo a los funcionarios, que, durante el período 2020 y 2021, estaban ejerciendo el puesto de jefatura de las tres secciones que componen el DSA, además de la jefatura del DSA y al Gerente de Provisión de Servicios. De igual manera se realizó durante todo el período de este proyecto, consultas de actualización de información que se necesitó para el análisis a los diferentes actores involucrados.

2.1. Análisis de entrevistas y visitas

De acuerdo con las jefaturas de las tres secciones, las actividades que deben realizar cada sección están bien definidas, sin embargo, existen vacíos en la delimitación de ciertas áreas de atención, ya que como se mencionó anteriormente, estas secciones brindan servicios, definidos por el legislador, sobre el cual los usuarios deberán pagar por su prestación, por lo que cada sección “defiende” su área de acción o competencia, sin embargo no se cuenta con

algún documento oficial, a nivel del municipio ni del departamento, que defina las áreas que atiende cada sección y sustente o no su competencia.

Temas como limpieza de botaderos clandestinos, mantenimiento de las áreas verdes de las alamedas, de isletas y bulevares, no está del todo claro para las jefaturas a quién le corresponde su atención, o al menos no existe una definición oficial, ni para el Departamento de Servicios Ambientales y al parecer para municipio en general, por ejemplo, la jefatura de la Sección de Limpieza Urbana, indicó decidió incorporar dentro de sus funciones la corta de césped de las áreas de alamedas, al ellos realizar la limpieza de los caños aledaños, sin embargo considera que el Departamento es el que debería liderar este tipo de decisiones.

De acuerdo con consulta realizada a la Contraloría General de la República, sobre la existencia de una descripción detallada de lo que cada servicio descrito en el artículo 83 del Código Municipal debe ejecutar, o si existe una delimitación de las funciones a las que debe responder cada servicio, se indicó por parte de la Unidad de Servicios de Información que este es un tema que compete meramente a los municipios definir (V. Vargas, comunicación personal, 20 septiembre 2020).

Por otro lado, existe una opinión generalizada sobre la necesidad que el Departamento colabore en la gestión de cada servicio y no en actividades meramente ordinarias de la operación, ya que las jefaturas consideran tiene toda la capacidad para liderar estos temas, sin embargo, todas consideran existe una urgente necesidad de contar con el apoyo de herramientas que colaboren en la mejora continua de sus procesos, de forma que se cuenten con técnicas de gestión para la toma de decisiones, una eficiente administración de los recursos y mejorar la eficiencia de cada servicio, lo que consideran una debilidad que debería ser gestionada con apoyo del departamento.

Por otro lado, las unidades de Limpieza Urbana y Servicios de Recolección evidencian una gran deficiencia de personal técnico administrativo que contribuya a alivianar las tareas de las jefaturas, ya que estas actualmente deben asumir toda la carga operativa y administrativa de sus dependencias, sin contar con puestos medios en que puedan delegar algún tipo de responsabilidad.

Por su parte, la jefatura del DSA señala la falta de un equipo de apoyo que le colabore con los procesos de reingeniería de las secciones, ya que en la actualidad su tiempo lo consume asistiendo a reuniones, atendiendo comunidades, y gestionando temas competentes al cumplimiento normativo de los servicios ambientales que brinda el municipio, indica que el personal actual adscrito directamente al DSA no es suficiente para atender las distintas tareas que se le asignan directamente a su oficina.

Aunado a lo anterior, el DSA representa al municipio en todos los temas ambientales del cantón, lo que conlleva una serie de coordinaciones con actores internos y externos para todo tipo de proyectos y programas sobre este tema, por lo que toda la agenda ambiental recae sobre la jefatura de este departamento, además que debe contar con todas las actualizaciones en el campo de la legislación competente en el tema y su adaptación al cantón.

Por último, una de las actividades que se detectaron que realiza la jefatura del DSA y consume parte de su tiempo, son referentes a la gestión del recurso humano, de acuerdo con visitas realizadas encontramos a esta jefatura liderando resolución de conflictos y creando espacios para la mejora del clima organizacional de las secciones que componen el DSA.

Una de las observaciones que el Gerente de Provisión de Servicios realizó fue que, si bien el DSA contaba con una estructura sólida, existían deficiencias a nivel más de gestión, y que el papel de las dependencias que debían dar soporte en estos temas ha sido muy débil, ya que consideraba se dejan muy “solos” a las jefaturas en temas de planificación, procesos organizacionales y de gestión del recurso humano, y anotaba que debería existir un mayor acompañamiento tanto para el planteamiento de procesos como también una mayor supervisión de que estos estén alienados a los objetivos de cada servicio y que a la vez sean efectivos.

En síntesis, de acuerdo con lo valorado en las entrevistas y a las visitas realizadas al DSA, existe una urgente necesidad de actualización de las funciones de la jefatura del DSA y de las jefaturas de las secciones que lo componen, además es necesario definir el papel de dependencias como la Dirección de Planificación Estratégica y la Dirección de Talento Humano, en su rol de dar el acompañamiento necesario para que los puestos de jefatura cuenten con las herramientas y canales necesarios para su labor diaria.

Capítulo VI. Propuesta de oportunidad de mejora en la gestión por procesos y estructura de organización del Departamento de Servicios Ambientales

El principal aporte de esta investigación es realizar una propuesta de estructura organizativa y mejora de procesos para generar una oportunidad de mejora en la gestión del Departamento de Servicios Ambientales del municipio capitalino, el cual, hasta el día de hoy, cuenta con procesos informales que no se encuentran visibles ni formalizados, lo que hace que existan problemas entre las relaciones de autoridad y responsabilidades.

Para esta propuesta se ha tomado como referencia toda la información recabada mediante el diagnóstico, las comunicaciones personales y las visitas realizadas tanto al departamento como a las secciones y a las jefaturas de cada sección que se encontraban ocupando este puesto en el momento de esta investigación.

Cabe la pena mencionar, que esta propuesta contempla aspectos de organización en los servicios estudiados, sin embargo, se detectaron a lo largo del estudio varias oportunidades de mejora en aspectos de la prestación del servicio que tendrían un impacto más integral en el DSA, sin embargo, al estar fuera del objeto del estudio, se realiza un listado general con el objetivo de dejar en evidencia y puedan resultar útiles para un análisis por parte de la jefatura del DSA.

1. Propuesta

Con el fin de establecer una mejora en la gestión organizacional del DSA, se ha tomado como base, la elaboración de un organigrama que viene acompañado de una mejora de las funciones que tienen definidas cada una de las secciones y del departamento como tal, además de un plan de trabajo que incluye guías metodológicas para que esta estructura sea sostenible.

Para el establecimiento de la estructura se ha tomado en cuenta 3 aspectos, la base estructural con que cuenta el municipio y su forma de organización, la perspectiva de las cabezas de las principales jerarquías que influyen en el Departamento: jefaturas de secciones, del

departamento y Gerencia, y por último la dinámica de trabajo que a lo largo de 11 años ha tenido la autora en el Departamento.

Con respecto a la valoración de funciones, se ha tomado la base que es el Manual de organización y funciones del municipio de San José y se ha utilizado los manuales de las municipalidades de Heredia y Alajuela para ver buenas prácticas que se pueden incorporar.

Así, con esta estructura y el plan de trabajo que lo acompaña, se pretende se logre:

- La implementación y actualización de controles
- Actualizar y generar capacidades respecto a la legislación competente a los servicios que se brindan en el DSA para los funcionarios involucrados en la gestión técnico-administrativa de estos procesos
- Identificar claramente los diversos actores y sus actividades en los procesos que involucra la prestación de los servicios brindados
- Orientar y fortalecer las capacidades del personal en puesto de jefaturas de sección en materia de manejo del recurso humano.
- Identificación de los canales de comunicación adecuados para orientar al usuario interno y externo que solicita servicios
- Establecer bases para que, dentro de la gestión de cada servicio se impulse la orientación hacia los usuarios.

Parte del éxito que tenga esta propuesta va depender de la metodología que se establezca para su aplicación e importancia a delegarse por parte de las autoridades con la competencia y poder de decisión para su implementación, ya que de acuerdo con las visitas realizadas, existen dos escenarios que podrían obstaculizar lo propuesto: primero los ajustes y restricciones que vinieron con la Ley Marco Empleo Público y segundo, la carencia por parte de los puestos de jefatura, de herramientas y conocimientos suficientes para tener en su mira la relevancia de las labores metodológicas que involucran los servicios bajo sus administraciones, aunado a una limitante de tiempo por estar enfocados en la mera operación de los servicios.

Es por ello que, se considera indispensable para la sostenibilidad de esta propuesta que, primeramente, el Alcalde en ejercicio, como administrador general y jefe de las dependencias

municipales, y de acuerdo a las atribuciones delegadas en el artículo 17 de la ley N° 7794, de visto bueno para que dicha propuesta sea sometida a los estudios de factibilidad ante el Comité Gerencial, y segundo, se considera necesario que, esta propuesta venga acompañada de un programa de capacitaciones que acompañen el sustento legal y la sensibilización a los puestos de jefatura, sobre la importancia de estas herramientas de organización y metodológicas para solventar deficiencias encontradas que no tienen otro objetivo más que mejorar la gestión de los servicios que persiguen un fin público, y por ende esencial las acciones que se establezcan para su mejora, siempre contando con el sustento que evidencie su necesidad, ya que como menciona MIDEPLAN (2007) en su Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas:

“... la confección de organigramas y otras herramientas administrativas de aplicación interna, deben ser acompañados o respaldados por un proceso de reflexión y no meras ocurrencias, para articular las decisiones meramente administrativas con el papel que cumple la institución en beneficio de los ciudadanos”.

