

AT

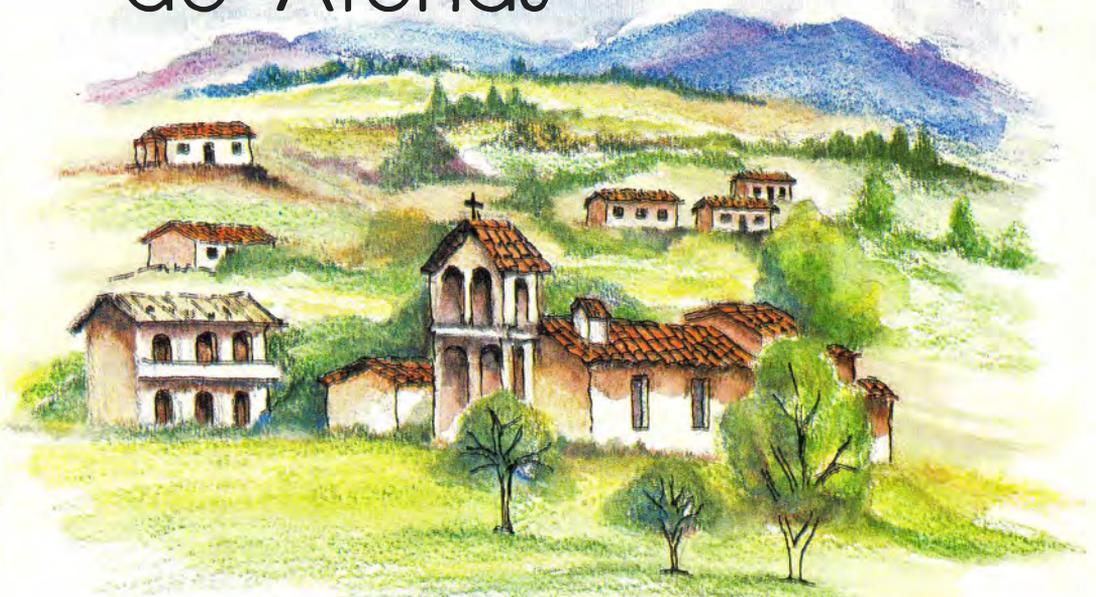
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA TECNICA

CIO

352.072.86

I59ite

Información básica de la municipalidad de Atenas



MANUEL BRANDO-1990

1990

PRESENTACION

Al iniciarse una nueva administración en los gobiernos locales el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en cumplimiento de uno de sus cometidos básicos, se honra en presentar a las autoridades electas y funcionarios administrativos de esta municipalidad, este documento con información básica sobre el cantón y su municipalidad.

El mismo representa una muestra material de la voluntad del Instituto de contribuir a que los concejos dispongan del instrumental adecuado para el mejor logro de los fines y cometidos del gobierno local.

Así como la información sin acción es estéril, la acción emprendida sin la información adecuada, es ciega y de imprevisibles y casi siempre inadecuados resultados. Es por ello que consideramos de importancia el contenido del documento que hoy nos ocupa, independientemente de la variabilidad a que están sujetos los datos en él consignados, ya que constituye una primera fuente de consulta, y un indicador sobre cuál información adicional se debe obtener antes de tomar una decisión determinada.

El IFAM espera que este documento resulte de la mayor utilidad a todos sus usuarios: a las autoridades municipales en su gestión, a las personas interesadas en la realidad histórica y en el progreso del cantón, en la cristalización de sus afanes, y a las instituciones responsables de diversos campos del sector público en la toma de sus decisiones.

Prof. Federico Villalobos Villalobos
PRESIDENTE EJECUTIVO

CONTENIDO

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	11
METODOLOGIA	13
CAPITULO I: EL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE	15
1.1 Base legal	15
1.2 El gobierno local	17
1.3 El Sistema Municipal	19
1.3.1 El IFAM, naturaleza y funciones	20
1.3.2 Unión Nacional de Gobiernos Locales	22
1.3.3 Ligas de municipalidades	22
CAPITULO II: ASPECTOS GENERALES DEL CANTON	23
2.1 Breve reseña histórica	23
2.2 Creación y procedencia	25
2.3 Datos de población	25
2.4 Otros datos de interés	25
2.5 Representación estatal	26
2.6 Organizaciones locales	27
2.7 Necesidades básicas	28

CAPITULO III: ALGUNOS ASPECTOS DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DE LAS FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD	31
3.1 Organización	31
3.1.1 Estructura mínima señalada por el Código Municipal.	31
3.1.2 Otras unidades existentes en la Municipalidad de Atenas	32
3.1.3 Comentarios sobre la organización actual	33
3.1.4 Listado de puestos por unidad	35
3.1.5 Total de empleados y unidades por estrato	36
3.2 Sistemas básicos de administración	36
3.2.1 Administración de recursos humanos	36
3.2.2 Administración de recursos materiales	38
3.2.3 Administración de recursos financieros	38
3.2.4 Control del desarrollo urbano	42
3.3 Capacitación recibida del IFAM	42
3.4 Estudios y documentos elaborados por el IFAM	43
 CAPITULO IV: ALGUNOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA CORPORACION MUNICIPAL	 45
4.1 Introducción	45
4.2 Las finanzas municipales dentro de la economía nacional	46
4.3 Ingresos	46
4.3.1 Clasificación económica	47
4.3.2 Clasificación por el origen	49
4.3.3 Principales fuentes de ingreso	52
4.4 Egresos	55
4.4.1 Clasificación económica	56
4.4.2 Clasificación según aplicación	57
4.4.3 Gastos por servicios personales	59
4.4.4 Relación ingresos-gastos	60
4.5 Morosidad	61
4.6 Endeudamiento	62
 CAPITULO V: SERVICIOS Y OBRAS DE LA MUNICIPALIDAD	 63
5.1 Servicios de costo recuperable	64
5.2 Servicios de costo no recuperable	72
5.3 Obras del período	73
 ANEXOS	 74

INTRODUCCION

El presente documento constituye parte de un proyecto que incluye a ochenta municipalidades del país y que se reitera cada cuatro años desde 1974 por parte del Departamento de Asistencia Técnica del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Su objetivo primario es reunir un conjunto de datos sobre la administración del gobierno local del cantón, que sirvan a las autoridades municipales de punto de partida en su gestión para los años 1990 a 1994. Complementariamente, se agrega alguna información de interés general sobre el cantón, y sobre el Régimen Municipal costarricense, útil sobre todo para estudiantes y otras personas interesadas en el progreso del cantón.

Otro objetivo dentro de la relación directa IFAM-Municipalidad, es detectar y señalar, dentro de las limitaciones del documento, problemas de organización y funcionamiento sobre los cuales cabe adoptar medidas correctivas, y hacerles saber a las autoridades municipales que el IFAM está en la mejor disposición de colaborar con ellas en la búsqueda e implantación de soluciones.

Se espera que el documento sirva de base para estudios financieros, técnicos y socioeconómicos más avanzados que pudieren elaborarse posteriormente.

METODOLOGIA

La elaboración de la información básica presente, se fundamenta en una actualización de su contenido respecto al documento de 1986, en una ampliación de enfoque y de datos, y en una reestructuración que presenta el contenido en una forma más orgánica y en alguna medida simplificada.

El capítulo primero, dedicado al Régimen Municipal, reseña las principales disposiciones relativas al gobierno local, existentes en el ordenamiento jurídico del país. Asimismo, nos ofrece algunas consideraciones en torno a los conceptos de gobierno local, municipalidad y otros afines, en el contexto político costarricense, y se complementa con un inventario de las entidades que componen lo que aquí se llama el sistema municipal costarricense.

El capítulo segundo contiene información sobre el cantón, en cuenta una reseña histórica que ya se presentó en la Información Básica de 1986. Los datos de población se actualizaron con base en la última proyección de la Dirección General de Estadística y Censos y los restantes datos se actualizaron mediante la investigación de campo a la cual se hace referencia más adelante.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto contienen la información referente a la municipalidad, enfocada en los campos respectivos de:

- la administración
- las finanzas
- los servicios y obras

La información que alimenta estos tres capítulos se obtuvo por una parte de fuentes primarias, mediante el uso de 25 formularios y la visita a todas las municipalidades del país, duran-

te un mes y medio (set-oct-1989) a cargo de un equipo de 16 funcionarios del Departamento de Asistencia Técnica y complementariamente de dos fuentes secundarias principales, una externa y otra interna, a saber: archivos de la Contraloría General de la República y documentación de diferentes departamentos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, principalmente Asistencia Técnica. La información de la Contraloría se ha obtenido regularmente a través de los últimos años, pero los datos más recientes de esa fuente, así como los de las fuentes internas y el procesamiento de la totalidad de la información, se concentraron en los períodos de julio-agosto de 1989, y octubre de 1989 a febrero de 1990.

El contenido del documento se planificó de previo a las primeras etapas de levantamiento de información, entre mayo y julio de 1989.

En el proceso de planificación se elaboró una estratificación de las municipalidades del país, con base en las variables siguientes: personal, gasto total y cantidad de servicios prestados (datos a 1988). A partir de 5 estratos resultantes con base en esas variables, se hizo una separación geográfica con dos fines:

1. Reducir el tamaño de los estratos y
2. Introducir un nuevo factor de homogeneidad

De esta manera se formaron diez grupos de municipalidades, con el fin de mostrar a los usuarios del documento, una comparación entre la municipalidad de interés y otras cuyas características globales sean semejantes. Esta comparación se presenta en tres tipos básicos de variables: personal, ingresos y egresos.

La redacción final y los comentarios se dividieron por equipos de trabajo. Un equipo laboró en la actualización de los datos sociogeográficos del cantón. Otro equipo en el contenido de los capítulos sobre administración y obras y servicios, y finalmente un grupo se encargó del procesamiento de la información financiera y de los comentarios sobre las cifras resultantes.

CAPITULO I

EL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE

1.1 BASE LEGAL

— Disposiciones constitucionales

La Constitución Política de la República, de 7 de noviembre de 1949, dedica bajo el Título XII denominado “El Régimen Municipal”, únicamente ocho artículos, reunidos en un Capítulo Unico, a tan importante materia como es el Gobierno Local.

Uno de esos ocho artículos, el más extenso, se dedica a definir la división del territorio nacional en provincias y cantones, o sea que no alude al Régimen Municipal propiamente.

De los siete artículos restantes, el de mayor contenido esencial, que es el 170, el cual establece la autonomía municipal, es el más breve y sólo dice: “Las corporaciones municipales son autónomas”. Finalmente, de los otros seis artículos, cuatro remiten parcial o totalmente el objeto de su contenido a que sea determinado por la ley.

Así que, podemos afirmar, es poco lo que dice nuestra constitución sobre la esencia de nuestras municipalidades.

El dejar a la legislación ordinaria casi toda la materia, ha originado la promulgación de leyes que restringen a las municipalidades en su función de gobierno, las obligan a transferir fondos de sus ya exiguos presupuestos hacia otros organismos y al proveerles rentas lo hacen dándoles a éstas un destino ya establecido por el legislador.

Dicho en pocas palabras, mediante la ley se ha anulado la disposición del artículo 170 constitucional.

— El Código Municipal

La Ley No. 4574 de 4 de mayo de 1970, decretó el Código Municipal vigente en nuestro país. Esta ley ha sido objeto de varias reformas en sus veinte años de vigencia.

Este código vino a reunir en un sólo cuerpo normativo, las disposiciones de mayor importancia que en forma dispersa regían la materia antes de su promulgación, a la vez que modificó algunas de ellas y creó algunas nuevas. La Ley tiene cerca de 200 artículos y transitorios, reunidos bajo ocho títulos.

El Código establece y define la jurisdicción municipal, el cantón; enumera los cometidos, dispone la organización básica y las normas de la administración hacendaria de la municipalidad; así como los derechos y obligaciones del personal y los derechos de los administrados frente al Gobierno Local.

El artículo 4 del Código, es el más extenso y quizá el más importante, pues establece los cometidos de la municipalidad. Parte de su importancia radica paradójicamente en la inaplicabilidad de muchas de las funciones ahí atribuidas a la municipalidad. Esta imposibilidad de aplicación obedece a dos causas fundamentales. La primera es la falta de recursos materiales que la legislación global determina para los gobiernos locales. La segunda es el establecimiento o creación de otras entidades gubernamentales a las cuales se asignan algunas de las funciones que el mencionado artículo cuarto establece, y además los recursos para llevarlas a cabo.

— Leyes Conexas

Son muchas las leyes que pueden afectar a la municipalidad como persona jurídica y como órgano gubernamental. Por ejemplo, como patrono, está sujeta al código de trabajo. Sin embargo, nos interesan aquí algunas leyes que regulan materias específicas de la organización y funciones de los gobiernos locales. Entre éstas podemos citar las siguientes:

Ley sobre venta de licores No. 10 del 7 de octubre de 1936 y sus reformas, regula el expendio de bebidas alcohólicas incluyendo la licencia municipal correspondiente.

Ley general de caminos públicos, No. 5060 del 22 de agosto de 1972 y sus reformas, regula construcción, la conservación y la administración de caminos, calles y carreteras, tanto aquellas bajo responsabilidad del gobierno central, como los que corresponden a las municipalidades.

Ley de construcciones, No. 833 del 2 de noviembre de 1949, establece las normas que, en materia de construcción, deben acatar las personas físicas y jurídicas. Esta ley se complemen-

ta con otras entre las cuales cabe destacar la Ley de Planificación Urbana, No. 4240 del 15 de noviembre de 1968. En esta materia tienen especial participación y responsabilidad las municipalidades.

Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 del 2 de marzo de 1977, regula la administración de las franjas costeras del territorio nacional, aledañas al Océano Pacífico y al Mar Caribe, involucrando de manera importante a las municipalidades en cuyas jurisdicciones se encuentran esas zonas.

1.2 EL GOBIERNO LOCAL

— Municipio, munícipe y municipalidad

Todo gobierno local necesita de tres elementos materiales, a) una población, b) un territorio y c) un ente administrador. El municipio, según lo define el Código Municipal, es el conjunto de vecinos de un mismo cantón. En este sentido, vecino y munícipe son términos equivalentes. La municipalidad viene a ser el ente jurídico-estatal encargado de administrar los servicios e intereses locales dentro de determinado territorio (cantón).

