



7

## GESTIÓN DEL PLAN GAM 2013

## TABLA DE CONTENIDO

Tabla de Contenidos.....	2
7.1 Vinculación de escalas de Planificación Territorial...	4
7.1.1. Enfoque hacia una planificación estratégica..	6
7.2 Estructura de gobernanza para el desarrollo de la GAM - EDEGAM.....	8
7.2.1. Autoría del Plan.....	9
7.2.2. Estructura Interna y principios para el funciona- miento.....	10
7.2.3. Organización externa.....	10
7.3 Actores Involucrados en EDEGAM.....	10
7.4 Fuentes de Financiamiento.....	13
7.4.1. Fondo de Eco competitividad para la GAM..	13
7.4.2. Porcentaje de las mejoras en la recaudación de los impuestos del Ministerio de Hacienda.....	14
7.4.3. Porcentaje de las mejoras en la recaudación de los impuestos municipales.....	16
7.4.4. Impuesto a la Plusvalía.....	16
7.4.5. Origen del financiamiento.....	19
a) Banca Municipal para la Inversión en Desarrollo Urbano.....	22
b) Fondos de garantía a través de fideicomisos para la inversión en desarrollo urbano.....	23
c) Empresas municipales para la intervención en desarrollo urbano.....	23
d) Alianzas Público – Privadas para la intervención	

de un territorio concreto de prioridad local o na-  
cional.....24  
e) Concesión de obra pública.....24

7.5 Esquemas de participación públicas-privadas.....	25
7.6 Herramientas de gestión del suelo.....	28
7.6.1. Impuesto Predial.....	28
7.6.2. Sobreimpuesto al suelo ocioso.....	28
7.6.3. Derecho preferente de compra.....	28
7.6.4. Regulación de usos del suelo.....	29
7.6.5. Transferencia de derechos de construcción..	29
7.6.6. Banco de Tierra.....	29
7.6.7. Expropiación.....	29
7.6.8. Subsidiar o bajar impuestos para promover la construcción.....	30
7.6.9. Portafolio de proyectos.....	32
7.6.10. Propuesta integrada Plan GAM.....	34
7.7 Bibliografía.....	36
7.8 Anexos.....	36
7.8.1. Comentarios iniciales.....	36
7.8.2. Análisis de los resultados recientes (2010, 2011, 2012).....	38
7.8.3. Comentarios finales.....	46

## CUADROS

Cuadro G-7.3-1 Actores involucrados en el proceso	12
Cuadro G-7.5-1 Ejemplos de Asociaciones Público – Privada para Financiamiento de Proyectos en CDI.	26

## FIGURAS

Figura G-7.1-1. Esquema de Complementariedad de las herramientas de planificación	5
Figura G-7.2-1. Estructura de Gestión del Plan GAM 2013	11
Figura G-7.4-1 Fondo de competitividad para el Gran Área Metropolitana	21
Figura G-7.4-2. Ilustración de los certificados de potencial constructivo	22
Figura G-7.6-1. Ilustración de suelo creado	31
Figura G-7.6.9-1 Proyectos para el GAM	33
Figura G-7.8.2.-1. Índices de gestión municipal	42
Mapa G-7.6.10-1. GAM Resumen - Integrado	35
Mapa G-7.8.2.-1. Índice Gestión Municipal (IGM) 2010	43
Mapa G-7.8.2.-2. Índice Gestión Municipal (IGM) 2011	44
Mapa G-7.8.2.-3. Índice Gestión Municipal (IGM) 2012	45

## 7.1 VINCULACIÓN DE ESCALAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

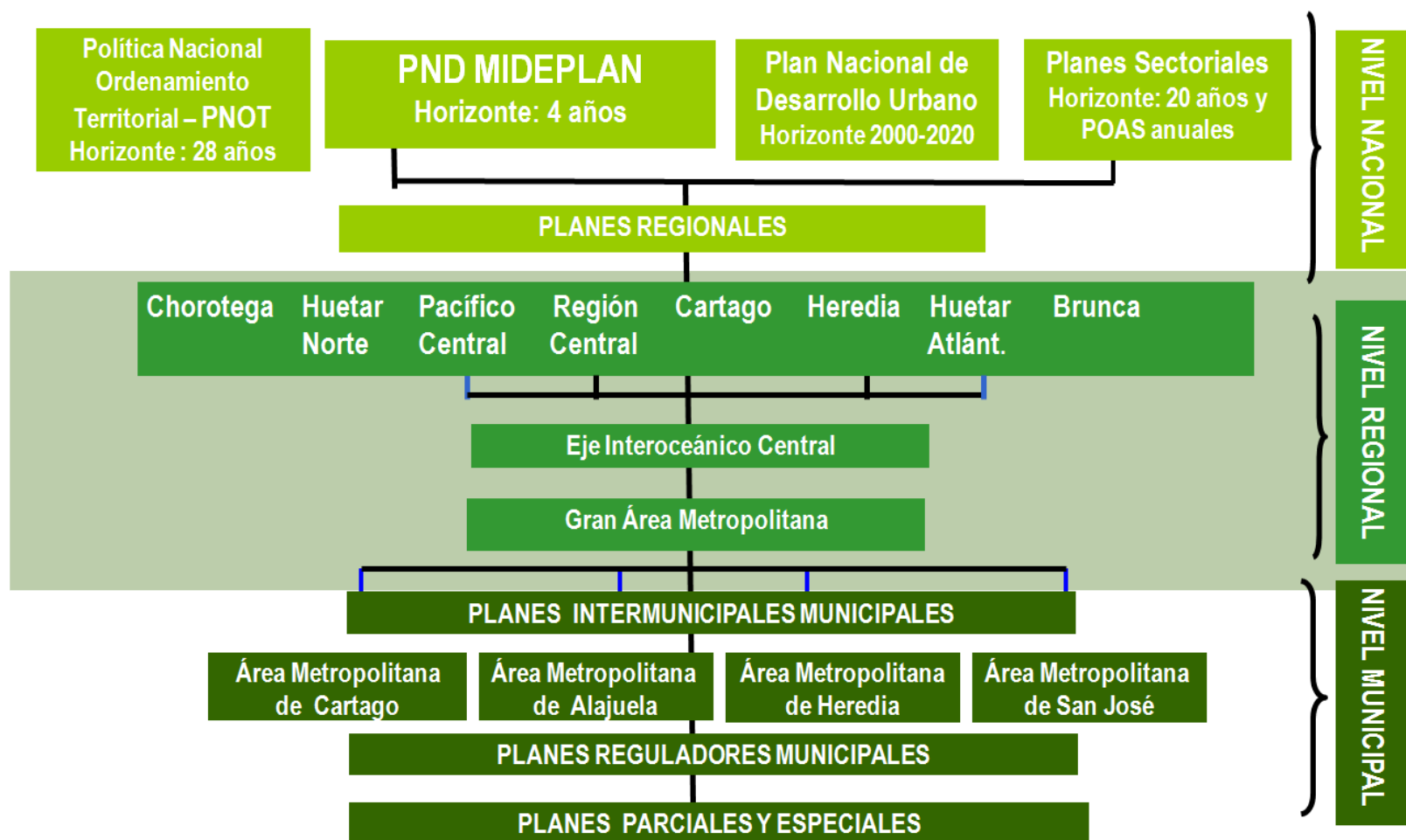
La planificación del territorio es un proceso complejo y sistémico que implica básicamente coordinar y articular acciones entre las diferentes escalas y los diferentes actores. Al lograr cumplir este objetivo se consolida lo que se conoce como “planificación en cascada”, la cual parte del supuesto de que el proceso estratégico es una tarea distribuida en cascada entre todos los niveles de la organización, de arriba abajo y viceversa.

Bajo esta lógica es importante entonces establecer, las diferentes escalas de planificación con sus respectivas herramientas. En primera instancia, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y los planes nacionales de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y los planes nacionales a nivel sectorial, que parten de visiones a más largo plazo y que se articulan con el Plan Nacional de Desarrollo como política de Gobierno durante 4 años monitoreada por MIDEPLAN. Este primer bloque constituye la escala nacional.

La configuración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano considera el conjunto articulado de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial. Tanto MIDEPLAN, como MIVAH, están promoviendo este tipo de planes, que además del ámbito urbano incluyen otros temas, como por ejemplo el desarrollo de territorios rurales (articulando con los Planes de Desarrollo Rural, del INDER) y el tema de competitividad (articulando con los Planes de Competitividad Territorial). La intención es agrupar todos estos temas en un solo plan. El Plan GAM 2013 es un ejemplo del ámbito regional.

Complementariamente se da la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes sectoriales por un lado y los planes reguladores cantonales por el otro. De esta última herramienta se derivan los planes especiales y parciales que complementan la planificación a nivel de aspectos particulares y específicos del territorio. La Figura 1 ilustra este concepto de vinculación y articulación.

Figura G-7.1-1. Esquema de Complementariedad de las herramientas de planificación



### 7.1.1. ENFOQUE HACIA UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Las características propias de un plan regional y el sostenido desarrollo de las capacidades municipales en planificación urbana, reflejado en el crecimiento de municipios con planes reguladores, en el nivel y formación de sus técnicos municipales y en el fortalecimiento de sus estructuras de trabajo, llevan a plantear la necesidad de formular un plan con un alto peso en el enfoque estratégico.

#### PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

*Es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que forma la estrategia y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso.*

*José Miguel Fernández Guell.*

Un problema de fondo en los lentos niveles de crecimiento o las des-economías generadas por un

crecimiento sin base de planificación se encuentra en las deficiencias de infraestructura y en la falta de articulación del nivel nacional, regional, local y sector privado.

Los datos sobre competitividad en América Latina muestran resultados contundentes en este sentido para el caso de Costa Rica. Es así como el reto es encontrar un mecanismo intermedio para la gestión del territorio, la planificación y las infraestructuras que permitirán sacar ventaja de las capacidades de regulación del gobierno y los incentivos de lucro del sector privado todo esto en beneficio de la ciudadanía con el objeto de ir consolidando un modelo de ciudad.

Las asociaciones público-privadas han sido una respuesta exitosa y de comprobadas virtudes en países de economías emergentes como Chile, Brasil, México y Colombia específicamente en Latinoamérica, pero es una tendencia de enorme crecimiento en China. Lo fundamental de este esquema es asegurar el equilibrio de objetivos y la sostenibilidad del mismo.

Estas asociaciones funcionan también para el transporte público y para la regeneración de centros urbanos. La clave es tener una visión de desarrollo

común y una instancia de gestión que las articule, donde por lo que el modelo de ciudad (la red de CDIs) planteado por el Plan GAM 2013, debe ser la visión – el objetivo.

Es por lo tanto necesaria una instancia coordinadora que articule los esfuerzos de planificación tal como existe en otras latitudes. Por ejemplo en Medellín con la EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) en Bogotá con el IDU y Transmilenio, en Curitiba con el IPPUC o en Portland con el Portland Bureau of Planning and Sustainability o BPS.

Como conclusión, inversión inmobiliaria, transporte público e infraestructura vial son tres ejes determinantes del PNOT y requieren para su implementación un proceso de consulta y monitoreo técnico permanente y una gerencia pública-privada permanente y equilibrada que asegure el paso de la planificación teórica y cerrada, ya ampliamente superada en América Latina, a la planificación para la gestión y el direccionamiento eficaz del territorio.

Urbanismo Territorial		
Funcionalismo		Estratégico
60s - 70s		
¿Qué Planificar?	Sólo lo físico espacial dándole énfasis a lo urbano	Articula lo físico ambiental, y socio económico visión territorial
¿Quiénes Planifican?	Solo los técnicos de una oficina del Estado	Enfoque participativo Estado articula población, academia, sector privado.
¿Con qué Planificar?	Solo un documento de plan estático	Plan, portafolio de proyectos, entidad de gestión y ejecución. Monitoreo y seguimiento de indicadores
¿Cómo Planificar?	El "deber ser" por decreto sin el componente de gestión, sin seguimiento y sin evolución de lo normativo	Articulación de Plan y gestión integral vinculada a políticas nacionales y planes nacionales de ordenamiento territorial.

## 7.2 ESTRUCTURA DE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO DE LA GAM - EDEGAM

El balance de los últimos 30 años, desde que entró en vigencia el Plan GAM 82, indica que los instrumentos tradicionales de planificación urbana territorial muchas veces no corresponden de manera idónea con las necesidades de regeneración urbana o de control al crecimiento. El Plan Regulador a su vez fundamenta su acción en el control del uso del suelo y las características constructivas lote a lote o por zonas de colores, persiguiendo una imagen estática con poca flexibilidad de acción. El deterioro en áreas urbanas centrales implica una mezcla de complejos factores, sociales, económicos y urbanos y los planes reguladores no se adaptan a los procesos de concertación requeridos para impulsar un crecimiento basado en el uso eficiente de las infraestructuras y los espacios internos de la ciudad.

Estas dinámicas complejas requieren un seguimiento específico y detallado como la administración o gerencia de un proyecto. Por lo tanto

el dividir acciones y responsabilidades entre los múltiples actores dificulta el factor de coordinación y limita los resultados a acciones aisladas no concatenadas. En función de esta realidad, se hace necesaria la creación de una entidad que conduzca una actividad gerencial en el desarrollo de los objetivos del Plan GAM.

En este contexto se propone creación de la Entidad de Gestión de la GAM EDEGAM, la cual se estructura bajo la lógica de reunir a los actores claves del proceso en un espacio de coordinación permanente, con acuerdos entre municipios como ejecutores locales y MIVAH, INVU y MIDEPLAN como gestores de las políticas territoriales nacionales y regionales.

La participación municipal se canaliza a través de las Federaciones de Municipalidades, entes que reúnen y agrupan las necesidades entre municipios de una misma provincia. Las federaciones podrían aplicar algunos de los recursos planteados en este capítulo para la consecución de recursos y de esa forma impulsar proyectos supramunicipales. Sin embargo, el espacio para la participación o el tratamiento específico de un proyecto específico particular puede ser solventado por la participación directa del municipio en cuestión.

Esta participación municipal puede ser facilitada por el IFAM y la UNGL como instancias que desde el gobierno central y los Municipios articulan la participación de los 31 gobiernos locales que comprende conforman la GAM.