2. Estructura organizacional propuesta para el Departamento de Servicios Ambientales, Municipalidad San José

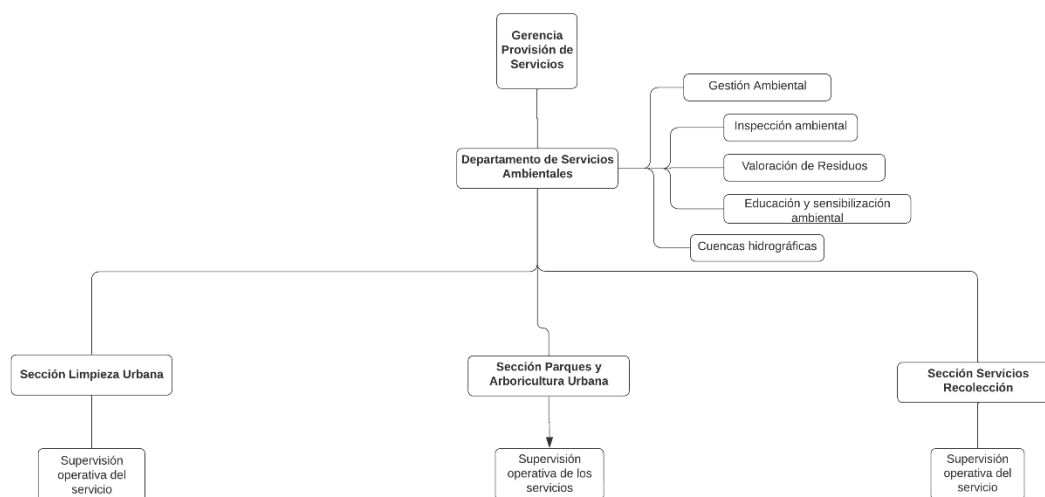
Para la construcción del organigrama del Departamento se tomaron en cuenta los siguientes elementos:

1. La estructura, informal detectada con la que actualmente trabaja el Departamento y sus secciones.
2. Lo detectado en las visitas y la experiencia que la autora tiene en este departamento
3. Las recomendaciones que MIDEPLAN establece tanto en el Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas (2007) y en el documento Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (2013).
4. Los manuales de atinencias y de Clases y Cargos de la Municipalidad de San José – General de puestos proporcionados por el Proceso de Valoración y Clasificación de Puestos con fechas ambos de setiembre 2022.
5. El manual de organización y funciones general del municipio actualizado a agosto 2023 que proporcionó la Dirección de Planificación Estratégica

Es así que, se estableció como primer paso para definir esta estructura, la valoración de la forma de organización, informal, con que actualmente trabaja el Departamento y las secciones que lo componen, la cual se representaría de la siguiente manera:

Figura 12.

Organización actual del Departamento de Servicios Ambientales, Municipalidad San José



Nota: elaboración propia basada en experiencias de visitas y comunicaciones personales.

Si valoramos esta forma de organización detectamos las siguientes inconsistencias sobre las cuales se implementarán las mejoras para la propuesta de la estructura oficial del DSA:

Primeramente, algo que se detecta rápidamente en la representación estructural, lo cual fue evidenciado también en las visitas realizadas y en las entrevistas y/o conversaciones llevadas a cabo, es que la jefatura del departamento asume una serie de funciones de manera directa, que hacen que, su papel como cabeza de una gran estructura, se desvíe para atender problemas muy específicos que devengan estas áreas y que por lo tanto exista un vacío en el acompañamiento e influencia directa que esta debe tener en el mejoramiento de la gestión y desarrollo de la organización de las secciones bajo su cargo.

Es por ello que se propone exista una delegación de responsabilidades y funciones en una nueva unidad, la cual llevará la coordinación, supervisión y control de las actividades que tienen que ver más con aspectos de Gestión ambiental, que involucran la educación, la

inspección y las áreas de cuencas del cantón, asumiendo estos temas y el personal asignado para la ejecución de estas actividades.

Por otro lado, se evidencia que la actividad de valoración de residuos es una función que debe ser asumida por la Sección competente a estos temas, que sería la Sección de Servicios de Recolección, que además ya está presupuestariamente asumida en este servicio, de igual manera observamos como en el Manual de Organización y Funciones, el Departamento tiene definidas dentro de sus funciones, actividades que son competencia de las secciones que lo conforman.

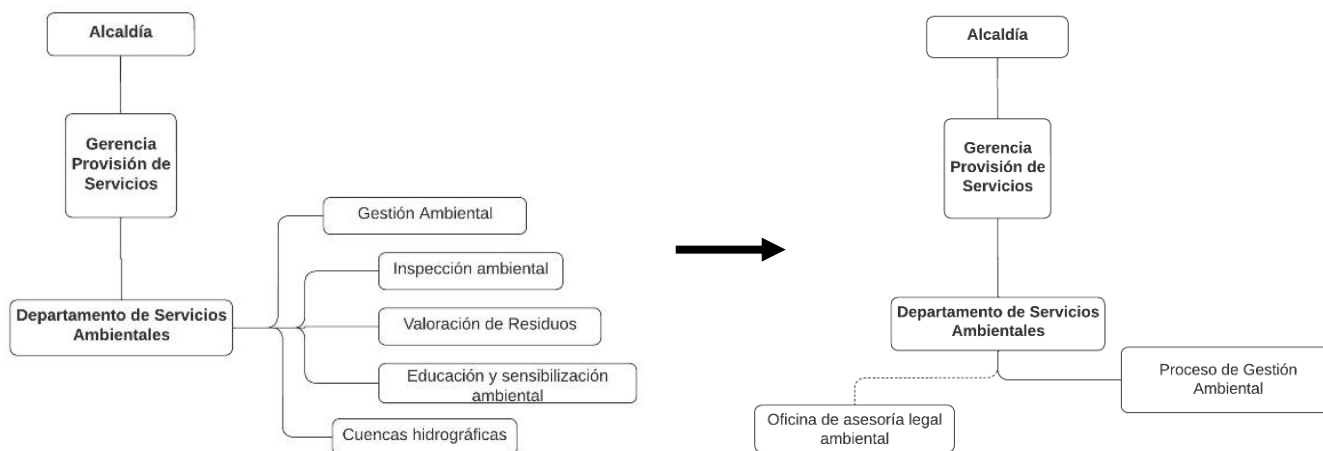
Por último, se considera indispensable, por la importancia en temas de salud, ambiente y cumplimiento de mandatos que involucran los servicios que tiene a cargo el DSA, que exista un nivel que esté a cargo de la asesoría legal en temas de cumplimiento de la normativa ambiental y administrativa relacionada con los servicios que competen al departamento brindar, además de la asesoría en temas de legislación ambiental nacional y legislación conexas que los involucre.

Es así que, con este primer peldaño de la estructura, se pretende fortalecer la capacidad de la jefatura del Departamento, de manera que, las necesidades de los niveles inferiores bajo su cargo sean debidamente atendidas, mediante una mayor capacidad de análisis, monitoreo y control.

Con esta propuesta se realizaría el primer cambio para la estructura del DSA:

Figura 13.

Organigrama propuesto para el Departamento de Servicios Ambientales, Municipalidad San José



Con este cambio se estaría realizando también, una actualización de las funciones que actualmente tiene definidas el DSA, y se estarían creando dos niveles, uno tipo staff con naturaleza asesora al DSA en temas de derecho ambiental, y otro sería un proceso que vendría a sumir las funciones que se le recargaron al DSA al cerrarse el anterior Departamento de Gestión Ambiental, y se le sumaría lo competente a los temas de educación y sensibilización ambiental, inspección ambiental y el programa de Cuencas Hidrográficas al este contar con un gran componente de actividades educativas y de articulación en materia ambiental.

Las funciones del DSA y estas unidades quedarían definidas de la siguiente manera:

Tabla 21.

Funciones propuestas para el Departamento de Servicios Ambientales y las unidades organizacionales adscritas

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Departamento de Servicios Ambientales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Supervisar que los servicios de limpieza de vías públicas, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de áreas verdes y programas complementarios ambientales, se atiendan de manera efectiva. 2. Realizar estudios o propuestas técnicas para la modernización de los servicios. 3. Llevar los controles y generar los registros necesarios para la aplicación de las métricas que permita evaluar el funcionamiento de los servicios. 4. Garantizar que los procesos del Departamento y de las secciones adscritas, se ejecuten de acuerdo con lo establecido, y se realice la mejora continua de los mismos. 5. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos. 6. Establecer e implementar de manera conjunta con la Dirección de Desarrollo Urbano e instancias municipales, la política municipal en relación con el ambiente, los recursos naturales renovables y el cambio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualizar el Manual de Organización y Funciones 2. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio en el puesto de Jefe de Departamento de Servicios Ambientales las atinencias de Ingeniería Forestal, Agronómica, Ambiental, Gestor Ambiental, Maestrías con énfasis en materia ambiental

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>climático, así como establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio.</p> <p>7. Coordinar la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades con actores locales y nacionales, que desarrollen funciones y competencias relacionadas con el ambiente y los recursos naturales.</p> <p>8. Participar en la formulación de la política ambiental regional con instancias internas y entidades gubernamentales y no gubernamentales.</p> <p>9. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad, en cada área adscrita al departamento.</p> <p>10. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia.</p> <p>11. Delegar de acuerdo con cada competencia de los servicios, en los jefes que le están subordinando, cuidando que el subordinado esté capacitado para llevar a cabo las tareas asignadas.</p> <p>12. Analizar los procedimientos y métodos que se han establecido en cada servicio para la atención y servicio al contribuyente, con el fin de mejorarlos, y de hacerlos óptimos.</p>	

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Oficina de asesoría legal ambiental	<p>Objetivo: Asesorar al Departamento de Servicios Ambientales y sus áreas adscritas en materia de legislación ambiental y colaborar en la guía técnica para la toma de decisiones en esta materia.</p> <p>Funciones generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar la asesoría jurídica en aspectos relacionados con la legislación ambiental y todo lo competente a cumplimiento de normativa que deba cumplir el Departamento y los servicios de las secciones que lo componen 2. Evacuar todas las consultas que se formulen en materia jurídica ambiental 3. Instruir y capacitar a los funcionarios del DSA, respecto de la legislación en materia ambiental, cuando se requiera 4. Participar en la revisión de proyectos y propuestas de reglamentos, normativa o leyes en materia ambiental. 5. Colaborar en la elaboración de criterios que se solicitan al DSA en materia legal 6. Emitir criterios y orientar a las diferentes dependencias en relación con la aplicación de las normas o con políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio en la clase de Profesional 2, para el puesto profesional 2 del Departamento de Servicios Ambientales, la atinencia de Derecho Ambiental 2. Incluir funciones en el Manual de Organización y Funciones actual del municipio 3. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado del profesional 2 del Departamento.