De acuerdo con nuestra Constitución Política, en todo cantón de la República deberá de haber una municipalidad. Toda municipalidad se encuentra conformada por un concejo (cuerpo deliberante) compuesto por regidores electos popularmente; síndicos, uno por cada distrito, electos también popularmente, con voz pero sin voto; y un Ejecutivo Municipal, jefe de las dependencias municipales y administrador general, electo por el Concejo Municipal.

Hay dos razones fundamentales que justifican la existencia del Gobierno Municipal. Una es de orden político: hace alusión a la necesidad de que los vecinos de un cantón establezcan cauces de participación ciudadana y se den su propio gobierno. A nivel de dicho gobierno, más cercano al ciudadano, este aprende a defender y ejercitar sus derechos, a discutir y proponer soluciones, a nombrar a sus representantes y a postularse como representante. En otras palabras, es un medio de aprendizaje de los derechos y deberes ciudadanos, una escuela cívica. La otra razón es de orden económico-administrativo; hace alusión a la necesidad de descentralizar la prestación de aquellos servicios y de aquellas obras que por sus características y naturaleza pueden ser mejor ejecutadas a nivel local. Se busca con ello una adecuada división del trabajo entre el Gobierno Central y el Gobierno Local. Por ejemplo, es más fácil y conveniente que el servicio de recolección de basura lo preste el Gobierno Local que el Gobierno Central de la República.

La administración de los servicios e intereses locales en cada cantón, de conformidad con nuestra Constitución Política, están a cargo de la Municipalidad. Pero como el municipio o conjunto de vecinos de un cantón constituye un grupo con fines múltiples y generales, la municipalidad encargada de administrar los intereses y servicios locales de ese municipio, tiene cometidos también de carácter general. Es decir, la municipalidad, según se puede leer en el artículo 4 del Código Municipal que hace referencia a sus cometidos, puede realizar diversos y disímiles cometidos, ya en el campo de la salud, el turismo, el desarrollo agropecuario, la protección ciudadana, el planeamiento urbano, etc.

— Funciones municipales

Las municipalidades son instituciones de representación popular que deben velar por los intereses de sus respectivas comunidades. Entre sus funciones y deberes están:

- Promover el desarrollo local de manera integral y armónica.
- Planificar y controlar el desarrollo urbano del cantón.
- Suministrar, en forma eficiente y a costos adecuados, servicios básicos a la comunidad (recolección de basura, mercados, acueductos, caminos vecinales, rellenos sanitarios, etc.)
- Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en los asuntos municipales.
- Servir de eje coordinador de las acciones, movimientos y asociaciones de orden local que se den dentro del cantón.
- Participar con otras municipalidades en convenios cooperativos, para una mejor prestación de servicios o ejecución de obras.
- Participar en los procesos de regionalización, formación de ligas y congresos de interés para la municipalidad.
- Facilitar al ciudadano las gestiones, trámites y pago de tributos ante la administración municipal.
- Coordinar con el Gobierno Central y demás instituciones públicas las acciones y programas a darse dentro del cantón.

– Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito

En el primer párrafo del artículo 63 del Código Municipal se establece: “Los Concejos Municipales constituirán tantos concejos de distrito como distritos haya en el cantón”. Estos Concejos de Distrito están integrados por cinco vecinos del distrito, uno de los cuales es el síndico del lugar, quien lo preside. Son especie de “juntas de vecinos” que sirven como órganos de colaboración y de enlace entre las municipalidades y las comunidades.

Con su funcionamiento se pretende obtener una participación más activa de los vecinos del distrito en los asuntos municipales. Tienen también como función, fiscalizar “las obras municipales que se efectúen en el distrito, informando al Ejecutivo sobre las mismas lo que a bien tengan.”

Los Concejos Municipales de Distrito, por su parte, “son corporaciones autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propios”. Tienen independencia administrativa y les “corresponde la administración de los servicios e intereses locales y de las rentas e ingresos originados en el correspondiente distrito”. En este sentido son pequeñas municipalidades, aunque los integrantes de estos Concejos son nombrados por el Poder Ejecutivo. Constan de un cuerpo deliberante, compuesto de 5 miembros propietarios, 3 suplentes y un funcionario ejecutivo denominado Intendente.

Actualmente existen en el país seis Concejos Municipales de Distrito: Tucurrique, Cervantes, Colorado, San Isidro de Peñas Blancas, Cóbano y Lepanto.

— De cómo se eligen los miembros del Concejo Municipal

La Municipalidad es depositaria de poder político. Cada cuatro años, al ser electos los regidores mediante una consulta popular, el pueblo deposita en ellos poder político. Mediante ese acto se convierten en representantes populares y adquieren un compromiso de servicio con la comunidad que les dió un voto de apoyo y confianza.

En nuestro país, la elección de regidores se da al mismo tiempo que la elección de Presidente, vicepresidentes de la República y Diputados de la Asamblea Legislativa (Artículo 98 del Código Electoral). De acuerdo con la organización que establece el Código Electoral para la elección de los regidores por medio de los partidos políticos, deben darse las asambleas de distrito (una en cada distrito) constituidas por los electores del respectivo distrito afiliados al partido. De aquí salen 5 representantes. Esos representantes (es decir, 5 por cada distrito) conforman lo que es la Asamblea Cantonal, órgano encargado de escoger a los candidatos a regidores.

1.3 EL SISTEMA MUNICIPAL

Independientemente del grado de autonomía que pueda alcanzar la municipalidad en la administración de los intereses y los servicios de su jurisdicción, es evidente que siempre existirán limitaciones de orden material para la realización de aquellos cometidos cuya magnitud trascienda las capacidades de una sola municipalidad. De ahí la necesidad de crear

instancias de apoyo y mecanismos de coparticipación que coadyuven con los esfuerzos que cada gobierno local realiza dentro de los límites de su territorio.

Es dentro de este orden que se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal con el objetivo de fortalecer al régimen municipal como un todo, y también se crean organizaciones regionales y nacionales, cuya actividad persigue el desarrollo conjunto de los cantones que las integran, y que constituyen frentes comunes de lucha por la cuota de poder que corresponde a los gobiernos locales.

Estas instancias supramunicipales constituyen lo que aquí llamamos el sistema municipal, y en seguida hacemos una somera descripción de las más importantes.

1.3.1 El IFAM, NATURALEZA Y FUNCIONES

El IFAM es una institución pública autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, creada preliminarmente en el artículo 19 del Código Municipal y formalmente mediante la promulgación de su ley de organización y funcionamiento N° 4716 del 9 de febrero de 1971.

Su objetivo general es el fortalecimiento del régimen municipal. Debe actuar con base en la adhesión voluntaria de las municipalidades.

Para el mejor cumplimiento de sus cometidos el IFAM ha definido sus principales campos de acción en la siguiente forma:

Asistencia Técnica:

La asistencia técnica constituye uno de los pilares sobre los cuales descansa la filosofía del Instituto. Ha sido uno de sus propósitos montar programas de asistencia técnica que permitan elevar la capacidad administrativa, financiera y humana de los gobiernos locales, a fin de mejorar la cantidad y la calidad de los servicios públicos que prestan a sus comunidades.

La asistencia técnica que se presta a las municipalidades es fundamentalmente en estos campos:

- administrativo-financiero y tributario
- legal
- ingeniería
- capacitación de personal

C.I.O.
352.042-86
I59ite

Financiamiento

El IFAM ha organizado un adecuado sistema de crédito municipal supervisado, que permite la financiación en forma oportuna y en las mejores condiciones de plazos e intereses, de los programas de obras y servicios municipales. A modo de ejemplo, se financian obras tales como: mercados, caminos, maquinaria y equipo, acueductos y alcantarillados, mataderos, cordón y caño, rellenos sanitarios, compra de terrenos, construcción de edificios, gimnasios, etc. Sirve como agente financiero de las municipalidades y para avalar, cuando sea conveniente y necesario, operaciones con entidades nacionales e internacionales. Busca y gestiona para las municipalidades, ante organismos financieros internacionales, recursos para financiamiento de obras prioritarias, en las mejores condiciones posibles, o recursos dados como donativos o no reembolsables. En tal sentido ha administrado programas con recursos provenientes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

Investigación y divulgación de asuntos municipales

Otra de las acciones de la institución es realizar investigaciones y estudios sobre la organización y funcionamiento de las municipalidades a fin de divulgar ideas y prácticas que contribuyan a su perfeccionamiento y sobre los problemas del gobierno local, para lograr su mejor conocimiento por parte de la población.

106984 C.2

Promoción de la cooperación municipal y coordinación con otras instituciones

Esta es otra actividad que le ha sido encomendada al IFAM. El Código Municipal le señala la búsqueda por todos los medios posibles de la coordinación de esfuerzos y de recursos entre municipalidades y de éstas con otras instituciones públicas y privadas para facilitar la construcción de obras, el mejoramiento de servicios públicos y del elemento humano, defensa de los intereses del régimen municipal, realización de actividades de interés común, etc.

El apoyo y asistencia que se da para la formación y funcionamiento de las ligas municipales puede ser un ejemplo de esta actividad. Por otra parte pueden citarse los convenios que ha propiciado y establecido el IFAM con diversas instituciones públicas a efecto de suministrar la más calificada capacitación y servicios profesionales a las municipalidades. Entre éstos sobresale el convenio con la UNED para impartir, a nivel universitario, un curso de Técnico en Administración Municipal destinado a funcionarios municipales.

También el IFAM ha establecido convenios con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, el INA, el Registro Nacional, Ministerio de Obras Públicas y



Transportes y el Ministerio de Hacienda, para que presten servicios a las municipalidades en sus campos de especialidad. El instituto administra, controla el desarrollo y financia el costo de la mayoría de estos convenios. Todos éstos, desde el punto de vista práctico, le han rendido grandes beneficios a las municipalidades, ya sea en cuanto al mejoramiento del recurso humano o de los servicios que prestan.

1.3.2 UNION NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES

En el año 1977 se creó esta organización, constituida por adhesión libre y voluntaria, en respuesta a la necesidad de integrar a las municipalidades del país. Su ámbito de acción es la totalidad del territorio nacional, tiene personería propia y autonomía administrativa.

De acuerdo con sus estatutos la integran todas las municipalidades, concejos municipales de distrito y ligas de municipalidades del país.

Su objetivo básico es representar los intereses de las municipalidades en conjunto, procurando la efectiva autonomía política, financiera, jurídica y administrativa de los gobiernos locales.

1.3.3 LIGAS DE MUNICIPALIDADES

Una liga de municipalidades es una organización supramunicipal, de carácter regional o provincial, con personería jurídica propia e integrada por varias municipalidades con intereses comunes, en cuya procura desarrolla e impulsa proyectos y obras, y que lucha asimismo por la defensa del régimen municipal.

En su oportunidad fue creada una Federación de Ligas de Municipalidades, la cual no logró el impulso necesario para el cumplimiento de sus fines y cesó sus actividades desde sus primeros pasos.

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DEL CANTON

2.1 BREVE RESEÑA HISTORICA

En la época precolombina el territorio que actualmente corresponde al cantón Atenas, estuvo habitado por indígenas del llamado Reino Huetar de Occidente, el cual en los inicios de la conquista fue dominio de Garavito, quien tenía su asiento en el valle del Río Grande.

El sitio de la Sabana Larga, nombre con el cual se conoció la región durante la colonia, se menciona desde 1788.

Los primeros colonizadores que llegaron a la zona provenían de los actuales cantones de Alajuela, Heredia, San José y Cartago; quienes a finales del siglo XVIII empezaron a denunciar los fértiles terrenos, a fin de establecerse en ellos.

En 1833 vecinos de Sabana Larga presentaron, ante la Asamblea Constitucional del Estado Libre de Costa Rica, una solicitud para establecer una ermita, ofreciendo cubrir los costos de su atención, así como que proponían ceder una caballería de terrenos para las personas que decidieran ubicarse en la nueva población. Petición que lograron al promulgarse la ley No. 15 de 8 de mayo del mismo año.

La primera ermita se construyó en 1836 y el curato se creó en 1844. La parroquia dedicada a San Rafael se erigió en 1846. Un nuevo templo se inauguró en 1868, que fue impulsado por el presbítero don Juan Inocente Ledezma. La edificación de la iglesia actual se inició en el año de 1906 y se concluyó cuatro años después.

En 1843, con la construcción de la carretera nacional de San José a Puntarenas, el actual cantón Atenas comenzó su desarrollo como uno de los tantos sesteos donde se suministraba alimento y albergue a los carreteros de esa época.

Por ley No. 22, sobre Ordenanzas Municipales, del 4 de noviembre de 1862, Atenas constituyó una población del cantón primero Alajuela, de la provincia del mismo nombre.

Durante la administración de don José María Castro Madriz, el 24 de julio de 1867 por ley No. 20, sobre Ordenanzas Municipales, se le otorgó el título de villa a la población de Atenas. Posteriormente, el 24 de julio de 1918, durante el gobierno de don Federico Tinoco Granados, se decretó la ley No. 28 la cual le confiere a la villa la categoría de ciudad.

El 16 de diciembre de 1876, ocho años después de que se creara el cantón, se llevó a cabo la primera sesión de Concejo de Atenas, integrado por los regidores propietarios, señores Pedro Arias, Manuel Matamoros y Francisco Fonseca.

El primer edificio escolar fue construido en 1879, durante el gobierno de don Tomás Guardia Gutiérrez, localizado frente al actual parque, lugar donde empezó a funcionar una escuela para niñas. Tiempo después se erigió otra escuela, ésta para varones, donde hoy está el colegio. Las escuelas “José Carlos Umaña” para varones y “Libia de Saravia” para niñas, se unieron en 1953 cuando se inauguró el nuevo edificio escolar, que se denominó Escuela Central de Atenas. En 1925 se estableció una Escuela Complementaria, que fue la base fundamental de la segunda enseñanza del cantón, la cual fue interrumpida tres años después, y luego reinició labores en 1944. Por decreto ejecutivo No. 10, de 27 de diciembre de 1952, se transformó la Escuela Complementaria en el Liceo de Atenas, durante la administración de don Otilio Ulate Blanco.

En 1883 se inició la construcción de una paja de agua, proveniente del Río Cajón y quebradas cercanas al poblado. En 1912 se inauguró la cañería, durante el primer gobierno de don Ricardo Jiménez Oreamuno.

En 1890 se instala el primer alumbrado público de Atenas el cual consistía en faroles que se colocaban en postes cada quinientos metros sobre la vía principal. El alumbrado eléctrico con bombillos empezó a funcionar en enero de 1915, durante la administración de don Alfredo González Flores.