### **7.2.1. AUTORÍA DEL PLAN GAM 2013**

Se trata de un Consejo Metropolitano de la GAM derivado del Consejo Nacional de Planificación Urbana, para tutelar y asegurar el cumplimiento de las políticas urbanísticas y el financiamiento territorial para la GAM. Estará compuesto por el Consejo Nacional de Planificación Urbana y las Municipalidades de la GAM, con las posibles variaciones a dicho Decreto Ejecutivo 31062, como consejo encargado de la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo urbano y de la infraestructura necesaria de la GAM.

La participación del Ministro de Hacienda, y el Ministro de Economía es clave para completar la alianza interna estratégica para la toma de decisiones. El EDEGAM tendría una función de vinculador de las acciones a ejecutar en desarrollo urbano en la GAM, garantizaría la coherencia y complementaría las

necesidades de financiamiento para estos proyectos estratégicos.

### 7.2.2. ESTRUCTURA INTERNA Y PRINCIPIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO

- Organización: Asamblea (con participación de autoridades nacionales y municipales y sector privado), Junta Directiva, Director Ejecutivo y Unidades Técnicas.
- Participación ciudadana en el proceso de planificación y gestión estratégicas y asociada a las necesidades planteadas en el Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local.
- Definición de mecanismo de seguimiento de avance de obras y de disponibilidad de recursos.
- Mecanismos de contratación de obras transparentes y ágiles.
- Rendición de cuentas periódicas y permanentes al país.
- Monitoreo y seguimiento por parte del CONARE

### 7.3.3. ORGANIZACIÓN EXTERNA

#### a) Alianzas locales

- Sector Público: Ministerios relacionados con la infraestructura y el desarrollo urbano.
- Sector Privado: Gremios empresariales, empresas

específicas, institutos de investigación.

- Sector Académico: Universidades e Institutos de excelencia académica reconocida en las temáticas definidas como prioritarias en el plan estratégico. CONARE
- Sector no gubernamental: Organizaciones sin fines de lucro con perfil coincidente con las prioridades.

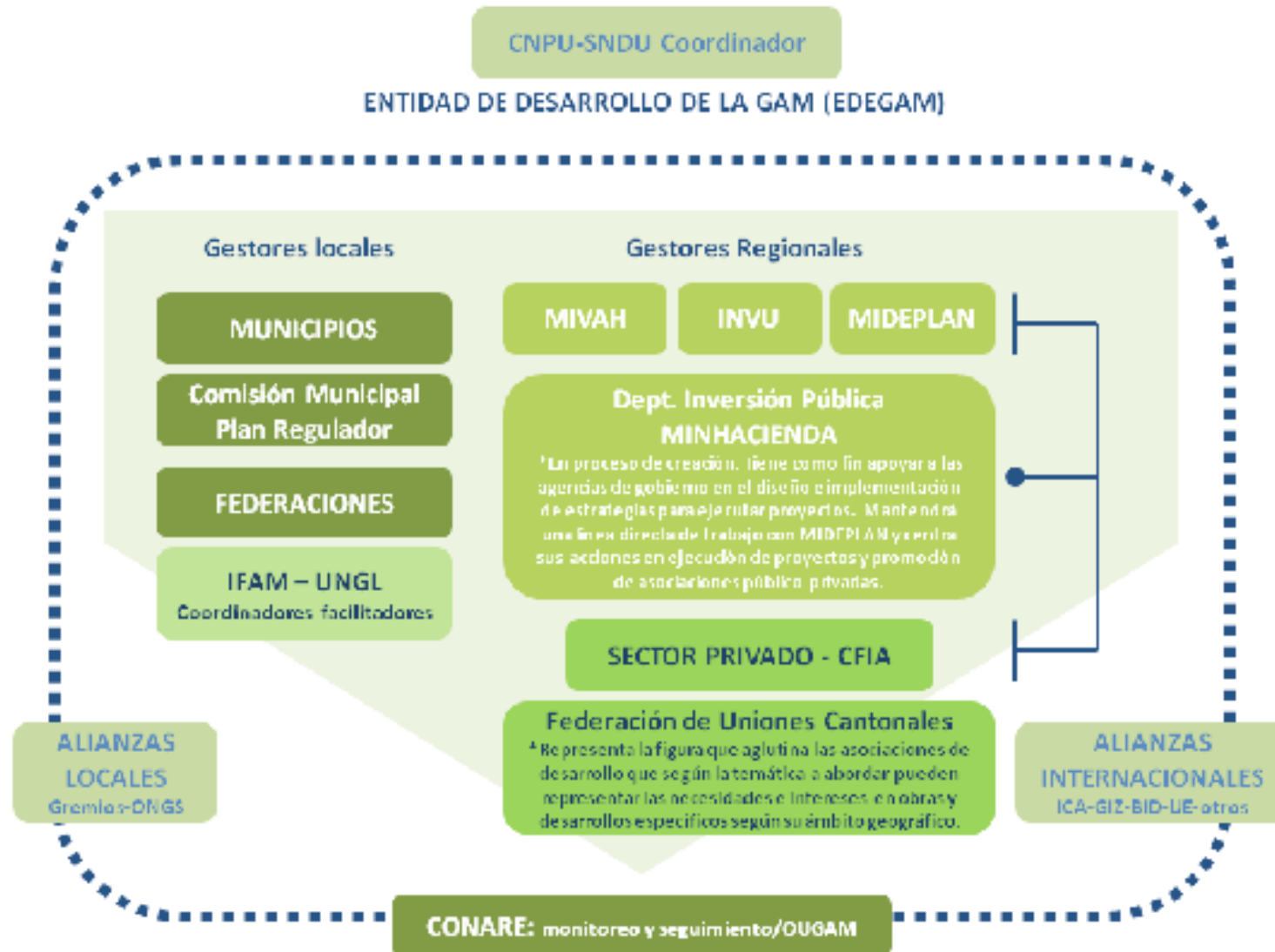
#### b) Alianzas internacionales

- Organismos internacionales: Aquellos que apoyan con fondos y asistencia técnica el desarrollo de este tipo de iniciativas. JICA, Unión Europea, GIZ, otros.
- Ciudades con buenas prácticas reconocidas a nivel internacional.
- Fondos de financiamiento urbano similares a los de ciudades latinoamericanas y europeas. (Colombia, España, etc.)

## 7.3 ACTORES INVOLUCRADOS EN EDEGAM

Para lograr éxito en el proceso se requiere partir de una imagen objetiva de largo plazo que parte de lo estipulado en el Plan GAM 2013 y se define con

Figura G-7.2.2-1. Estructura de gestión del Plan GAM 2013



claridad en el desarrollo del ámbito municipal. Al oficializarse y materializarse esa imagen objetivo, se reducen las incertidumbres dando cabida a facilitar

operaciones inmobiliarias estratégicas. Este tipo de acciones requieren de una difusión, apoyo e impacto mediático que permitan impulsar en la confianza

Cuadro G-7.3-1 Actores involucrados en el proceso

Actor	Rol
Gobierno Central	Responsables de la dirección y administración del ordenamiento. Tiene como objetivo la recuperación desde el ámbito social, y físico pero necesita socios privados para movilizar los recursos de regeneración urbana e inserción de vivienda.
Municipios	Son los ejecutores directos en el territorio de un alto porcentaje de los lineamientos estructurales del Plan GAM 2013
CCCI	Consejo Cantonales de Coordinación Institucional. Son estructuras coordinadas por MIDEPLAN que constituyen consejos de escala local equivalentes al Consejo Nacional de Planificación Urbana. Espacios donde los representantes locales de las instituciones de Gobierno Central deciden acciones que tienen carácter vinculante de acuerdo a la Ley 8801 de transferencia de Competencias Municipales.
Comisiones de Plan Regulador	Es nombrada por el Concejo Municipal tiene 5 representantes entre miembros del Concejo, de la ciudadanía, y técnicos municipales. Es la responsable de asegurar los intereses del cantón y sus pobladores.
Federaciones	Representan posiciones y criterios intermunicipales por provincia, implican respaldo político a los proyectos estratégicos.
Consejos de Distrito	Distribuyen las partidas de hacienda y las de ley 8114

Promotor Privado (Fondos de Inversión)	Promueven la inversión e impulsan el desarrollo inmobiliario en función del modelo urbano del Plan GAM 2013 CDIs pero carecen de mecanismos institucionales y de gestión para dar impulso al desarrollo en zonas centrales CDI.
Universidades	Tienen el componente y capacidad técnica para el apoyo y desarrollo de investigación, propuestas y apoyo y de igual forma pueden dar seguimiento y monitoreo al desarrollo del proceso
Departamento e Inversión Pública Ministerio de Hacienda	Apoya en el diseño e implementación de estrategias para ejecutar proyectos. Articulada con MIDEPLAN impulsa la ejecución de proyectos y promoción de asociaciones público-privadas.
Federación de Uniones Cantonales	Aglutina las asociaciones de desarrollo que según la temática a abordar pueden representar las necesidades e intereses específicos.
CFIA	Elabora y da seguimiento a portafolio de proyectos estratégicos de la GAM.

pública el proceso.

A continuación se presenta un cuadro que reúne a los actores claves del proceso, sin que esto implique que otros adicionales no tengan cabida en el mismo.

## 7.4 FUENTES DE FINANCIAMIENTO

A continuación se indican algunas opciones y alternativas para contar con recursos para la inversión:

### 7.4.1. FONDO DE ECOCOMPETITIVIDAD PARA LA GAM

Es un fondo dirigido a la consolidación del modelo urbano propuesto para la GAM de Centralidades Densas Integrales CDIs y que vincula las cinco fuentes de financiamiento propuestas, más los posibles prestamos o recursos no reembolsables que se obtengan de cooperación internacional. Permitiría impulsar los 10

años iniciales de obras estratégicas de implementación del plan GAm 2013.

#### **7.4.2. PORCENTAJE DE LAS MEJORAS EN LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA**

Se considerarían en esta categoría los llamados en la Agenda de Diálogo Nacional del Ministerio de Hacienda Impuestos Verdes los cuales tendrían varias opciones, como la de cobrar un monto fijo por unidad de carbono emitida. Para ello se tomarían las principales variables para hacer un estimado del carbono emitido como son, la emisión de GEI con el motor en marcha y los kilómetros recorridos desde su última revisión. Esto vendría a complementar la reducción de impuestos a autos híbridos (se reduce del 30% al 10%), el no gravamen de los autos eléctricos (0%) y el reglamento que se trabaja con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), para cobrar un tributo del 30% del valor del vehículo que no cumpla con la eficiencia energética estipulada en la Ley de Eficiencia Energética. Estos fondos se podrían dirigir al Fondo de eco competitividad.

Si bien hay un déficit fiscal y según un estudio del

Programa de Estudios Fiscales de la Escuela de Economía de Universidad Nacional de Costa Rica, hay sectores que evidencian una desaceleración económica como el impuesto de ventas, que va a la baja desde el mes de agosto del 2012 y el impuesto al consumo que tiene una tendencia similar desde mayo del 2012. Sin embargo la inversión en Infraestructura, se convierte en un impulsor de desarrollo que permite combatir la pobreza, la marginación, incrementar la calidad de vida y promover el crecimiento económico. Los grandes proyectos, entre soluciones viales y rehabilitación de espacios urbanos permiten mejorar competitividad y reactivar la economía.

Con base en el estudio de factibilidad del modelo urbano, se toman en cuenta las siguientes premisas para este primer segmento de la propuesta: al realizar un análisis detallado de los ingresos, gastos y financiamiento efectivo del Gobierno Central, especialmente a partir del año 2000, se observa que a partir de los años 2005 y 2006 se presentan características distintas a los años anteriores, en cuanto a la relación de los ingresos del Gobierno Central respecto al PIB (ver estudio de factibilidad del PRUGAM).

La propuesta considera como premisa básica la coordinación y acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el cual consistiría en el otorgamiento de un porcentaje de los nuevos ingresos fiscales para que se constituya una “bolsa” de recursos, a partir de los ingresos tributarios, para financiar el desarrollo urbano de la GAM. De esa forma, se considera que ese porcentaje aumentaría de 40 % en los primeros 5 años disminuyendo gradualmente hasta estabilizarse a un 15 %. Estos porcentajes se aplicarían al aumento en los ingresos fiscales lo que originaría un aporte del Gobierno Central considerable para el impulso de proyectos claves para la competitividad de la GAM.

**Este razonamiento se considera factible por los siguientes motivos:**

a) La fuerte reducción que ha tenido la inversión en infraestructura, lo cual ha afectado incluso el mantenimiento de las carreteras. El rezago es de 30 años, sin inversión en infraestructura y desarrollo urbano.

b) A pesar del déficit fiscal, bajo el entendido de que la inversión en infraestructura genera crecimiento económico ese porcentaje obtenido de la mejora en recaudación se asume como una inversión para

realizar inversiones estratégicas en la GAM. Esto a pesar que debe considerarse la actual coyuntura económica global en la cual se presentan factores exógenos inhibidores del crecimiento de nuestras economías como: el alza de los precios del petróleo, el encarecimiento de las materias primas, el deterioro de los términos de intercambio, entre otros. Y factores endógenos en nuestra economía como el crecimiento de las tasas de interés que podrían aumentar las obligaciones por deuda pública, el aumento en las expectativas inflacionarias y la disminución de las expectativas de producción, el tipo de cambio y la disminución de la meta exportadora.

Al tener en cuenta estos factores el gobierno podría recurrir, como alternativa, al financiamiento externo de largo plazo para el financiamiento de la infraestructura, debido a que cualquier atraso en la renovación de la misma, incidiría gravemente en la competitividad del país, y por tanto disminuiría las posibilidades de resolver los problemas económicos coyunturales y aún más los estructurales.

No obstante los problemas coyunturales y estructurales arriba mencionados, durante los últimos

años han conseguido disminuir el endeudamiento en aproximadamente diez puntos. Esta es una excelente oportunidad para transformar esos diez puntos en los proyectos de infraestructura que la GAM y el país requieren. Ese margen podría traducirse en una gran parte de la solución a la problemática.

c) El crecimiento vertiginoso de las des-economías en la GAM que podrían afectar las nuevas inversiones en industria, comercio y servicios, entre otros.

