



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

Inversión pública para el desarrollo local

*Autor:
Gustavo Gatica López*



INSTITUTO
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

Financiamiento del Desarrollo Territorial

Inversión Pública para el Desarrollo Local¹

Presentación

La realidad, características y necesidades que un país o cantón posee pueden determinar las aspiraciones colectivas que se deseen alcanzar. En un proceso en el que se definen las metas de desarrollo y bienestar que se aspira a lograr, el papel de los gobiernos central y municipal es fundamental dado que una de sus tareas fundamentales es la provisión de bienes a través de la inversión pública que ejecutan. Los gobiernos locales contribuyen de manera efectiva a logro de mejores y mayores niveles de bienestar de la población a partir de las distintas acciones que desarrollan en los territorios.

El presente material pretende contribuir a ampliar el marco comprensivo que tienen las personas funcionarias municipales sobre las inversiones públicas que llevan a cabo. El documento se estructura en cuatro partes. En la primera se ofrece una panorámica de la legislación existente que orienta o regula las inversiones públicas del gobierno central. La segunda parte, recopila la legislación atinente a las inversiones municipales. En la tercera parte se ofrecen algunos elementos que permiten comprender la importancia del papel del Estado y de los gobiernos centrales y municipales en los procesos de inversión pública. Finalmente en la cuarta parte, se ofrecen algunos ejemplos de indicadores que pueden servir de referencia para valorar el impacto y seguimiento de los procesos o proyectos de inversión que se llevan a cabo en las municipalidades.

Objetivo general

Fortalecer las capacidades de las personas funcionarias municipales del marco teórico y jurídico en el que se fundamentan los procesos de inversión pública y el papel en la creación de bienes y de mejora del entorno económico, social de los cantones.

Objetivos específicos

- a) Conocer las principales perspectivas teóricas acerca de la inversión pública como acción del gobierno central y de los gobiernos locales
- b) Identificar los principales instrumentos jurídicos que orientan la ejecución de las inversiones públicas en Costa Rica.
- c) Reconocer el papel del gobierno local en los procesos de inversión pública para el desarrollo local.
- d) Conocer algunos indicadores que pueden servir de referencia para valorar el impacto y seguimiento de los procesos o proyectos de inversión que se llevan a cabo los gobiernos locales.

1 Documento elaborado por Gustavo Gatica López

Índice de contenidos

Página

1.	Perspectivas teóricas en torno a la inversión pública	3
1.1.	Las políticas públicas como acción del Estado	3
1.2.	El papel del Estado, los niveles de gobierno y la provisión de bienes públicos	3
2.	Aspectos jurídicos que regulan las inversiones públicas en el país	8
2.1.	Leyes y decretos relacionadas a las inversiones públicas del gobierno central	8
2.1.1.	Ley de Planificación Nacional (Ley 5525)	8
2.1.2.	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131)	9
2.1.3.	Decreto N° 37735-PLAN Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación	10
2.1.4.	Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública No. 34694-PLAN-H	12
2.1.5.	Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP)	15
3.	Aspectos jurídicos que regulan la inversión de los gobiernos municipales para el desarrollo local	19
3.1.	Código Municipal	19
3.2.	Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley 8114)	21
3.3.	Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional (Ley 7755)	22
3.4.	Ley General de transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801)	24
3.5.	Ley Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (Ley 9329)	25
3.6.	Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Ley 6043)	26
4.	Metodología para construir indicadores para medir el impacto de la inversión pública en el desarrollo local	28
5.	Glosario	31
6.	Bibliografía	32

1. Perspectivas teóricas en torno a la inversión pública

1.1. Las políticas públicas como acción del Estado

La política pública, en su concepción más básica es una acción de intervención del Estado que vincula los recursos de los cuales dispone y las aspiraciones de bienestar que define a través de contratos sociales. En el marco de sociedades democráticas, la identificación y elaboración de las políticas públicas es delegada a actores, mediante procesos de participación y de elección (principio de legitimidad) que son supervisados por instituciones que deben de tener una plena autonomía e independencia. Las políticas públicas responden a acuerdos o contratos sociales que un grupo humano ha establecido a través de un proceso normado, esto es, tanto los valores que la mueven (justicia, equidad o solidaridad), como los fines y metas que desea alcanzar: erradicar la pobreza y sus causas; fortalecer las capacidades de sus habitantes, promover mayor competitividad del país o crear un entorno económico propicio para la inversión privada.

Ortegón Quiñones (2008), distingue las características de una política pública:

- a) Estabilidad: cuán estable es en el tiempo.
- b) Adaptabilidad: cuán ajustable puede ser una política cuando fallan o cambian las circunstancias.
- c) Coherencia y coordinación: en qué medida es compatible con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación.
- d) Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- e) Orientación hacia el interés público: en qué medida se orienta hacia el interés público.
- f) Eficiencia: en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales (Ortegón Quiñones (2008. p. 32).

Una política pública traza el horizonte al que se aspira llegar, integra las acciones necesarias para llegar al lugar que se ha previsto, estima los recursos que se requieren; identifica cuáles son las prioridades en términos de inversión pública y los territorios en los que se pretende impactar. Asimismo incluye la evaluación de los impactos de la inversión que se realice.

1.2. El papel del Estado, los niveles de gobierno y la provisión de bienes públicos

Dentro de las funciones clásicas del Estado suelen citarse de forma general el resguardo de la seguridad del país, la protección de los derechos reconocidos a las personas, la construcción de infraestructura, la promoción de mejores condiciones de vida y bienestar para sus habitantes y la creación de condiciones para la actividad económica. En las últimas tres décadas y con una fuerte influencia de las políticas económicas neoliberales, el papel del Estado se ha dirigido prioritariamente a realizar reformas que permitieran una expansión de los mercados, una mayor participación de la actividad privada en la mayoría de actividades económicas y una creciente disminución de la presencia del Estado. Estas reformas asignaron un papel relativamente limitado al Estado promoviendo su participación en aquellos sectores en los cuales el mercado no fuera eficiente o la actividad no fuera rentable.

Algunas tareas fundamentales a cargo del Estado como la redistribución de los ingresos a partir de políticas tributarias progresivas (donde contribuyen más quienes tienen ingresos o rentas más altas) o la construcción de infraestructura que simultáneamente mejorara las condiciones de vida de las personas y generara un entorno de mayor competitividad, tuvieron serias limitaciones para alcanzarse. En el caso costarricense, los avances en la mejora de indicadores sociales (el ejemplo más claro la disminución de la pobreza) o la ampliación de la infraestructura del país lograda durante el período de 1950-1980 tuvo una fuerte contracción a partir de la década de los años noventa. Por una parte comienza un progresivo y peligroso incremento de la desigualdad social (medida por ejemplo a través del coeficiente de Gini) y por otra, se constata la insuficiencia de la infraestructura pública existente (la infraestructura vial es una de las expresiones de ello).

En el contexto de América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2014) ha señalado que la igualdad (antítesis de la desigualdad y la exclusión) se convierte en una aspiración central de la agenda social y económica de la región. El Estado a través de las políticas públicas para promover cambios estructurales que permitan lograr y alcanzar esta aspiración. Esto requiere articular las políticas macroeconómicas, industriales, sociales y de inversión (CEPAL 2014, p. 38). Trasladar el centro de atención al tema de la igualdad, supone un cambio en el rol que ha jugado en los últimos años el Estado como promotor de la actividad económica.

Enfocarse en atender el tema de la desigualdad como una de las tareas prioritarias del Estado es una apuesta por ampliar el sentido de pertenencia de las personas con la sociedad de la que forman parte, que tengan condiciones para vivir, usando la expresión de Amartya Sen, una vida que merezca la pena vivirse. Lo anterior requiere una revalorización del papel del Estado. Al respecto la Medina Vásquez et al. (2014) sugiere tres valores para un nuevo papel del Estado:

“En primer lugar, el valor del interés general y de la provisión de bienes públicos. Cuando la sociedad queda reducida a un entramado de relaciones privadas y la acción pública pierde todo propósito social, el Estado se desprestigia y sus funciones se reducen ya no a proveer bienestar, sino a exigir obediencia de sus ciudadanos.