El origen del nombre del cantón se remonta al año de 1833, cuando los vecinos de Sabana Larga presentaron solicitud para edificar una ermita y construir el poblado y a la propuesta del entonces Jefe de Estado don José Rafael de Gallegos y Alvarado, para que la nueva población se denominara Atenas, pues éste tenía gran admiración y afición por la cultura griega.

2.2 CREACION Y PROCEDENCIA

Por ley No. 20 de 7 de agosto de 1868, Atenas se erigió en cantón designándose cabecera la población del mismo nombre. En esa oportunidad no se fijaron los distritos de este nuevo cantón.

Atenas procede del cantón Alajuela, establecido este último por ley No. 36 de 7 de diciembre de 1848.

2.3 DATOS DE POBLACION

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de las variables demográficas más relevantes.

CANTON DE ATENAS
AREA, POBLACION Y DENSIDAD DE POBLACION SEGUN DISTRITO

DISTRITO	AREA (km ²)	POBLACION	DENSIDAD POB. (h/Km ²)
TOTAL	127.19	17,370	137
1- Atenas	8.03	5,327	663
2- Jesús	44.36	3,211	72
3- Mercedes	8.30	1,553	187
4- San Isidro	14.33	2,177	151
5- Concepción	23.82	2,224	93
6- San José	14.22	1,722	121
7- Santa Eulalia	14.13	1,156	82

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos
Estimación al 1ero de enero de 1989
I.G.N. División Territorial Administrativa

2.4 OTROS DATOS DE INTERES

El cantón forma parte de la Gran Área Metropolitana, excepto los distritos de San Isidro, San José y Santa Eulalia.

En este cantón se localiza la Escuela Centroamericana de Ganadería, de grado parauniversitario; lo mismo que la clínica de Atenas y el puente sobre el Río Grande, ubicado en el límite entre Atenas y Alajuela, considerado reliquia histórica cultural.

Las principales actividades agropecuarias son el cultivo de café, caña de azúcar, frijoles, maíz y hortalizas y la ganadería.

Al suroeste del cantón se localizan las zonas protectoras de Cerros de Atenas y al norte la del Río Grande, las cuales cubren cada una un 9% de la superficie cantonal.

Respecto a los recursos minerales, la totalidad de la región corresponde a una zona de mineralización aurífera con sulfuros de hierro, zinc y cobre; parte de la cual pertenece al Distrito Minero del Aguacate, con minas de explotación de oro y caolín.

2.5 REPRESENTACION ESTATAL

En atención al hecho de que las autoridades municipales deben tener un amplio conocimiento de la composición y funcionamiento del ámbito en que desarrollarán sus actividades, esto es, del municipio al cual brinda atención, conviene que posean información detallada acerca de las principales inquietudes y problemas que aquejan a su comunidad y, también de las posibles instancias a las que podrían recurrir para su solución.

Para darle mayor utilidad a la información, se ha considerado conveniente presentarla conforme con la sectorización que para otros efectos ha establecido el Ministerio de Planificación, la cual facilitará la identificación de las instituciones involucradas en la solución de los problemas y necesidades comunales.

Las instituciones del estado que tienen algún tipo de dependencia en el cantón Atenas según sector son las siguientes:

Sector salud

Ministerio de Salud, Centro de salud, Centro de nutrición
Caja Costarricense de Seguro Social, Clínica, Sucursal
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Oficina regional.

Sector educación

Ministerio de Educación Pública, Micro-región
Escuela Centroamericana de Ganadería, Sede

Sector economía, industria y comercio

Consejo Nacional de Producción, Expendio

Sector finanzas

Banco Nacional de Costa Rica, Sucursal

Sector trabajo y seguridad social

Instituto Nacional de Seguros, Oficina de cobro

Sector energía

Instituto Costarricense de Electricidad, Agencia

Sector agropecuario y recursos naturales renovables

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Agencia de extensión agrícola

Dadas las actuales limitaciones de acción que padece el régimen municipal, la alternativa para ejercer la función de gobierno en todos aquellos campos en que surja la imposibilidad de dar soluciones con sus propios recursos, será el ejercicio de una eficaz coordinación con las instituciones estatales creadas para los respectivos fines. Esperamos que las proyectadas reformas al régimen produzcan el cambio de esta situación que permita a las corporaciones actuar como verdaderos gobiernos de su jurisdicción.

2.6 ORGANIZACIONES LOCALES

Consecuentes con el rango de gobierno local que corresponde a las municipalidades, éstas deben asumir la dirección de los esfuerzos que realizan en beneficio de su comunidad las diversas organizaciones locales, con el afán de garantizar su unificación, evitando no sólo la duplicidad de esfuerzos, sino también soluciones parciales y acciones aisladas.

En este orden de ideas, es conveniente que la municipalidad conozca el tipo de organizaciones locales que operan en su comunidad, con el propósito de definir los niveles en que la corporación municipal deberá trabajar conjuntamente con dichas organizaciones. Para estos efectos ofrecemos a continuación un listado de las mismas clasificadas según sus propósitos.

De base:

- Asociaciones de desarrollo comunal
- Unión cantonal de asociaciones de desarrollo comunal
- Cuatro cooperativas (ahorro y préstamo - caficultores - transportes e industria)

De asistencia social:

- Comité de damas vicentinas
- Asociación de Párrocos de Atenas

De servicio:

- Comité de Cruz Roja

De carácter social:

- Club de leones

2.7 NECESIDADES BASICAS

Una vez indicadas las principales instituciones nacionales y organizaciones locales presentes en el cantón Atenas, corresponde ahora señalar aquellas necesidades que, a criterio del Ejecutivo Municipal entrevistado en setiembre de 1989, aquejan dicho cantón y que es conveniente solucionar atendiendo las instancias señaladas anteriormente.

Salud

- Relleno sanitario

La carencia de un lugar adecuado, que reúna las condiciones necesarias para el depósito y tratamiento de los desechos sólidos, ha provocado el interés de implementar un proyecto de carácter regional impulsado básicamente por la Liga de Municipalidades de Alajuela Occidental y que beneficiaría particularmente a los cantones de Alfaro Ruiz, Naranjo, Valverde Vega, Palmares y Atenas.

Para el mencionado proyecto se está elaborando el estudio de factibilidad por parte de IFAM y se cuenta con la firma de los convenios municipales respectivos y con potencial financiamiento IFAM-BID, por lo que creemos conveniente que las nuevas autoridades municipales brinden el seguimiento requerido para la solución de este problema.

Desarrollo vial y urbano:

- Mantenimiento de caminos vecinales
- Alcantarillado cordón y caño
- Asfaltado de calles urbanas
- Entubado de acequias

En el cantón Atenas existen varias necesidades prioritarias por resolver desde la municipalidad. Dirigidas al desarrollo vial y urbano, se encuentra el mantenimiento de caminos vecinales y calles urbanas conjuntamente con el alcantarillado y la construcción de cordón y caño. Asimismo se requiere del entubado de algunas acequias que atraviesan la ciudad de Atenas, ya que las mismas periódicamente se desbordan provocando continuas inundaciones, y por ende contaminación y gran malestar en la comunidad.

Otras necesidades

- Establecimiento de controles a la deforestación
- Instalación de un sistema mínimo de seguridad en el edificio municipal.

CAPITULO III

ALGUNOS ASPECTOS DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DE LAS FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD

3.1 ORGANIZACION

3.1.1 Estructura mínima señalada por el Código Municipal.

De conformidad con el Código Municipal, la organización mínima de una municipalidad está constituida de la siguiente manera:

- Concejo:** Esta instancia funge como la fuente suprema de la autoridad municipal. Es un órgano colegiado, político y deliberativo. Le corresponde dictar la política general de la Institución mediante la emisión de acuerdos y la implantación de reglamentos, conforme al Código Municipal.
- Dirección Ejecutiva:** Es el órgano de mayor jerarquía administrativa dentro de la estructura municipal. Le corresponde la administración general de la municipalidad. En tal sentido debe velar por el cumplimiento de los acuerdos del Concejo y de las leyes y reglamentos en general.
- Auditoría:** Esta unidad se crea a partir del presente año y le corresponderá velar por el estricto cumplimiento de las normas contables, presupuestarias y administrativas, a las que debe ajustarse la municipalidad.
- Contabilidad:** Esta dependencia es la encargada de llevar el registro y control de las operaciones contables y presupuestarias de la municipalidad, de conformidad con las normas antes citadas.
- Secretaría:** Brinda apoyo al Concejo en la confección de actas, transcripción de acuerdos

y extensión de certificaciones.

Tesorería: Es responsable de la recepción y custodia de los fondos y valores de la corporación. También su función se orienta a servir de órgano de control interno en el aspecto financiero, a efecto de garantizar el control cruzado en esta actividad.

**Obras y servi.:
cios:** Aunque su existencia no se defina en el Código Municipal, dados los cometidos inherentes al Gobierno Local, la municipalidad deberá tener como mínimo una unidad dedicada a la atención de los servicios públicos y al desarrollo y/o mantenimiento de obras. No obstante, en la mayoría de los casos estas funciones se hayan distribuidas entre varias unidades.

En el caso de la Municipalidad de Atenas, se presenta lo indicado en la oración anterior, donde 5 unidades (Sanidad, Caminos Vecinales, Mercado, Cementerio, Obras y Ornato) se dedican a brindar servicios a la comunidad de este cantón.

3.1.2 Otras unidades existentes en la municipalidad de Atenas.

A continuación se señalan las funciones de las principales unidades de esta municipalidad, aparte de las básicas enumeradas en la sección anterior. Todas las unidades aparecen en el organigrama del siguiente aparte.

**Rentas
y Catastro:** Su labor se relaciona con el cálculo, registro, control y emisión de recibos por los tributos y otros ingresos de carácter permanente. Además se encarga de identificar, registrar y calificar las propiedades sujetas al cobro de tributos, con el fin de determinar la cuantía de los mismos.

Aseo de Vías: Esta unidad se entiende con todo lo relacionado al aseo de vías y sitios públicos. Depende de la Dirección Ejecutiva.

**Caminos
Vecinales:** Le corresponde velar por el mantenimiento y conservación de los caminos vecinales y las calles de la ciudad.

Mercado: Su función consiste en velar por la higiene y seguridad de las actividades comerciales que se desarrollan en el mercado municipal.

Cementerio: Le corresponde la administración y el ornato del camposanto.

Obras y ornato: Esta unidad debe atender lo inherente al ornato y la limpieza del parque.

3.1.3 Comentarios sobre la organización actual.

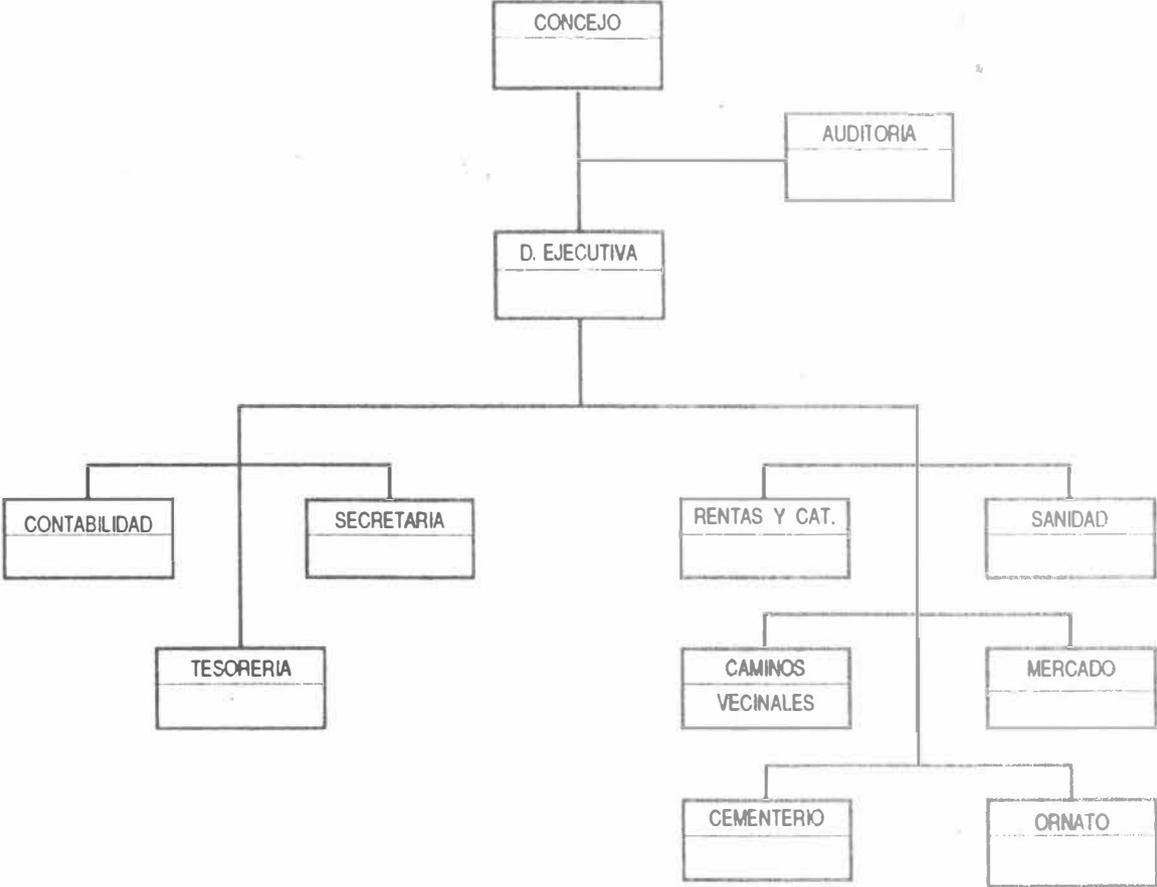
El organigrama funcional de la Municipalidad de Atenas, se puede apreciar en la página siguiente.

Debemos recalcar que el organigrama mostrado es de carácter simple o funcional; esto es, que muestra solamente las relaciones de mando existentes en la organización. Por tanto, los niveles del gráfico no pueden interpretarse estrictamente como niveles jerárquicos, ya que pueden aparecer en un mismo nivel unidades de un rango distinto. Lo que sí es cierto, es que siguiendo una línea de mando determinada, una unidad estará siempre por debajo de aquella de la cual dependa, y viceversa (una unidad estará siempre encima de las que dependen de ella).