### **7.4.3. PORCENTAJE DE LAS MEJORAS EN LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES**

En este caso se estima que si las municipalidades realizan algunos ajustes a sus políticas de recolección de impuestos (optimización y actualización de catastros, control a la plataforma de valores, cobro judicial) y de pagos de servicios, reducen la morosidad y realizan una mejor ejecución de sus presupuestos, podrían aportar recursos frescos en forma permanente. Es importante también dar más fuerza coercitiva al cobro de impuestos municipales, por ejemplo la municipalidad no tiene muchas herramientas en contra del contribuyente que

no paga.

Este supuesto se fundamenta en que las obras para la GAM benefician a todos los municipios. El aporte de cada municipalidad se podría considerar como proporcional a su nivel de presupuesto y al número de habitantes que tiene cada cantón.

Una opción alternativa es el acuerdo para que estos aportes en desarrollo urbano e infraestructura se registren en un Fondo para el Desarrollo y Competitividad de la GAM, pero sean ejecutados por las municipalidades. La inversión puede ser local o intermunicipal, dentro del criterio de las Directrices Metropolitanas.

### **7.4.4. IMPUESTO DE PLUSVALÍA**

Una de las preocupaciones legítimas, es cómo se puede retornar una parte del valor que las inversiones públicas agregan al valor de las propiedades colindantes con las obras desarrolladas por las municipalidades y las entidades públicas. Por lo general cuando el Estado o las Municipalidades invierten en infraestructura y desarrollo urbano, las propiedades aumentan su valor de mercado, lo que sugiere un beneficio para el propietario generado por los fondos de la sociedad en

general sin que esto signifique un aporte del propietario como retribución a la sociedad por el aumento del valor de su propiedad. Es decir los fondos públicos crean riqueza pero el beneficiario aún no contribuye para que la sociedad siga en su proceso de mejorar el nivel de vida de los habitantes.

La diferencia entre plusvalía y valorización por obras públicas es que la primera se paga cuando se vende o construye. La valorización es obligatoria y se cobra de inmediato al dueño del inmueble. La valorización puede desplazar, la plusvalía no.

Es importante también valorar incluir por cambio de norma (mayor aprovechamiento por ejemplo) que, para lograr el modelo del Plan GAM 2013, las municipalidades ajusten ciertas normas de densidad y altura.

Este tema requiere sin embargo ser llevado a la asamblea, si la UNGL y e IFAM comprenden el impacto positivo que puede tener para las finanzas municipales. También es importante considerar que únicamente las municipalidades con planes reguladores podrían aplicar la recuperación de plusvalías, como una manera de incentivar la planificación local.

Para iniciar el proceso de retorno de parte de la inversión social se propone un impuesto transitorio dado que los habitantes en su conjunto se verían beneficiados con las obras que se construirían. Se propone un impuesto a la plusvalía calculado sobre "la diferencia entre la cantidad en la que vendió su propiedad y la cantidad en la que declaró". Esto también tendría como referencia los avalúos de las autoridades competentes.

Como alternativa a un impuesto transitorio se podría pensar en un financiamiento vía el Fondo de Pensiones, para lo cual no hace falta tener que cambiar la ley sino idear un mecanismo financiero mediante el cual los ahorrantes tendrían colocados sus recursos en obras de infraestructura.

En Costa Rica por mucho tiempo se ha desconocido o ignorado el único instrumento de captura de valorización del suelo existente en la legislación y es el Artículo 71 de la Ley de Planificación Urbana que permanece vigente. A pesar de tener más de 30 años no se ha aplicado esta tasa. El impuesto de valorización podría ser aplicado de inmediato para financiar la infraestructura.

**El artículo dice literalmente:**

#### **Capítulo 4. Contribuciones Especiales**

##### **Artículo 71**

*“El costo total de las obras de pavimentación y de construcción de caminos públicos cuando éstos crucen zonas urbanas, aceras, cordones y cunetas, alcantarillado pluvial y sanitario, acueductos y distribución e iluminación eléctricas, deberá ser cargado y cobrado a los propietarios de los fundos, directamente beneficiados, mediante la correspondiente tasa de valorización que fije, previa publicación de audiencia a los interesados en el Diario Oficial, la entidad estatal competente ejecutora de las obras y que apruebe la Contraloría General de la República. En el costo total se incluirá, además de los materiales y la mano de obra con sus respectivas cargas sociales, los gastos de administración e ingeniería, el precio de los terrenos a adquirir, el pago de mejoras o indemnizaciones por edificaciones que han de ser demolidas o reparadas y, en su caso, los costos financieros.*

*Entre lo que debe pagarse por concepto de terrenos y mejoras y lo que corresponda por importe de la tasa de valorización, se efectuará*

*compensación directa e inmediata en cuanto a la parte correspondiente. Quien tuviere que pagar algún valor con motivo de la compra-venta o expropiación podrá disponer hasta de diez años de plazo sujeto a un interés del ocho por ciento anual para la cancelación de lo adeudado, previa calificación de la Contraloría General de la República.*

*Los proyectos u obras de evidente interés público pueden ser exceptuados total o parcialmente del pago de la tasa de valorización.”*

Los resultados de su recaudación son prácticamente nulos. Las Municipalidades se financian por medio de diversas fuentes, entre ellas están el cobro de impuestos, cobro por servicios, cobro de multas, transferencias del sector público, crédito o endeudamiento, que revelan la capacidad interna y externa de las mismas. Sin embargo el financiamiento por Contribuciones especiales está considerado incluso en el Código Municipal en el artículo 77:

*“ARTÍCULO 77.- Dentro de los tributos municipales podrán establecerse contribuciones especiales, cuando se realicen obras que se presten a ello y que*

*mantengan una relación apropiada con el beneficio producido. Estas contribuciones estarán a cargo de los propietarios o poseedores del inmueble beneficiado y se fijarán respecto de los principios constitucionales que rigen la materia."*

Otro factor que incide en su poco uso, es está en el hecho de que no se ha logrado reglamentar en detalle aspectos importantes, que sí se encuentra por ejemplo en la legislación colombiana, como son la zona de influencia, los criterios de delimitación, la participación de los beneficiados, la distribución según los beneficios, los métodos de distribución y las formas de pago. Sin embargo podría iniciarse un proceso conjunto para acordar mecanismos comunes para poner en marcha este recurso de financiamiento para la GAM y EDEGAM podría ser un espacio inicial para consolidar este proceso.

**Ley 74 Sobre Construcción de Obras de Interés Público 1916:** Esta ley brinda opciones legales concretas para la ejecución de infraestructura y recuperación de plusvalías para reinvertir en el desarrollo urbano. Aunque la ley es de 1916 sus objetivos y su utilidad siguen vigentes y es una posibilidad factible de impulsar

obra pública.

La inversión en infraestructura y desarrollo urbano es un proceso continuo que deberá ser asumido por las autoridades competentes para superar los treinta años de rezago en esta materia. En consecuencia la estrategia implica reunir la voluntad de la administración correspondiente (gobierno de turno) para la aprobación de los planes, la ejecución de las tareas, y la sostenibilidad y la continuidad de las inversiones en el mediano y largo plazo. Por tanto, es necesaria la formación de un fondo que garantice de manera estable todos los recursos necesarios para el financiamiento de los proyectos evaluados en infraestructura y desarrollo urbano bajo las opciones presentadas anteriormente.

#### **7.4.5. ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO**

**Reservar una parte del aumento en la recaudación de impuestos para el financiamiento de los proyectos de inversión en desarrollo territorial y urbano, con énfasis en la GAM.**

- En materia de agenda verde o forestal se ha tenido un caso exitoso con el esquema de Pago por Servicios Ambientales y la consolidación de FONAFIFO (Fondo Financiero Forestal) que han sido

herramientas fundamentales para transformación del sector. De igual forma el desarrollo urbano requiere de una herramienta similar adaptada a sus requerimientos.

- Aporte mínimo de las municipalidades de la GAM.
- Creación de un impuesto específico (podría ser temporal) para la ejecución de proyectos de inversión con base en mejoras en desarrollo urbano, su capacidad de recolección de impuestos y una mejor administración de sus recursos financieros o la alternativa de un impuesto específico (podría ser temporal), gravando la venta de propiedades (plusvalía), o un traslado de recursos de los fondos de pensiones mediante títulos de inversión para infraestructura urbana.
- Concesión de obra pública. Las experiencias fallidas en Costa Rica no deben tomarse como un recurso para eliminar la herramienta de concesión sino como un antecedente que permita ajustar, a partir de las lecciones aprendidas, mejores prácticas en la aplicación de la concesión.

El análisis de la Concesión como herramienta debe dirigirse en función de la ganancia que representa para la sociedad o los beneficios para la comunidad de la finalización de las obras. También debe dirigirse a asegurar mecanismos de adjudicación y control transparentes, equilibrio económico para el Estado y proporcionalidad razonable de las ganancias, rendición de cuentas y equipos técnicos de control y la protección del interés público y el patrimonio nacional.

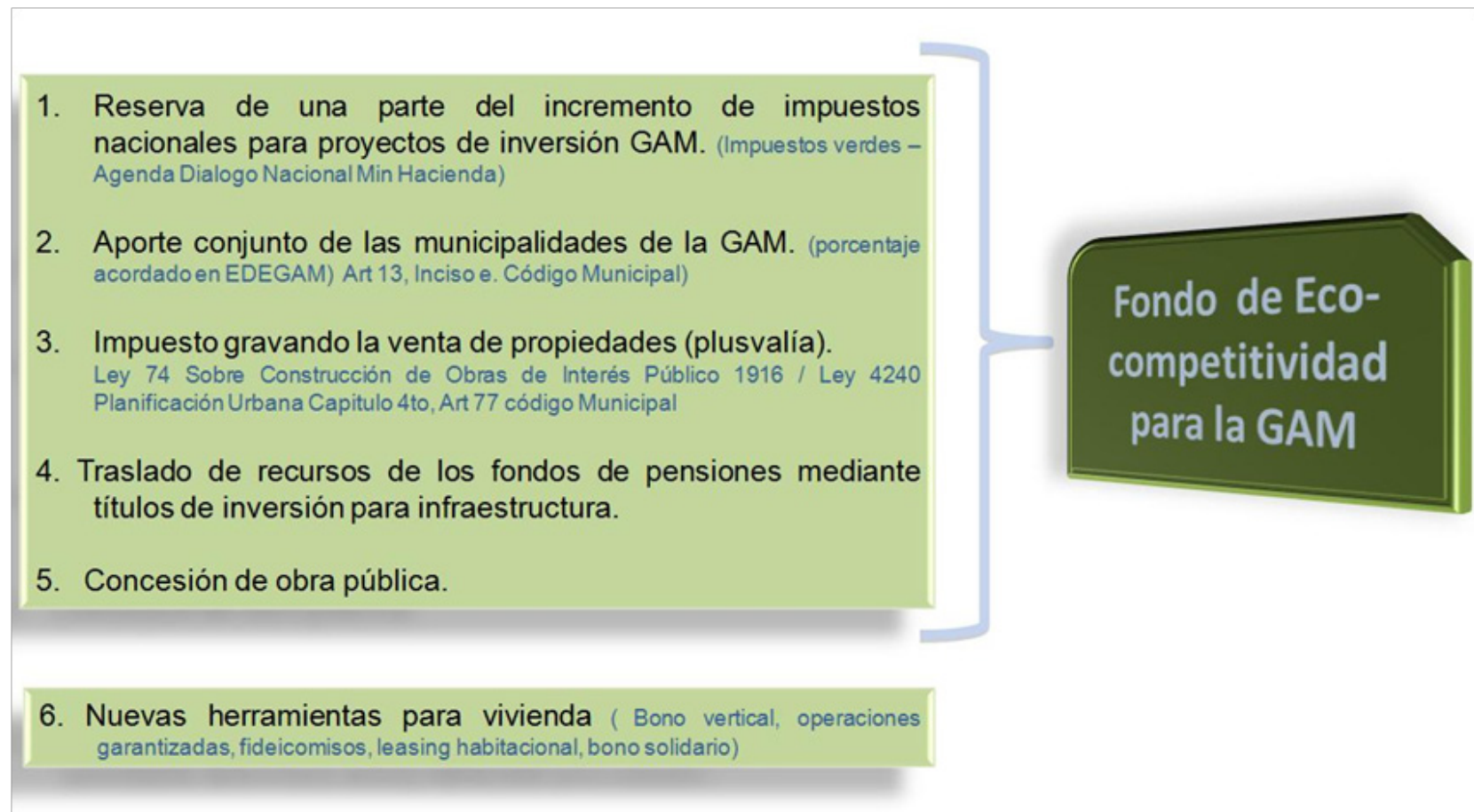
La participación financiera del sector privado es importante en la medida que asuma buen aparte de los riesgos.

Normas de operación y mantenimiento y el esquema de tarifas deben ser los puntos claves de revisión.

Hay un importante portafolio de proyectos de infraestructura vial y transporte público rezagados en Costa Rica y en la GAM (Anillo periférico, anillos de circunvalación, sistemas de transporte público masivo, estaciones intermodales etc.) donde la Concesión ha demostrado ser pertinente.

Existen casos y antecedentes importantes de sociedades de economía mixta de Francia, España y

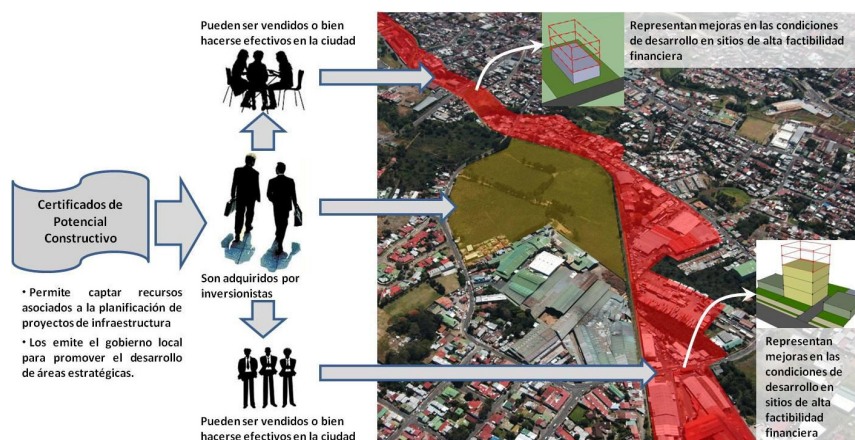
Figura G-7.4-1 Fondo de competitividad para el Gran Área Metropolitana



Gales, o aplicación de concesiones en las que el sector público es el socio que hace mayores aportes de recursos y quien tiene el control operativo de las sociedades, pero que también permite una amplia participación del sector privado, que hace aportaciones significativas con la expectativa de obtener ganancias. En este tipo de sociedades, los aportes de recursos privados son de riesgo, ya que no están garantizados ni asegurados por el sector público y aquí hay un punto importante a incorporar en el esquema costarricense.