En segundo lugar, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, de tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional.

En tercer lugar, se encuentra el valor de la política y de la voluntad ciudadana en la toma de decisiones mediante las instituciones de la democracia. La voluntad ciudadana debe ser construida y preservada como bien común que debe ser cuidado por las instituciones del Estado” (2014, p. 127).

Estos valores pueden contribuir a resignificar el papel del Estado. Por una parte, reconocen su importancia en la provisión de bienes públicos (frente a la lógica neoliberal que propone que sea preferentemente el capital privado quien se encargue de la provisión de bienes y servicios pues es más eficiente). Le asignan la conducción estratégica con un papel prospectivo y ello, en el marco de sociedades democráticas con instituciones que garantizan procesos de elección popular. Es claro que el papel del Estado va mucho más allá que ello, pero valga tomar estos valores como punto de partida para una revalorización del Estado.

La resignificación del Estado pasa también por una revalorización de los niveles de gobierno. En particular los gobiernos locales, sin perder de vista las transformaciones mencionadas previamente, son

el nivel de gobierno que está más cerca y conoce mejor las necesidades existentes en los territorios, con lo cual se ubica en una inmejorable posición para liderar procesos de inversión que contribuyan a mejorar la equidad social y el sentido de pertenencia de las personas.

En este marco puede sugerirse que la *inversión pública para el desarrollo local* es el conjunto de recursos públicos de los que dispone el Gobierno Central y prioritariamente el Gobierno Local destinados a la creación de capacidades (formación de capital humano y físico) que permite construir un entorno económico-social con equidad, ambientalmente sostenible y que promueve la actividad empresarial, mejorando continuamente las condiciones de vida de quienes viven en el territorio.

La provisión de bienes públicos

La provisión de bienes públicos se lleva a cabo a través de procesos de inversión. Es de interés, conocer algunas razones que la literatura económica ha elaborado para argumentar de por qué la provisión de bienes y la ejecución de inversión pública es una tarea ineludible de la gestión pública (nacional o local)

Sanz Mulas (2015) recoge un conjunto de funciones que tradicionalmente se asignan al Estado:

- Las funciones que en relación a la estabilidad y el crecimiento económico se le asignan.
- La producción-provisión de bienes y servicios derivados de la existencia de los llamados fallos del mercado así como las funciones de regulación en ciertos mercados.
- Las políticas de redistribución de renta.
- Las políticas ligadas a la aparición de nuevos derechos (2015, p. 11).

La inversión pública despliega su potencial al proveer bienes y servicios que satisfacen las necesidades no individuales, sino colectivas en primer lugar. De esta forma contribuye a la cadena de valor público. En segundo lugar, cuando contribuye a dar soporte o sustento al logro de objetivos de desarrollo, sean nacionales, regionales o locales.

Por otra parte, la teoría económica y la llamada economía del sector público nos ofrecen dos aspectos que pueden ser claves para el análisis de las inversiones públicas. El primer aspecto tiene que ver con la identificación de algunas razones económicas que justifican la inversión pública. El segundo aspecto tiene que ver con la interrogante acerca de cuál es el nivel óptimo de inversión pública que un gobierno debe llevar a cabo. Recuperamos estos dos aspectos dado que permiten tener elementos para la discusión en el tanto no es un tema cuyos alcances estén ya definidos o agotados.

Algunas de las razones económicas que justifican que los gobiernos realicen un determinado nivel de inversión o dotación de bienes públicos son las siguientes:

- Que las inversiones tengan un determinado impacto que pueda medirse o cuantificarse en el bienestar de las personas, de una comunidad o de un país.
- El impacto en la creación de condiciones de competitividad, en la creación de capacidades y en la redistribución de los ingresos.
- Es la acción que permite ejecutar los ingresos por impuestos que pagan los ciudadanos. Teóricamente, una mayor inversión pública genera mejores estímulos para el pago de

impuestos.

- En el caso de las municipalidades toda inversión pública realizada aumenta el atractivo de vivir en un determinado municipio lo que eleva el valor de la tierra, de los alquileres, puede promover incrementos en los niveles de construcción y se convierte en atractivo para la atracción de empresas que pueden invertir en el municipio.

Pero también surgen consideraciones acerca de cuál es el nivel óptimo de inversión pública deseable que un gobierno debe ejecutar. Stiglitz (2011) señala que las decisiones sobre el nivel de bienes públicos son tomadas por los poderes públicos y no por los ciudadanos, por lo tanto, el que la producción se encuentre o no en este punto depende de la naturaleza del proceso político (2011, p. 169). Es decir, que la decisión acerca de cuál es el nivel óptimo no es solo una decisión económica que tenga que ver con el presupuesto y los ingresos que un gobierno o una municipalidad tenga. Lo anterior es importante, pero también lo es la dimensión política que está condicionada a su vez por quién y qué preferencias de inversión tenga quien lidere la gestión pública nacional o local. También por el tipo de acuerdos político-sociales que se lleven a cabo para la priorización o no de la inversión pública.

En el caso de la asignación de recursos para inversión, el Estado actúa de forma diferente a la asignación de recursos que hace el sector privado. En el caso de este sector, el mercado y el sistema de precios dan incentivos a las empresas para que produzcan los bienes que las personas están dispuestas a comprar. En el caso del sector público las decisiones sobre la asignación de los recursos se toman de una forma diferente. Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan a su vez un presupuesto público y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos Stiglitz (2011, p. 182). Esto último es determinado -como ya fue señalado- por las preferencias o prioridades que tenga el partido político que está al frente de la administración.

Con un planteamiento cercano Sanz Mulas (2015), indica que

:

“La producción pública, a diferencia de la del mercado, no va dirigida a la satisfacción de una necesidad del consumidor que individualmente intercambia en el mercado a través de la transferencia de renta en cada operación entre particulares. La producción pública va dirigida (en la mayor parte de las ocasiones) al ciudadano como colectivo, y no en función de una transferencia de renta en cada operación, sino a través de un mecanismo de financiación de la producción de los bienes y servicios públicos, que no se realiza individualmente sino colectivamente al margen de cada transacción” (2015, p. 14).

Por otra parte, la teoría económica ha buscado establecer cuál es el nivel óptimo de inversión pública que debe realizarse. Algunos argumentos planteados son los siguientes:

- La relación entre uso óptimo de los recursos y beneficio social.
- Las necesidades técnicamente identificadas sea por la administración central o por los gobiernos locales.
- La contribución que pueda hacer para corregir asimetrías regionales o territoriales.
- La respuesta pronta y eficaz a las necesidades de los habitantes.
- El nivel de coordinación entre las instituciones del gobierno central y las municipalidades.

Si bien pueden encontrarse argumentos económicos acerca de la importancia de la provisión de bienes públicos a través de la inversión que lleva a cabo el gobierno (central o local), estos argumentos pasan a tener un carácter de instrumento o medio respecto de las metas y fines de desarrollo y bienestar que un país, un cantón o municipio han trazado para alcanzar. Un nivel óptimo de inversión pública será aquel que contribuya más eficazmente a alcanzar lo más pronto posible tales fines que a través de acuerdos sociales, un grupo o un país han definido. Esto mismo es expresado por Sanz Mulas (2015):

“El valor del producto privado es el precio de mercado al que se vende el bien. No son los costes, que es otra cosa... En el caso del sector público esa transacción de renta directa con el consumidor no se produce, y por lo tanto, no se genera de esa manera el valor... la producción pública encuentra su valor precisamente en el logro de los objetivos y metas que colectivamente hemos decidido que queremos alcanzar con la intervención del sector público. Esto es, si los productos sirven para alcanzar estos objetivos tienen valor público, si no, no crean ese valor. Esa vinculación es al que da sentido a la asignación de medios (factores productivos) que se ha producido a través de la decisión presupuestaria, no solamente al menor coste financiero, sino al menor coste social (Sanz Mulas 2015, p. 17).