Es importante hacer notar que a excepción de Auditoría (unidad que se crea a partir de este año 1990, con un Auditor a un cuarto de tiempo), prácticamente el resto de la organización depende directamente del Ejecutivo Municipal, o sea que 9 de las 11 unidades existentes mantienen relaciones lineales de subordinación al puesto citado. La excepción la constituye la Auditoría, por su naturaleza asesora al Concejo Municipal.

MUNICIPALIDAD DE ATENAS

ORGANIGRAMA FUNCIONAL



3.1.4 Listado de puestos por unidad.

A continuación se presentan, en orden jerárquico, las unidades y los puestos que integran la Municipalidad de Atenas:

Nombre de la Unidad	Puestos que la componen
Concejo	5 Regidores propietarios 5 Regidores suplentes 7 Síndicos propietarios 7 Síndicos suplentes
Dirección Ejecutiva	1 Ejecutivo 1 Asistente 1 Conserje
Auditoría	1 Auditor (1/4 de tiempo)
Secretaría	1 Secretario
Contabilidad	1 Contador General 1 Auxiliar de Contabilidad
Tesorería	1 Tesorero
Rentas y Catastro	1 Inspector
Asco de Vías	4 Peones
Caminos Vecinales	1 Encargado de cuadrilla 2 Peones de Obras 2 Peones
Mercado	1 Encargado
Cementerio	1 Encargado
Obras y Ornato	1 Peón de parque

3.1.5 Total de empleados y unidades por estrato.

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestra el número de empleados, según el presupuesto ordinario para 1990 y el número de unidades organizativas, según el organigrama correspondiente, para cada una de las municipalidades que componen el estrato en el cual hemos incluido a la municipalidad de Atenas.

En el capítulo sobre metodología que aparece al principio de este documento, se explica el criterio utilizado para el agrupamiento de las municipalidades.

CUADRO No. 3.1
MUNICIPALIDADES DEL ESTRATO No. 5

Municipalidad de	# empleados	# unidades
ALFARO RUIZ	14	8
TARRAZU	15	11
ATENAS	21	10
ACOSTA	23	13
VALVERDE VEGA	29	11
PALMARES	30	13
PROMEDIO DEL ESTRATO	22	11

Como se puede apreciar del cuadro anterior, dentro del grupo de municipalidades homogéneas, la Municipalidad de Atenas, en cuanto a número de empleados y de unidades prácticamente se ubica en el promedio de ambas variables, según el método de estratificación explicado antes.

En cuanto al número de empleados, las municipalidades de Alfaro Ruiz y Tarrazú tienen menos empleados que Atenas, mientras que las tres restantes la superan.

Respecto al número de unidades administrativas, solamente Alfaro Ruiz tiene menos unidades que Atenas.

3.2 SISTEMAS BASICOS DE ADMINISTRACION

3.2.1 Administración de Recursos Humanos.

Toda administración requiere conocer las capacidades, limitaciones y otras características

de las personas que laboran en ella, de manera que se pueda establecer la idoneidad de la persona para el cumplimiento de las funciones; asimismo, debe llevar estricto control de la relación laboral con cada una de ellas, para los efectos de cumplimiento de las obligaciones patronales, de manera que no se perjudiquen los intereses de la administración, ni lesionen los derechos de los empleados.

Así pues, la Administración de Personal debe diseñar y poner en práctica sistemas, normas, procedimientos e instrumentos técnicos que permitan el logro de dichos fines. Entre éstos podemos señalar los procedimientos de admisión y empleo, registros históricos del personal, control de sueldos y salarios, prácticas de higiene y seguridad, clasificación y valoración de puestos y programas de capacitación.

En el caso particular de la Municipalidad de Atenas, esta función se encuentra asignada al Ejecutivo Municipal, quién para cumplir su cometido, utiliza los siguientes formularios:

- Acción de Personal
- Prontuarios

En cuanto al control de la asistencia y la puntualidad, el Ejecutivo es quien controla a los empleados administrativos y el Encargado de Cuadrilla controla a los peones.

Es importante mencionar que el Manual Descriptivo de Puestos fue aprobado en mayo de 1987, por lo que actualmente cuenta con 3 años de desactualización.

La determinación de los incrementos salariales, se realiza principalmente por dos métodos a saber:

- Por Decretos de Salarios Mínimos
- Escala salarial.

Es importante mencionar que se reconoce un 2% de aumento en los salarios, por concepto de antigüedad (años eficientes de servicio).

Dentro de las funciones importantes del campo de la administración de personal, es conveniente que se le dé atención en forma técnica a lo siguiente:

Establecer métodos y procedimientos para la adecuada selección y reclutamiento del personal.

Seleccionar un método científico para la clasificación y valoración de puestos
Diseñar un programa (p.e. anual) para la capacitación de personal
Revisar y mejorar los sistemas de incentivos o méritos.

3.2.2 Administración de Recursos Materiales. (Proveeduría).

La actividad de aprovisionamiento o de compras y suministros, es de suma importancia en toda administración. Su finalidad es que las diferentes unidades cuenten con los bienes y servicios requeridos para su buena marcha, en el momento oportuno y la cantidad adecuada.

Esta importante función, la asume en la municipalidad, el Ejecutivo Municipal quien utiliza los siguientes formularios para llevar a cabo su labor:

- Cotización de precios
- Control de inventarios
- Ordenes de compra
- Registro de activos fijos

No obstante no utilizan los siguientes formularios, que podrían coadyuvar a la función de aprovisionamiento:

- Registro de Proveedores
- Control del consumo de materiales
- Requisición de materiales

Es importante mencionar que si utilizan el sistema de adelantos de caja chica, y no obstante, se carece de un manual de procedimientos, que facilite regular esta importante actividad.

El Ejecutivo Municipal es el responsable del mantenimiento ordinario de obras y bienes de la municipalidad.

3.2.3 Administración de Recursos Financieros.

El área de administración financiera incluye todas las actividades dirigidas a la identificación, determinación, recaudación, registro y custodia de las rentas municipales, así como la preparación, registro y control del consecuente gasto en el cumplimiento de las funciones del Gobierno Local.

Dado el limitado alcance del presente estudio, la atención del análisis se centra en los

procedimientos relativos a la identificación de los contribuyentes de las tres principales fuentes de recursos internos a saber: (1)tasas por servicios a los inmuebles, (2)patentes sobre actividades económicas y (3)impuesto sobre construcciones, además de (4)los sistemas aplicados para su recaudación y (5)los procedimientos contables generales aplicados en la Municipalidad.

1- Tasas por servicios.

Los servicios recuperables que brinda la municipalidad son los siguientes:

Recolección de basura

Aseo de Vías

Mercado

Cementerio

Terminal de buses

Sobre estos servicios es necesario mantener atención permanente en lo que se refiere, a la actualización de las tasas con el fin de que se mantenga el equilibrio financiero de dichos servicios.

La vigencia de las tasas de dichos servicios es como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 3.2
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
VIGENCIA DE LAS TASAS POR SERVICIOS 1990

Nombre del servicio	Fecha de vigencia de la tasa
Recolección de basura	23-05-90
Limpieza de Vías	17-11-89
Mercado	1990/1994
Cementerio	20-10-86
Terminal de buses	02-05-90

Es evidente que la notoria desactualización de las tasas, es una de las principales causas de los resultados deficitarios (sobre esto último puede verse el capítulo V Servicios y Obras), que se experimenta en la prestación de los servicios municipales en comentario.

2- Patentes sobre actividades económicas.

Sobre este particular, la ley vigente para el cantón, es la No. 7067 del 21 de agosto de 1987

y aplica el denominado sistema tradicional (tabla de cuotas preestablecida por actividad, independientemente del nivel de ventas o utilidades que generen).

El control de las patentes y de los espectáculos públicos, recae en el puesto de Inspector de Rentas y Catastro.

El procedimiento básico que se utiliza en esta actividad, se puede resumir de la siguiente forma:

- Inspección de bailes que se realizan en el cantón (esta labor se ejecuta esporádicamente).
- Inspección trimestral de patentes pendientes y de negocios nuevos.
- Emisión trimestral del listado de patentes pendientes.
- Envío de avisos de cobro o notificaciones a patentados morosos.

De otro lado, es de trascendental importancia proceder a la brevedad posible a gestionar el cambio del sistema tradicional por el sistema moderno, toda vez que el primero es rígido, obsoleto y perjudica las arcas municipales, en tanto que el sistema moderno ajusta automáticamente el monto a pagar por este concepto, a las condiciones económicas del negocio de que se trate, lo que imprime mayor justicia en la recaudación de este tributo.

3- Impuesto sobre construcciones

Corresponde al Concejo Municipal, la aprobación de los permisos de construcción, para lo que requiere el Vo.Bo. del Ejecutivo Municipal, además de lo siguiente:

-Planos de construcción firmados y sellados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

-Constancia de Impuestos Municipales al día.

-Timbre Municipal de ¢5 y fiscales de por ¢6,25

-Póliza de Riesgos del Trabajo

Para atender este campo no cuenta la municipalidad con un inspector especializado, sino que la labor la tiende el Inspector de Rentas y Catastro (que también atiende patentes y espectáculos públicos).

Corresponde a la Asistente del Ejecutivo, valorar la construcción, y el porcentaje que se

cobra al otorgarse el permiso respectivo, varía desde el 0,25% hasta el 1% del valor de la obra.

El alineamiento municipal, es una labor que también la atiende el Inspector de Rentas y Catastro.

4- Sistemas aplicados para su recaudación.

La emisión de recibos se realiza en forma manual y a la fecha se mantiene actualizado el registro de los contribuyentes.

Sin embargo no se distribuyen los recibos a domicilio.

Respecto del pendiente de cobro se emiten informes trimestralmente y se emiten notificaciones firmadas por un abogado como parte fundamental de la gestión de recuperación.

Sobre las cuentas morosas, se preparan informes 3 veces al año.

Sobre este tema, en virtud de que (como se verá más adelante) existe un pendiente de cobro muy elevado en la Municipalidad de Atenas, se considera prudente hacer la observación para que se analice la posibilidad de enviar los recibos al domicilio del contribuyente, con el fin de mejorar el sistema de recaudación de ingresos por los servicios que brinda la municipalidad, tal y como ya lo han logrado en otras corporaciones.

5- Procedimientos contables generales aplicados en la Municipalidad.

Actualmente las funciones de la esfera de las finanzas (catastro, patentes, emisión de recibos), están atendidas por diferentes unidades, a saber: Contabilidad, Tesorería, Rentas y Catastro y cada una de ellas responde directamente al Ejecutivo Municipal.

El sistema de contabilidad utilizado es el de partida simple o de caja, el cual consiste en la anotación de los ingresos y egresos efectivos. Este proceso se complementa con la estimación anticipada de los recursos y desembolsos, del cual se deriva un método simple de contabilidad de presupuesto que permite registrar, medir y controlar las operaciones y gestión financiera de la corporación, así como obtener al final un resultado entre lo previsto y lo realizado.

En la Municipalidad de Atenas, la contabilidad es atendida por un Contador y un Asistente de Contabilidad.

En lo que atañe al catastro, el encargado de brindar el mantenimiento a los registros

catastrales, es el Inspector de Rentas y Catastro y se utiliza el sistema simple (por manzanas, lotes y sector).

Sobre este tema se nos informó que existen: mapa general, croquis y ficheros por manzanas, los cuales se encuentran actualizados.

3.2.4 Control del Desarrollo Urbano.

Una de las funciones básicas de la municipalidad, claramente establecida en el numeral 4) del artículo 4 del Código Municipal, es el planeamiento del desarrollo urbano. Al mismo tiempo, la acción primaria a desarrollar en este campo, consiste en regular la actividad de la construcción, generando, mediante la recaudación del impuesto correspondiente, los recursos financieros básicos para sustentar la misma actividad de control. La implantación de reglamentos propios, así como de un plan regulador deben ser las metas de cualquier cantón que quiera tener un desarrollo urbano orgánico y armonioso ante el acelerado crecimiento poblacional. Es evidente el conflicto que surge actualmente con los programas de vivienda de interés social, debido a la deficiente infraestructura existente, no ya en los barrios marginales, sino en sectores donde el desarrollo con recursos privados no se ha llevado a cabo de la forma adecuada, o sea, donde se han otorgado permisos de construcción sin contarse con las obras urbanas requeridas.

Vinculados a esta función están: el Ejecutivo Municipal y la unidad de Rentas y Catastro que cuenta con 1 Inspector, que además del impuesto de construcciones, atiende patentes, espectáculos públicos, catastro y otros servicios municipales.

Respecto al desarrollo urbano, es importante tener presente que no existen planes reguladores.

3.3 CAPACITACION RECIBIDA DEL IFAM.

En el cuadro siguiente se presentan las actividades de capacitación, ofrecidas por el IFAM y en las que han participado autoridades y funcionarios de la Municipalidad.

CUADRO No. 3-3
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
CAPACITACION DE IFAM A FUNCIONARIOS MUNICIPALES 1986-1989

Nombre de la actividad	Año	Matricula inicial.
Tercer programa de capacitación para Regidores, síndicos y ejecutivos.	1986	19
Operación y mantenimiento básico de Vagonetas		2
Recalificación de tasas por servicios.		2
Jornada estudio sobre presupuesto		1
Seminario sobre rellenos sanitarios regionales	1989	1

FUENTE: IFAM, Departamento de Asistencia Técnica, Informes Sección Capacitación Municipal.

3.4 ESTUDIOS Y DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL IFAM

A continuación se presenta un desglose de los estudios realizados por el IFAM para la Municipalidad de Atenas, durante el período 1986-1989

NOMBRE DEL ESTUDIO	AÑO
Información básica	86
Estudio de costos y cálculo de tasas del servicio de recolección de basura y limpieza de vías	86-87-89
Estudio de cementerio	86-88
Manual descriptivo de puestos	87
Escala salarial	87
Estudio administrativo-financiero	87
Elaboración anteproyecto ley de patentes	87
Convenio intermunicipal para el tratamiento de desechos sólidos	88
Estudio de costos y determinación de tarifas de la terminal de buses	88
Estudio de Costos y determinación de tarifas de alquileres del Mercado Municipal	

CAPITULO IV

ALGUNOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA CORPORACION MUNICIPAL

4.1 INTRODUCCION

En el Gobierno Municipal, como en todo tipo de organización, uno de los asuntos de mayor relevancia, y de los que mayores problemas llevan aparejados, es el de la consecución de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

A su vez, podemos afirmar que con excepción de los recursos ligados a valores humanos, como la motivación, la solidaridad, la ética, etc.; los restantes pueden de una forma u otra traducirse en términos de recursos financieros para su adquisición.