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Proceso de Gestión Ambiental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar, coordinar y participar en programas de sensibilización a lo interno del municipio y con las comunidades organizadas del cantón, sobre temas de protección del medio ambiente. 2. Realizar las inspecciones, control y seguimiento de las infracciones ambientales, incluidas aquellas referidas en materia de su competencia en los artículos establecidos en el Código Municipal. 3. Establecer e implementar las estrategias o mecanismos para la aplicación de la Ley 8839 correspondiente a la prevención y control de la contaminación. 4. Aplicar lo establecido en la Ley Orgánica del ambiente correspondiente a prevención y control de la contaminación, en los ámbitos que le competen a la Municipalidad. 5. Realizar el monitoreo de indicadores de calidad ambiental y cambio climático en el marco del convenio con la Universidad Nacional. 6. Coordinar junto con la jefatura del Departamento el programa de bandera azul institucional 7. Coordinar los proyectos de manejo de cuencas en el cantón 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio la clase de Encargado de Proceso 2, para el puesto Encargado de Proceso 2 del Departamento de Servicios Ambientales, con las atinencias de: Ingeniería Ambiental, Forestal, Agronómica, Gestión Ambiental, Biología, Maestrías con énfasis en materia ambiental 2. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado de proceso del Departamento 2. Incluir en manual del DSA las funciones del proceso

El siguiente ajuste a la estructura sugerido, sería a nivel de las secciones que conforman el Departamento, ya que se encontró que la forma actual de organización hace que la responsabilidad de todo el personal y funciones estén delegadas sobre la jefatura de cada sección, secciones con el número de personal más grande del municipio, y que deben dar cumplimiento al cometido que le ha asignado el marco jurídico, es por ello que, se considera que debido a la importancia constitucional que tiene el cumplimiento de cada servicio, el volumen de funciones que atienden y la dimensión del recurso humano que los compone, se hace necesario realizar un ordenamiento de la estructura de estas secciones que facilite la mejora en la prestación de los servicios públicos que les compete y que permita satisfacer las demandas de los habitantes del cantón.

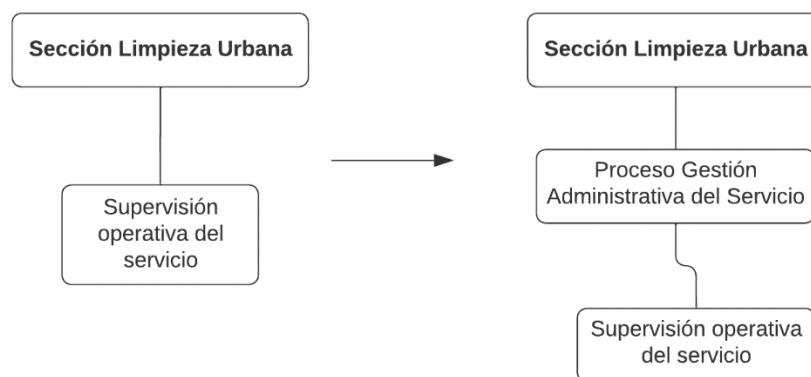
Para lo anterior se considera es necesario que cada sección trabaje por procesos, lo anterior porque la figura de este mando medio permite, entre otras cosas, delegar responsabilidades en distintos niveles, de acuerdo con lo descrito en el Manual de Clases y Puestos del municipio, permitiendo aplicación de conocimientos, gestión de equipos de trabajos y desarrollo de procesos y actividades relacionadas con la gestión sustantiva de cada servicio.

Sin embargo, debido a que cada sección tiene particularidades de acuerdo con las competencias delegadas por el marco jurídico del servicio bajo su cargo, se describe a continuación, la estructura propuesta para cada una de ellas:

Sección Limpieza Urbana

Figura 14.

Propuesta de organigrama para la Sección Limpieza Urbana, Municipalidad San José



De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Talento Humano, esta sección cuenta con 453 funcionarios y 19 supervisores, y la sección cuenta con tres actividades sustantivas: la limpieza de vías, el mantenimiento de las zonas verdes de las vías públicas (chapea), y las campañas de limpieza de residuos no tradicionales y residuos voluminosos.

Tomando en cuenta lo anterior, se considera necesario que, si bien el servicio cuenta con una robusta estructura de jefaturas operativas bajo la figura de los supervisores, se hace necesario reforzar mediante un nivel medio, la delegación de responsabilidades de gestionar este gran equipo de trabajo y sus actividades, permitiendo con esto, un fortalecimiento de la gestión que debe ejercer la jefatura, orientada a buscar la mejora en la calidad de los servicios, en resultados y en buscar la potenciación del recurso humano que la compone.

Es así como se propone que las siguientes sean las funciones a cargo del Proceso de Gestión administrativa del servicio de Limpieza Urbana, el cual tendría la gestión del equipo de trabajo de los supervisores y el acompañamiento a la jefatura en las actividades relacionadas con la mejora de estos equipos y el servicio que brindan, quedando de la siguiente manera las funciones de cada uno:

Tabla 22.

Funciones para la Sección de Limpieza Urbana y el proceso a incorporar con la propuesta

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Sección Limpieza Urbana	1. Fiscalizar y garantizar que el servicio de limpieza en las distintas rutas establecidas y la chapea de las vías públicas del cantón se brinde de forma efectiva. 2. Gestionar la atención de quejas o solicitudes de los usuarios, y coordinar las acciones necesarias que den respuesta a la misma.	1. Actualizar el Manual de Organización y Funciones 2. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio en el puesto de Jefe de Sección Limpieza

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>3. Supervisar y garantizar que se programen y ejecuten campañas de limpieza de residuos no tradicionales y residuos voluminosos.</p> <p>4. Fiscalizar y garantizar que se dé la debida recolección de los residuos producto del barrido de las diferentes rutas, y de los botaderos informales</p> <p>5. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.</p> <p>6. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.</p> <p>7. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia, y velar por la adecuada actualización de los mismos.</p> <p>8. Velar por la adecuada ejecución presupuestaria designada al servicio de limpieza de vías.</p> <p>9. Velar por el cumplimiento de la normativa referente al servicio que se brinda.</p> <p>10. Supervisar que los procesos de contratación pública que realice la sección se den de forma eficiente y eficaz.</p>	<p>Urbana las atinencias de Ingeniería Ambiental, Gestor Ambiental, Maestrías con énfasis en materia ambiental</p>

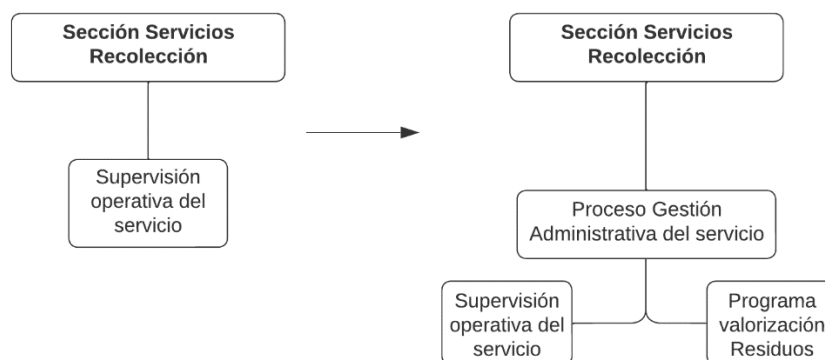
Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
<p>Proceso Gestión administrativa del servicio de Limpieza Urbana</p>	<p>1. Programar, organizar y supervisar las distintas rutas en las que se brinda el servicio de limpieza urbana.</p> <p>2. Recolectar los residuos producto del barrido de las diferentes rutas, y de los botaderos informales.</p> <p>3. Programar y ejecutar campañas de limpieza de residuos no tradicionales y residuos voluminosos.</p> <p>7. Programar y ejecutar el lavado de las vías públicas del cantón.</p> <p>8. Programar, organizar y atender la chapea de las vías públicas del cantón.</p> <p>9. Colaborar en la actualización de procesos, procedimientos o manuales adscritos a la dependencia y la mejora continua del servicio.</p> <p>10. Realizar de forma eficiente y eficaz los procesos de contratación necesarios para la operación de las actividades bajo su cargo.</p>	<p>1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio la clase de Encargado de Proceso 2, para el puesto Encargado de Proceso 2 de la Sección Limpieza Urbana, con las atinencias de: Ingeniería Industrial, Ambiental, Agronómica, Gestión Ambiental, Administración de empresas, Maestrías con énfasis en materia ambiental</p> <p>2. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado de proceso de la Sección Limpieza Urbana</p> <p>3. Incluir en manual de instrucciones de la sección las funciones del proceso</p>

Cabe la pena mencionar que, se propone incluir dentro de las atinencias de la jefatura y que se contemple también en el puesto de encargado de proceso 2, carreras en material ambiental, ya que es sorprendente observar que la única unidad que contempla carreras de este tipo, a pesar de que todos los servicios contemplan un conocimiento en esta materia, es la Sección de Parques y Arboleda Urbana, de igual forma se está proponiendo incluir anteriormente dentro de las atinencias del puesto de la jefatura del Departamento, donde actualmente las únicas dos atinencias que tiene son administración de empresas e ingeniería industrial.

Sección Servicios de Recolección

Figura 15.

Propuesta de organigrama para la Sección Servicios de Recolección, Municipalidad San José



La propuesta para esta sección va en una dirección similar a la elaborada para la Sección de Limpieza Urbana, esta sección cuenta con 231 funcionarios y 7 supervisores, para básicamente dos actividades sustantivas: la recolección de residuos y la implementación del programa de residuos valorizables para el cantón.