Podría identificarse otras fuentes de financiamiento sin embargo, a continuación se describen los que serían

Figura G-7.4-2. Ilustración de los certificados de potencial constructivo. Fuente: Roy Allen Mivah



los primeros componentes para el financiamiento de un fondo para el desarrollo de infraestructura prioritaria y estratégica:

### a) Banca Municipal para la Inversión en Desarrollo Urbano

Otro de los instrumentos a tomar en cuenta para garantizar el financiamiento para la infraestructura y el desarrollo urbano de la GAM y del país en general, es la fundación de un Banco Municipal que financie el desarrollo urbano y la infraestructura local.

Esta iniciativa puede contemplar una participación de las Municipalidades, Gobierno Central y Organismos internacionales como el BCIE, Banco Mundial, y la Banca Comercial como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal o la banca de desarrollo de los Bancos Públicos. Por otro lado, se debería también tener en cuenta la participación de países como Japón, la Unión Europea, Canadá y China, entre otros.

El IFAM podría ser el ente catalizador de esta iniciativa para el financiamiento y la asistencia técnica financiera del poder local. (Ver estudios Capacidad de Gestión Alberto Paranhos ONU- Habitat para Plan GAM 2013 y Capacidad de Inversión en Desarrollo Urbano de las

Municipalidades – PRUGAM 2008)

Las funciones de esta banca estarían vinculadas al financiamiento de las obras estratégicas de las municipalidades a través de créditos. Paralelamente este ente financiero asumiría el rol de asesor financiero de las municipalidades para su modernización tecnológica y técnica en materia de inversiones.

**b) Fondos de Garantía a través de Fideicomisos para la inversión en Desarrollo Urbano.**

Este instrumento es el más conocido en el país y por lo tanto debería ser considerado como una de las alternativas para el fortalecimiento de la gestión municipal.

El fondo de garantía tendría como mínimo dos componentes, a saber: el garantizar créditos de la banca comercial al sector municipal y el promover la capacitación, actualización técnica y tecnológica de las municipalidades y sus funcionarios.

Hay que tomar en cuenta que las municipalidades ya son sujetos de crédito siempre que tengan sus finanzas en orden, demuestren su capacidad de pago y los proyectos a financiar sean eficientes y eficaces. Sin

embargo algunas necesitarán de mayor apoyo para la ejecución de sus inversiones por lo que el fondo de garantía podría no ser atractivo para municipalidades grandes pero si para municipalidades pequeñas con presupuestos pequeños. Por otro lado, la banca comercial ya cuenta con algunas líneas de crédito para las municipalidades como el Banco Nacional a través de su programa PROMUNI. Sin embargo no todas utilizan este instrumento financiero ya que no cumplen con algunos requisitos para la entrega de estos créditos. (Ver Estudio de Capacidad para la Inversión en Desarrollo Urbano y Papel de las Entidades Financieras en el Desarrollo Urbano – PRUGAM

**c) Empresas Municipales Para la Intervención en Desarrollo Urbano.**

Otro instrumento que podría utilizarse en el fortalecimiento de la gestión local es la fundación de empresas municipales para el desarrollo urbano, las cuales serían de derecho privado. Estas podrían tener varios objetivos entre los cuales estaría la compra de tierras estratégicas para las municipalidades (formación de bancos de tierra) y el desarrollo de inversiones

relacionadas con la infraestructura local, las viviendas de interés social, renovación urbana, proyectos estratégicos, entre otros.

Esto garantizará la eficiencia en el procedimiento municipal para la ejecución de sus planes estratégicos en el territorio. Su ampliación a inversiones intermunicipales es perfectamente posible.

Esta experiencia se puede encontrar en países europeos o sudamericanos. Está demostrada la eficacia de este tipo de instrumento cuando se desarrollan acciones para el bienestar de los habitantes con la eficiencia de una organización corporativa.

#### **d) Alianzas Público – Privadas para la intervención de un territorio concreto de prioridad local o nacional.**

Esta propuesta está relacionada con las nuevas formas de ejecutar los proyectos estratégicos del poder local. Existe experiencia, en países con un mayor avance de la gestión municipal, de trabajar de manera conjunta con empresas privadas en la ejecución de un proyecto concreto.

Las empresas municipales podrían ser el instrumento de vinculación a esta nueva forma de trabajo en el territorio. Por lo general el capital privado

en el desarrollo de proyectos estratégicos es útil para complementar las obras del poder local de acuerdo a su plan estratégico. El capital privado junto al municipal impulsaría obras de mayor impacto en el territorio, debiendo ambas compartir los beneficios del proyecto en ejecución. Esto se presta para el desarrollo de proyectos de renovación urbana.

#### **e) Concesión de Obra Pública**

El mecanismo de concesión de obra pública, como se expresó antes, no ha tenido aún un buen desempeño en el país. Sin embargo, otros países han tenido importantes experiencias sobre el particular, razón por la cual se considera factible para el caso del transporte público. La nueva ley de concesión de obra pública deberá impulsar los cambios para garantizar que su uso genere los resultados esperados de este mecanismo.

La concesión de obra pública continúa siendo un instrumento a aplicar en aquellas obras de rentabilidad asegurada y que pueden ser del interés del sector privado ante una falta de recursos locales o gubernamentales. Una vez que los ajustes a la ley sean aplicados este instrumento tendrá los resultados esperados en la infraestructura y el desarrollo.

## 7.5 ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICAS PRIVADAS Y CERTIFICADOS DE APROVECHAMIENTO CONSTRUCTIVO

Se considera determinante poder mantener un proceso conjunto de trabajo con el objeto de fortalecer las posibilidades reales de efectuar transformaciones urbanas en función de alcanzar el objetivo de una red de CDIs regional.

A continuación se plantea un cuadro de alternativas de asociación pública-privada basadas en experiencias exitosas de transformación urbana a ser analizadas según los casos específicos de proyectos que requieran impulsarse.

Merece especial atención para su estudio y aplicación en los municipios de la GAM la creación de "Certificados de Aprovechamiento constructivo CEPAC" o similar, que serían como certificados titularizables basados en las ganancias esperadas por una inversión pública. Esto es de especial trayectoria y utilización en Brasil, pero requiere gran orden por parte del gobierno local y el gobierno central. Obras

sobre las cuales se podrían vender CEPACs serían obras grandes de construcción inminente como la ampliación del aeropuerto Juan Santamaría, o el alcantarillado metropolitano, por ejemplo. Como se trata de un instrumento financiero, es posible que solo sea necesario un banco interesado en aplicar una figura de este tipo. Imagen ilustrativa.

Cuadro G-7.5-1 Ejemplos de Asociaciones Público – Privada para financiamiento de proyectos en CDI. Fuente: Eduardo Rojas BID 2004

Tipo	Descripción	Ventajas	Limitaciones	Pertinencia y ejemplos
Contratación externa	Adjudicación de un contrato por parte de la instancia pública a una empresa privada para que preste un servicio o construya una obra	La instancia pública retiene pleno control y asume todos los riesgos	Ninguna movilización de recursos privados directos	De uso generalizado en la ejecución de obras públicas, incluidos los programas de recuperación urbana
Concesión de operación <i>affermage</i>	Una instancia pública controla la construcción de la infraestructura y retiene la propiedad del sistema. Subcontrata con una entidad privada su operación, mantenimiento y la recolección de cobros por el servicio	Usa eficientemente la mayor capacidad del sector privado para operar los servicios sin perder el control público de los activos	Términos y condiciones deben definirse de antemano, y sobre todo las normas de operación y mantenimiento [OyM] y las tarifas aplicables al público	Apropiado para servicios municipales, como el abastecimiento de agua y la gestión de desechos sólidos, donde la operación y mantenimiento de redes es una consideración mayor, y el suministro de servicios a los hogares que pueden cobrarse
Concesiones	Un socio privado asume la responsabilidad de obtener financiamiento para la inversión, operar un servicio por un periodo de tiempo y cobrar por él	La participación financiera del sector privado es significativa; además, asume buena parte de los riesgos	La prestación privada de funciones públicas implica que las obligaciones y riesgos asumidos por ambas partes deben estar muy bien definidos de antemano	Pertinente para la prestación de servicios públicos urbanos, vías y transporte público. Dificultades prácticas para definir condiciones contractuales que aúnen intereses de ambos actores
Incorporación de un socio estratégico	Se incorpora a la empresa privada con experiencia en el suministro de un servicio como socio minoritario de una empresa controlada por el sector público	Incorpora capacidad de gestión y recursos de inversión privados reteniendo el control público de la empresa	Movilización parcial de recursos privados. Generalmente útil para incorporar capacidad de gestión privada al manejo de una empresa pública	Sirve para mejorar la gestión de servicios de utilidad pública sujetos a cobros por tarifas donde se requiere mejorar la gestión comercial y la operación y mantenimiento
Privatización	La autoridad para el suministro de un servicio público o para el desarrollo de una zona se vende en todo o en parte a un socio privado	Atrae capital privado a la prestación de servicios	Términos y condiciones de venta, incluidas las obligaciones en el suministro de servicios, deben especificarse de antemano con toda claridad y deben ser ejecutables. Traspasa el control de los activos al sector privado	La privatización total rara vez es un modelo operativo satisfactorio dada la pérdida de control por parte del sector público. Existen mejores modalidades para asegurar el cumplimiento de obligaciones en los servicios públicos

Contrato de administración	Un socio privado asume la responsabilidad de administrar un servicio conforme a normas específicas. Se emplea personal, organización y equipo de una instancia pública	Reduce la carga de la administración pública, y generalmente, refuerza la eficiencia administrativa del servicio	En general constituye una solución cara al “problema de agencia”; no atrae recursos financieros del sector privado	Procedimiento aplicable sólo en casos en que se cuente con recursos considerables
Construir –tener en propiedad– operar ( <i>Build, own and operate</i> ; BOO)	Se autoriza al socio privado a construir, ser propietario y operar el activo o servicio	Frente a la privatización el BOO tiene la ventaja de atraer recursos del sector privado para la construcción de infraestructura, que quedan retenidos durante toda la vida útil del proyecto	Procedimiento relativamente inflexible. Pocas posibilidades de que el sector público pueda introducir cambios que mejoren la protección del interés público una vez firmado el contrato	Procedimiento utilizado en grandes obras públicas, como las de recursos hidráulicos y carreteras de peaje
Construir –operar– transferir ( <i>Build, operate and transfer</i> , BOT)	Igual al BOO, con la diferencia de que el activo o servicio se transfiere en el futuro al sector público	En el BOT el grado de control del sector público es ligeramente mayor que en el BOO; depende de la fecha de traspaso, términos y condiciones	Procedimiento relativamente inflexible. Una vez iniciada la ejecución, pocas posibilidades de que el sector público pueda introducir cambios que mejoren la protección del interés público tras la firma del contrato	Procedimiento utilizado en grandes obras públicas, como las de recursos hidráulicos y carreteras de peaje
Compra por la administración ( <i>Management buyout</i> , MBO)	El equipo humano que administra una empresa pública bien dirigida negocia compra de ésta, que así pasa a ser una operación privada	Instrumento útil para la movilización de recursos del sector privado; el riesgo lo asume completamente el sector privado	Aplicable cuando la empresa tiene viabilidad a largo plazo; los términos y condiciones de venta deben defender el interés público	Rara vez se dan las condiciones para que un arreglo semejante funcione satisfactoriamente
Cooperativas	Asociaciones comunitarias que prestan servicios públicos (o semipúblicos) a sus miembros	Moviliza recursos de los miembros; el acuerdo suele ser flexible	Limitado a situaciones en que un grupo grande de individuos está unido por un mismo interés	De uso frecuente en las áreas de vivienda, microcrédito y administración de servicios de agua potable y electricidad rural
Empresa de capital mixto	Una entidad pública y una privada crean una compañía para un propósito específico, con una estructura en que ambas son accionistas	Acuerdo flexible, atrae recursos del sector privado y brinda la posibilidad de arreglos eficientes para compartir los riesgos	Se requiere tiempo para afianzar la confianza entre todos los socios respecto a la viabilidad de la empresa	Forma común de modalidad operativa en planes exitosos de rehabilitación urbana de Europa y América del Norte

Fuente: Adaptado de Gidman, et al., 1995.

## 7.6 HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DEL SUELO

A continuación se plantean algunas herramientas para la gestión del suelo que pueden apoyar el proceso del Plan Regional GAM y los planes reguladores para alcanzar los objetivos.

Algunas de estas herramientas, como la expropiación, la reducción de impuestos a la construcción o la plusvalía, están reguladas en el país otras requerirían ser incorporadas. Sin embargo es importante conocer el resultado de estas experiencias especialmente en los dos países latinoamericanos con mayor avance en esta materia: Brasil y Colombia.

### 7.6.1. IMPUESTO PREDIAL

Si la segmentación de impuestos se aplica progresivamente de manera correcta, entonces cada propiedad tendría la imposición que define la norma fiscal, a la vez que la combinación del IBI (impuesto de Bienes Inmuebles) con otros instrumentos (sobre impuestos al suelo vacante, obligación de construir, etc.) permiten gravar la propiedad de manera de asegurar su movilización en el mercado.

### 7.6.2. SOBREIMPUESTO AL SUELO OCIOSO

Si su aplicación es efectiva y correcta, el resultado no debe ser una mayor recaudación sino una fuerte disminución de la vacancia de la tierra. Por lo tanto, es importante que el impuesto sea lo suficientemente fuerte para que obligue al propietario a poner la tierra en el mercado o a construir y es importante que la base imponible esté cercana al valor de mercado. De lo contrario, a los propietarios no les afecta.