En el plano local también ocurre que “el valor de los productos se relaciona con la satisfacción de necesidades que se han decidido colectivamente” (Sanz Mulas 2015, p. 14). Con otras palabras, no son las preferencias de cada individuo las que deciden la producción de bienes y servicios públicos, sino las necesidades que han sido identificadas por los ciudadanos a través de los mecanismos que la democracia ha instituido para ello.

Actividad 3

Después de haber leído la tercera parte de este material, le invitamos a que con sus palabras, brevemente argumente sobre por qué es importante la inversión pública en su municipalidad. Sugiera al menos dos razones

2. Aspectos jurídicos que regulan las inversiones públicas en el país

Costa Rica posee un marco jurídico que regula lo concerniente a las inversiones públicas. Dado que el país reconoce dos niveles de gobierno: el central y los gobiernos locales (municipales o cantonales), hay un marco legal que define los alcances de las inversiones según el nivel de gobierno. Dentro del gobierno central, se cuenta con una amplia reglamentación de los procesos de inversión pública elaborada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Este ministerio implementa el Sistema Nacional de Inversión Pública. En el caso de los gobiernos locales, el instrumento principal que guía los procesos de inversión es el Código Municipal. Debido al principio de autonomía municipal (Constitución Política artículo 170, Código Municipal artículo 4), las Municipalidades no forman parte del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En el presente apartado se presentarán los principales instrumentos que regulan la inversión pública, según los dos niveles de gobierno a los que hemos hecho referencia.

2.1. Leyes relacionadas a las inversiones públicas del gobierno central en Costa Rica

El marco jurídico e institucional que orienta la planificación, ejecución y evaluación de las inversiones públicas que llevan a cabo las instituciones del gobierno central nos remite a la Ley de Planificación Nacional (Ley 5525), del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto N° 37735-PLAN) y del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (No. 34694-PLAN-H). A continuación haremos una revisión de este conjunto de instrumentos.

2.1.1. Ley de Planificación Nacional (Ley 5525)

A partir del año 1974 Costa Rica estableció un Sistema Nacional de Planificación a través de la Ley de Planificación Nacional (Ley 5525) y sus reformas. Asimismo, cuenta con una actualización del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 24 de junio del 2013). Ambos instrumentos, tienen como propósito consolidar una estrategia de planificación nacional a partir de la acción de las distintas instituciones de gobierno.

La Ley de Planificación Nacional, establece en su artículo 1, los objetivos del Sistema Nacional de Planificación, a saber:

1. Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
2. Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
3. Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

A efectos de presentar el marco jurídico que regula lo relativo a inversiones públicas en el país, ha de comprenderse que ello debe estar alineado a los objetivos establecidos por la Ley 5525 en tanto contribuyen a alcanzar los objetivos del Sistema Nacional de Planificación Nacional.

Esta Ley, define los organismos que componen el Sistema Nacional de Planificación (artículo 3). Estos

son: a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

El artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional-reformado por el artículo 126 inciso f) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos señala que:

"Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo".

Esto no aplica a las municipalidades ya que éstas no están sujetas a ningún tipo de control político o económico de parte del gobierno central (al respecto puede verse el análisis de la Sala Constitucional en la Resolución No. 5445-99 de las 14:30 horas, del 14 de julio de 1999).

Por su parte, el artículo 10 de la Ley establece que "La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo". Es decir, todo proyecto de inversión, de acuerdo a las características que se mencionan, ha de tener la aprobación del Ministerio de Planificación.

Vista en perspectiva, la Ley de Planificación Nacional, ofrece un marco general para orientar las inversiones públicas que realiza el gobierno central. Este conjunto de inversiones, según lo que plantea la Ley, tendrían que tener un alto nivel de armonización con los Planes Nacionales de Desarrollo y con las acciones que llevan a cabo las distintas instituciones de gobierno. A continuación se presenta los detalles más relevantes del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.

2.1.2. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131)

El artículo 4 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos establece la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

La Ley establece que "para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital" (artículo 6).

El artículo 7 establece que deben de tomarse en cuenta las técnicas de formulación presupuestaria:

“En la formulación de los presupuestos, se utilizarán las técnicas y los principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución. Para ello, deberán atenderse elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución”.

Esta Ley ofrece un marco general para la elaboración de los presupuestos públicos. Dos orientaciones de interés que se desprenden de ella son: la primera que los presupuestos públicos (incluyendo los de las municipalidades deben de tener una relación: plan operativo, presupuesto y fuente de financiamiento. A pesar de lo obvio que ello pueda parecer, tal relación implica un proceso de planificación de corto, mediano y largo plazo. De acuerdo a lo que nos interesa, la planificación de la inversión pública a nivel local ha de tomar en cuenta ello como principio que permita una mejor gestión y administración de los recursos para lograr mejores y más eficaces resultados.

Una segunda y clara orientación es la de no financiar gastos corrientes o de operación con ingresos de capital, es decir, ingresos que tienen como finalidad la creación de bienes que permiten producir otros bienes. Si bien parece algo evidente, en no pocos casos, ello se convierte en una tentación por la disponibilidad de los recursos.

2.1.3. Decreto N° 37735-PLAN Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

Este Reglamento, según lo establece el artículo 1, tiene como propósito: “regular la constitución, organización, funciones, y relaciones del Sistema Nacional de Planificación, como conjunto articulado de instituciones públicas, subsistemas y normativa, bajo la dirección política de la o el Presidente de la República y la rectoría técnica de MIDEPLAN, para definir acciones vinculantes que potencien el desarrollo del país, con participación ciudadana”. El ámbito de aplicación son todas las instituciones del sector público con excepción de los órganos o entes con autonomía política o independencia garantizada constitucionalmente (artículo 3), como es el caso de las municipalidades.

En su artículo 2, ofrece dos definiciones de la mayor importancia para este documento. En primer lugar la de Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), conceptualizándolo como “una base de datos de proyectos de inversión pública actualizada, independientemente de que se encuentren en las fases de preinversión, inversión u operación, que tiene como propósito fundamental proveer información para la toma de decisiones sobre el avance de los proyectos de inversión por las instituciones públicas”. Esta base de datos, registra todos los proyectos de inversión de las instituciones públicas y en casos extraordinarios, algunos proyectos ejecutados por municipalidades del país (ver cuadro 1).

En segundo lugar ofrece una definición de inversión pública. Esta se asume como el “conjunto de recursos públicos destinados a mantener o incrementar el capital físico y la capacidad del recurso humano que cada institución ejecuta con sujeción a las metas y a las políticas enunciadas en los instrumentos de planificación vigentes y que proporciona, bajo la modalidad de proyectos, una ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que facilite su identificación, ejecución y evaluación”. Si bien es la definición que se utiliza como referencia para las instituciones del gobierno central, será también la que se siga en el presente

documento.

Este Reglamento incluye un capítulo (VI) en el que describe un subsistema dedicado a inversiones públicas. Este tiene como finalidad “lograr una utilización óptima de los recursos públicos que se destinan a la inversión pública para el cumplimiento de los objetivos estatales, conforme con criterios de economía, efectividad, gradualidad y calidad de los proyectos de inversión (artículo 44).