A pesar de que esta sección tiene casi un 50% menos que el personal de la Sección de Limpieza Urbana, continúa siendo un número considerable de recurso humano cuya estructura actual depende de la dirección de la jefatura de la sección, es por ello que se propone al igual que en el caso anterior, reforzar mediante un nivel medio, la delegación de

responsabilidades de gestionar este equipo de trabajo y sus actividades, además del programa de valoración de residuos, permitiendo con esto, un fortalecimiento de la gestión que debe ejercer la jefatura, orientada a buscar la mejora en la calidad de los servicios, en resultados y en buscar la potenciación del recurso humano que la compone. De igual manera que el caso anterior, se propone incluir carreras con atinencias en materia ambiental, lo cual se considera vendrían a generar un gran aporte en servicios como estos.

Se propone que las siguientes sean las funciones a cargo del Proceso de Gestión administrativa del servicio de Servicios de Recolección, el cual tendría la gestión del equipo de trabajo de los supervisores y el programa de valoración de residuos, además del acompañamiento a la jefatura en las actividades relacionadas con la mejora de estos equipos y el servicio que brindan, quedando de la siguiente manera las funciones de cada uno:

Tabla 23.

Funciones para la Sección de Servicios de Recolección y el proceso a incorporar con la propuesta

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Sección Servicios de Recolección	1. Fiscalizar y garantizar la implementación y ejecución de programas relacionados con el manejo integral de los residuos urbanos.	1. Actualizar el Manual de Organización y Funciones 2. Incluir en el Manual de atinencias general

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>2. Supervisar la correcta implementación de mecanismos alternos para la recolección diferenciada de residuos valorizables.</p> <p>3. Dar el seguimiento y controlar el funcionamiento del equipo asignado a la Sección y que el mismo se ajuste a las necesidades y a la programación.</p> <p>4. Fiscalizar y garantizar que el servicio diario de recolección se realice con eficacia y efectividad de acuerdo con las rutas establecidas y la normativa competente.</p> <p>5. Atender quejas o solicitudes de los usuarios, y coordinar las acciones necesarias que den respuesta a la misma.</p> <p>6. Identificar los requerimientos de modernización para la calidad del servicio, y realizar las propuestas para el fortalecimiento del mismo.</p> <p>7. Coordinar junto con el Departamento la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización dirigidas a los habitantes del cantón para fomentar la cultura de separación de residuos valorizables.</p> <p>8. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.</p>	<p>del municipio en el puesto de Jefe de Sección Servicios de Recolección las atinencias de Ingeniería Ambiental, Gestor Ambiental, Maestrías con énfasis en materia ambiental</p>

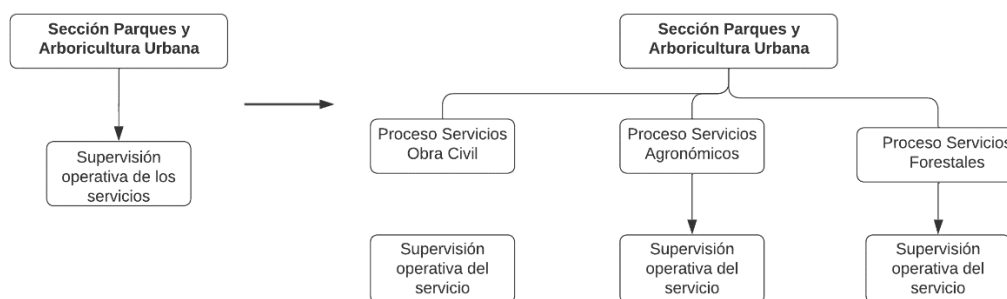
Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>9. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.</p> <p>10. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia, y velar por la adecuada actualización de los mismos.</p> <p>11. Velar por la adecuada ejecución presupuestaria designada al servicio de recolección.</p> <p>12. Velar por el cumplimiento de la normativa referente al servicio que se brinda.</p> <p>13. Supervisar que los procesos de contratación pública que realice la sección se den de forma eficiente y eficaz.</p>	
<p>Proceso Gestión administrativa del Servicio de Recolección</p>	<p>1. Implementar y ejecutar programas relacionados con el manejo integral de los residuos urbanos.</p> <p>2. Implementar mecanismos alternos para la recolección diferenciada de residuos valorizables con rutas, campañas, puntos verdes, entre otros, para el aprovechamiento de los materiales reciclables.</p> <p>3. Supervisar y controlar que el servicio diario de recolección se realice con eficacia y efectividad.</p> <p>4. Elaborar estudios sobre las rutas existentes para mejorar los tiempos de desplazamiento y atención del servicio.</p>	<p>1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio la clase de Encargado de Proceso 2, para el puesto Encargado de Proceso 2 de la Sección Servicios de Recolección, con las atinencias de: Ingeniería Industrial, Ambiental, Agronómica, Gestión Ambiental,</p>

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>5. Mejorar las rutas de recolección de reciclaje y modernizar el sistema de manejo de residuos valorizables.</p> <p>6. Trasladar al Departamento de Servicios Ambientales los incumplimientos a la Ley de Gestión Integral de Residuos N°8839 y al Reglamento sobre manejo de residuos sólidos ordinario N°36093-S.</p> <p>7. Implementar procesos de separación, embalaje, almacenamiento de materiales reciclables para su mejor aprovechamiento.</p> <p>8. Colaborar en la actualización de procesos, procedimientos o manuales adscritos a la dependencia y la mejora continua del servicio</p> <p>9. Realizar de forma eficiente y eficaz los procesos de contratación necesarios para la operación de las actividades bajo su cargo.</p>	<p>Administración de empresas, Maestrías con énfasis en materia ambiental</p> <p>2. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado de proceso de la Sección Servicios de Recolección</p> <p>3. Incluir en manual de instrucciones de la sección las funciones del proceso</p>

Sección Parques y Arboricultura Urbana

Figura 16.

Propuesta de organigrama para la Sección Parques y Arboricultura Urbana, Municipalidad San José



La propuesta para esta sección difiere de los casos anteriores al considerarse que este servicio contempla una variedad de actividades sustantivas que requieren la intervención de perfiles con especialidades muy definidas, como se determinó en el capítulo 4, esta sección es la que cuenta con mayor personal profesional y técnico de las 3 secciones que conforman el departamento, actualmente tiene un total de 211 funcionarios, 14 supervisores y 4 profesionales sin contar la jefatura.

Para este caso se considera que es necesaria una reestructuración de la organización, en donde se dé una modificación de los puestos y sus perfiles, y se oficialice mediante esta propuesta la existencia de 3 áreas que actualmente están bien identificadas tanto por la jefatura y su equipo de trabajo como por parte de la ciudadanía al realizar solicitudes muy especializadas de cada una de estas áreas, que como se mencionó en el capítulo 4, son las relacionadas con los servicios agronómicos, forestales y de obra civil que conforman los "ecosistemas" de los parques.

Y es que, a diferencia de los servicios de recolección de residuos y limpieza de vías, existe un vacío a nivel constitucional y a lo interno del municipio de lo que involucra el servicio de mantenimiento de parques y áreas verdes que describe el artículo 83 del código municipal, y que, sin embargo, cuenta con el mismo peso junto con los servicios anteriores, al

cumplimiento del mandato constitucional del derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por lo anterior es que el servicio que presta esta sección ha ido evolucionando en función de las demandas que la ciudadanía ha ido estableciendo a lo largo de los años, siendo estas clasificadas a nivel interno de la sección de acuerdo con la naturaleza y especialidad de sus actividades, contando con profesionales en estas tres áreas, a saber, ingeniería forestal, agronómica y obra civil.

Tomando en cuenta lo anterior, se considera que si bien es cierto el servicio cuenta con una plataforma robusta de recurso profesional, la estructura actual no permite que estos puedan gestionar equipos de trabajo, solamente coordinar, y la supervisión y gestión queda directamente sobre los supervisores y toda esta estructura operativa y técnico profesional a cargo de la jefatura de la sección, sin la existencia de mandos medios sobre los que permitan delegar responsabilidades de gestionar equipos que realizan actividades que involucran la guía de un profesional para su ejecución.

Por ello se hace necesario reforzar mediante un nivel medio, la delegación de responsabilidades de gestionar estos equipos de trabajo y sus actividades, mediante 3 procesos, competentes a las 3 especialidades que demandan la prestación del servicio que brinda la sección en las áreas de los parques y zonas verdes del cantón, permitiendo con esto tres productos fundamentales

1. Un fortalecimiento de la gestión que debe ejercer la jefatura, orientada a buscar la mejora en la calidad de los servicios, en resultados y en buscar la potenciación del recurso humano que la compone
2. Una mejora en la orientación al ciudadano y al usuario interno del servicio que brinda la Sección
3. Una mayor efectividad en la prestación de los servicios al existir una relación entre la autoridad y la responsabilidad delegada a los encargados de cada proceso que involucra el servicio

Es así como se propone que las siguientes sean las funciones a cargo de los procesos del servicio de Parques y Arboricultura Urbana, los cuales tendría la gestión de los equipos de

trabajo de los supervisores y el acompañamiento a la jefatura en las actividades relacionadas con la mejora de estos equipos y el servicio que brindan, quedando de la siguiente manera las funciones de cada uno:

Tabla 24.