### 7.6.3. DERECHO PREFERENTE DE COMPRA

Es un buen instrumento para que el Estado pueda asegurarse la opción de compra de tierra que se considera estratégica, pero también es muy importante que la carga fiscal sobre la propiedad sea alta. De lo contrario, el Estado terminará pagando caro, aún a pesar de disponer de instrumentos para asegurarse la tierra.

### 7.6.4. REGULACIÓN DE USOS DE SUELO

En general, su utilización permite obtener resultados satisfactorios en términos de política urbana cuando impone en ciertas zonas usos que de otra forma no estarían presentes porque otros usos con mayor

disponibilidad de pago los desplazaría. Una cuestión central es tener claros los efectos de la aplicación de este instrumento, para no reproducir el orden urbano existente.

### **7.6.5 TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN**

En la práctica, se suele estar más preocupados por indemnizar la pérdida de derechos que no son tales (quien no construyó todo lo que le permite la normativa sólo tiene la expectativa de poseer un derecho), que por cobrar los beneficios que los gobiernos suelen otorgar de manera gratuita. Hay que tener cuidado con su aplicación para no reconocer derechos que no son tales, sobre todo cuando se aplica masivamente. Puede ser un recurso útil en casos de edificaciones patrimoniales o con condiciones especiales.

### **7.6.6. BANCO DE TIERRA**

Este instrumento requiere saber para qué se quiere un banco de tierras: para regular el mercado de suelo, para capturar las plusvalías al desarrollar proyectos u obras de magnitud o para poder construir viviendas en localizaciones adecuadas.

Requiere tener claro cuál es el costo al que se

adquiere la tierra, a qué precio se compra o se consigue. Y esta es una cuestión central porque muchos suelen plantear que no tuvo costo para el Estado porque, por ejemplo, la recuperó a cambio de deudas impositivas, y en ese caso, es importante el valor que el Estado le asigna a esa tierra para no estar pagando por ella mucho más de lo que vale.

### **7.6.7. EXPROPIACIÓN**

Es un tema muy controvertido en la política urbana debido a la contundencia de la medida cuando es aplicada, ya que significa la extinción de la propiedad. La experiencia de su aplicación en Costa Rica indica que requiere una acción rápida del Estado, ya que el período de vencimiento es muy corto: un año. Por lo tanto requiere una capacidad económica y de gestión muy avanzada. Por eso es importante que sea aplicada sólo como último recurso, aunque para ello hay que contar con otros instrumentos que permitan adquirir el suelo sin necesidad de expropiar. En este sentido suele ser muy importante recurrir al reajuste de tierras. A partir de esta valoración sería importante considerar una reforma a la ley que permita darle a los municipios o entes federativos posibilidades de

expropiación también.

### **7.6.8. SUBSIDIAR O BAJAR IMPUESTOS PARA PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN**

Suele haber planteos para rebajar/quitar los impuestos o bien otorgar subsidios para movilizar el suelo y que los desarrolladores construyan más. Pero si el problema de nuestras ciudades es que los precios del suelo son altos porque los impuestos son bajos, con bajarlos más no se logra un impacto positivo.

#### **Cinco Ideas para Iniciar el Proceso de Impulso a La Red de CDI**

1.Evidentemente las instancias oficiales de gobierno responsables de la planificación urbana y territorial no han presentado resultados satisfactorios y su estado y capacidad están evidentemente reducidas sin que se visualice su rescate en el mediano plazo. Una acción rápida podría ser establecer una empresa pública-privada para la planificación de la GAM con respaldo político y gerencia pública privada EDEGAM. Esta instancia estaría a cargo de la planificación y de la gestión y seguimiento de sus obras estratégicas mediante el seguimiento de un portafolio de proyectos de común acuerdo.

2.Hace unos años bajo el concepto de Smart Growth Cities el gobierno estadounidense impulsó las hipotecas de ubicación eficiente. Este concepto se fundamenta en planificar las áreas de desarrollo idóneo para el modelo de ciudad compacta y sostenible y a partir de esta delimitación se otorga un mayor monto para adquirir vivienda teniendo en cuenta los ahorros que se derivan de vivir equidistante y a escala peatonal de los servicios y con fácil acceso al transporte público. Esto disminuye la dependencia y adquisición de vehículos promoviendo de forma complementaria sistemas de movilidad públicos de bajas emisiones.

3.El transporte público puede articularse desde esta empresa pública-privada para orientar la vivienda en alta densidad a sus ejes de cobertura tal como se presentó en Curitiba, Bogotá, se propone en Ciudad de Guatemala y se implementa en Guayaquil.

4.Políticas de regeneración y repoblamiento no exclusivamente para San José sino para consolidar 20 a 30 Centralidades Densas Integrales en la GAM.

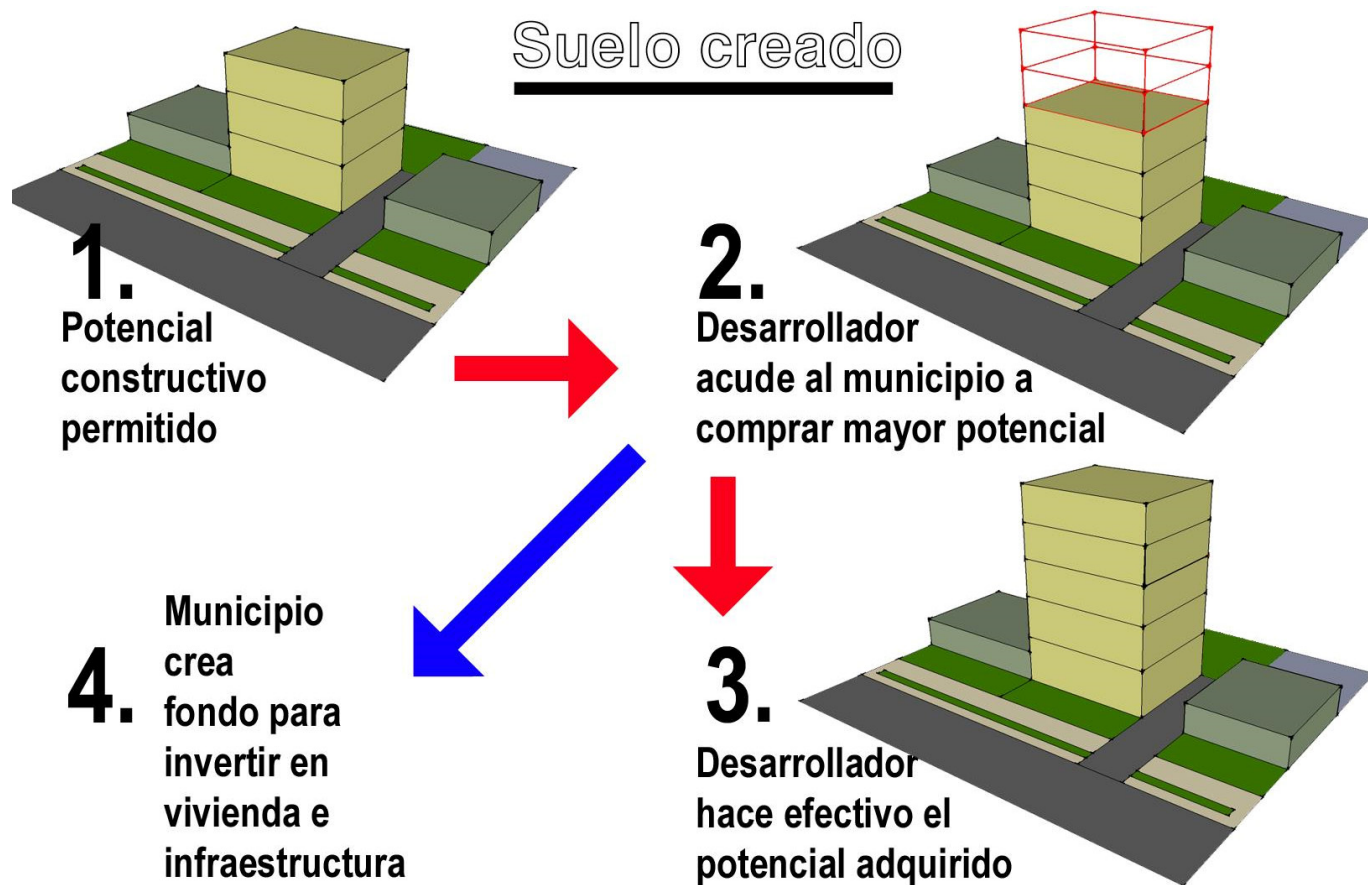
5.Recuperación y protección del paisaje asociado a los planes de ordenamiento como estrategia de

potenciación del factor turístico ambiental del GAM.

6. La concesión onerosa del derecho de construcción es otra herramienta que es posible impulsar, es básicamente que el gobierno local recibe

un aporte financiero a cargo de variaciones de la norma urbanística, la propuesta del plan regulador de Curridabat incorpora algunas ideas muy similares a este concepto, asociadas a beneficios de altura.

Figura G-7.6-1. Ilustración de suelo creado. Fuente: Roy Allen Mivah.



### 7.6.9. PORTAFOLIO DE PROYECTOS

El portafolio de proyectos de la GAM prioriza acciones específicas con opciones de ser financiadas en alguna medida por el Fondo de Competitividad, bajo los mecanismos planteados o por Fondos de Inversión.

Estos proyectos son los impulsores requeridos para poner en marcha la dinámica de implementación del plan GAM 2013, especialmente en la consolidación de Centralidades Densas Integrales.

Estos proyectos de ámbito e interés regional se complementarán con los planes o proyectos impulsados a nivel local directamente por los municipios.

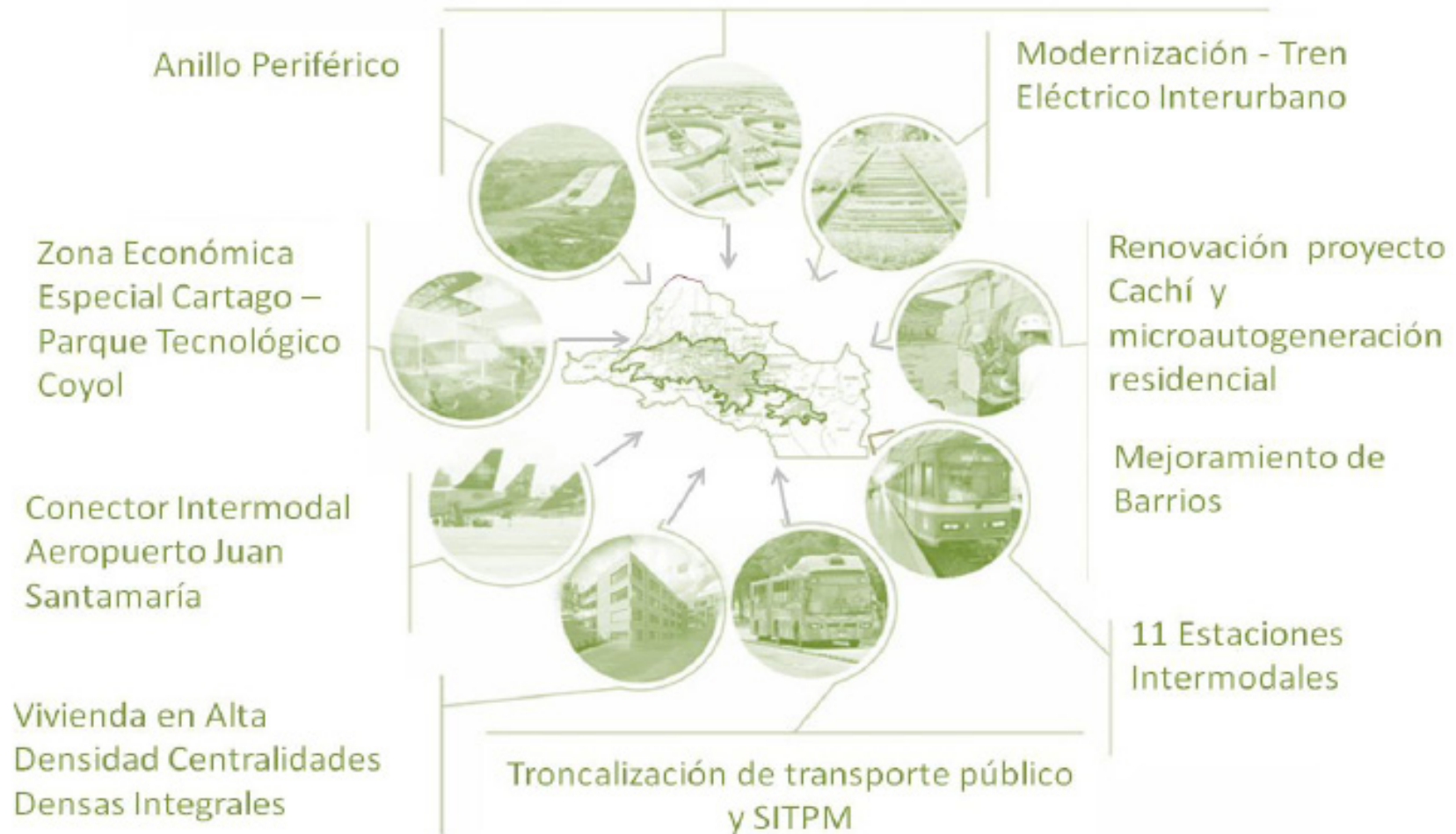
La importancia de estos proyectos radica en que dan sustento a acciones complementarias y permiten generar las condiciones requeridas para implementar el modelo urbano planteado por Plan GAM 2013.