Las funciones del subsistema de inversiones públicas se describen en el artículo 46 y se presentan a continuación:

- a) Promover en las instituciones la implementación de técnicas de identificación, análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública.
- b) Realizar la programación anual y plurianual de las inversiones públicas, en los diferentes niveles de planificación.
- c) Administrar el BPIP, identificando prioridades.
- d) Velar por la efectividad de la inversión pública.
- e) Promover y velar por el uso adecuado de los recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública.
- f) Priorizar los proyectos de inversión pública, con énfasis en los que se financien mediante endeudamiento externo e interno.
- g) Proveer información suficiente y precisa sobre el uso de los recursos públicos en la inversión pública.
- h) Proveer lineamientos, metodologías y procedimientos para ordenar los procesos de inversión pública, bajo criterios de efectividad y simplificación de trámites.
- i) Promover la capacitación en materia de inversión pública.

Estas funciones están orientadas a promover la coordinación, articulación y coherencia de las inversiones del sector público, algunas de estas funciones, tendría que llevarse a cabo en la ejecución de inversiones que llevan a cabo los gobiernos locales.

Un órgano de este subsistema es la Comisión Nacional de Inversiones Públicas que según el artículo 49 del Reglamento está “integrada por las o los jefes o sus representantes de MIDEPLAN, del Ministerio de Hacienda, del Banco Central de Costa Rica y del Ministerio de la Presidencia. La Comisión será presidida por MIDEPLAN, quien tendrá a cargo, asimismo, la Secretaría Técnica de la Comisión”.

Entre otras funciones, esta comisión realiza las siguientes funciones:

- b) Definir lineamientos sobre la asignación y ejecución de recursos en inversión pública, así como los parámetros para la valoración de beneficios y costos que deberán aplicar todas las instituciones públicas para la formulación y programación de sus proyectos de inversión.
- c) Coordinar la programación económico-financiera de la inversión pública y el control de su ejecución.
- d) Coadyuvar en la coordinación de la programación presupuestaria de inversiones públicas, proponiendo lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación de presupuestos de inversión pública (artículo 50, incisos b, c y d).

El subsistema de inversiones contempla asimismo un proceso de presupuestación de inversiones (artículo 52); regulaciones sobre inversiones con endeudamiento público (artículo 53) y, las fuentes y modalidades de financiamiento de las inversiones (artículo 54).

2.1.4. Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública No. 34694-PLAN-H²

Este reglamento indica en sus considerandos que tomando en cuenta que en Costa Rica el Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha sido creado para orientar; conciliar y armonizar las políticas y acciones de las diversas instituciones públicas en la formulación de los Planes Operativos Institucionales, a la luz de los objetivos y estrategia de desarrollo del Gobierno y con arreglo a la legislación respectiva; por lo que establece que “el Sistema Nacional de Inversión Pública forma parte del Sistema Nacional de Planificación y su implementación y operación estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el objetivo de lograr una utilización óptima de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos estatales, apegado a los principios de economía, eficiencia, eficacia, gradualidad y calidad de la inversión” (artículo 1).

El reglamento define el Sistema Nacional de Inversión Pública como “el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental” (artículo 2). Esta definición permite delimitar los linderos del Sistema Nacional que alcanzan a las instituciones del gobierno central y a las instituciones descentralizadas con lo cual y respetando la autonomía correspondiente, no incluye a las municipalidades.

Los objetivos específicos del Sistema Nacional de Inversión Pública, se plasman en el artículo 5 y son los siguientes:

- a. Lograr que los recursos públicos que se destinan a inversión pública rindan el mayor beneficio económico-social y ambiental al país.
- b. Implementar un sistema integral de análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública, siguiendo el ciclo de vida de los proyectos.
- c. Programar y administrar eficientemente la inversión pública.
- d. Proveer información suficiente y de calidad para la toma de decisiones sobre inversiones.
- e. Fortalecer la capacidad de todo el sector público en los procesos de formulación y programación de la inversión pública, así como en la evaluación socioeconómica, ambiental, de gestión de riesgo de desastres y ejecución física y financiera de los proyectos de inversión.
- f. Facilitar la programación anual y plurianual de las inversiones públicas.
- g. Mantener un inventario actualizado de todos los proyectos de inversión pública.

Un aspecto relevante de este reglamento es que provee de una serie de definiciones que son a la vez, el marco de referencia conceptual oficial en materia de inversiones en Costa Rica. Estas definiciones se despliegan en el artículo 6 y son las siguientes:

2 Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63781&nValor3=73579&strTipM=TC

- a) Inversión pública: conjunto de recursos de origen público, destinado a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar, como parte de las políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que proporcione la ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que faculte su identificación, ejecución y evaluación.
- b) Inversión en capital fijo: uso de recursos públicos para la adquisición de bienes duraderos capaces de producir otros bienes y servicios. Se incluyen dentro de estos: maquinaria y equipo para la producción, comunicaciones, transporte, edificios, obras de infraestructura como carreteras, puentes, proyectos hidroeléctricos y adiciones o mejoras a estos activos fijos destinados a prorrogar su vida útil o su capacidad de producción.
- c) Inversión en capital humano: inversión en acciones dirigidas a mejorar, capacitar, entrenar o preparar al sector público con la finalidad de incrementar su productividad.
- d) Proyecto: es el conjunto de procedimientos y actividades planificadas y relacionadas entre sí que permiten ejecutar una inversión pública y cuyos componentes están vinculados como una unidad funcional, el cual permite dar una solución integral a una necesidad o exigencia social, promover el desarrollo o mejorar la prestación de un servicio o actividad pública.
- e) Programas de inversión institucionales: son los que están integrados por un conjunto de proyectos que persiguen un objetivo común.
- f) Proyectos nuevos: son aquellos que no cuentan con un contrato vigente para los dos últimos ejercicios presupuestarios para una etapa del ciclo de vida del proyecto de inversión.
- g) Proyectos de arrastre: son aquellos que cuentan con compromisos contractuales vigentes para el ejercicio presupuestario en curso y deban ser ejecutados en dos o más períodos.
- h) Proceso de inversión pública: es el conjunto de actividades y tareas, sistematizadas en el SINP, destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, mediante cualquier forma de financiamiento.
- i) Ciclo de vida: es el proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados. El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas. Las tres fases con sus respectivas etapas en el ciclo de vida de un proyecto de inversión son:
 - i) Preinversión: Comprende la elaboración del perfil y los estudios de prefactibilidad y de factibilidad y el diseño, que abarcan todos los análisis que se deben realizar sobre un proyecto desde que el mismo es identificado a nivel de idea y los estudios que se hagan hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono. Es esencialmente una fase de estudio en la cual se debe determinar la conveniencia de implementar o no el proyecto que se está analizando y cuenta con cinco etapas, a saber: idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño.

ii) Ejecución: comprende las etapas de financiamiento, licitación o adjudicación y ejecución.

iii) Operación: es la fase de funcionamiento del proyecto, donde éste se pone en marcha para generar los bienes y servicios previstos en la preinversión.

Como puede verse, el artículo anterior además de definir la inversión pública, distingue entre inversión en capital físico y capital humano. Estas distinciones se retomarán más adelante, cuando se proponga una definición de inversión aplicada al ámbito local-territorial.

El reglamento ofrece un conjunto de ocho etapas en los procesos de inversión pública. Estas son descritas en el artículo 7 y se presentan a continuación:

- a) Identificación de la necesidad social o problema del servicio o actividad pública;
- b) Formulación y evaluación ex ante del proyecto;
- c) Análisis técnico-económico del proyecto, ambiental y vulnerabilidad ante riesgo de desastres;
- d) Autorizaciones respectivas según normativa legal vigente;
- e) Priorización de los proyectos inversión;
- f) Asignación presupuestaria al proyecto;
- g) g) Ejecución del proyecto;
- h) Seguimiento y evaluación ex post del proyecto.

El proceso anterior es claramente el ciclo de un proyecto de inversión pública según puede verse en literatura especializada (Ortegón 2008; CEPAL 2005).