Funciones para la Sección de Servicios de Parques y Arboricultura Urbana y los procesos a incorporar con la propuesta

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Sección Parques y Arboricultura Urbana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el servicio de mantenimiento integral de los parques y áreas verdes, considerando las características específicas y la capacidad instalada. 2. Fiscalizar y garantizar la ejecución de actividades vinculadas a las prácticas agro y silviculturales en los parques y áreas verdes del cantón de forma efectiva y bajo la normativa estipulada para estas. 3. Fiscalizar y garantizar que se ejecuten proyectos de arborización urbana y su adecuado mantenimiento. 4. Fiscalizar y garantizar el mantenimiento y construcción del mobiliario urbano en los parques y áreas verdes del municipio. 5. Gestionar la atención de quejas o solicitudes de los usuarios, y coordinar las acciones necesarias que den respuesta a la misma. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualizar el Manual de Organización y Funciones 2. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio en el puesto de Jefe de Sección de Parques y Arboricultura Urbana las atinencias de Ingeniería Ambiental, Maestrías con énfasis en materia ambiental y paisajismo urbano

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>6. Realizar el seguimiento y control de los proyectos a cargo, e incorporar y mantener actualizado en el sistema SIGEP el expediente electrónico de los mismos.</p> <p>7. Desarrollar y apoyar actividades comunales e institucionales asociadas al medio ambiente en las áreas de los parques municipales.</p> <p>8. Identificar y proponer la mejora regulatoria y de simplificación de trámites requerida, para un servicio efectivo y de calidad.</p> <p>9. Implementar, controlar y dar seguimiento a los procesos, procedimientos o manuales adscritos a su dependencia, y velar por la adecuada actualización de los mismos.</p> <p>10. Velar por la adecuada ejecución presupuestaria designada al servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes.</p> <p>11. Velar por el cumplimiento de la normativa referente al servicio que se brinda.</p> <p>12. Supervisar que los procesos de contratación pública que realice la sección se den de forma eficiente y eficaz.</p>	
<p>Proceso de servicios agronómicos de la SPAU</p>	<p>1. Realizar y supervisar las actividades vinculadas a las prácticas agro y silviculturales en los parques y áreas verdes del cantón de forma efectiva y bajo la normativa estipulada para estas.</p>	<p>1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio la clase de Encargado de Proceso 2, para el</p>

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
	<p>2. Velar por la instalación, mantenimiento y el buen funcionamiento de los sistemas de riego y de las fuentes ubicadas en los parques y áreas verdes del municipio.</p> <p>3. Desarrollar proyectos de paisajismo en las áreas verdes de los parques del municipio.</p> <p>4. Administrar la producción, desarrollo y plantación del material vegetal que se produce en el vivero ornamental de la sección</p> <p>5. Planificar de acuerdo con las necesidades, la adquisición de material vegetativo para los proyectos de ornamentación de los parques y su debido mantenimiento en el vivero municipal.</p> <p>6. Colaborar en la actualización de procesos, procedimientos o manuales adscritos a la dependencia y la mejora continua del servicio</p> <p>7. Realizar de forma eficiente y eficaz los procesos de contratación necesarios para la operación de las actividades bajo su cargo.</p>	<p>puesto Encargado de Proceso 2 de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana, con las atinencias de: Ingeniería Agronómica, Agrícola, Ambiental, Gestión Ambiental, Maestrías con énfasis en materia ambiental</p> <p>2. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado de proceso de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana</p> <p>3. Incluir en manual de instrucciones de la sección las funciones del proceso.</p>

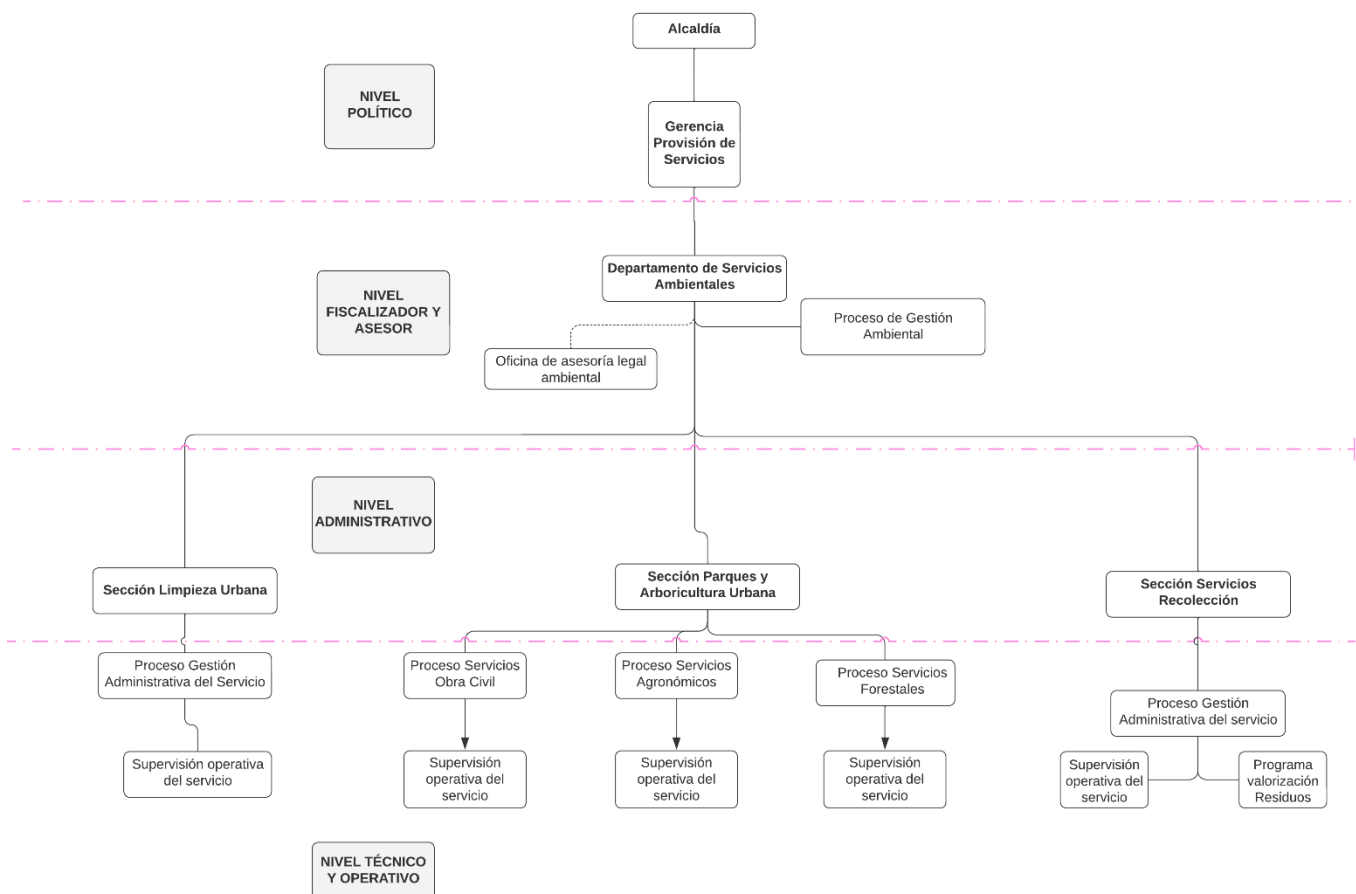
Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
<p>Proceso de servicios forestales de la SPAU</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar, coordinar y desarrollar los proyectos de arborización urbana en los parques y áreas verde del municipio. 2. Planificar y ejecutar el mantenimiento de la foresta urbana del cantón 3. Solicitar y brindar información fitosanitaria y criterios profesionales respecto al control y seguridad de la foresta urbana del cantón de San José cuando sea requerida. 4. Administrar la producción, desarrollo y plantación del material vegetal que se produce en el vivero forestal de la sección 5. Planificar de acuerdo con las necesidades, la adquisición de material vegetativo para los proyectos de arborización urbana de los parques y su debido mantenimiento en el vivero municipal. 6. Participar en conjunto con el Departamento en actividades de participación ciudadana en materia de educación y sensibilización ambiental. 7. Colaborar en la actualización de procesos, procedimientos o manuales adscritos a la dependencia y la mejora continua del servicio 8. Realizar de forma eficiente y eficaz los procesos de contratación necesarios para la operación de las actividades bajo su cargo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio la clase de Encargado de Proceso 2, para el puesto Encargado de Proceso 2 de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana, con las atinencias de: Ingeniería Forestal, Agronómica, Ambiental, Biología, Gestión Ambiental, Maestrías con énfasis en materia ambiental 2. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado de proceso de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana 3. Incluir en manual de instrucciones de la sección las funciones del proceso.

Unidad organizacional	Funciones	Acción necesaria
Proceso de servicios de obra civil en parques	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar y ejecutar el mantenimiento y construcción del mobiliario urbano en los parques y áreas verdes del municipio. 2. Desarrollar y fiscalizar los proyectos de remodelación y diseño en parques y áreas verdes del municipio. 3. Velar por el cumplimiento de la Ley de accesibilidad en las áreas de los parques del cantón. 4. Colaborar en la actualización de procesos, procedimientos o manuales adscritos a la dependencia y la mejora continua del servicio 5. Realizar de forma eficiente y eficaz los procesos de contratación necesarios para la operación de las actividades bajo su cargo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en el Manual de atinencias general del municipio la clase de Encargado de Proceso 2, para el puesto Encargado de Proceso 2 de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana, con las atinencias de: Ingeniería Civil, Ingeniería en Construcción, Arquitectura 2. Incluir en manual de clases y cargos de la MSJ el puesto y las funciones generales del encargado de proceso de la Sección de Parques y Arboricultura Urbana 3. Incluir en manual de instrucciones de la sección las funciones del proceso.

La propuesta de organigrama para el Departamento de Servicios ambientales quedaría entonces de la siguiente manera:

Figura 17.

Organigrama propuesto para el Departamento de Servicios Ambientales de la Municipalidad de San José



Como se mencionó anteriormente, uno de los pasos a seguir, luego de que el Alcalde en ejercicio de visto bueno para someter a estudios de factibilidad esta propuesta, es que exista un acompañamiento de una estrategia de generación de capacidades y elementos técnicos que apoyen su sostenibilidad, por lo que se propone que, de la mano a esta propuesta se construya un plan de trabajo que contemple los siguientes ítems y sea adaptado a lo que considere pertinente las áreas competentes del municipio:

I Parte: Sensibilización y generación de conocimientos básicos

- Construcción de Manual introductorio al Departamento de Servicios Ambientales:

Comprendería: el mandato constitucional de los servicios que abarca el departamento y la estructura organizacional del DSA dentro del municipio

- Manual introductorio a los gobiernos locales

La idea es explicar de forma muy general el papel de los municipios, como se componen, sus funciones, como está organizado el de San José: misión, visión, valores y organigrama

- Manual básico sobre normativa interna: tema de Recurso Humano, presupuesto, planificación

Plazo: se debe entregar a cada funcionario que asuma un puesto de jefatura en el departamento y las secciones adscritas a él y a los funcionarios de primer ingreso

Responsables: Jefatura del DSA en coordinación con la Dirección de Talento Humano, Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Planificación Estratégica.