Figura G-7.6.9-1 Proyectos para el GAM



**10** PROYECTOS  
ESTRUCTURANTES  
PARA LA GAM

## Planta de Tratamiento Proyecto de Mejoramiento Ambiental AyA - fases I y II



## 7.6.10. PROPUESTA INTEGRADA PLAN GAM

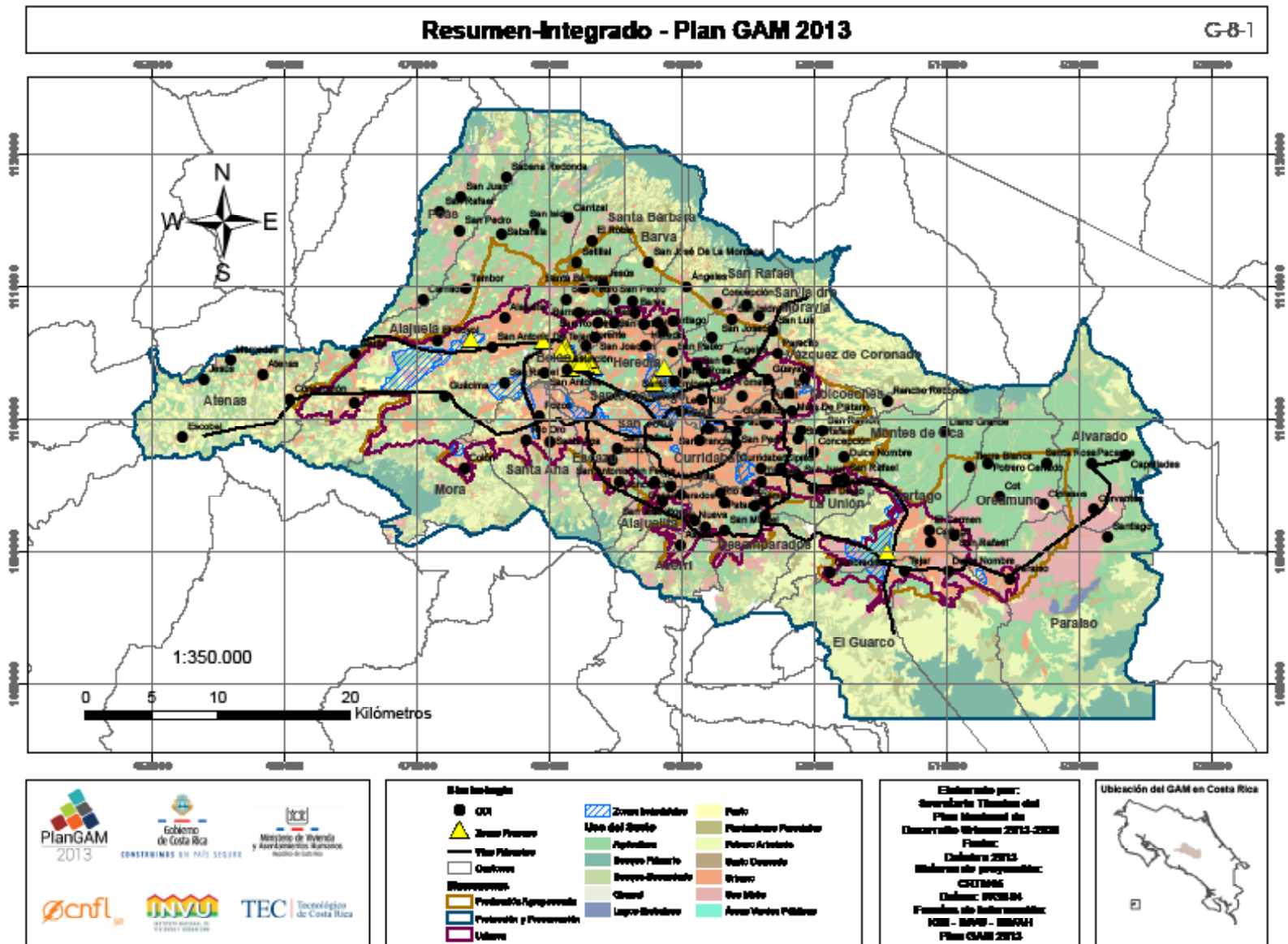
Como resultado de un enfoque sistémico y transdimensional (complementariedad de las propuestas de las 6 dimensiones) la propuesta integrada plantea la reciprocidad de las acciones en el territorio identificadas por su papel activo en el ordenamiento actual y futuro. Este planteamiento implica una zonificación regional con el objeto de articular el uso predominantemente urbano, agro productivo y de protección y conservación, la estructura del sistema de centralidades densas e integrales, asociadas a la red vial y al transporte público y con una conectividad regional y nacional de los parques tecnológicos y áreas de actividad industrial.

Estas acciones articuladas direccionan el modelo urbano regional propuesto y de no llevarse a cabo en forma conjunta se estaría a expensas de un proceso arbitrario y a la incertidumbre de actuaciones individuales no vinculadas intermunicipalmente, generando una cadena de impactos indeseables.

Por lo tanto los proyectos claves estratégicos señalados

en el apartado anterior van insertados en la dinámica del plano integrado de acciones que se presenta a continuación y representa el marco de referencia para que estos proyectos empiecen a direccionar el modelo urbano.

Mapa G-7.6.10-1. GAM Resumen - Integrado



## 7.7. BIBLIOGRAFÍA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Índice de Gestión Municipal. San José 2012.

FERNÁNDEZ GUELL José Miguel. Planificación Estratégica de Ciudades, 2da Ed. Gustavo Gili, Barcelona 2009

MINISTERIO DE HACIENDA. En ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un diálogo nacional. San José, Noviembre 2013.

PNOT. Política Nacional de Ordenamiento Territorial. MIVAH. San José. 2013.

PROGRAMA DE ESTUDIOS FISCALES DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL. Estimación del Gasto Tributario para Costa Rica en el 2011: Impuesto de Ventas, Impuesto de Renta y otros Tributos. Heredia 2011.

PRUGAM. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana. MIVAH, San José 2009.

ROJAS Eduardo Volver al Centro. La Recuperación de las Áreas Urbanas Centrales. Washington BID 2004.

SMOLKA MARTIM, MULLAHY LAURA. Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute. Cambridge 2007.

## 7.8. ANEXOS

Comentarios sobre el ejercicio de evaluación de la Gestión Municipal por medio del IGM/CGR anual.

### 7.8.1 COMENTARIOS INICIALES

#### a) Sobre la iniciativa

i) La iniciativa de la Contraloría General de la República (CGR), por medio de su Área de Servicios para el Desarrollo Local, de evaluar anualmente la calidad de la gestión municipal por medio del Índice de Gestión Municipal (IGM), es muy oportuna y totalmente alineada con la tendencia mundial de proceder a un esfuerzo en pro de la mejora continuada de la calidad de la gestión pública en todas las esferas territoriales, no solamente en cuanto a gobiernos locales se refiere; esto es proporcionalmente más importante en cuanto aumente la cantidad de servicios prestados a la población por los gobiernos locales, por ende siendo éstos más responsables por los elementos constituyentes del “bienestar ciudadano”;

ii) Al establecer un número-índice sintético que mide la calidad de la gestión en un territorio y año determinados, dicha iniciativa permite comparar

territorios en un determinado año y también – lo que es más importante – acompañar la evolución propia de un territorio a lo largo de los años;

iii) Asimismo, la iniciativa permite identificar las áreas en las cuales el gobierno local necesita poner más atención y capacitarse más detenidamente, de modo de alcanzar 100 puntos, en todas las áreas y en todos los años, lo que será la situación ideal;

iv) Por medio de la comparación, la iniciativa permite que los gobiernos locales se consulten y procedan a intercambios de cooperación, para una capacitación “entre pares”, impulsando un perfeccionamiento permanente en la gestión territorial local y mejorando continuamente la percepción de la calidad de los gobiernos locales en el imaginario

---

**Índice de Desarrollo Humano Cantonal, incorporando variables de ingreso (ingreso per capita), educación (escolaridad promedio de adultos) y salud (expectativa de vida al nacer).**

**Índice de Condiciones de Vida, en el cual se incluyen variables que combinan los aspectos del IDH-M con elementos de los ODMs (vivienda, agua, alcantarillado) y asimismo elementos de empleo y movilidad. Lamentablemente, este índice no tuvo acogida universal por la dificultad en encontrar datos al nivel cantonal.**

colectivo de la población costarricense.

### **b) Sobre el contenido y formato del IGM**

i) Como la CGR tiene un foco y propósitos de legalidad administrativa-financiera, complementada por la idoneidad técnica en la gestión, es natural que exista una prioridad bien definida para el Eje 1 (véase las tablas 1.1 y 1.2), que califica 28 puntos en el total de 100;

ii) Por otro lado, sería muy útil desarrollar una herramienta complementaria para poder, junto con el IGM, evaluar el “bienestar ciudadano” en el mismo territorio, tomando variables esenciales para dicho bienestar, tales como ingreso, educación, salud, movilidad, de modo de complementar temas que están de alguna forma incorporados al IGM: atención de servicios y obras sociales (Eje 5), gestión de residuos (Eje 3); una alternativa podría ser la utilización de herramientas existentes, tales como el IDH-C del PNUD o el ICV de ONU-Hábitat;

iii) Adicionalmente, la inclusión de áreas como planificación (Eje 2) y participación ciudadana (Eje 2) también contribuyen para perfeccionar la identificación

cualitativa de la gestión local;

iv) Sin embargo, el peso bastante fuerte de la ponderación dada a la gestión vial (única área en el Eje 4) en cierta forma desequilibra el propósito de una amplia calificación general (véase la tabla 1.3);

v) El índice considera un total de 14 áreas dentro 100 puntos, o sea un “promedio teórico” de 7,14 puntos por área, si es que todas tuvieran el mismo peso; en la tabla 1.3, se puede ver que el área de gestión vial es responsable por 16,00 puntos de los 100,00, lo que podría ser exagerado, en comparación con otras áreas temáticas quizás más importantes; la tabla 1.3 traza una línea entre las áreas cuya ponderación es mayor a la media y aquellas cuya ponderación es menor; se nota que la gestión vial es más que dos veces mayor a la media, mientras 5 áreas son mayores a la media y 8 áreas son menores;

vi) Se sugiere re-equilibrar los pesos de ponderación, de modo de lograr, en subsiguientes ejercicios, un índice sintético menos anclado en un área específica.

## 7.8.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS RECIENTES (2010, 2011, 2012)

### a) Comentarios generales

i) El índice presenta tres dimensiones: la dimensión “tiempo” (2010, 2011 y 2012); la dimensión “eje” (o “áreas”), abarcando cinco ejes y un índice sintético global; la dimensión de “corte territorial” (provincias y cantones);

ii) El ejercicio no abarca la totalidad de los 81 cantones del país; sin embargo, en 2010, se evaluaron 67 cantones; en 2011, 78 cantones; y en 2012, 79 cantones; por lo tanto, es una excelente muestra del país; en todo el trienio, se anotaron en todo el país 224 mediciones en cada Eje temático;

iii) Adelante se hacen comentarios según cada una de las dimensiones y algunos destaques entre ellas.

### b) Comentarios según la dimensión “Tiempo”

i) En evidente que la puesta en marcha de esa iniciativa estimuló a los gobiernos locales a prestar más atención a la aplicación de los marcos y reglas de la

---

**La propia CGR comenta que los cantones Alvarado y Los Chiles no entregaron sus datos a tiempo para el ejercicio de evaluación.**

gestión pública local: en el trienio, el promedio general del IGM nacional en cada Eje mejoró a cada año (véase la tabla 2.2); el IGM sintético evolucionó desde 51,41 en 2010 hacia 58,59 en 2011, alcanzando 63,44 en 2012; es verdad que, para alcanzar 100 puntos, todavía falta un buen trecho, pero no hay que despreciar el importante avance ya realizado: 12 puntos porcentuales en 3 años (una mejora del 23,4% sobre el valor inicial en 2010);

ii) Entre los Ejes, se nota una variedad bastante grande en los promedios nacionales (véase la tabla 2.2): mientras el Eje 1 parte en 2010 de un valor promedio bastante alto (64,1), el Eje 3 empieza desde un valor bastante más bajo (42,6); sin embargo, en forma similar al promedio general, los promedios en cada Eje también evolucionaron favorablemente a lo largo del trienio: en 2012, el Eje 1 finalizó en 77,9 (mejor puntaje promedio entre Ejes), mientras el Eje 3 finalizó en 52,6; si en 2010 tres de los cinco Ejes presentaban puntaje promedio inferior al “punto medio estadístico” (ie, 50 puntos), en 2012 todos los cinco Ejes ya estaban por encima de dicho promedio estadístico.

### **c) Comentarios según la dimensión “Eje”**

i) Tomando en cuenta el resultado de las evaluaciones,

se nota que el Eje 1 (admin/financ) tiende a presentar valores siempre mayores que los demás Ejes (véase la tabla 2.1); pareciera que el cumplimiento de las reglas y normas de esa área es más fácil o más sencillo, en comparación con los procedimientos para los demás Ejes;

ii) Curiosamente, el Eje 3 (residuos, gestión ambiental) presenta valores tendencialmente inferiores a los demás Ejes, como si su cumplimiento fuera más complicado; lo mismo puede ser comentado con referencia al Eje 5 (parques, servicios y obras sociales).

### **d) Comentarios según la dimensión “Corte Territorial”:**

i) En cuanto se miran los resultados agrupados por cada una de las 7 provincias, se nota que los cantones de Heredia y San José tienden a mostrar mejores resultados colectivos (puntaje-síntesis de 200,6 y 183,0 puntos, respectivamente), seguidos de cerca por

---

Este puntaje-síntesis es el resultado de una suma que considera ponderación 0 para el porcentaje referente al rango 0-24,9 puntos; ponderación 1 para el porcentaje siguiente; ponderación 2 para el rango 50,0-74,9 puntos; y ponderación 4 para el rango máximo, de 75,0-100,0 puntos, todo ello indicado en la Tabla 4.2.

Alajuela (171,7 puntos); enseguida, vienen los cantones de Cartago (156,7 puntos), luego Puntarenas (139,4 puntos) y Guanacaste (133,9 puntos), quedando Limón (99,0 puntos) más rezagado en esa síntesis global;

ii) Los comentarios arriba son igualmente evidenciados por la información de la tabla 4, en la cual se agrupan los cantones de cada provincia según el total de calificaciones, con mera distribución estadística en cuatro rangos, a saber: entre cero y 24,9; entre 25,0 y 49,9; entre 50,00 y 74,9; y 75,0 o más; es fácil notar que los cantones de San José

iii) Sin embargo, es importante comentar que arriba se están mencionando "tendencias centrales", no así resultados absolutos: hay cantones muy bien valorados en provincias de promedios inferiores (por ejemplo: Aguirre y Esparza, en Puntarenas), mientras existen cantones rezagados en provincias con promedios más altos (por ejemplo: Acosta, Dota y Alajuelita, en San José; o Santa Bárbara, en Heredia).