El reglamento señala qué ámbitos quedan excluidos de ser tomados en cuenta del Sistema Nacional de Inversión Pública, a saber los procesos de reestructuración, los subsidios, ayudas, transferencias, incentivos a los administrados que sean autorizados legalmente como actividad ordinaria de los órganos u entes públicos sujetos al SNIP. Tampoco se estimará como inversión las solicitudes de financiamiento para actividades que correspondan expresamente a gasto corriente o de operación de la institución formulante (artículo 15). Estos criterios son relevantes pues ayudan a tener claridad acerca de qué puede o no, contabilizarse como inversión pública.

Otros aspectos relevantes de este reglamento son: los contenidos y requerimientos de las normas de inversión (artículo 18); la identificación (nombre y registro) de los proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (artículo 19); la presentación de los proyectos (artículo 21); los proyectos rechazados (artículo 22) y el archivo de los proyecto (artículo 23).

Debe mencionarse que el Poder Ejecutivo ha emitido algunos decretos relacionados a las técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública (Decreto No. 35374-PLAN, del 20 de julio del 2009) y el Reglamento para gestionar la autorización para la contratación del crédito público del gobierno de la república y entidades públicas (Decreto 35222-H, del 02 de marzo del 2009). En el caso de este último, exceptúa a las municipalidades (artículo 10, inciso 4)

2.1.5. Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP)

De acuerdo al sitio web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

“el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) es un componente del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y está constituido por todos los proyectos de inversión pública, debidamente sistematizados que han elaborado las instituciones públicas como parte del cumplimiento de sus funciones legalmente establecidas, que se traducen en la programación institucional y en los procesos presupuestarios que son parte del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo”³.

Además se constituye como una “base de datos de los proyectos de inversión pública, independientemente de la fase de inversión en que se encuentran. El BPIP es administrado por la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN, con el apoyo de las Unidades de Planificación Institucionales, siendo un componente del SNIP que provee información actualizada para la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión en proceso de ejecución por las entidades públicas” (MIDEPLAN 2009, p. 20). Su importancia radica en que se convierte en un registro de las distintas iniciativas de inversiones (proyectos) que puede permitir la comparabilidad, la evolución, el desempeño y seguimiento de las inversiones públicas del gobierno central.

¿Cuáles son los tipos de proyectos de inversión pública reconocidos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP)? El Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) reconoce dos tipos de proyectos de inversión: los que forman capital fijo y los que no forman capital fijo.

- Proyectos que forman capital fijo. Son aquellos que destinan recursos públicos para la adquisición de bienes duraderos capaces de producir otros bienes y servicios. Se incluyen dentro de estos: maquinaria y equipo para la producción, comunicaciones, transporte, edificios, obras de infraestructura como carreteras, puentes, proyectos hidroeléctricos y adiciones o mejoras a estos activos fijos destinados a prorrogar su vida útil o su capacidad de producción.
- Proyectos que no forman capital fijo. Son aquellos que destinan recursos públicos para ejecución de proyectos de fortalecimiento del capital humano institucional, que contempla acciones dirigidas a mejorar, capacitar, entrenar o preparar al talento humano del sector público con la finalidad de incrementar su productividad (MIDEPLAN 2009, p. 21).

La distinción principal entre ambos proyectos radica en que los primeros contribuyen directamente a la creación de bienes de capital (infraestructura) que son permanentes en el tiempo, son tangibles y contribuyen a aumentar el acervo de bienes del que dispone un país o un municipio con lo que se espera impactar en la calidad de vida y en el bienestar de las personas (por ejemplo, cuando se construye infraestructura social), al tiempo que mejora “la competitividad” del país o municipio (por ejemplo, cuando se construye una carretera, un puente, un puerto, por citar algunos). Por su parte los

3 Información disponible en: <http://www.mideplan.go.cr/mideplan/estructura-tematica/164-sistema-nacional-de-inversion-publica/banco-de-proyectos-de-inversion-publica>

proyectos que no forman capital fijo, contribuyen de forma indirecta a la formación de capital fijo, en tanto coadyuvan a incrementar el talento humano que lidera los proyectos de inversión pública.

Otros conceptos que ofrece MIDEPLAN (2009), son los siguientes:

- **Financiamiento:** recursos que tienen el propósito de cubrir las necesidades derivadas de los ingresos corrientes y de capital para ejecutar un proyecto de inversión.
- **Fuentes de financiamiento:** son entidades o mecanismos nacionales o internacionales que proporcionan recursos apoyo financiero para la implementación de proyectos de inversión pública.
- **Gasto corriente:** erogación que realizan las entidades públicas que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.
- **Impacto:** son los resultados favorables o desfavorables que se obtienen con la ejecución de un proyecto.
- **Proyectos sociales:** conjunto de actividades planeadas para desarrollar acciones orientadas a obtener impactos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, por lo que se busca la rentabilidad social por los actores interesados en la ejecución de estos proyectos”.

De forma global, ha de señalarse de este primer apartado que existe un marco legal e institucional que orienta los procesos de inversión pública desde el gobierno central. La Ley de Planificación Nacional tiene como uno de sus objetivos intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país. Esta ley promueve que los programas de inversión pública sean compatibles con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo al principio de autonomía municipal reconocido constitucionalmente, los alcances de la Ley y del Sistema de Planificación así como del Sistema Nacional de Inversión Pública no incluyen a las municipalidades. Debe señalarse sin embargo que en el caso del Banco de Proyectos de Inversión Pública, se inscriben en este, los proyectos de inversión municipal que tengan como requisito tener el visto bueno de MIDEPLAN en razón del tipo de financiamiento que requieran. En estos casos, un requisito son los estudios de preinversión.

De acuerdo a la información proporcionada por MIDEPLAN en el Banco de Proyectos de Inversión se encuentran actualmente algunos proyectos ejecutados por las municipalidades (cuadro 1) y que han requerido financiamiento externo. También se inscriben proyectos cuya ejecución tiene un impacto esperado mayor a los límites del cantón.

Para las personas funcionarias de las municipalidades, conocer el marco jurídico e institucional que orienta la identificación, formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión pública puede ser de utilidad por los siguientes aspectos:

- Permite tener claridad conceptual acerca de definiciones como inversión pública, inversión en capital fijo o inversión en capital humano.
- Conocer criterios para la priorización de la inversión pública y su conexión con los planes nacionales de desarrollo.
- Conocer los lineamientos, metodologías y procedimientos para ordenar los procesos de inversión pública.

- Tener una idea del ciclo de vida de un proyecto de inversión pública.

A continuación se presenta un cuadro que ejemplifica acerca de proyectos registrados actualmente en el Banco de Proyecto de Inversión de MIDEPLAN.