II Parte: Competencias y cobertura de cada servicio

A partir de la normativa competente de cada servicio se revisan actividades y objetivos definidos en el Manual de Organización y funciones con el fin de contar con una clara definición de lo que corresponde a cada servicio atender.

En los casos donde existan vacíos deben liderarse por parte de la jefatura de DSA consultas a la Dirección de Asuntos Jurídicos y establecer en sesiones de trabajo con las jefaturas del DSA las acciones correspondientes para subsanarlos

A partir de lo anterior se construirán manuales informativos para uso externo del municipio y material en conjunto con la Sección de Comunicación Institucional para la ciudadanía

Plazo: anual

Responsables: Jefatura del DSA en coordinación con la Dirección de Talento Humano, Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Planificación Estratégica y la Sección de Comunicación Institucional.

III Parte: Instrumentos metodológicos para la gestión de cada servicio

- Formulario verificación de controles y herramientas de planificación

Comprende una revisión de todos los formularios y manuales oficiales con que cuentan, verificar su uso y actualización anualmente

- Revisión sobre la existencia de formularios no oficializados que estén en uso

Valorar la necesidad de implementar nuevos controles de actividades que se necesitan controlar y no están midiéndose

- Guía para revisión y actualización de puestos requeridos para cada servicio

Verificación de puestos y actualización de funciones, de acuerdo con las actividades establecidas actualmente en el Manual de Puestos de la institución y las que realiza cada puesto en cada servicio

- Organización de cada servicio

Guía metodológica para revisión y necesidad de actualización de organigrama

Plazo: anual

Responsables: Jefatura del DSA en coordinación con la Dirección de Talento Humano, Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Planificación Estratégica.

IV Parte: Desarrollo de instrumento para percepción de la prestación de cada servicio

- Usuario interno

Pequeña encuesta referente a cumplimiento en los tiempos de respuesta en la entrega de información solicitada sobre cada servicio (medir gestión administrativa)

- Usuario externo

Encuesta de cumplimiento en tiempo de la prestación de cada servicio, además se incluirá consulta sobre lo que abarca el servicio

Frecuencia: bimensual

Responsables: Jefatura del DSA en coordinación con la Contraloría de Servicios Municipal.

3. Información complementaria sobre la prestación de los servicios del DSA

Como se mencionó al inicio de este capítulo, a pesar de que los temas de la operación de los servicios no es parte del objeto del estudio, se enlista una serie de temas que se consideran importante evidenciar como oportunidades de mejora en la prestación de los servicios que prestan las secciones que componen el DSA:

1. Las jornadas de trabajo establecidas en la actual convención colectiva impiden brindar el servicio con mayor cobertura en el centro de la ciudad, donde existe una mayor demanda por el grado de visitación de este sector del cantón.
2. No existe para ninguno de los 3 servicios, estudios de diseños de rutas que permitan hacer más eficientes la prestación de los servicios tanto en términos de tiempo como en calidad.
3. De igual manera no se evidenció la existencia de algún estudio, análisis o iniciativa que contribuyera con la promoción de la innovación y/o el desarrollo tecnológico de los servicios.
4. Existe una problemática reportada a nivel de los 3 servicios en cuanto a los procesos internos con que cuenta el municipio para el mantenimiento del equipo automotor, lo que causa atrasos y dependencia a servicios de alquiler, por lo que se hace necesaria una propuesta que permita un método más ágil e independiente del área de mantenimiento automotor municipal.
5. Los indicadores y metas establecidos en los servicios están basados en registros que han definido los encargados o profesionales conforme a la capacidad operativa cada año, sin embargo, no cuentan con análisis o estudios que consideren las necesidades reales del cantón, o al menos no se encontró evidencia de ello.
6. No se encontró un plan de sustitución de equipo de producción y automotor actualizado que respalde la adquisición de este tipo de bienes, la última versión de esta información fue realizada en el año 2014 por las dependencias que pertenecían a la Gerencia de Provisión de Servicios, y no se encontró registro de una actualización por parte de las dependencias del DSA.

7. Servicios con gran afectación por parte de la problemática social que existe en el centro de la ciudad.
8. Falta de reglamentación interna de los servicios y/o regulación efectiva de normativa existente.

Conclusiones y recomendaciones

La Municipalidad de San José es uno de los gobiernos locales con mayor relevancia en nuestro país al albergar la ciudad capital y ser el municipio más grande del país. Sin embargo, también esto conlleva una gran responsabilidad y retos que muchas veces ha ocasionado que se deban resolver situaciones que no van acompañadas necesariamente de los mecanismos y herramientas adecuadas para su sostenibilidad en el tiempo.

De esta situación no escapa el Departamento de Servicios Ambientales, el cual lleva el mayor peso en materia ambiental del cantón, y ha visto como ha ido creciendo la demanda de los ciudadanos en estos temas, aunado a la relevancia que tienen los temas de esta índole en todo el planeta. Es por ello que ha tenido un crecimiento y diversificación en sus funciones que no ha sido congruente con la definición de una estructura organizacional que facilite la mejora continua de la prestación de los servicios que le competen.

De la información analizada, se lograron identificar seis puntos como principales hallazgos que se consideran son prioritarios de atención para tomar en cuenta como oportunidades de mejora con la aplicación de la propuesta elaborada:

1. No existe un organigrama ni un manual que permita identificar estructuralmente el rol que cada puesto tiene en el Departamento, tampoco se cuenta con este instrumento a nivel interno de cada sección, lo que provoca que exista duplicidad de funciones, jerarquías no oficiales, delegación de funciones no autorizadas y mandos medios que se les ha delegado responsabilidades sin contar con las competencias para ello, solicitudes de puestos sin criterios técnicos de respaldo y cargas de trabajo mal distribuidas entre el personal existente. Además, se pudo identificar una falta de definición de competencias, alcances y coberturas de cada servicio que se brinda, lo que provoca confusión y atrasos a la hora de dar respuestas a las solicitudes que ingresan por los distintos medios de comunicación a los servicios que brinda el DSA

y las secciones que pertenecen a este, además esto provoca que, en muchas ocasiones, se terminen atendiendo áreas que no corresponden a cada servicio brindar.

1.1 Por lo anterior se considera indispensable el establecimiento oficial de una estructura que venga a ordenar, definir funciones y delegar responsabilidades, que permitan colaborar con el cumplimiento de los objetivos institucionales en miras a la modernización de la gestión de los servicios que presta el DSA, cuyo fin es satisfacer las necesidades de los habitantes del cantón.

1.2 Es importante que los tomadores de decisiones del municipio evalúen que, si bien estos cambios estructurales requieren cambios presupuestarios, permitirán que se ejecuten no solamente las actividades ordinarias de forma eficaz y eficiente, si no también permitirá que las decisiones en cuanto a la operación y gestión de estos servicios se ejecuten con las competencias requeridas, lo que significa una disminución de errores y faltas que provocan un ahorro de tiempo, dinero y disminución de denuncias. En este punto es importante señalar que, dentro de los indicadores que toma en cuenta la CGR para evaluar cada servicio que contempla el IGSM, la etapa de planificación tiene el mayor de los pesos, un 50% en comparación con un 30% de la ejecución y un 20% la evaluación; la CGR considera estas etapas como la clave del éxito de un servicio, si queremos tomar esto en cuenta para este análisis, se observa que lo elemental es contar con puestos que tengan las competencias y capacidades necesarias para que, con una buena planificación, la operación lleve a los resultados deseados.

2. Aunado a lo anterior, se detectó, al menos, en las áreas operativas, que existe una falta de cultura y formación por parte de los puestos involucrados en la toma de decisiones y ejecución de metas, de realizar revisiones periódicas de manuales, formularios, planteamiento de metas, normativa nacional e interna relacionada con el servicio que administran, para su debida adaptación a las realidades que va enfrentando cada servicio, por lo que no se prioriza en su quehacer las actualizaciones que estos controles y metas requieren. Y que, si bien es cierto, existe una responsabilidad de

que cada jerarca conozca la normativa y responsabilidades, muchas veces, por la falta de una estructura adecuada en sus unidades organizacionales, los consume el tiempo en resolver problemas de operación y de personal, dejando como un tema secundario los temas de gestión administrativa que envuelve sus servicios.

2.1 Se considera que la implementación de estructuras intermedias va colaborar a que tanto la jefatura del Departamento como de las tres secciones que lo componen, puedan dedicar mayor tiempo a la gestión de cada servicio, fortaleciendo sus capacidades en pro de una búsqueda de la mejora en la calidad de los servicios y la potenciación del recurso humano que involucran sus equipos de trabajo. Unido a una mayor conciencia de la necesidad de contar con las capacidades y la fiscalización adecuada para cumplir con sus labores, de acuerdo con las responsabilidades delegadas en cada puesto

3. Por otro lado, al utilizar los manuales con que cuenta el municipio, se detectó que, el Manual de atinencias, el Manual de Clases y cargos y el Manual de organización y funciones, están definidos, para el caso del Departamento y sus secciones adscritas, no de acuerdo con la necesidad que los puestos deben de cumplir para brindar la efectiva prestación del servicio y cumplimiento de normativa competente, si no que están formulados en función del personal que en el momento de la elaboración o actualización de estos, ocupaban, esto lo vemos en la mayoría de los puestos y funciones, lo que ocasiona que existan atinencias que no siempre cumplan con profesiones que cuenten con las competencias relacionadas con la especialidad de cada servicio, o se encuentran definidas funciones de puestos en cada sección, con una descripción puntual de lo que hace actualmente un funcionario en ese puesto y no una lista de funciones generales que sean las necesarias que un puesto ejecute.

3.1 Por lo anterior es que se pretende que cada sección cuente con un plan de trabajo que, dentro de las actividades contemple la revisión y actualización de estos manuales y se establezca para ello la implementación de sesiones de trabajo que permitan definir este tipo de mejoras.