#### **e) Comentarios en cruce de Ejes**

i) Algunas veces, se nota que un cantón hizo un esfuerzo puntualmente menor, pues su valoración del mismo Eje, en el tiempo, disminuyó: por ejemplo, Aserri,

que en el Eje 2 presentó una evolución  $22,5 > 6,5 > 47,4$ ; en el Eje 3:  $24,1 > 58,1 > 0,0$ ; y en el Eje 5:  $21,5 > 70,0 > 40,0$ ; es evidente que si el equipo cantonal puede alcanzar en algún momento la marca de 70,0 puntos, caer enseguida a los 40,0 puntos (o "cero") pareciera descuido o falta de persistencia; lo mismo ocurrió con Desamparados, que logró en 2011 un puntaje de 76,8 en el Eje 4, siendo el más alto de toda la provincia de San José en ese año, pero en el 2012 cayó a 59,3; hay muchísimos casos así, conforme lo demuestra extensivamente la tabla 2.2; ii) Existen un u otro casos en que el cantón presenta una evolución negativa, es empezando por un valor y disminuyendo en el trienio, por ejemplo: Valverde Vega en el Eje 3:  $36,2 > 30,3 > 18,7$ ; o Santa Bárbara, en el Eje 2:  $21,2 > 18,6 > 13,4$ ; o aun Barva, en el Eje 3:  $39,3 > 33,0 > 31,6$ ; o también Bagaces en el Eje 4:  $57,6 > 51,4 > 41,1$ ; o Tilarán en el Eje 2:  $40,0 > 37,0 > 27,0$ ; a rigor, ese movimiento decreciente también ocurrió con Heredia en el Eje 4:  $91,6 > 88,2 > 88,1$  – sin embargo, estos valores muestran una excelente gestión y fueron, en todos los años, los mejores de la provincia en dicho Eje.

#### **f) Comentarios de distinción entre cantones de la**

## **GAM y los demás**

i) Entre los 31 cantones de la GAM, hay 30 que fueron sistemáticamente evaluados en el trienio (excepto Santo Domingo, que no participó en 2010), quedando por fuera Alvarado;

ii) Como debiera ser esperado, los promedios por Eje entre los cantones de la GAM son mejores que los promedios nacionales (véase la tabla 2.2);

iii) Se nota igualmente que los cantones de la GAM son menos heterogéneos, a juzgar por el "ancho" de puntaje entre los valores mínimos y máximos (véase la tabla 3): en dos casos, el ancho es igual (Eje 2 en el 2012 e IGM en el 2010), en razón de que los valores mínimos nacionales ocurrieron en un cantón de la GAM (Santa Bárbara, en ambos casos);

iv) Sería de esperarse que los cantones de la GAM tuvieran calificaciones sustancialmente mejores que los demás en el país; sin embargo, hasta San José, como cantón capital, no siempre presenta la mejor calificación en todos los resultados (véase la tabla 2.1): en 2012 fue la mejor calificación provincial en dos de los cinco Ejes, pero solo llegó a ser el puntero nacional en el Eje 5 en 2012.

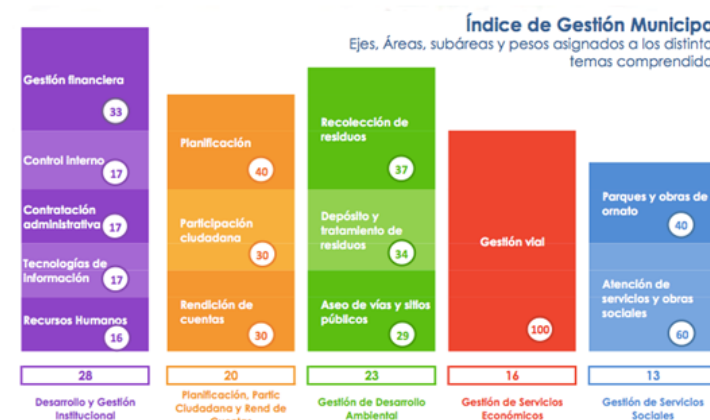
Figura G-7.8.2.-1. Índices de gestión municipal

IGM CGR Evol reciente  
= GAM

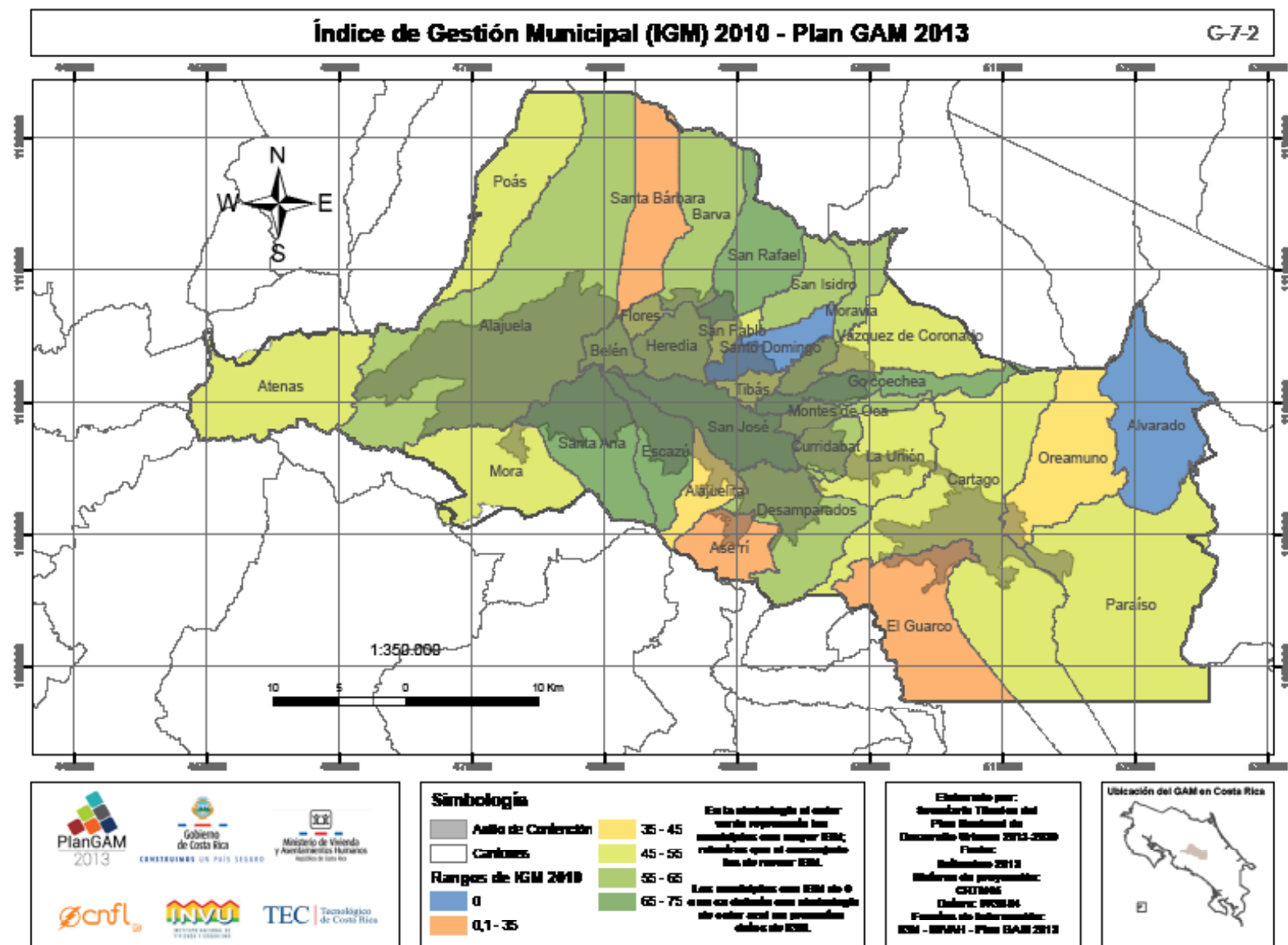
Tabla 2.1  
= valor más bajo en el Eje/Año/Provincia.  
= valor más alto en el Eje/Año/Prov

Prov	Cantón	Eje 1			Eje 2			Eje 3			Eje 4			Eje 5			IGM		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
SJO	Acosta		49,5	47,2		53,3	39,9		14,2	14,2		51,5	62,6		37,0	27,5		40,83	38,09
	Alajuelita	59,3	64,7	65,9	43,0	35,4	50,3	31,8	58,1	47,0	36,0	14,1	55,4	24,5	24,0	24,2	41,47	43,92	51,33
	Aserrí	50,0	55,9	72,0	22,5	6,5	47,4	24,1	38,1	0,0	27,0	76,6	76,3	21,5	70,0	40,0	31,17	47,10	47,06
	Curridabat	68,5	72,6	77,1	38,0	65,7	71,6	39,5	60,6	66,1	75,6	75,0	65,4	56,1	65,0	66,8	55,24	67,84	70,27
	Desamparados	62,4	62,5	77,3	60,0	55,4	43,1	49,4	25,8	82,5	60,3	76,8	59,3	45,0	95,0	82,8	56,10	57,87	69,49
	Dota		29,4	56,8		4,1	37,0		20,9	38,1		28,6	57,0		7,5	24,2		19,43	44,33
	Escazu	84,6	86,2	78,1	69,4	39,2	51,4	35,5	42,7	55,0	78,4	58,9	73,6	70,8	86,5	71,5	67,49	62,47	65,87
	Goiocoechea	80,7	82,1	84,0	70,3	83,4	82,7	51,9	81,2	67,3	81,8	73,7	52,0	44,8	65,8	60,8	67,49	78,67	71,75
	León Cortes	41,3	50,7	62,8	15,7	30,8	38,5	30,6	29,6	26,4	49,1	73,1	79,4	34,3	45,8	62,0	34,04	44,82	52,10
	Montes de Oca	80,6	86,7	87,5	51,8	54,1	47,6	55,5	25,5	41,1	61,9	59,4	70,3	44,2	50,8	45,0	61,11	57,06	60,58
	Mora	59,5	68,4	85,5	55,5	32,1	73,1	41,5	53,6	76,4	63,8	49,3	69,3	44,0	56,8	79,5	53,23	53,14	77,55
	Moravia	68,0	73,6	77,4	51,2	67,3	70,8	67,0	49,4	64,0	63,4	65,0	69,1	47,5	46,1	56,1	61,00	61,79	68,32
	Perez Zeledon	79,0	78,3	79,9	41,9	53,0	61,3	38,5	27,3	47,2	65,7	55,1	52,5	56,7	23,1	34,8	57,34	50,60	58,39
	Puriscal		36,9	60,9		13,1	49,6		18,2	34,7		41,1	34,0		51,3	37,2		30,39	45,23
	San José	71,0	86,3	90,2	64,1	68,2	54,3	63,9	34,8	65,4	69,2	71,9	76,1	65,7	64,5	87,8	67,00	65,72	74,75
	Santa Ana	73,6	82,5	80,3	62,8	77,1	67,9	78,7	35,7	74,6	82,2	72,6	74,5	60,4	81,9	73,7	72,28	68,99	74,71
	Tarrazú	57,4	63,7	60,5	32,1	14,0	31,3	25,4	65,5	49,5	66,3	51,0	42,8	71,0	65,8	45,5	48,27	52,42	47,37
	Tibás	75,1	79,3	79,2	30,3	47,1	50,2	27,7	31,4	35,3	60,4	68,0	69,0	19,4	39,3	37,8	45,43	54,84	56,28
	Turubares	43,1	63,7	54,4	21,7	46,2	44,4	32,5	13,8	32,3	26,6	37,1	61,4	28,0	16,8	22,0	31,79	38,35	44,21
	Vásquez de Coronado	74,1	82,6	75,0	43,7	44,3	47,5	36,0	21,3	14,9	48,0	75,4	68,2	67,7	56,3	52,8	54,21	56,25	51,68
ALA	Alajuela	76,6	79,7	84,2	70,4	78,4	77,8	35,9	28,4	58,0	53,2	48,0	54,5	64,2	56,3	59,2	60,42	59,52	68,84
	Arenas	45,0	77,4	74,4	43,2	49,6	37,8	55,0	28,3	38,6	48,6	82,8	61,3	45,5	51,8	38,8	47,58	58,08	52,11
	Grecia	62,7	78,6	72,7	42,8	54,4	78,5	49,9	66,8	44,4	77,6	68,5	69,7	37,3	51,5	29,2	54,85	65,93	61,21
	Guatuso		38,8	47,1		7,0	30,0		5,5	8,9		47,8	35,6		32,8	33,8		25,43	31,32
	Naranjo	64,9	56,0	69,8	36,1	26,4	50,3	42,0	32,7	41,0	58,0	36,4	62,9	59,2	60,7	77,5	52,04	42,20	59,17
	Orotina	53,2	66,4	68,0	15,8	35,9	45,6	40,3	23,6	30,3	35,3	65,6	67,2	28,2	59,0	30,5	36,64	49,36	49,84
	Palmares	62,5	76,2	76,5	15,6	57,4	41,4	25,7	24,5	30,2	0,0	79,7	75,5	39,8	61,8	47,8	31,70	59,22	54,94
	Poás	71,0	76,4	73,1	22,3	44,2	52,3	27,0	29,5	53,8	72,3	82,7	80,9	30,2	31,5	30,0	46,02	54,36	60,15
	San Carlos	77,5	87,5	93,1	52,5	65,3	80,0	26,9	79,9	57,4	62,4	68,2	81,5	56,5	93,0	70,8	55,70	78,92	77,50
	San Mateo	44,8	27,5	60,5	17,6	16,2	39,0	32,8	25,0	74,3	33,3	59,3	61,5	42,2	4,5	30,8	34,40	26,76	55,68
	San Ramón	72,6	69,9	74,2	54,6	56,7	54,0	37,3	55,2	44,1	71,9	58,0	71,1	32,0	63,3	61,9	55,48	61,11	61,14
	Upala		52,5	58,8		35,1	41,0		7,1	25,1		73,2	42,9		39,0	47,8		40,12	43,45
	Valverde Vega	56,7	68,4	70,1	65,1	62,6	70,4	36,2	30,3	18,7	54,3	78,5	77,7	48,8	56,3	75,8	52,25	58,49	60,28
CAR	Zaragoza	53,2	52,5	57,7	19,9	21,6	19,7	16,9	32,9	30,3	55,8	63,4	72,1	16,5	51,5	40,5	33,85	43,42	43,87
	Cartago	69,1	84,3	88,0	30,3	66,3	77,3	33,4	43,4	66,4	43,2	70,5	67,9	54,2	54,8	55,0	47,04	65,24	73,40
	El Guarco	46,6	66,7	70,5	18,1	58,1	51,6	24,3	45,4	17,2	33,3	49,1	50,6	29,2	60,0	49,0	31,39	56,42	48,47
	Jimenez		50,5	56,8		28,1	44,5		23,8	35,6		55,3	69,5		48,8	61,0		40,42	52,04
	La Unión	74,7	83,7	82,7	58,6	71,6	66,1	26,5	47,6	59,4	67,8	76,5	73,5	38,5	42,3	52,5	54,60	66,44	68,84
	Oreamuno	51,5	68,0	62,2	43,7	60,9	56,6	20,5	54,7	22,0	30,0	57,9	71,8	24,2	39,8	56,5	35,83	58,25	52,63
	Paraíso	52,1	65,8	85,3	14,3	35,8	70,3	61,0	25,0	76,1	50,4	60,6	68,2	56,2	44,8	86,2	46,86	46,86	77,56
HER	Turrialba	56,3	66,0	77,9	30,0	25,2	51,6	30,7	18,9	44,8	59,7	68,3	65,0	29,8	36,0	33,6	42,23	43,50	57,21
	Barva	62,0	60,5	76,9	56,8	68,4	55,2	39,3	33,0	31,6	77,9	73,8	77,7	43,8	40,0	37,8	55,90	55,23	57,17
	Belen	69,5	78,6	82,8	73,0	77,1	80,9	46,1	47,8	63,9	81,0	76,9	76,9	68,0	88,5	59,8	64,46	72,23	74,13
	Flores	59,0	66,5	75,1	37,4	53,5	71,7	55,0	43,2	55,0	82,1	83,7	74,1	33,7	36,7	43,5	54,16	57,41	65,53
	Heredia	81,8	80,7	84,0	45,7	67,6	66,7	28,0	46,8	77,8	91,6	88,2	88,1	67,5	63,7	69,2	61,94	69,25	77,85
	San Isidro	66,0	59,5	70,9	72,7	63,3	69,3	67,0	46,9	58,5	60,6	72,7	55,0	27,2	32,8	38,2	61,66	55,98	60,91
	San Pablo	66,2	52,1	74,9	35,3	46,3	39,4	38,0	51,1	58,1	50,5	55,4	79,6	45,8	48,8	52,5	48,37	50,81	61,77
	San Rafael	69,9	81,5	90,0	44,6	66,1	69,8	83,4	83,0	88,0	78,0	79,3	79,0	53,8	69,3	72,0	67,11	76,80	81,38
	Santa Bárbara	53,8	51,4	59,9	21,2	18,6	13,4	35,7	31,9	41,0	31,5	60,9	39,5	23,6	17,7	24,8	25,62	37,48	38,42
	Santo Domingo		65,5	71,1		20,6	28,5		42,9	22,9		43,3	55,9		17,5	31,8		41,53	43,94