Cuadro 1
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Proyectos Municipales registrados en el Banco de Proyectos de Inversión a noviembre 2015

Municipalidad	Título del Proyecto	Objetivo
Corredores	Construcción del puente vehicular sobre el Río Corredor y construcción de puente vehicular sobre Quebrada Umaña, ambos en la comunidad de Bajo de los Indios	Mejorar la conectividad, transitabilidad, seguridad y nivel de servicio del camino con código 6-10-002 de la red vial del cantón de Corredores
Dota	Construcción de los puentes sobre Quebrada La Pacaya, Quebrada Rivas, Quebrada Agüero y Río Pedregoso en el cantón de Dota	Rehabilitar el tránsito vehicular y peatonal de forma segura para las y los usuarios de los caminos sobre la Quebrada La Pacaya, Quebrada Rivas y Quebrada Agüero y el Río Pedregoso
Esparza	Construcción de alcantarillado sanitario del distrito Espíritu Santo del cantón de Esparza	Dotar al distrito primero de Esparza de un sistema integral de alcantarillado sanitario que mejore las condiciones ambientales y responda a las necesidades de desarrollo de la región.
Flores	Manejo, canalización y vertido de aguas pluviales de los distritos de San Joaquín y Barrantes, por la Municipalidad de Flores	Lograr una solución integral y sostenible al manejo de aguas pluviales en los distritos de San Joaquín y Barrantes en el cantón de Flores con la finalidad de mitigar el impacto ambiental, vulnerabilidad al riesgo y provocar un mejoramiento de la cal
Grecia	Construcción del sistema de alcantarillado sanitario del distrito central y comunidades periféricas del cantón de Grecia	Dotar al distrito central de Grecia de un sistema de alcantarillado sanitario que mejore las condiciones ambientales, calidad de vida de la población y su competitividad
Guácimo	Colocación de 4,3 km de carpeta asfáltica en los caminos C7-06-036 (Río Jiménez) y C7-06-066 (Duacari) en el cantón de Guácimo, Limón	Asegurar la conectividad, transitabilidad, seguridad y nivel de servicio en los caminos C7-06-066 (Villafranca) y C7-06-036 (Río Jiménez) en el cantón de Guácimo, provincia Limón durante se segundo

		semestre del 2015
La Unión	Modernización del acueducto del cantón de La Unión	Ampliar y mejorar todo el sistema de abastecimiento de agua para resolver los problemas actuales de cobertura, garantizando con esto la sostenibilidad técnica y financiera del sistema en un plazo mínimo de veinticinco años
Montes de Oro	Mejoras al acueducto de la Municipalidad de Montes de Oro	Ejecutar acciones y obras requeridas para satisfacer los consumos de agua potable al año 2030

Fuente: información proporcionada por MIDEPLAN.

Actividad 2

Después de haber leído la primera parte de este material, le sugerimos que lleve a cabo las siguientes actividades

1. Con sus palabras diferencie, explique y ponga un ejemplo acerca de los siguientes conceptos: inversión pública, inversión en capital fijo e inversión en capital humano.

2. Busque en su municipalidad y solicite información sobre un proyecto de inversión que haya sido ejecutado recientemente. Identifique en el proyecto las siguientes etapas: a) preinversión (que incluye los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño), b) ejecución; c) operación; d) seguimiento y evaluación.

3. Aspectos jurídicos que regulan la inversión de los gobiernos municipales para el desarrollo local

Para orientar las inversiones públicas que llevan a cabo los gobiernos locales existen un conjunto de instrumentos jurídicos. El Código Municipal es el principal referente dado que establece las competencias de las municipalidades con arreglo al reconocimiento del principio de autonomía municipal garantizada en la Constitución Política. Algunas de las leyes a las que se hará referencia en este apartado son: la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley 8114); la Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional (Ley 7755); Ley General de transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801); Ley Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (Ley 9329) y la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Ley 6043).

Dentro de la legislación costarricense, hay leyes que crean ingresos específicos a las municipalidades y que definen el tipo de uso e inversión que debe hacerse de estos recursos. Es el caso por ejemplo de las contribuciones especiales que son los tributos “cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación” (Código de Normas y procedimientos tributarios -y sus reformas-, Ley 4755, artículo 4). Otro ejemplo de ello es la recientemente aprobada Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (Ley 9329), esta ley avanza en la transferencia del 10% del presupuesto nacional a las municipalidades para la atención de la red vial cantonal.

Las municipalidades como referentes primeros de la presencia del Estado en el territorio, ejercen una acción de intervención pública a través de los bienes y servicios que ofrecen, vinculando los recursos de los cuales dispone y los fines de desarrollo que ha establecido. Tal acción reclama un alto nivel de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

En el apartado anterior se hizo referencia al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación. Tal reglamento ofrece orientaciones dirigidas a promover la coordinación, articulación y coherencia de las inversiones del sector público. Esta invitación a la coordinación es fundamental para la ejecución de inversiones que llevan a cabo los gobiernos locales, tanto entre éstos, como entre éstos y las instituciones del gobierno central.

En este apartado se hará una revisión de las leyes relacionadas a la inversión que pueden llevar a cabo las municipalidades.

3.1. Código Municipal

El constitucionalista garantizó el principio de autonomía municipal en el artículo 170. La Carta Magna, reconoce asimismo que la administración de los intereses y servicios sociales de cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal (artículo 169). Por otra parte, dentro de las atribuciones que el Código Municipal confiere a las municipalidades está administrar y prestar los servicios públicos municipales (artículo 4, inciso c). Para el cumplimiento de las atribuciones derivadas de la Constitución Política y del Código Municipal, se hace necesario que las municipalidades lleven a cierto nivel de inversión pública que materializa el cumplimiento de lo establecido por ley.

Las inversiones públicas llevadas a cabo por las municipalidades deben atender el principio de coordinación. Esto se plasma en el artículo 6 que establece que:

“La municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones. Para tal efecto deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar”.

El principio de coordinación presente en el espíritu de este artículo, está en sintonía con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional-reformado por el artículo 126 inciso f) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en su artículo 9 que pide la compatibilidad de los programas de inversión pública de las instituciones del gobierno central, de las instituciones descentralizadas y organismos de derechos público para adecuarlas o articularlas a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien es claro que esta Ley no alcanza a las municipalidades, sí es claro que una mejor articulación de los proyectos de inversión pública llevados a cabo por instituciones del gobierno central como por los gobiernos locales pueden dar lugar a un mejor y más eficiente uso de los recursos, a lograr mayor impacto de la inversión pública y a dar respuestas más prontas a las necesidades en los territorios del país. Por otra parte, debe advertirse que cualquier inversión pública ejecutada por instituciones del gobierno central deben ser comunicada e informada a los gobiernos locales.

Por otra parte la ejecución de servicios u obras en el cantón puede llevarse a cabo mediante convenios con entes u órganos públicos competentes y la municipalidad respectiva (artículo 7), asimismo pueden realizarse convenios entre municipalidades para cumplir los fines propios del gobierno municipal o llevar a cabo la ejecución de servicios y realización de obras (artículo 9).

Dentro de la estructura de ingresos de las municipalidades los tributos municipales (que requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa) y las tasas y precios de los servicios municipales, son relevantes para el financiamiento de las inversiones municipales. Los artículos 68 y 72 del Código Municipal regulan la forma en la que se establecerán y entrarán en vigencia los tributos. La inversión pública que lleven a cabo las municipalidades dependerá de las necesidades específicas que existan en el cantón, como de los recursos financieros con los que se cuenten: sean propios, donaciones, cooperación o endeudamiento.

El artículo 86 reconoce la posibilidad que las municipalidades celebren toda clase de préstamos, con arreglo al artículo 174 de la Constitución Política que indica que por ley se establecerá los casos en los que las municipalidades requieran autorización legislativa para contratar empréstitos. Al respecto, el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional señala que es necesario previo al inicio de solicitud de trámites en el exterior, que se tenga la aprobación respectiva.

La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento exterior o requieran aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento exterior, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2002) señala los requisitos exigidos según este artículo para la celebración de empréstitos por parte de las municipalidades :

- a) Acuerdo tomado por mayoría calificada mediante el cual se hace la solicitud a la Contraloría General de la República para que autorice celebrar el empréstito.
- b) Detalle de la inversión que se va a realizar con esos fondos.
- c) Certificación del Secretario Municipal de que el acuerdo en que se pide la autorización fue aprobado por mayoría calificada (dos terceras partes al menos del total de los regidores que integran el Concejo (Ver Art. 22 del Código Municipal).
- d) Fecha de celebración de la sesión.
- e) Número del acuerdo municipal a que se refiere el numeral 1) anterior.