4. Sin embargo, se encontró también que, existe una carencia de capacitación para los puestos de jefatura sobre la gestión administrativa y desarrollo del talento humano en el municipio, se evidenció la falta de conocimiento en temas referentes a trámites de procesos disciplinarios, establecimiento de jornadas laborales, alcances de cada puesto de trabajo, entre otros. Aunado a esto se identificó una falta de supervisión para medir la efectividad de los controles con que cuenta cada sección, tales como los manuales de procedimiento, formularios, bases de datos, entre otros, por parte de la dependencia encargada de la planificación estratégica del municipio, o al menos no se logró identificar este tipo de seguimiento, solamente se logró evidenciar que se da un seguimiento de la existencia de estos y se consulta sobre la necesidad de su actualización o no, sin embargo no se logró evidenciar algún tipo de labor que supervise que dichos controles cumplen el objetivo por el cual fueron creados.

4.1 Se considera que para que la propuesta tenga éxito y sea sostenible, es necesario que vaya acompañada de un plan de trabajo que como se mencionó sería una estrategia de generación de capacidades y elementos técnicos que la apoyen, pero para ello cada área especializada debe tomar la responsabilidad que le compete, dando el acompañamiento de capacitación y seguimiento más allá de cumplir simples requisitos de sus áreas si no de enseñar y formar profesionales sensibilizados en la importancia de contar con herramientas y elementos técnicos que les permita controlar y optimizar los servicios bajo su cargo.

5. Con respecto al tema de la subcontratación, se puede observar que para los dos casos consultados, esta es una experiencia positiva para ambos gobiernos locales, la cual permite una labor más fiscalizadora de parte de los jefarcas, trasladando los problemas de operación a las empresas contratadas, sin embargo cabe mencionar también, que al contarse con este tipo de figura, no existe la misma vinculación del trabajador con el servicio que se realiza, algo que se logró ver en los funcionarios de las distintas secciones del DSA, los cuales sienten un aprecio y orgullo por la labor que realizan, por lo que se considera, la subcontratación podría darse de forma gradual para ciertas actividades de los servicios pero no la totalidad de ellos, considerando

además todo el tema de las garantías laborales que se proporcionan. Sin embargo dentro de este estudio no se logra realizar un análisis de costos que pueda valorar todas las variables que influyen a nivel presupuestario en la prestación de los servicios de cada municipio, ya que todos contemplan variables que pueden marcar mucha diferencia, sin embargo, en lo que respecta a la Municipalidad de San José, no existe actualmente un ambiente político ni social para realizar un cambio actualmente en la forma de prestar estos servicios, pero si se considera por la mayoría de los titulares de las dependencias a cargo de estos, que si es necesario iniciar mesas de trabajo para explorar las mejores posibilidades.

5.1 Por lo anterior, se considera indispensable que se continúe trabajando el tema del clima laboral y sea incorporado dentro de los procesos de la Dirección de Talento Humano y el Departamento, que vayan acompañados también de metodologías de diseño organizacional y ocupacional, dentro de este tema se pudo detectar que las 3 secciones que pertenecen al departamento tienen una buena articulación con la Sección de Desarrollo del Talento Humano y Gestión del Desempeño que pertenece a la Dirección de Talento Humano, los cuales elaboran Talleres con la temática de Team building, sin embargo de acuerdo con lo que se logró percibir de los funcionarios que han asistido a estas actividades, es necesario dar una continuidad a este tipo de actividades que involucren también temas de sensibilización sobre la función pública.

Por otro lado, se considera que, el tema de la subcontratación será un reto que el nuevo jerarca deberá liderar, ya que la actual administración no tiene la voluntad política ni el ambiente social para llevarlo a cabo, por lo que se considera que de la mano con las áreas técnicas y los líderes sindicales deberán buscarse en mesas de trabajo las mejores opciones para la satisfacción del bien común del cantón.

6. Por último, como se mencionó en la propuesta, se detectaron oportunidades de mejora en aspectos de la prestación del servicio que cada sección del DSA brinda, los cuales se consideran elementales para que, junto con una mejora en la organización, se de

una mejora en la calidad de los servicios que se brindan y aumente el valor público proporcionado a la ciudadanía del cantón.

6.1 Es por lo anterior, que se considera necesario realizar un análisis integral en el DSA, que contemple el tema de la prestación y operación de los servicios, además de la visión ciudadana, como un marco de referencia para conocer el estado de situación de estos, y así proponer mejoras basadas en análisis y evidencias, que contribuyan al objetivo de satisfacer las necesidades reales de la población.

Referencias bibliográficas

- Academia de Centroamérica. (2018). El proceso de ingreso de Costa Rica a la OCDE. Serie Visión Costa Rica. Recuperado de: <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2019/01/PV-04-18-El-proceso-de-ingreso-de-Costa-Rica-a-la-OCDE.pdf>.
- Andréu, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/tif/wp-content/uploads/2021/04/S200103-Las-tecnicas-de-Analisis-de-Contenido-Una-revision-actualizada.pdf>
- Armas, V. (2018). La gestión de servicios municipales y su impacto en el desarrollo local. Caso municipalidades de la provincia de Heredia, Costa Rica. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (74): 146-156. Recuperado de: <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/74/Revista74.pdf>
- Artavia, R., Sánchez, G y Valle, D. (2012). Informe del inventario de la Foresta Urbana del Cantón de San José. Programa de Cuencas Hidrográficas y Corredores Biológicos, Municipalidad de San José.
- Asamblea Legislativa. (1949). Constitución Política de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1996). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (Ley 7593).
- Asamblea Legislativa. (1998). Código Municipal (Ley 7794).
- Chiavenato, I. (2006). Introducción a la teoría general de la administración. México D. F.: McGraw-Hill Interamericana Editores, sexta edición. Recuperado de: https://www.academia.edu/35963530/Chiavenato_I._2006_.Introducci%C3%B3n_a_la_teor%C3%ADa_general_de_la_administraci%C3%B3n._7a._ed._.M%C3%A9xico._McGraw_Hill._pp._298
- Contraloría General de la República. (2002). Informe No. DFOE-SM-233/2002. Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/informe-opinion-gob-loc.html>

- Contraloría General de la República. (2011). Conceptos básicos sobre control interno. Curso virtual “Control Interno”. Recuperado de: https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos_Basico_SCI_teoría.pdf
- Contraloría General de la República. (2011). Informe DFOE-DL-IF-26-2011: Informe sobre la actualización de las tasas y precios relacionados con varios servicios a cargo de los gobiernos locales. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2011/SIGYD_D_2011020410.pdf
- Contraloría General de la República. (2012). Oficio DJ-0610-2012, División Jurídica. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2012/SIGYD_D_2012009920.pdf
- Contraloría General de la República. (2014). Informe DFOE-DL-IF-00018-2014: Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión del servicio de parques realizada por la Municipalidad de San José. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014022337.pdf
- Contraloría General de la República. (2015). Informe DFOE-DL-IF-00012-2015: Informe de auditoría de carácter especial acerca de la morosidad en las municipalidades de la provincia de Puntarenas. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/desafios-gobiernos-locales/dfoe-dl-if-00012-2015.pdf>
- Contraloría General de la República. (2016). Informe DFOE-DL-IF-00001-2016: Informe de auditoría operativa acerca de la gestión de las municipalidades para garantizar la prestación eficaz y eficiente del servicio de recolección de residuos ordinarios. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016002526.pdf
- Contraloría General de la República. (2019a). Informe DFOE-DL-IF-00023-2019: Informe de auditoría carácter especial acerca de la gestión de cobro en el servicio de parques y obras de ornato en la Municipalidad de San José. Recuperado de: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=164:7:0:>
- Contraloría General de la República. (2019b). Índice de Gestión Municipal: resultados del período 2018. Recuperado de:

<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

Contraloría General de la República. (2020). Estructura para incluir la información presupuestaria de las municipalidades y concejos municipales de distrito en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP). Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sipp/estructura-incluir-informacion-sipp.pdf>

Contraloría General de la República. (2020). Guía para la elaboración del Plan Anual Operativo de las Municipalidades, Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/aprob-presup/gob-local/2021/04-guia-pao-gob-locales.pdf>

Contraloría General de la República. (2023a). Instructivo para completar el Índice de Gestión de Servicios Municipales. Recuperado de: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/igsmcgr/inicio>

Contraloría General de la República. (2023b). Informe de seguimiento de la Gestión Pública sobre el Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/indice-gestion-serv-mun.html>

Contraloría General de la República. (2023c). Fichas de indicadores índice de Gestión de Servicios Municipales 2023. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igsm/2023/fichas-indicadores-igsm-2023.pdf>

Consejo Nacional de Planificación Urbana. 2018. Política Nacional de Desarrollo Urbano- Plan de acción 2018-2030. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-41136/Version1/Politica_Nacional_Desarrollo_Urbano_2018_2030.pdf

Daft, R. (2015). Teoría y diseño organizacional. México: Cengage Learning Editores.

Recuperado de:

<https://apps.utel.edu.mx/recursos/files/r161r/w24747w/Teoriaydisenorganizacional.pdf>

Departamento de Servicios Ambientales (DSA). (2024). Presentación de informe interno del DSA a la Gerencia de Provisión de Servicios.

French, W., y Bell, C. (1995). Desarrollo Organizacional: Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la Organización. Quinta edición. Recuperado de: https://www.academia.edu/13678255/DESARROLLO_ORGANIZACIONAL_Aportaciones_de_las_ciencias_de_la_conducta_para_el_mejoramiento_de_la_organizaci%C3%B3n

Fundación Demuca (2011). Autonomía política: Gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://fundaciondemuca.com/public_files/84/libroap_gobernanzamunicipal.pdf

Garbanzo, V. (2020). Oficio DFOE-DL-1620. Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, Contraloría General de la República.