Así, una de las áreas más importantes en el manejo de los asuntos municipales, es la que se relaciona con la obtención de los ingresos y la utilización de esos ingresos en la forma de gasto público municipal.

En el presente capítulo presentamos al usuario de este documento, un conjunto de cifras sobre las finanzas municipales de los últimos años, las cuales pueden servir como base informativa para diversas gestiones y decisiones. No se elabora un análisis detallado de esas cifras, por razones de espacio y tiempo, no obstante, ese análisis se desarrollará, según las necesidades y requerimientos de la municipalidad, dentro de las labores de asesoría permanente que brinda el Departamento de Asistencia Técnica del IFAM.

Es necesario recordar, que la contabilidad municipal se basa exclusivamente en registros relativos a la ejecución del presupuesto. Dicho de otro modo, las cifras que podemos obtener son solamente de ingresos y gastos, con algunos datos complementarios, pero no contamos con una contabilidad patrimonial que nos de cifras sobre los activos ni sobre pasivos menores, con la excepción de aquellas municipalidades en las cuales está en proceso de implantación, el

sistema de contabilidad patrimonial recientemente desarrollado por la Contraloría General de la República.

Se pueden identificar dos clases de pasivos mayores, unos son los saldos con destino específico, que la Contraloría General cuantifica al liquidar el presupuesto anual de cada municipalidad, y el otro, son los saldos de los créditos concedidos por el IFAM, los cuales cuantificamos en forma directa en el Departamento Financiero del Instituto.

También debemos señalar, que las cifras se dan en colones corrientes, o sea sin aplicar índices de ajuste por inflación, lo cual hace inválidas las comparaciones entre un año y otro, ya que se trata de cifras nominales cuyo poder adquisitivo varía de un período al siguiente.

4.2 LAS FINANZAS MUNICIPALES DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL

De acuerdo con datos de la Memoria Anual de la Contraloría, en el año 1988, el gasto consolidado del sector público alcanzó las cifras que se señalan a continuación, en millones de colones:

TOTAL SECTOR PUBLICO	66.937.3	100.0%
GOBIERNO CENTRAL	24.541.0	36.7%
INSTITUC. DE SERVICIO	29.469.5	44.0%
MUNICIPALIDADES	2.763.5	4.1%
EMPRESAS	10.163.3	15.2%

Como se observa, el conjunto de las municipalidades, para atender las necesidades de obras y servicios en la totalidad del territorio del país, contó con un 4.1% de los recursos de todo el sector público costarricense.

Si comparamos el gasto municipal con el producto interno bruto, o sea el valor monetario de la totalidad de bienes y servicios producidos en el país, cifra que para 1988 se estimó en algo más de 356 mil millones, el resultado es que todas las municipalidades juntas produjeron menos de 8 décimas del 1% de esos bienes y servicios.

4.3 INGRESOS

En el anexo No. 1 de este documento se presenta una serie histórica detallada de los ingresos de la municipalidad, desde 1985 hasta 1990, la cual sirve de base y de complemento

para las cifras y comentarios que contiene este capítulo. Llamamos la atención en el sentido de que las cifras correspondientes a 1989 son estimadas con base en el primer semestre del año, y las de 1990 corresponden al presupuesto ordinario.

4.3.1 CLASIFICACION ECONOMICA

Uno de los criterios de clasificación de ingresos es el criterio económico, que los separa en corrientes y de capital, según las siguientes definiciones:

Ingresos Corrientes:

Son aquellos que se perciben todos los años en forma ordinaria y regular, tales como los impuestos (territorial y patentes), las tasas y precios por servicios prestados, o los alquileres por inmuebles de propiedad municipal. Estos ingresos aumentan los activos, sin crear endeudamiento ni generar transferencias de bienes patrimoniales.

Ingresos de Capital:

Son aquellos que se reciben en forma extraordinaria, como los préstamos o la venta o realización de activos; o bien aquellos que se reciben en forma ordinaria, pero destinados a la formación de capital por disposición legal.

Los primeros casos lo son por naturaleza, ya que se reciben por una sola vez, ya sea creando endeudamientos (préstamos) o disminuyendo el patrimonio (venta de activos). El tercer caso comprende ingresos como por ejemplo la parte del impuesto sobre licores que perciben las municipalidades (51%), la que por ley se destina a la compra de terrenos para vivienda, lo cual crea un compromiso legal para esos fondos.

La importancia de esta clasificación radica en el principio financiero de que los ingresos corrientes, son los únicos que podemos destinar a cubrir gastos corrientes, pues los ingresos de capital deben destinarse en su totalidad a la inversión, debido a sus características de generar endeudamiento o disminución del patrimonio. Dicho de otro modo, si nos endeudamos, no debemos hacerlo para consumo ordinario, sino para adquirir bienes duraderos que produzcan beneficios futuros que nos permitan cancelar nuestra deuda; y si vendemos un bien duradero, no debemos consumir ese ingreso, sino reponerlo de alguna manera que sustituya los beneficios que el bien vendido generaba.

CUADRO No. 4-1
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
INGRESOS SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA
1985-1990 (en miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Ingresos Totales	14,594.0	9,962.3	9,935.2	12,470.9	13,040.6	10,076.5
Ingresos corrientes	7,494.2	5,640.5	5,880.6	7,868.2	10,642.3	9,161.3
Ingresos de capital	7,099.8	4,321.8	4,054.6	4,602.7	2,398.3	915.2

1 Estimado con base en primer semestre

2 Cifras del presupuesto

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-1989, presupuesto 1990.
 Contraloría General de la República

En el cuadro No. 4-1 se muestran las cifras de los ingresos totales de la municipalidad entre 1985 y 1990, según la clasificación anterior. Debemos advertir que las cifras de 1989 para los ingresos de capital están sujetas a confirmación, por cuanto su cuantía no se puede estimar adecuadamente con base en las cifras del primer semestre, debido a lo impredecible de su comportamiento durante el año. Las cifras de 1990 en el mismo renglón, están evidentemente subvaluadas, debido a que en el presupuesto no se consigna el superávit o déficit de 1989, ni los ingresos por partidas específicas, los cuales se registran en el curso del año mediante modificaciones al presupuesto.

Se puede notar en este cuadro que los ingresos corrientes han tenido una gran importancia en el financiamiento de esta municipalidad, y que los mismos han representado en promedio para los últimos 6 años un 67% del total de sus ingresos.

Si se analiza el destino que se le ha dado a estos ingresos se tiene que los egresos corrientes han sido financiados con ingresos de la misma característica y los ingresos de capital se destinaron a la inversión.

CUADRO N° 4-2
MUNICIPALIDADES DEL GRUPO N° 5
INGRESOS SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA AÑO 1988
 (miles de colones)

MUNICIPALIDAD	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS CAPITAL	INGRESOS TOTALES
Acosta	4,992.0	19,621.7	24,613.7
Palmares	11,715.2	8,693.8	20,409.0
Atenas	7,868.2	4,602.7	12,470.9
Alfaro Ruiz	4,991.3	6,866.7	11,858.0
Valverde Vega	8,382.0	3,401.6	11,783.6
Tarrazu	6,133.7	2,906.4	9,040.1

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1988. Contraloría General de la República

Asimismo, en el cuadro No. 4-2 se puede observar la comparación de los ingresos del año 1988 para las municipalidades del grupo o estrato No.5, según la misma clasificación (ver nota sobre metodología al inicio del documento).

4.3.2 CLASIFICACION DE INGRESOS POR EL ORIGEN

Existen diversas maneras de clasificar los ingresos municipales según su origen. Para nuestros fines, nos interesa saber cuáles ingresos pertenecen a la municipalidad por disposición legal permanente (ingresos propios) y cuáles llegan ocasionalmente por gestiones especiales de las autoridades municipales o la voluntad de terceros. Pero nos interesa a su vez conocer, qué porción de los ingresos propios se genera por la gestión administrativa de la misma municipalidad, y cuánto ingresa como resultado de la distribución entre las municipalidades, de impuestos recaudados por entidades nacionales.

Así pues, hemos clasificado los ingresos de la municipalidad de acuerdo con las siguientes definiciones:

Ingresos propios internos:

Son todos aquellos ingresos que de acuerdo con la legislación vigente, la municipalidad puede recaudar mediante su propia gestión, ya sean de tipo tributario (impuestos, tasas por servicios o contribuciones por obras), o bien producto de cualesquiera actividades que le estén permitidas por ley como alquiler de mercados, servicio de matadero, arrendamientos y servicios en cementerios, venta de activos, etc.

Ingresos propios externos:

Están constituidos por todos aquellos impuestos recaudados por diversas entidades gubernamentales en forma centralizada, de los cuales, por disposición de la misma ley que los crea, corresponde una porción a la municipalidad de acuerdo con algún mecanismo de distribución. El ejemplo más claro e importante de este grupo de ingresos lo constituye el Impuesto Territorial.

Transferencias:

Son todos aquellos recursos percibidos por la municipalidad en razón de la voluntad de terceros. El principal componente de este grupo son las llamadas partidas específicas del Presupuesto de la República.

Debemos señalar, que todas las multas, ya sea por mora en el pago de impuestos, o por otras infracciones, se clasifican dentro de este grupo, a pesar de que su pago no es estrictamente voluntario.

Una de las transferencias importantes para algunas municipalidades que han sufrido trastornos financieros, son los recursos del Fondo de Compensación Municipal administrados por el IFAM.

Crédito:

Son los recursos provenientes de préstamos percibidos por la municipalidad. Por su naturaleza estos ingresos constituyen los de mayor variabilidad, ya que a la realización de proyectos importantes financiados mediante crédito suceden períodos en que no se perciben préstamos.

En el Cuadro No. 4-3 se presentan los ingresos de la municipalidad de Atenas para los años 1985 a 1990, de acuerdo con la anterior clasificación.

En el cuadro que sigue al anteriormente citado, los datos corresponden a las municipalidades del estrato y a los ingresos del año 1988 clasificados de la manera antes expuesta.

CUADRO No. 4-3
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
INGRESOS CLASIFICADOS POR ORIGEN
1985-1990 (En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Ingresos Totales	14,594.0	9,962.3	9,935.2	12,470.9	13,040.6	10,076.5
Ingresos propios						
Internos	7,160.0	4,519.2	3,679.8	5,263.2	6,958.4	3,890.8
Externos	1,813.0	2,114.7	2,413.90	3,849.6	4,997.0	5,113.2
Transferencias	1,956.0	1,958.7	1,841.5	3,358.1	1,085.2	1,072.5
Crédito	3,665.0	1,369.7	2,000.0	-----	-----	-----

1. Cifras estimadas con base en primer semestre.
2. Cifras según presupuesto ordinario.

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-1989, presupuesto 1990.
 Contraloría General de la República

Con base en la clasificación anteriormente explicada, esta municipalidad tiene su principal fuente de ingresos en aquellos de origen propio e interno, alcanzando para el período una proporción cercana al 45.0%, le siguen en orden de importancia los ingresos propios externos con un 29%, las transferencias con un 16%, y por último el crédito con un 10%.

CUADRO N° 4-4
MUNICIPALIDADES DEL GRUPO N° 5
INGRESOS CLASIFICADOS SEGUN EL ORIGEN AÑO 1988
(En miles de colones)

MUNICIPALIDAD	INGRESOS PROPIOS INTERNOS	INGRESOS PROPIOS EXTERNOS	TRANSFERENCIAS	CREDITO	INGRESOS TOTALES
Acosta	1,679.6	3,723.7	17,564.8	1,645.6	24,613.7
Palmares	8,829.1	4,507.1	7,072.8		20,409.0
Atenas	5,263.2	3,849.6	3,358.1		12,470.9
Alfaro Ruiz	6,239.7	1,777.2	3,841.1		11,858.0
Valverde Vega	1,776.1	2,741.9	6,515.6	750.0	11,783.6
Tarrazú	5,470.0	2,241.6	1,328.5		9,040.1

FUENTE: Informes de ejecución de presupuesto 1988. Contraloría General de la República

4.3.3 PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO

Como complemento del punto anterior es necesario señalar los renglones más importantes de los ingresos que recibe la municipalidad, con el fin de que las autoridades municipales puedan plantearse las posibilidades de acción pertinentes para el mejoramiento de los recursos de la corporación; pero antes haremos un recuento de las principales fuentes de ingreso del conjunto de las municipalidades del país, con el objeto de que se puedan contrastar ambas informaciones.

En el cuadro No. 4-5 aparecen las cifras del total de ingresos en millones de colones de todos los gobiernos locales del país, de acuerdo con la liquidación conjunta que presenta la Memoria Anual de 1988 de la Contraloría General de la República, y los componentes más importantes de esos ingresos, en su orden de importancia. Enseguida comentaremos cada una de esas fuentes.

CUADRO N° 4-5
MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA
PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS 1988
(Millones de colones)

CONCEPTO		
INGRESOS TOTALES	3.707.0	100.0 %
Impuesto Territorial	809.1	21.8 %
Prestación de servicios	593.1	16.0 %
Impuesto de Patentes	363.1	9.8 %
Crédito	208.3	5.6 %
Impuesto Construcciones	121.1	3.3 %
Multas y Recargos	107.7	2.9 %
Impuesto sobre Licores	88.3	2.4 %
Otros Ingresos	1.412.3	38.1 %

FUENTE: Memoria Anual 1988. Contraloría General de la República.

Impuesto territorial

El impuesto a la propiedad constituye en muchas sociedades, la principal fuente de recursos para el gobierno municipal, y en nuestro país sucede también así. El impuesto está regulado por la ley No. 4340 de 30 de mayo de 1969 y sus reformas. La entidad administradora es la Dirección General de la Tributación Directa, y su distribución entre las municipalidades es proporcional a la población, con excepción de la Municipalidad de San José, la cual recibe un 29.4% de la suma a distribuir. Es, por lo dicho, un ingreso propio externo para la municipalidad.

Como puede observarse en el cuadro, su recaudación representa más de un quinto de los ingresos totales percibidos por las municipalidades en el año 1988. Es un ingreso corriente, a pesar de que cada municipalidad debe transferir a las Juntas de Educación de su jurisdicción el 10% de lo obtenido.