Una vez obtenida la autorización de la Contraloría para celebrar el empréstito con entidades nacionales, debe adoptarse un nuevo acuerdo mediante el cual se aprueba el préstamo. Este segundo acuerdo mediante el cual se aprueba el préstamo, previa la autorización Contralora, no requiere de ninguna mayoría especial, pues el artículo no la exige. En el caso de los préstamos que se le solicitan al IFAM, también se tiene que pedir autorización a la Contraloría General de la República (2002, p. 81)

3.2. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley 8114)

La Ley, establece un impuesto único por tipo de combustible, tanto de producción nacional como importado. El hecho generador de dicho impuesto tiene origen en la producción nacional, en el momento de la fabricación, la destilación o la refinación, entendiéndose por producción nacional el momento en el cual un producto está listo para la venta, lo que excluye su reproceso, y en la importación o internación, el momento de la aceptación de la declaración aduanera (artículo 1).

De acuerdo a la Ley, es tarea del Ministerio de Hacienda:

“actualizar trimestralmente el monto de este impuesto, por tipo de combustible, a partir de la vigencia de esta Ley, de conformidad con la variación en el índice de precios al consumidor que determina el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). En ningún caso el ajuste trimestral podrá ser superior al tres por ciento” (artículo 3).

La administración y fiscalización del impuesto corresponden a la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda (artículo 4), en tanto que la distribución contempla un rubro destinado a las municipalidades, a través de los recursos destinados al Consejo Nacional de Vialidad al que se le transferirá el treinta por ciento (30%) de lo recaudado.

Del 30% recaudado y transferido al CONAVI, el 75% se destinará “exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional” (artículo 5, inciso a).

Asimismo, se destinará el veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La suma correspondiente será girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

La ejecución de estos recursos se realizará de preferencia bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme lo establece el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondrá, a cada Concejo Municipal, una junta vial cantonal nombrada por el mismo Concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta (artículo 5, inciso b).

3.3. Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional (Ley 7755)

La Ley regula “todo lo relacionado con el otorgamiento, distribución y buen uso de las partidas específicas, con cargo a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones” (artículo 1).

Las partidas específicas son:

“el conjunto de recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, según los términos del siguiente párrafo, independientemente de que su ejecución esté a cargo de las municipalidades en forma directa o por medio de contrataciones o convenios con otras instancias gubernamentales o no gubernamentales. Además, se incluyen los recursos públicos para financiar proyectos, programas y obras que serán ejecutados directamente por asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades privadas promotoras del desarrollo comunal, local, regional y nacional” (artículo 1).

Los beneficiarios de las partidas específicas serán:

“las municipalidades y las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, calificadas así por la municipalidad respectiva y escogidas por las comunidades, siempre que sus propuestas se canalicen por medio de la municipalidad donde se ejecutará la obra o se brindará el servicio” (artículo 2).

El procedimiento para la asignación y entrega de partidas específicas, tomará en cuenta los criterios de población, pobreza y extensión geográfica. A los gobiernos locales se les asigna, entre otras, las siguientes funciones:

- “c) Las municipalidades se encargarán de garantizar y supervisar que se cuente con proyectos o iniciativas debidamente concertadas para invertir estos recursos.
- d) Las municipalidades desempeñarán un papel activo para la priorización de las necesidades y la selección final de los proyectos y programas que serán financiados con partidas específicas, según lo referido en el inciso anterior”
- g) Para facilitar el proceso de selección de los proyectos, los programas y las obras prioritarias, así como para promover la participación popular de las comunidades en la asignación de los recursos provenientes de partidas específicas, los Concejos de Distrito, referidos en el artículo 63 del Código Municipal, definirán los proyectos y las obras que serán proyectos, programas y obras financiados con las partidas específicas, el Concejo estará integrado, además, por un representante de cada una de las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, representativas del distrito, designado por la entidad respectiva. El reglamento deberá regular lo relativo a convocatorias, lugar y fechas de las reuniones, votaciones, confección de actas, registro de asociaciones y organizaciones en general calificadas como idóneas para administrar fondos públicos; así como los demás extremos relacionados con la legitimidad de la representación de las organizaciones y la validez de los acuerdos adoptados por el mencionado Concejo y deberá garantizar una efectiva participación popular en él;
- i) Cada municipalidad deberá distribuir el monto asignado al cantón en partidas específicas, en forma equitativa para cada distrito, en estricta conformidad con los parámetros de población, extensión geográfica y pobreza, así como con los porcentajes asignados en cada caso, todo de acuerdo con el párrafo primero del artículo 5 de la presente ley (artículo 4).

Los criterios de asignación del total de los recursos destinados a partidas específicas, establecidos por la Ley estarán establecidos:

“proporcionalmente a cada municipalidad, en observancia de tres criterios: el número de habitantes, definido por la Dirección Nacional de Estadística y Censos; la extensión geográfica, certificada por el Instituto Geográfico de Costa Rica, y el índice de pobreza, determinado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, según la metodología que debe seguirse consistentemente todos los años. A cada uno de los dos primeros criterios se le asignará un veinticinco por ciento (25%) y el cincuenta por ciento (50%) restante al de pobreza, para efectos de fijar la cifra indicativa mencionada en el inciso b) del artículo 4 de esta ley (artículo 5).

Para promover una mejor gestión tributaria, la Ley establece algunas sanciones para las municipalidades que que no cobren eficazmente sus tributos . Para ello, la Ley señala que:

“A las municipalidades que no cobren eficazmente los tributos y precios públicos municipales, de conformidad con parámetros de razonabilidad en el cobro, se les rebajará entre un diez por ciento (10%) y un veinte por ciento (20%) de las sumas que les correspondan, determinadas según el párrafo primero de este artículo. Los montos totales así rebajados por estos conceptos se distribuirán proporcionalmente, según los criterios indicados, a favor de las municipalidades

que posean mayor efectividad en el cobro de los ingresos municipales, de conformidad con los parámetros indicados en el párrafo siguiente.

La Contraloría General de la República determinará la efectividad en el cobro, con base en la cartera de deudores morosos. A la municipalidad cuyo porcentaje de morosidad oscile entre un quince por ciento (15%) y un treinta por ciento (30%) del total recaudable por el cobro de los tributos y precios municipales, se le rebajará el diez por ciento (10%) y si es superior al treinta por ciento (30%), la rebaja será del veinte por ciento” (artículo 5).

La Ley permite que las partidas específicas incorporadas en los proyectos de presupuestos públicos puedan variarse a propuesta de las municipalidades (artículo 6).

3.4. Ley General de transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801)

La Ley tiene como objeto:

“establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense” (artículo 1).

De acuerdo al espíritu de la Ley, el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades pretende:

- contribuir con la modernización del Estado costarricense,
- acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente y,
- mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública (artículo 2)

El artículo 4 de la Ley, permite el ejercicio asociado de las competencias municipales, sea a través de convenios entre gobiernos locales, con otras instituciones públicas, con federaciones y confederaciones municipales, siempre que se cumplan los planes de desarrollo municipal. El ejercicio colectivo de las competencias municipales no causa su renuncia ni su transferencia.

Esta Ley, delega al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como la autoridad responsable del Poder Ejecutivo ante las municipalidades para llevar a cabo:

- La coordinación y la concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito.
- La elaboración de las propuestas de las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas;
- La elaboración de los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa (artículo 5).

Las normas que están contempladas en la Ley para la transferencia de recursos y competencias, son la

siguientes:

- a) Las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales a que se refiere el transitorio de la reforma del artículo 170 constitucional.
- b) Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho Poder en la Constitución Política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles.
- c) La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento (10%).
- d) Dispuesta la transferencia, las competencias son asumidas por los entes locales como propias y a su entera responsabilidad.
- e) Los aspectos de carácter laboral se regularán por lo que al efecto dispone el Estatuto de Servicio Civil, el Código Municipal y el Código de Trabajo, según corresponda.
- f) El traslado de las competencias entrará en vigencia a partir del primero de enero del año en que se contemple el traslado de los recursos.
- g) La transferencia de competencias es incondicionada y solo podrá coordinarse su definición y traslado efectivo con el ministro de Planificación y Política Económica.