García, E. (2015). Normativa local de competitividad. Ensayo de divulgación en Memoria del IX Congreso Internacional de la red-ε-mun “Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”, San José, Costa Rica. Recuperado de: http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2015/02/memoria_redemun.pdf

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta edición. Recuperado de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta edición. Recuperado de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=19614&strTipM=T#_ftnref2

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10666&strTipM=T

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=6251&strTipM=T

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=6251&strTipM=T

[https://nexuspj.poder-](https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=119419&strTipM=T)

[judicial.go.cr/document/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=119419&strTipM=T](https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=119419&strTipM=T)

[https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/21541/21791/.](https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/21541/21791/)

https://www.academia.edu/33116815/LIBRO._Teor%C3%ADa_y_Dise%C3%B1o_Organizacional._Daft_L._Richard

https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/archivos/codigos/CO-1%201_c%C3%B3digo%20municipal.pdf

<https://inec.cr/noticias/poblacion-total-costa-rica-5-044-197-personas>

Huamán, L., y Ríos, F. (2011). Metodologías para implantar la estrategia: diseño organizacional de la empresa. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Recuperado de:

https://www.academia.edu/32718070/Metodolog%C3%ADas_para_implantar_la_estrategia_dise%C3%B1o_organizacional_de_la_empresa

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2020). Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=90010

Jiménez, A., & Obando, V. (2010). Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense. (Tesis grado de licenciatura en derecho). Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1786/1/32039.pdf>

Jinesta L, E. (2009). Tratado de Derecho Administrativo: Tomo I, Parte General. Recuperado de: <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20II/009.pdf>

Jinesta L, E. (2014). Administración Pública Municipal. *Revista de Ciencias Jurídicas* 135 (123-174). Recuperado de:

- Jinesta L, E. (2014). Administración Pública Municipal. Revista de Ciencias Jurídicas N° 135 (123-174). Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/21541/21791/>
- Mejías, R, C. (2015). LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN COSTA RICA: Una perspectiva desde la realidad y desde la Constitución. Recuperado de: https://www.academia.edu/15812853/LA_AUTONOM%C3%8DA_MUNICIPAL_EN_COSTA_RICA_Una_perspectiva_desde_la_realidad_y_desde_la_Constituci%C3%B3n
- Ministerio de Hacienda. (2018). CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5aeb4f909c24d_Clasif_Obj_Gasto_Abr_18.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2007). Guía para el Rediseño de Procesos. Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/63QwkDohTDqNE59LkK2mXQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2009). Guía para el Levantamiento de Procesos. Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/bVedsPPhSPeBW2oEmVBEhQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2013). Lineamientos Generales para reorganizaciones administrativas. Recuperado de: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/p1hhy06_QUqEip4Fb011dQ
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017). Manual de la organización del estado costarricense. Unidad de Estudios Especiales-Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/publicaciones-recientes?title=&page=2>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). Modernización del Sector Público. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/modernizacion-del-sector-publico>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2007a). Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas. Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/HNGjyzduRYWiHihFJGNxBw>

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2007b). Guía para el Rediseño de Procesos. Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/63QwkDohTDqNE59LKk2mXQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2009a). Guía de Manuales Administrativos. Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qty6GK6wQJ6-WQWmO1ha0A>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2009b). Guía para el Levantamiento de Procesos. Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/bVedsPPhSPeBW2oEmVBEhQ>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2013). Lineamientos Generales para reorganizaciones administrativas. Recuperado de: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/p1hhy06_QUqEip4Fb011dQ
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017a). Manual de la organización del estado costarricense. Unidad de Estudios Especiales-Área de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/publicaciones-recientes?title=&page=2>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2017b). ¿Qué es MIDEPLAN?. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/q1Q3Cd4EQ7iPLYPUV9atLw>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). Modernización del Sector Público. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/modernizacion-del-sector-publico>
- Morales, M. (2010). Las Municipalidades en Costa Rica: Evaluación del sistema tributario y la administración presupuestaria y financiera de los gobiernos locales. Alternativas para su fortalecimiento. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-municipalidades-en-Costa-Rica-Evaluaci%C3%B3n-del-sistema-tributario-y-la-administraci%C3%B3n-presupuestaria-y-financiera-de-los-gobiernos-locales-Alternativas-para-su-fortalecimiento.pdf>
- Municipalidad de San José y Grupo UNSAT. (2011). Diagnóstico sobre la Gestión de los Residuos Sólidos en el Cantón de San José. Recuperado de:

<https://www.msj.go.cr/MSJ/Capital/Ambiente/SiteAssets/docs/MSJ-Diagnostico%20GIRS-FINAL.pdf>

Municipalidad de San José. (2005). Reglamento para la Gestión Ambiental, Gestión de Riesgo, Atención de Emergencias y Desastres.

Municipalidad de San José. (2011). Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS) del Cantón de San José. Recuperado de: https://www.msj.go.cr/MSJ/Capital/Ambiente/SiteAssets/docs/PMGIRS_MSJ_2012%20incluido%20PDM%20modificado%20e%20indicadores%209abril2013.pdf

Municipalidad de San José. (2013). Política de participación y corresponsabilidad ciudadana-PPCC. San José. Recuperado el 6 de Octubre de 2019

Municipalidad de San José. (2016). Diagnóstico Cantonal. Dirección de Planificación y Evaluación.

Municipalidad de San José. (2017). Plan de Desarrollo Municipal 2017-2020. Dirección de Planificación Estratégica Institucional. Recuperado de: [http://msjw101/UniOrg/Alc/DirPlaEstIns/Documentos%20compartidos/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20\(PDM\)/PDM%202017-2020/PDM%202017-2020.pdf?Web=1](http://msjw101/UniOrg/Alc/DirPlaEstIns/Documentos%20compartidos/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20(PDM)/PDM%202017-2020/PDM%202017-2020.pdf?Web=1)

Municipalidad de San José. (2019). Manual de organización y funciones, Versión: 6. Dirección de Planificación Estratégica Institucional.

Municipalidad de San José. (2020a). Información del cantón. Recuperado de: <http://msjw101/CanCen/DivTerCanCen/Lists/DatGenCan/AllItems.aspx>

Municipalidad de San José. (2020b). Manual de Clases y Cargos de la Municipalidad de San José – General.

Municipalidad de San José. (2020c). Cantón San José: cantidad, extensión y principales indicadores de áreas verdes, deportivas y recreativas, según categoría de uso, 2020. Elaborado por la Dirección de Desarrollo Urbano, a partir de datos del Departamento de Información Catastral y Geográfica, 2020.

Municipalidad de San José. (2022). Manual de Clases y Cargos de la Municipalidad de San José – General, versión setiembre 2022.

Municipalidad de San José. (2024). Organigrama Institucional versión enero 2024. Dirección de Planificación Estratégica Institucional. Recuperado de:

<https://msjgocr.sharepoint.com/UO/ALCALDIA/DPEI/Documentos%20compartidos/Forms/AllItems.aspx?CT=1708707827941&OR=OWA%2DNT&CID=04528633%2D5991%2D1a11%2D353e%2Dc5a69a8829b7&id=%2FUO%2FALCALDIA%2FDPEI%2FDocumentos%20compartidos%2F01%2E%20Desarrollo%20Organizacional%2FOrganigrama%20Institucional%2FORGANIGRAMA%20MSJ%20%28ENERO%202024%29%2Epdf&viewid=87c3c2d1%2D2d8d%2D41af%2D9d55%2D86bf31c6f552&parent=%2FUO%2FALCALDIA%2FDPEI%2FDocumentos%20compartidos%2F01%2E%20Desarrollo%20Organizacional%2FOrganigrama%20Institucional>

Municipalidad de San José. (2021). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2024. Dirección de Planificación Estratégica Institucional. Recuperado de:

<https://msjgocr.sharepoint.com/UO/ALCALDIA/DPEI/Documentos%20compartidos/Forms/AllItems.aspx?CT=1708707827941&OR=OWA%2DNT&CID=04528633%2D5991%2D1a11%2D353e%2Dc5a69a8829b7&id=%2FUO%2FALCALDIA%2FDPEI%2FDocumentos%20compartidos%2F03%2E%20Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%28PDM%29%2FPDM%202020%2D2024%2FPDM%202020%2D2024%20MSJ%20%2D%20Final%2Epdf&viewid=87c3c2d1%2D2d8d%2D41af%2D9d55%2D86bf31c6f552&parent=%2FUO%2FALCALDIA%2FDPEI%2FDocumentos%20compartidos%2F03%2E%20Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%28PDM%29%2FPDM%202020%2D2024>

Procuraduría General de la República (PGR). (16 de setiembre del 2016). Dictamen 193. Recuperado de:

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=19614&strTipM=T

Procuraduría General de la República (PGR). (3 de septiembre de 2001). Opinión Jurídica: 120 - J. Recuperado de:

Procuraduría General de la República. (2001). Dictamen 230 del 23/08/2001. Recuperado de:

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10637&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (2001). Dictamen 230 del 23/08/2001. Recuperado de:

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10637&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (17 diciembre 2007). Dictamen C-449-2007.

Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=14985&strTipM=T

Procuraduría General de la República. (05 julio 2019). Dictamen C-189-2019. Recuperado

de:

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param6=1&nDictamen=21339

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de:

<https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/sustainable-development-goals.html>

Rojas, R. O. (2008). Evolución del régimen Municipal en Costa Rica (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Informe Estado de la Nación, San José, Costa Rica. Recuperado de:

<http://repositorio.conare.ac.cr:8080/rest/bitstreams/d2eb36d9-3869-40cf-bc16-b6c618ad57ef/retrieve>

Romero P, J. (2004). La autonomía constitucional de las municipalidades. Recuperado de:

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13353/>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1991). Resolución N° 1631-91. Recuperado de:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1993). Voto N° 2934-93. Recuperado de:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1999). Voto N° 5445-99. Recuperado de:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2003). Sentencia N° 07401 del 22 de julio del 2003. Recuperado de: <https://vlex.co.cr/vid/-498554346>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2010). Voto N° 4807, Resolución N°2010-04807 del 10 de marzo de 2010. Recuperado de: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-467685>

Sala Constitucional. (2006). Sentencia N° 4205-96 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Recuperado de: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82085>

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2008). Resolución N° 000776-C-S1-2008 de las 09:25 horas del 20 de noviembre de 2008. Recuperado de: <https://vlex.co.cr/vid/-499326798>

Tribunal Contencioso Administrativo. (2010). Sentencia N° 00840, Exp.No. 09-002819-1027-CA. Recuperado de: <https://vlex.co.cr/vid/-501992546>

Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2013). Código Municipal comentado, Ley N° 7794. Recuperado de:

https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/archivos/codigos/CO-1%201_c%C3%B3digo%20municipal.pdf