Ingresos por prestación de servicios

Siendo la prestación de servicios públicos una de las funciones primordiales de las corporaciones, es lógico que su recuperación represente una fuente importante de recursos. Es necesario aclarar que sólo son recuperables, aquellos que pueden ser individualizados en el usuario y cobrados mediante una tasa obligatoria, o mediante un precio aceptado voluntariamente por dicho usuario. Así el conjunto de las municipalidades del país, obtuvo el 16% de sus ingresos de 1988, mediante la recuperación de costos de servicios; de esta proporción, la recolección de basura absorbió un 6%, la limpieza de calles y caños un 3% y el servicio de agua potable un 2.8%. Es un ingreso propio interno y es ingreso corriente, pero destinado únicamente al financiamiento del respectivo servicio que lo genera. En el capítulo V de este documento se trata más detalladamente lo referente a la prestación de servicios.

Impuesto de patentes

El ingreso por Impuesto de Patentes sobre las actividades lucrativas de cada cantón, tiene una importancia relativa promedio de 9.8% en el año 1988 para el conjunto de las municipalidades. Su importancia varía según el desarrollo de cada cantón, el tipo y antigüedad de la ley de impuestos locales y la administración que de ésta realice la municipalidad. Es un ingreso corriente de libre destino y de origen propio interno.

Este tributo es regulado por el Código Municipal, en sus artículos 96 a 102, pero en forma parcial, definiendo generalidades del tributo. El cobro del impuesto se regula en dos instancias legales diferentes. La primera y más importante es la ley de patentes propia de cada municipalidad, a la cual se alude en el párrafo anterior, propuesta por cada concejo a la Asamblea Legislativa y aprobada por este órgano en su oportunidad, y la otra es la Ley sobre Venta de Licores, No. 10 de 7 de octubre de 1936 y sus reformas. El número y fecha de vigencia de la ley de patentes de esta Municipalidad se puede consultar en el capítulo anterior, en la sección sobre administración de recursos financieros.

Créditos

En la sección anterior se definió la naturaleza del crédito como ingreso municipal. Su legalidad está establecida en el Capítulo III, artículos 105 a 110 del Código Municipal. En 1988

su importancia global fue del 5.6% de los ingresos del Régimen Municipal; no obstante, su naturaleza le hace muy variable de año a año y de una municipalidad a otra. Recuérdese que es, junto con la venta de activos, el ingreso de capital por excelencia.

Impuesto sobre construcciones

El artículo 70 de la Ley de Planificación Urbana, No. 4240 de 15 de noviembre de 1968, autoriza a la Municipalidad para cobrar el impuesto sobre las construcciones que se realizan en el cantón. Su destino, en líneas muy generales, es generar recursos que permitan el cumplimiento de dicha ley, o sea el control para un desarrollo urbano orgánico y adecuado (ver sección 3.2.4). Su significado promedio para 1988, de un 3.3% de los ingresos de las municipalidades, es variable de una a otra corporación.

Multas y recargos

El cobro de multas por parte de las municipalidades tiene muy diversos orígenes y también diversas autorizaciones legales, por ejemplo, están los recargos por atraso en el pago de tributos, establecidos en el Código Municipal, o las multas por infracciones a la Ley de Tránsito, que dicha ley establece a favor de la municipalidad en cuya jurisdicción se produce la falta. Como podemos observar generan más de 100 millones de colones a las municipalidades en 1988. Su definición presupuestaria es la de transferencias del sector privado, aunque su naturaleza es variada.

Impuesto sobre licores

Aunque este rubro se encuentra reunido entre las transferencias del sector público, debido a que es recaudado y distribuido por el IFAM, realmente se trata de un recurso propio externo, ya que está creado por la Ley sobre Venta de Licores, antes aludida, en sus artículos 36 a 40 y asignado en parte a las municipalidades en forma fija y permanente. Un 51% de lo recibido por la municipalidad tiene carácter legal de ingreso de capital, ya que está destinado a la compra de terrenos para planes de vivienda popular, destino para el cual ha resultado manifiestamente insuficiente.

El cuadro No. 4-6 presenta la información sobre las principales fuentes de ingresos de la municipalidad, para los años 1985 a 1990. En este cuadro se mantiene el orden de la clasificación presupuestaria.

CUADRO No. 4-6
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO 1985-1990
(En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Ingresos Totales	14,594.0	9,962.3	9,935.2	12,470.9	13,040.6	10,076.5
Imp. Territorial	1,755.9	2,044.5	2,361.5	3,796.9	4,926.5	5,054.6
Trans. Sector Público	1,186.9	1,938.8	1,751.9	5,004.6	838.8	952.8
Recolección basura	223.7	249.6	342.6	560.7	913.8	669.0
Imp. la construcción	308.7	454.5	465.9	290.5	402.6	388.0
Patentes Municipales	202.8	226.7	376.0	954.2	965.6	970.2
Servicio Cementerio	122.6	160.2	219.8	388.2	897.4	343.0
Mercado	343.5	404.4	496.7	409.3	356.6	383.0
Otros ingresos	9,749.9	4,483.6	4,090.8	2,818.4	3,762.3	1,315.9

1 Estimado con base en primer semestre

2 Cifras del presupuesto

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-1989, presupuesto 1990.
Contraloría General de la República

Tanto a nivel nacional como cantonal, el impuesto territorial es la principal fuente de financiamiento municipal, en el caso de esta municipalidad este impuesto constituyó para el período 85-89 el 25% de sus ingresos, siguiéndole en orden de importancia las transferencias de capital del sector público con un 17%, las patentes comerciales con un 5%, con un 4% recolección de basura y por último con un 3% el impuesto a la construcción, el servicio de cementerio y el alquiler del mercado, el restante 36% lo conforman aproximadamente 30 fuentes de financiamiento de menor importancia.

4.4 EGRESOS

Al igual que para los ingresos, al final del documento se presenta el Anexo No. 2 con la serie histórica detallada de los egresos de la municipalidad de 1985 a 1990. Esta presentación está clasificada por programas y actividades, tal y como se ejecuta el presupuesto. Los programas I y II están compuestos por las actividades de carácter directivo, administrativo y de apoyo. Los programas III y IV contienen las actividades permanentes de servicios y mantenimiento de obras y bienes. Los programas V y VI representan la construcción de obras y la adquisición de activos fijos, en una palabra, las inversiones. Es necesario señalar que el programa VI, se maneja extrapresupuestariamente pues está constituido por las inversiones llevadas a cabo mediante partidas específicas del Presupuesto Nacional.

4.4.1 CLASIFICACION ECONOMICA

Al igual que en el caso de los ingresos, los egresos se clasifican bajo el criterio económico, con el fin de contrastar las cifras de ambos grupos, ingresos y egresos, y establecer fundamentalmente, que los ingresos de capital hayan sido invertidos en forma de gasto de capital y que los gastos corrientes se hayan financiado con ingresos sanos de carácter permanente. Esta clasificación atiende los siguientes criterios:

Egresos corrientes:

Son los gastos ordinarios aplicados a las actividades regulares de la municipalidad; son de carácter recurrente, o sea que se reiteran año con año. Los ejemplos más importantes son los salarios, el pago de servicios, los materiales consumidos, y las sumas que la municipalidad debe transferir constantemente a otras instancias en el cantón.

Egresos de capital:

Son los egresos destinados a la adquisición de bienes de capital; estos bienes aumentan ya sea el patrimonio municipal, o la infraestructura física del cantón.

Entre ellos podemos señalar la construcción de obras públicas, la adquisición de maquinaria, equipo e inmuebles, y las transferencias ocasionales a otras entidades y cuyo destino es la inversión.

En los cuadros No. 4-7 y No. 4-8 se dan las cifras de esta clasificación, para la municipalidad y para el estrato respectivamente.

CUADRO No. 4-7
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
EGRESOS SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA 1985-1990
(En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	19891	19902
Egresos totales	12,894.0	8,648.5	8,173.7	9,577.1	10,036.6	10,076.4
Egresos corrientes	7,224.2	5,833.2	6,748.8	7,826.3	8,831.8	8,451.6
Egresos de capital	5,669.8	2,815.3	1,424.9	1,750.8	1,204.8	1,624.8

1 Estimado con base en primer semestre

2 Cifras del presupuesto

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-1989, presupuesto 1990.
Contraloría General de la República

De acuerdo a la anterior clasificación y para el período analizado los egresos corrientes han representado el 75% del total de egresos de esta Municipalidad, correspondiendo la diferencia a egresos de capital. Es importante señalar que los egresos corrientes se han financiado con ingresos de la misma característica, lo que le ha permitido operar con una relación superavitaria para el período 1985-1988.

CUADRO N° 4-8
MUNICIPALIDADES DEL GRUPO N° 5
EGRESOS SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA AÑO 1988
 (En miles de colones)

MUNICIPALIDAD	EGRESOS CORRIENES	EGRESOS CAPITAL	EGRESOS TOTALES
Acosta	5,305.4	11,303.5	16,608.9
Palmares	11,132.5	4,207.7	15,340.2
Valverde Vega	7,570.6	3,330.4	10,901.0
Atenas	7,826.3	1,750.8	9,577.1
Alfaro Ruiz	4,430.1	3,275.2	7,705.3
Tarrazú	5,389.2	1,351.0	6,740.2

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1988. Contraloría General de la República

4.4.2 CLASIFICACION SEGUN SU APLICACION

Esta clasificación nos ofrece la relación existente entre los gastos dedicados a las funciones fines de la municipalidad, (la prestación de servicios y la realización de obras), y los gastos dedicados a: 1.) la función de apoyo o administrativa, 2.) la cobertura de las deudas contraídas para sus funciones, y 3.) otros egresos constituidos principalmente por las transferencias de carácter obligatorio que debe realizar el gobierno local.

Sobre los gastos según su aplicación se ofrecen las cifras correspondientes a los años 1985 a 1990, para la municipalidad, y al año 1988 para el estrato correspondiente. Tales cifras aparecen en los cuadros No. 4-9 y No. 4-10 respectivamente.

CUADRO No. 4-9
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
EGRESOS SEGUN APLICACION 1985-1990
(En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Egresos totales	12,894.0	8,648.5	8,173.7	9,577.1	10,036.6	10,076.4
Gastos Administ.	2,034.0	1,998.8	2,062.2	2,184.1	2,797.4	2,965.3
Gastos en obras y serv.	8,794.4	4,637.5	4,540.0	4,967.7	4,558.2	4,023.6
Servicio de la deuda	1,150.2	375.2	521.3	563.8	1,204.8	1,319.9
Otros	915.4	1,637.0	1,050.2	1,861.5	1,476.2	1,767.6

- 1 Estimado con base en primer semestre
2 Cifras del presupuesto

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-1989, presupuesto 1990.
Contraloría General de la República.

Para todo el período en estudio esta Municipalidad destinó el 53% total de sus gastos a la prestación de servicios o a la realización de obras, el 23% en gastos administrativos, el 9% a servicio de la deuda y un 15% a las transferencias. De acuerdo a lo que establece el Código Municipal, las municipalidades no pueden destinar más del 40% de sus ingresos a los gastos administrativos, o sea que esta Municipalidad se ha mantenido bajo este límite.

CUADRO N° 4-10
MUNICIPALIDADES DEL GRUPO N° 5
INGRESOS CLASIFICADOS SEGUN SU APLICACION AÑO 1988
(En miles de colones)

MUNICIPALIDAD	GASTOS ADMINIS-TRAT.	GASTOS EN OBRAS Y SERVICIOS	SERV. DE LA DEUDA	OTROS	TOTAL
Acosta	2,171.3	13,317.8	415.5	704.3	16,608.9
Palmares	4,655.6	8,948.1	158.4	1,578.1	15,340.2
Valverde Vega	2,092.4	7,482.6	500.2	825.8	10,901.0
Atenas	2,184.1	4,967.7	563.8	1,861.5	9,577.1
Alfaro Ruiz	1,341.3	5,638.3	166.3	559.4	7,705.3
Tarrazú	2,156.9	2,873.4	540.2	1,169.7	6,740.2

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1988. Contraloría General de la República

4.4.3 GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES

La relación existente entre el gasto total y el pago de salarios y cargas sociales, es un indicador de suma importancia, en cualquier entidad de servicio público, ya que, debidamente analizado, nos puede reflejar la calidad de los servicios prestados. No obstante, debemos tener cuidado, ya que no existen parámetros rígidos, pues un servicio como el de aseo de vías y sitios públicos, se presta eminentemente a base de mano de obra, mientras que el mantenimiento de caminos y calles se fundamenta en materiales y equipo.

El cuadro No. 4-11 nos muestra la relación antes apuntada, para los años 1985 a 1990, en la Municipalidad de Atenas.

CUADRO No. 4-11
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
EGRESOS POR SERVICIOS PERSONALES 1986-1990
(En miles de colones)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Egresos totales	8,648.5	8,173.7	9,577.1	10,036.6	10,076.4
Serv. Personales					
Absoluto	3,648.9	4,150.4	4,390.2	4,523.4	5,796.3
Relativo	42.1	50.7	45.8	45.0	57.5

1 Estimado con base en primer semestre

2 Cifras del presupuesto

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1986-1989, presupuesto 1990.
Contraloría General de la República

Los servicios personales son para las municipalidades el principal renglón de gastos, ya que por su naturaleza de ente prestador de servicios así lo requerirá. En el caso de esta municipalidad los gastos han oscilado entre el 42% en 1986 y el 58% en 1990. La cifra relativamente alta del 90 se debe a que aún no se tienen todos los gastos, principalmente de capital que se realizarán en ese período.

Es importante hacer notar que mientras los egresos totales se incrementaron en un 17% entre 1986 y 1990, los gastos por servicios personales lo hicieron en un 59% para el mismo período.

De igual modo, podemos observar en el cuadro No. 4-12 la comparación entre el dato de

esta municipalidad y el de las restantes que componen el estrato, para el año 1988.

CUADRONº 4-12
MUNICIPALIDADES DEL GRUPO Nº 5
EGRESOS POR SERVICIOS PERSONALES AÑO 1988
 (En miles de colones)

MUNICIPALIDAD	EGRESOS TOTALES	SERVICIOS PERSONALES	
		ABSOLUTO	RELATIVO
Atenas	9,577.1	4,390.2	45.8 %
Tarrazú	6,740.2	2,932.8	43.5 %
Valverde Vega	10,901.0	4,294.2	39.4 %
Palmares	15,340.2	5,812.4	37.9 %
Alfaro Ruiz	7,705.3	2,474.3	32.1 %
Acosta	16,608.9	4,124.8	24.8 %

FUENTE: Informes de ejecución de presupuestos 1988. Contraloría General de la República

4.4.4 RELACION INGRESOS -GASTOS

Como se ha señalado al principio de este capítulo, el sistema contable municipal, limitado a un registro de ingresos y egresos, no permite elaborar estados de situación que nos reflejen con precisión la salud económica de la corporación.