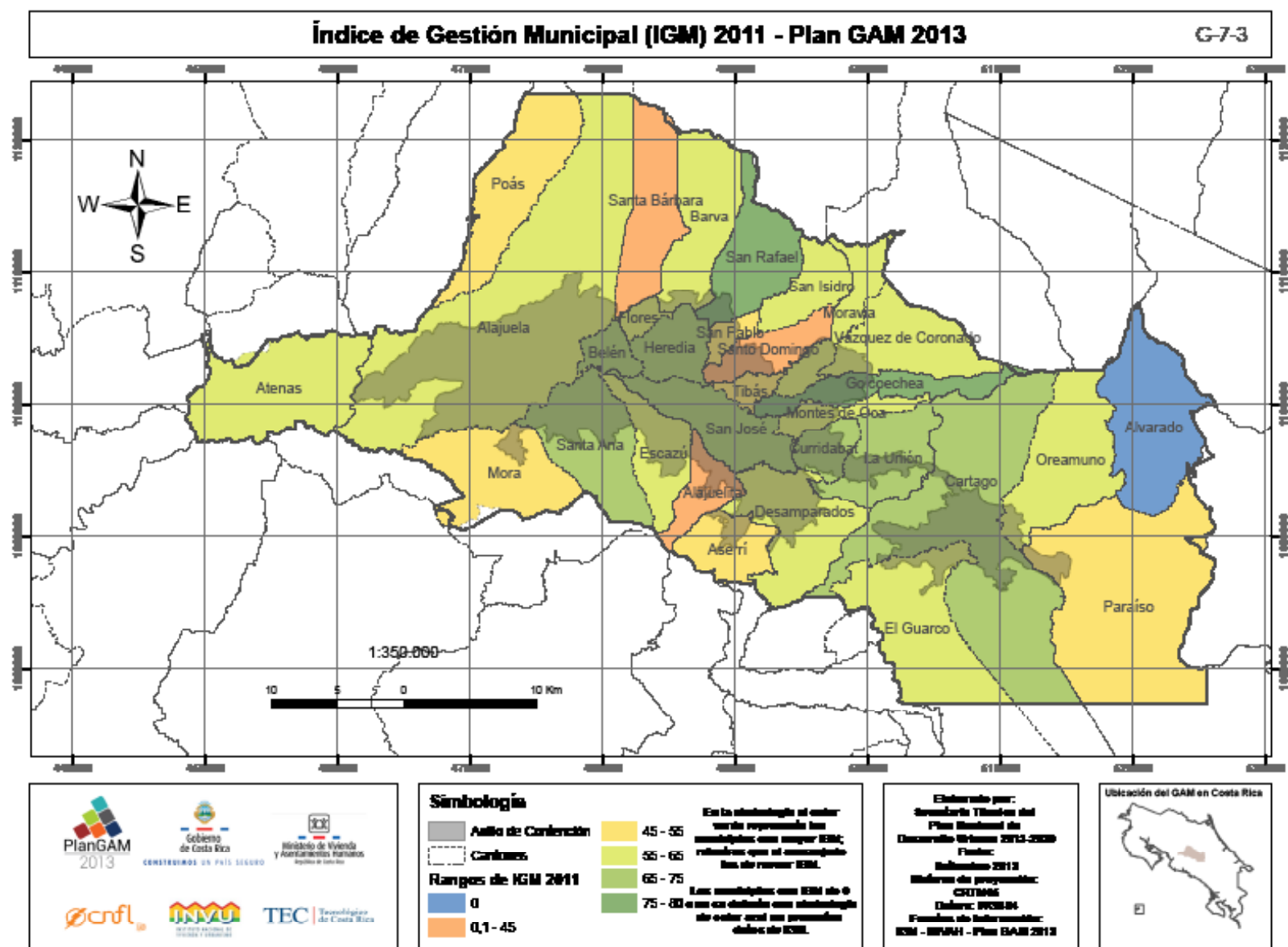
1. Desarrollo y Gestión
2. Planificación y participación ciudadana
3. Gestión de residuos
4. Gestión vial
5. Atención de servicios y obras sociales



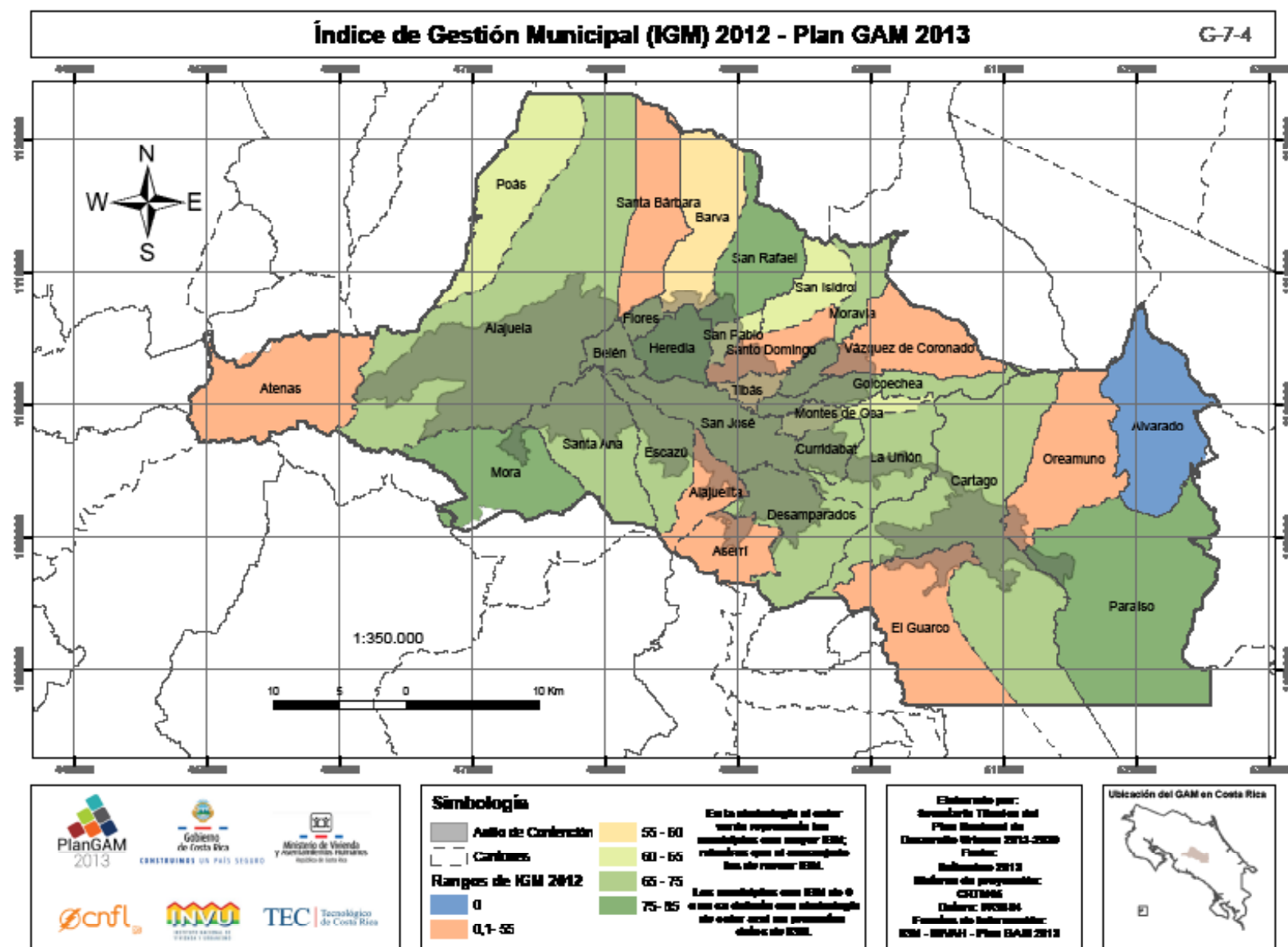
Mapa G-7.8.2.-1. Índice Gestión Municipal (IGM) 2010



Mapa G-7.8.2.-2. Índice Gestión Municipal (IGM) 2011



Mapa G-7.8.2.-3. Índice Gestión Municipal (IGM) 2012



### 7.8.3. COMENTARIOS FINALES

a) Conforme comenta la propia CGR, “de los 79 gobiernos locales evaluados en el 2012, 63 mejoraron sus resultados y 16 bajaron su calificación respecto del 2011” . Asimismo, la CGR reconoce que hubo mejores resultados en el eje de Desarrollo y Gestión Institucional (Eje 1), mientras el eje de Gestión Ambiental (Eje 3) se mantiene por tercer año consecutivo (2010 al 2012) con la menor calificación;

b) Dada la gran heterogeneidad entre los cantones, la CGR decidió distribuirlos en cuatro categorías (A, B, C, D) según el presupuesto del 2012, el IDH-C 2011 del PNUD, el tamaño del territorio cantonal en kilómetros cuadrados, la cantidad de unidades habitacionales combinadas con el mismo IDH-C; de esa forma, hay 20 cantones en el Grupo A, incluyendo cinco cabeceras provinciales (excepto Liberia y Limón) y un total de 14 cantones de la GAM; en el Grupo B, con 18 cantones, aparecen las dos cabeceras provinciales restantes y un total de 7 cantones de la GAM; en el Grupo c, que

abarca 22 cantones, aparecen 6 cantones de la GAM; finalmente, en el Grupo D, con 20 cantones, aparecen 4 cantones de la GAM;

c) En la subdivisión por Grupos de Cantones más homogéneos, se nota que la mejor Municipalidad del Grupo A – supuestamente mejor equipadas – no tiene la calificación más alta (véase la tabla 5), siendo superada por la mejor Municipalidad del Grupo B; de la misma forma, la Municipalidad menos calificada del Grupo A presentó un resultado menos bueno que la peor Municipalidad del Grupo B; sin embargo, las Municipalidades mejor y peor calificadas en el Grupo D son realmente las últimas en comparación con los otros Grupos;

d) Entre las 4 municipalidades líderes de Grupo, 3 pertenecen a la GAM, pero en el Grupo D, ninguna de las 4 municipalidades ubicadas en la GAM superó los resultados de Sarapiquí; ya con referencia a las municipalidades peor calificadas en cada Grupo, solamente Santo Domingo, en el Grupo A, pertenece a la GAM, no así las otras tres;

e) Es importante tomar en cuenta que hasta las Municipalidades mejor calificadas en cada provincia en

el ejercicio 2012 (San Rafael, con IGM de 81,38; Paraíso, con 77,56; Mora, con IGM de 77,55; San Carlos, con 77,50; Aguirre, con 60,60; La Cruz, con 55,90; y Pococí, con 55,23) todavía tienen mucho espacio para mejora y perfeccionamiento, hasta alcanzar la situación ideal del IGM 100,0; por ende, es fundamental persistir en ese trabajo de evaluación, siempre acompañado de un esfuerzo de capacitación complementaria, promoción y diseminación de las Buenas Prácticas en Gestión, y amplia divulgación de los resultados, de modo a involucrar a la ciudadanía en dicho ejercicio.

Econ. Urb. Alberto Paranhos

San José y Curitiba, septiembre de 2013.

ONU-HABITAT para Plan GAM 2013