No obstante, contamos con la liquidación anual del presupuesto, que practica la Contraloría General de la República, y que fundamentalmente sirve para velar por el cumplimiento de las normas legales a que está sujeta la municipalidad. Esta liquidación nos ofrece información útil para determinar el estado de las finanzas municipales al concluir el ejercicio presupuestario.

La comparación de los ingresos con los egresos deja como resultado un saldo en caja, al cual se le restan todos los saldos que por una u otra razón quedan comprometidos al finalizar el año. Entre estos saldos se cuentan los fondos no utilizados para plan de lotificación derivados del impuesto de licores, las cuotas no giradas a las juntas de educación del cantón por Impuesto Territorial, y cualesquiera compromisos de pago que no se hayan girado. El remanente luego de deducidos tales compromisos, representa el superávit o déficit en su caso, correspondiente al ejercicio.

En el cuadro No. 4-13 se presentan los resultados de la liquidación presupuestaria de esta

municipalidad para los años 1985 a 1988. Las cifras de ingresos y egresos para 1987 y 1988 pueden no coincidir con las de los cuadros anteriores de este mismo capítulo, por cuanto la Contraloría no incluye en la liquidación los ingresos por partidas específicas registrados en el año, así como los egresos por obras ejecutadas en el mismo año con fondos de partidas específicas.

CUADRO No. 4-13
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
RELACION DE INGRESOS Y EGRESOS PERIODO 1985-1988
(Miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988
Ingresos Totales	14,594.0	9,962.3	9,161.9	10,530.2
Egresos Totales	12,893.9	8,648.4	7,616.1	8,916.4
Saldo	1,700.1	1,313.9	1,545.8	1,613.8
Superávit Específico	1,192.4	1,293.3	560.6	1,279.3
Superávit o déficit	507.7	20.6	985.2	334.5

FUENTE: Liquidaciones de presupuesto. Contraloría General de la República.

Para el período comprendido entre 1985 y 1988 la relación de ingresos ha sido favorable para todos los años. En promedio, el saldo anualmente no gastado ha significado en términos relativos un 14% del total de sus ingresos. En este caso, estos saldos corresponden principalmente a las partidas específicas no gastadas y que están destinadas a obras señaladas en la ley que las originó.

4.5 MOROSIDAD

En la sección del capítulo tercero dedicada a la administración de recursos financieros, se comentaron los principales procedimientos aplicados por la municipalidad para recuperar aquellos ingresos que proceden de los contribuyentes del cantón. Uno de los resultados deseables de una buena gestión financiera, es la reducción al mínimo posible, de las sumas pendientes de cobro por tributos y otros cargos.

Para resolver el problema de los saldos pendientes de recuperación, es necesario por una parte, establecer procedimientos regulares aplicados con la frecuencia debida y, por otra, practicar una firmeza imparcial en la aplicación de las correspondientes medidas para ejercer el cobro.

En el Cuadro No. 4-14 consignamos las cifras sobre morosidad de los contribuyentes de la municipalidad según datos de la Contaduría Municipal.

CUADRO No. 4-14
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
ESTADO DEL PENDIENTE DE COBRO AL 30-9-89
 (En miles de colones)

Rubro	Monto
Detalle	598.0
Patentes	261.0
Servicios	729.0
Mercado	19.0
Alquiler de locales	21.0
Otros	17.0
TOTAL	1,645.0

FUENTE: Investigación en la municipalidad

El total de pendiente de cobro acumulado al 30 de setiembre de 1989 significa un 43% de los ingresos propios internos del año 1990, o sea aquellos que como se explicó anteriormente, son generados internamente por la municipalidad. Cabe resaltar que este porcentaje es bastante elevado. Si individualmente comparamos cada cifra con el tributo que los origina, se puede notar que el pendiente por la prestación de servicios significa el 51% de lo presupuestado para 1990, un 28% las patentes municipales y en alquiler de mercado un 10%.

4.6 ENDEUDAMIENTO

A continuación se presenta el detalle de los saldos al 31 de diciembre de 1989, de los préstamos otorgados por el IFAM a esta municipalidad, en miles de colones.

Nº de Prést.	Destino	% Int.	Plazo	Monto	Saldo
T-402-0282	Compra terreno cementerio	6	10	265,5	96,6
EQ-451-0384	Compra motoniveladora	8	6	2,841.0	2,034.7
EQ504-0685	Compra vagoneta	8	6	1,369.7	885.9
EA-629-0687	Gastos Administ.	12	10	2,000.0	1,973.5

CAPITULO V SERVICIOS Y OBRAS

El objetivo de este capítulo es presentar al lector una enumeración de los servicios que presta esta municipalidad, con algunos datos sobre la situación administrativa y financiera de esos servicios y, adicionalmente y hasta donde lo permiten las diversas fuentes de información de que se dispuso para este estudio, tratar sobre las principales inversiones en obras de infraestructura y en equipos para servicios, realizadas por la municipalidad en el cuatrienio 1986-1989.

Los servicios prestados por las municipalidades pueden ser recuperables financieramente, cuando tengan la característica de poder ser individualizados en el usuario. Otro tanto sucede con las obras, cuando el beneficio de éstas puede ser cuantificado en forma individual para cada contribuyente potencial.

Las disposiciones legales fundamentales para la recuperación de los costos por servicios y obras están en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario), Ley No.4755 del 3 de mayo de 1971, y en los artículos 81 al 95 del Código Municipal. Del Código Tributario interesa sobre todo el artículo 4o. que define la "Tasa" por servicios y la "Contribución especial" por obras.

En las citadas normas, existen disposiciones importantes que delimitan la recuperación. Por ejemplo, el artículo 93 del Código Municipal establece que del costo a recuperar por obras, deberá deducirse "el monto de los aportes específicos provenientes del presupuesto nacional" y otras donaciones que la municipalidad hubiere recibido para la obra en cuestión.

Hay servicios municipales cuyo cobro no constituye una tasa, debido a que el usuario no está obligado a recibir el servicio; tal es el caso de los mataderos, los mercados e incluso los cementerios. En tales casos existen leyes expresas que regulan el servicio y el cobro.

Hay obras y servicios que por su naturaleza no son de costo recuperable, ya que su uso o beneficio no se puede individualizar o, aunque se pudiese, existe una finalidad social en su realización o prestación, que hace que ésta se dé aunque no haya capacidad de pago de los beneficiarios.

5.1 SERVICIOS DE COSTO RECUPERABLE

Mantenimiento de caminos y calles

La red de caminos de Costa Rica está dividida en dos grandes porciones, según a quién corresponda la responsabilidad y competencia sobre su administración. Una es la "red vial nacional" a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y la otra es la "red vial cantonal" cuya administración corresponde a las municipalidades.

De acuerdo con el inventario realizado en 1984 por la Dirección General de Planificación del mencionado Ministerio, la red nacional tenía una longitud total de 6.657,2 kilómetros, y la red cantonal contaba 28.106,8 kilómetros. De estos últimos unos 21 mil kilómetros eran caminos de tierra, 5 mil eran caminos de superficie lastreada o similar, 250 caminos pavimentados, y el resto, cerca de 1.900 kilómetros, lo constituían las calles urbanas, de las cuales un 85% estaban pavimentadas.

Como podemos observar, entre caminos que no son de tierra y calles urbanas, las municipalidades tienen a su cargo más de 7.000 kilómetros de vías.

Según ese mismo inventario, las cifras para este cantón son las siguientes:

Calles pavimentadas	4.0	Kilómetros
Calles lastradas	0.0	Kilómetros
Caminos pavimentados	5.7	Kilómetros
Caminos lastrados	34.7	Kilómetros
Caminos de tierra	115.2	Kilómetros

Los recursos de que dispone la municipalidad para sufragar los costos del servicio de mantenimiento de vías, provienen principalmente del impuesto denominado "detalle", establecido por el artículo 94 del Código Municipal.

Ese ingreso, sin excepción, resulta insuficiente para cubrir los costos del servicio, tal y como se comprueba en la relación de ingresos y egresos que se presenta en el cuadro que se muestra a continuación:

CUADRO No. 5.1
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
Ingresos y egresos del servicio de Mantenimiento y
Conservación de Caminos vecinales y Calles
1985 - 1990 (En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Ingresos	216	280	343	155	280	176
Egresos	1,144	1,170	1,451	1,659	2,395	1,292
SALDO	(928)	(890)	(1,108)	(1,504)	(2,115)	(1,116)

¹ Cifras estimadas con base en el primer semestre.

² Cifras según presupuesto ordinario.

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-88, junio 1989 y presupuesto 1990. Contraloría General de la República.

Como se aprecia del cuadro anterior, este servicio ha sido deficitario en los 6 años precedentes, acumulando pérdidas cercanas a los ₡7.7 millones en dicho período.

Recolección de basura:

Este servicio se brinda en el distrito central y parte del distrito de Mercedes.

Los desechos se depositan en una pendiente aledaña a una calle que va hacia el distrito de Río Grande.

Se nos informó que el método de eliminación en verano consiste en quemar la basura, mientras que en invierno se contrata un tractor para su respectivo enterramiento.

El servicio se brinda por medio de un contrato, cuyo costo mensual es de ₡55.000,00.

Las tasas vigentes fueron publicadas en la Gaceta No. 97 del 23 de mayo de 1990 y son como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 5.2
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
TASAS VIGENTES PARA EL SERVICIO DE
RECOLECCION DE BASURA

TIPO DE USUARIO	TASAS TRIMESTRALES	UNIDADES DE OCUPACIÓN
Residencial y público	¢202,10	1050
Comercial e industrial	¢505,20	137

FUENTE: La Gaceta No. 97 del 23 de mayo de 1990 y estudio de costos y determinación de tarifas del servicio de recolección de basura y limpieza de vías # 2 RBLV-0989 de setiembre de 1989, IFAM.

El cuadro que se muestra a continuación, contiene información del último estudio realizado sobre este servicio (de fecha setiembre de 1989), y permite iniciar el análisis basado sobre la estructura de sus costos:

CUADRO No. 5.3
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
ESTRUCTURA DEL COSTO ANUAL DEL SERVICIO DE
RECOLECCION DE BASURA
1989

CONCEPTO	MONTO ¢
Costo anual del contrato	660.000,00
Gastos administrativos	66.000,00
Utilidad para desarrollo	72.600,00
TOTAL	¢798.600,00

FUENTE: Estudio de costos y determinación de tasas del Servicio de Recolección de Basura y Limpieza de Vías de la Municipalidad de Atenas, # 2RBLV-032-0989 de setiembre de 1989 Departamento de Asistencia Técnica, IFAM.

Con el fin de que se cuente con información que permita analizar el servicio, considerando únicamente las entradas y salidas de efectivo que genera, a continuación se presenta la relación

de ingresos y egresos del servicio en comentario:

CUADRO No. 5.4
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
Ingresos y egresos del servicio de
Recolección de Basura
1985 - 1990 (En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Ingresos	223,7	249,6	342,6	560,7	913,8	669,0
Egresos	251,8	291,3	599,0	653,0	715,0	670,0
SALDO	(28,1)	(41,7)	(256,4)	(92,3)	198,8	(1,0)

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-88, junio 1989 y presupuesto 1990.
Contraloría General de la Republica.

Como se aprecia de los dos cuadros presentados anteriormente, existe una diferencia muy significativa entre los costos del servicio y los egresos que genera, lo cual se debe a que el primer concepto (costos) incluye adicionalmente varios rubros como gastos administrativos, utilidad para desarrollo y otros no registrados dentro del concepto de egresos del servicio.

Con base en lo anterior, es importante señalar que en el caso de proceder a analizar servicios como el indicado, debe considerarse la estructura de sus costos y no solamente el comportamiento histórico de sus ingresos y egresos.

Para aclarar aun más lo comentado, a continuación se hace alusión al análisis económico de los resultados de este servicio en el año 1989.

Con base en el comportamiento de los primeros seis meses del año 1989, se estimó el monto de los ingresos por este servicio en $\text{¢}560.700,00$ y según estudio elaborado en setiembre del 89, por el Departamento de Asistencia Técnica del IFAM los costos serían de $\text{¢}798.600,00$ de donde se refleja un déficit de $\text{¢}237.900,00$

Lo anterior significa que en 1989, el servicio fue deficitario en un 29.8 %

Limpieza de Vías:

Este servicio se brinda diariamente en todos los cuadrantes del distrito primero.

Se destinan dos Peones para limpieza de vías, y dos Peones para aseó de sitios públicos, para la prestación de este servicio en 5.679,15 metros servidos.

La tarifa trimestral vigente, fue publicada en la Gaceta No. 218 del 17 de noviembre de 1989, y es de ¢26,30 por metro lineal.

Según el último estudio sobre este servicio (setiembre de 1989) la estructura de costos de este servicio, es como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 5.5
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
ESTRUCTURA DE COSTOS DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DE VIAS
1989

CONCEPTO	MONTO ¢
Servicios personales	394.582,14
Materiales y suministros	19.700,00
Gastos administrativos	41.428,21
Utilidad para desarrollo	45.571,03
Otros costos (5% contrato de rec.bas.)	39.930,00
TOTAL	¢541.211,38

FUENTE: Estudio de costos y determinación de tasas del Servicio de Recolección de Basura y Limpieza de Vías de la Municipalidad de Atenas, #2RBLV-032-0989, setiembre 1989. Departamento de Asistencia Técnica IFAM.

Por otro lado, considerando únicamente los ingresos y egresos, los resultados de esta actividad en los últimos 6 años, se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 5.6
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
Ingresos y egresos del servicio de limpieza de Vías
1985 - 1990 (En miles de colones)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989 ¹	1990 ²
Ingresos	180,0	190,3	196,6	256,3	434,0	310,0
Egresos	417,0	428,1	614,6	641,4	669,1	856,7
SALDO	(237,0)	(237,8)	(418,0)	(385,1)	(235,1)	(546,7)

FUENTE: Informes de ejecución presupuestaria 1985-88, junio 1989 y presupuesto 1990. Contraloría General de la República.

1 Cifras estimadas con base en el primer semestre.

2 Cifras según presupuesto ordinario.

Este servicio muestra egresos superiores a los ingresos en ¢2.059.700,00 para el período 1985-88

De los resultados deficitarios de este servicio, se deduce que urge la toma de decisiones para lograr el equilibrio financiero del mismo, para lo cual deben establecerse controles estrictos sobre su ejecución.

Cementerio:

La Municipalidad de Atenas cuenta con un cementerio el cual se encuentra ubicado en el distrito primero y cuenta con 32.442 m².

Se brindan los servicios de inhumación, exhumación, arrendamiento de terrenos para bóvedas particulares, limpieza, orden y mantenimiento de bóvedas y cruces y limpieza de instalaciones.

Un peón encargado del cementerio, brinda el mantenimiento del camposanto, y también se encarga de la apertura y cierre de las fosas.

Los montos vigentes que se cobran trimestralmente por los diferentes derechos, son como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 5.7
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
CEMENTERIO MUNICIPAL
MONTO TRIMESTRAL DE LOS DERECHOS 1990

CONCEPTO	MONTO (Colones)
DERECHO DE CEMENTERIO (PRIMERA CATEG 25 AÑOS)	7.000,00
DERECHO DE CEMENTERIO (SEGUNDA CATEG 25 AÑOS)	6.000,00
INHUMACIONES	100,00
EXHUMACIONES	400,00
MANTENIMIENTO DE BOVEDAS (ANUAL)	300,00
MANTENIMIENTO DE CRUCES (ANUAL)	150,00
CONSTRUCCION	7.500,00
VENTA DE CRUCES	400,00

FUENTE: Municipalidad de Atenas

Mantenimiento de parques

El mantenimiento de la limpieza y el ornato del parque central y zonas verdes se lleva a cabo por medio de un peón. El servicio comprende la recolección de la basura, la corta del césped, la poda de plantas y la eliminación de las malezas.

Se nos informó que el costo de este servicio no se está cobrando.

Mercado:

La Municipalidad cuenta con un Mercado Municipal, ubicado diagonal al antiguo liceo, en un terreno de 1,919 metros cuadrados, el cual cuenta con 32 locales alquilados.

Según estudio elaborado por el Departamento de Asistencia Técnica, en setiembre de 1989, el monto del ingreso que reporta el mercado para el año 1989, es de ¢378.000,00 mientras que los costos anuales ascendían a ¢1.174.820,00 de donde se desprende que este servicio reporta un déficit de ¢796.820,00 para dicho año.

El déficit mencionado representó un 68% de los costos anuales que generó dicha actividad para la corporación en 1989.

En virtud de lo anterior, el estudio en mención recomendó aumentar el precio mensual de alquiler por metro cuadrado, para cada uno de los próximos 5 años, como se aprecia en el cuadro siguiente, donde además se incluyen los precios aprobados por la municipalidad:

CUADRO No. 5.8
MUNICIPALIDAD DE ATENAS
MERCADO MUNICIPAL
PRECIOS DE ALQUILER POR METRO CUADRADO 1990-1994

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994
	PRECIO RECOMENDADO POR EL IFAM				
	¢151,00	¢161,00	¢173,00	¢186,00	¢201,00

PRECIOS APROBADOS POR LA MUNICIPALIDAD DE ATENAS

(calculados por metro cuadrado ponderado, para poder compararlos con los recomendados por el IFAM)

PARA EL QUINQUENIO 1990-1994:

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994
PRECIO	146,22	146,22	146,22	146,22	146,22

Para completar la información sobre los precios aprobados por la Municipalidad de Atenas a continuación se presenta un cuadro con el detalle de los nuevos precios por tipo de negocio para el quinquenio 1990-1994.

CUADRO Nº 5-9
 PRECIO APROBADO POR LA MUNICIPALIDAD DE ATENAS POR TIPO DE
 NEGOCIO (Sesión No. 213 DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1989)

No. DE LOCALES	TIPO DE NEGOCIO	ALQUILER MENSUAL	TOTAL (¢)
5	PULPERIAS	2.300,00	11.500,00
6	VERDULERIAS	2.000,00	12.000,00
6	CARNICERIAS	4.000,00	24.000,00
6	TIENDAS	4.000,00	24.000,00
1	JOYERIAS	3.000,00	3.000,00
1	PESCADERIAS	2.500,00	2.500,00
1	FONDA	3.000,00	3.000,00
1	COSMETICOS	2.000,00	2.000,00
2	SODA	2.000,00	4.000,00
1	BAZAR	2.000,00	2.000,00
1	VENTA DE ESPECIES	3.400,00	3.400,00
1	PESCADERIA, VERDULERIA Y VENTA DE QUESO	3.400,00	3.400,00
TOTAL 32 LOCALES			¢94.800,00

FUENTE: Estudio de costos y cálculo de alquileres de los locales del mercado municipal de Atenas 1990-1994 IFAM, y Acuerdo del Concejo Municipal de Atenas sesión extraordinaria No. 213 del 5 de diciembre de 1989.

Es claro que la diferencia entre los precios recomendados y los aprobados, constituye un factor clave en los resultados negativos que se producirán en los próximos cinco años, toda vez que la ley permite la recalificación hasta enero de 1995.

Terminal de buses:

La Municipalidad facilita instalaciones para la operación de una terminal de buses, la cual se encuentra ubicada en el costado norte del mercado.

El Administrador del Mercado se encarga de brindar el aseo al área asignada a los buses.

Las tarifas vigentes están incluidas dentro de la Ley de Patentes No. 7067 del 21 de agosto de 1987.

La estructura de sus costos se encuentra mezclada con la del mercado, por lo que es necesario individualizar sus resultados de operación, a efecto de lograr un análisis económico de esta actividad.

5.2 SERVICIOS DE COSTO NO RECUPERABLE

Instalaciones deportivas

La Municipalidad es propietaria del Estadio Municipal ubicado en el distrito I, un polideportivo y un gimnasio.

Dichas instalaciones son administradas de la siguiente forma:

El estadio, por el Comité de Deportes.

El polideportivo por un grupo de vecinos.

El gimnasio, por una junta administrativa.

Ninguna de estas instalaciones generan ingresos para la Municipalidad. Tampoco le generan costos en forma permanente.

5.3 OBRAS:

Entre las inversiones en obras más relevantes del período 1986-1990 se encuentran las siguientes:

CUADRO No. 5.10
MUNICIPALIDAD DE ATENAS PRINCIPALES OBRAS REALIZADAS
1986-1989

AÑO	DESCRIPCION	MONTO (en miles de ¢)
1986	Asfaltado camino San Isidro	100,0
	Mejoras camino Alto López Palmares antigua ruta 135	600,0
	Mejoras camino Atenas-Turrubares	73,5
	Mejoras caminos Bo. Jesús-Barroeta y reapertura camino Barroeta K. 51	90,0
	Bacheo calles del centro	1.450,0
	Asfaltado calles del centro	53,6
	Construcción parrillas y cajas registro	13,5

AÑO	DESCRIPCION	MONTO (en miles de ¢)
1987	Arreglo camino Río Grande-Balsa	90,0
	Pavimentación calles de Angeles y caserío de Fátima	49,9
	Reparación Palacio Municipal	49,9
	Acondicionamiento cementerio nuevo	99,9
	Conclusión polideportivo	96,4
1988	Pavimentación calle Flores-sector norte del polideportivo	75,2
1989	Pavimentación calles Morazán-Jesús centro y San Francisco	149,8
	Remodelación del parque y conclusión del Boulevard	6,4

FUENTE: Municipalidad de Atenas, octubre de 1989.

MUNICIPALIDAD DE ATENAS
 INGRESOS 1/
 PERÍODO: 1985-90
 (En miles de colones)

ANEXO NO. 1

CONCEPTO AÑOS	1985	1986	1987	1988	1989 ESTIMADO	1990 PREPROUESTA
INGRESOS TOTALES	14,534.0	9,962.3	9,932.2	11,478.3	13,848.6	18,076.5
INGRESOS CORRIENTES	7,434.2	5,648.5	5,898.6	7,968.2	10,642.3	9,161.3
Ingresos:	2,715.4	3,834.4	3,951.5	5,641.9	7,223.6	7,028.8
Territorial	1,755.9	2,844.5	2,361.1	3,736.3	4,321.5	5,011.6
Detalles de caminos	34.5	41.8	67.9	95.1	223.8	131.8
Contribución especial	142.1	134.7	221.5	311		
Destace de ganado (m.c.a y b)	11.5	21.1	16.2	5.8	13.6	12.6
Al azúcar	42.3	43.1	36.2	46.8	56.8	45.8
Timbres municipales	135.5	318.8	272.5	349.3	478.8	388.8
Patentes municipales	282.9	226.7	376.8	934.2	965.8	978.2
Patentes licores na. y ext.	15.2	15.3	14.2	13.7	17.8	14.3
Espectáculos públicos	61.2	124.2	181.1	71.7	132.1	182.8
A la construcción	388.7	454.5	465.9	298.5	482.6	355.8
Otros	4.4	4.3	3.3	4.1	5.8	3.5
Prestación de servicios:	2,961.9	721.4	768.4	1,375.3	2,348.5	1,488.8
Recolección de basura	223.7	249.6	342.6	568.7	913.6	663.6
Acueducto				144.1		
Limpieza de calles y baños	168.8	198.3	136.6	256.3	434.6	314.8
Cementerio	124.6	168.2	215.8	365.2	851.4	343.8
Alumbrado público	8.1	8.1	8.1			
Terminales de autobuses	51.4	9.2	9.2	16.2	9.9	9.8
Entrada estadio	21.8	24.5		7.2		
Serv. remunerado / personas	2,332.8					
Otros	71.1	87.8			93.4	75.8
Renta de activos:	421.7	589.4	636.1	527.6	747.6	563.2
Mercado	34.5	484.4	495.7	485.3	356.8	363.8
Edificios	27.5	37.5	28.5	17.8	46.8	35.2
Renta de activos financieros	48.2	64.5	74.9	95.3	337.4	126.2
Otros	14.5	3.8	186.8	13.5	5.6	77.8
Otros ingresos:	1,346.2	915.3	468.6	323.4	322.6	168.7
Venta de bienes	3.9	5.5	13.2	12.7	12.8	12.8
Explotac. minas y otros utilidades y particip.	575.9				8.3	
Transf. Sector Público 2/	737.5	739.9	356.1	195.6	54.3	37.6
Transf. Sector Privado	83.1	13.5	63.6	185.1	245.4	113.7
Otros	8.4	98.8	1.7	9.5	8.5	
INGRESOS DE CAPITAL	7,099.8	4,321.8	4,034.6	4,688.7	2,396.3	915.2
Venta de activos						
Recursos de crédito	3,665.8	1,369.7	2,088.8			
Transf. Sector Público 2/ superávit con dest. especif.	1,143.8	1,138.9	1,395.8	3,856.9	784.5	915.2
Superávit libre (deficit)	1,324.8	1,132.4	637.1	568.6	1,279.3	
Otros	96.4	628.8	21.7	985.2	336.5	

1/ Incluye partidas específicas.

2/ Comprende transferencias de vigencia anteriores y del ejercicio.

FUENTE: Contraloría General de la República. Informes de Ejecución Presupuestaria.

MUNICIPALIDAD DE ATENAS
EGRESOS POR PROGRAMA Y ACTIVIDAD 1/
PERIODO: 1985-90
(en miles de colonas)

ANEXO NO. 2

CONCEPTO / AÑOS	1985	1986	1987	1988	1989 ESTIMADO	1990 PRESUPUESTO
EGRESOS TOTALES	12,894.0	8,648.5	8,173.7	9,577.1	10,036.6	10,076.4
PROGRAMA I DIRECCION GENERAL DE LA POLITICA DE DESARROLLO MUNICIPAL	1,014.8	989.2	1,091.7	1,133.7	1,204.7	1,777.7
Legislación General				210.9	206.1	548.3
Dirección Ejecutiva				745.3	779.1	826.3
Secretaría General				176.9	219.5	305.3
Auditoría Municipal						77.8
PROGRAMA II ADMINISTRACION GENERAL	1,019.2	1,009.6	970.5	1,050.4	1,592.7	1,187.6
Recaudación, Custodia Rentas y Pagos				220.6	337.4	348.6
Administración Presupuesto y Contab.				593.8	1,044.8	576.9
Insp. Cobranza Rentas, Censo y Catast.				236.0	210.6	262.1
PROGRAMA III SERVICIOS COMUNALES	3,774.5	2,372.5	2,838.1	3,541.1	3,223.4	3,657.7
Aseo de vías y sitios públicos	417.0	420.1	614.6	641.4	669.1	856.7
Recolec. basura y aseo residencial	251.8	291.3	599.0	653.0	715.0	670.0
Admon. de merc. y Terminal autobuses	318.6	313.6	350.4	377.6	338.9	363.4
Control adjudic. transf. corrientes	520.9	1,292.0	1,000.2	1,716.5	1,476.2	1,767.6
Admon. de gimnasio y estadio	30.8	47.5	32.6	35.0	24.3	
Admon. de servicio de buses	400.0					
Otros servicios comunales	1,827.4		241.3			
Administración de Tajos				117.6		
PROGRAMA IV MANT. CONSERV. DE OBRAS Y BIENES	1,415.7	1,461.9	1,848.5	2,101.1	2,811.0	1,828.6
Mant. conserv. caminos vecinales	1,143.7	1,169.5	1,451.0	1,658.8	2,395.0	1,291.7
Mant. y conserv. de cementerios	177.0	167.6	204.1	242.6	227.9	300.7
Mant. y conserv. obras ornato	95.0	124.8	193.4	199.7	188.1	236.2
PROGRAMA V INVEST. DISEÑO Y CONTROL INVER. MIPLES.	5,669.8	2,815.3	867.5	1,090.1	1,204.0	1,624.8
Adquisición terrenos y edificios	559.0			242.0		304.9
Construcciones adiciones y mejoras	737.7	744.5	296.2	139.3		
Adquisición maquinaria y equipo	2,828.4	1,350.6				
Control adjudic. transf. capital	394.5	345.0	50.0	145.0		
Admon. del servicio de la deuda	1,150.2	375.2	521.3	563.8	1,204.0	1,319.9
PROGRAMA VI EGRESOS NO PRESUPUESTARIOS			557.4	660.7		
Partidas específicas			557.4	660.7		

1/ Incluye partidas específicas.

FUENTE: Contraloría General de la República. Informes Ejecución Presupuestaria.