3.5. Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (Ley 9329)

Esta Ley tiene como propósito la transferencia de recursos de acuerdo al artículo 170 constitucional y a la Ley General de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801) para la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal a cargo de las municipalidades (artículo 1).

En la exposición de motivos de la Ley se establece que “la infraestructura vial en buen estado de conservación y funcionamiento es esencial para mejorar la competitividad del país y por tanto, elemento esencial de las posibilidades productivas nacionales por los ahorros en costos de operación de vehículos que se producen y las oportunidades de desarrollo que se logran catalizar; aún más, este aspecto es tan significativo, que según datos del Banco Mundial, la inversión en mantenimiento vial es tan altamente rentable, que se estima que por cada colón invertido en su mantenimiento, la economía nacional recibe 4 en ahorros económicos”. Más adelante, esta misma exposición expone que “La red vial municipal no deja de ser esencial para el desarrollo nacional partiendo desde lo local e impacta significativamente en la calidad de vida de la población, pues esta red es la que sirve en forma directa a los barrios, caseríos y centros urbanos del país, así como las zonas productivas más alejadas”.

El artículo 2, delimita las competencias en la materia que tienen las municipalidades, a saber:

“Corresponde a las municipalidades de forma plena y exclusiva el alineamiento, construcción, reconstrucción, concesión, mantenimiento y responsabilidad por el estado de las rutas correspondientes a la red vial cantonal definida por el artículo 1 de la Ley General de Caminos Públicos, N.º 5060, de 22 de agosto de 1972”.

En el artículo 4 de la Ley se propone un esquema de atención de las competencias para la ejecución de lo establecido en la legislación.

“Esta Ley propicia la arrogación y atribución directa, exclusiva y plena por las corporaciones municipales de las competencias relativas a la administración de la red vial cantonal, no obstante, criterios de continuidad y seguridad del servicio, equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía, rentabilidad y eficiencia económica definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, podrán determinar la asunción empresarial o la prestación regional a través de las figuras de base fundacional o constitutiva que legalmente se posibiliten a las corporaciones municipales.

Asimismo, los gobiernos locales podrán ejercer la competencia transferida en esta Ley de manera colectiva, a través de convenios, asociaciones de municipalidades o cualquier otro mecanismo de gestión municipal establecido en la normativa jurídica nacional o local, incluyendo la creación de unidades ejecutoras intercantonales”.

Lo establecido en la ley permite a las municipalidades definir cuál es el esquema de intervención de la red vial cantonal, con lo cual permite que se establezcan distintos tipos de socio para la ejecución de la inversión pública.

Respecto de los recursos que se transferirán, la ley incluye la transferencia de recursos financieros, recursos humanos, bienes, servicios y maquinaria (artículo 5).

Por otra parte, la Ley crea el Patronato de Obras y Servicios como instancia de coordinación intermunicipal para la percepción y distribución de las transferencias presupuestarias ordenadas por el artículo 170 de la Constitución Política; asimismo funcionará como una entidad de apoyo y fortalecimiento municipal para la ejecución de proyectos y prestación de servicios a nivel local (artículos 6 y 7). De las funciones de dicho Patronato, destacamos cuatro, establecidas en el artículo 7:

- a) Realizar diagnósticos de los recursos administrativos, financieros y técnicos municipales para establecer su capacidad de administrar en forma sostenible la red vial cantonal y prestación de servicios a la comunidad.
- e) Promover el fortalecimiento institucional de las municipalidades, generando las condiciones que redunden en un mayor desarrollo de la infraestructura cantonal.
- g) Elaborar y ejecutar el plan de transferencia de los recursos transferidos en esta Ley a las municipalidades.
- i) Realizar las estimaciones de los montos a transferir a cada municipalidad con base en los criterios establecidos en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la Certificación de Ingresos Públicos de la Contraloría General de la República.

Esta Ley ejemplifica cómo la ejecución de los proyectos de inversión que llevarán a cabo las municipalidades, debe contar con la autorización del Ministerio de Planificación. Lo anterior en razón que los recursos que establece la Ley, que financiarán las transferencias a las municipalidades por los dos primeros años, tienen su origen en convenios de cooperación suscritos entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para la implementación del Programa de Infraestructura de Transporte (artículo 10, inciso a).

Lo establecido en dicho artículo, muestra cómo en la práctica la ejecución de proyectos de inversión en

capital fijo, en donde convergen intereses nacionales e intereses municipales, demanda atender el principio de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esta coordinación ya no es solo deseable sino necesaria.

3.6. Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Ley 6043)

Respecto de los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida, el artículo 59 establece en el inciso c, que el cuarenta por ciento restante será invertido en obras de mejoramiento del cantón.

Según pudo verificarse en este apartado, el marco jurídico que orienta las inversiones que pueden llevar a cabo las municipalidades es bastante general. Ello puede contribuir a reforzar un fuerte nivel de centralización política, administrativa y económica, lo que restringe la capacidad de ejecución y acción de las municipalidades. La aprobación durante el año 2015 de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (Ley 9329) mostró las reservas de diversos sectores y actores políticos para fortalecer la descentralización presupuestaria.

Si bien existen leyes que transfieren recursos a las municipalidades, estas transferencias son limitadas y referidas a destinos específicos. Este escenario plantea asimismo un reto a las municipalidades: avanzar hacia una menor dependencia de las transferencias del gobierno central. Un paso concreto en esta dirección es incrementar la recaudación tributaria local como mecanismo que permita una mayor autonomía financiera

Actividad 3

Después de haber leído la segunda parte de este material, le sugerimos que lleve a cabo la siguiente actividad. Haga un listado de las leyes específicas que están vinculadas a las inversiones que pueden llevar a cabo las municipalidades en Costa Rica (están incluidas en el apartado que recién hemos concluido). Posteriormente elabore un cuadro con tres columnas. En cada columna incluya la información que se solicita:

1. Nombre y número de la ley
2. Destino específico de inversión al que se refiera la ley.
3. Monto o porcentaje que establece la ley para ser ejecutado por la municipalidad.

Las leyes pueden ser descargadas ingresando al Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) en el sitio web: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>

4. Metodología para construir indicadores para medir el impacto de la inversión pública para el desarrollo local

En la última parte de este material se propone algunas orientaciones básicas para la elaboración de indicadores que puedan ayudar a las personas funcionarias municipales a identificar el grado de progreso o retroceso en materia de inversiones públicas. Los ejemplos que se pondrán tienen el propósito de ilustrar algunas posibilidades de elaboración de indicadores a nivel municipal. Cada municipalidad puede hacer su propio ejercicio según sus características, realidad, necesidades y aspiraciones de desarrollo y bienestar.

MIDEPLAN (2014) sugiere que los indicadores son medidas que permiten conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados. Un indicador que muestra desarrollo, debe plantearse como un resultado esperable para una política específica (2014, p. 27). Un ejemplo que podemos indicar dentro de una política de inversiones en capital fijo de una municipalidad puede ser por ejemplo: para el año 2017 el porcentaje de incremento real de la inversión pública como proporción del presupuesto municipal.

Los indicadores se construyen tomando como base información que pueda ser verificada en todo momento, por ejemplo: cantidad de kilómetros de vías que posee un cantón; monto total y relativo (porcentaje) de lo que se destina a inversiones dentro del presupuesto de una municipalidad; cantidad de metros construidos del mercado en un cantón.

Los indicadores pueden clasificarse en cuatro tipos: de contexto, de entrada, de salida y de impacto.

- a) Indicadores de contexto: permiten ordenar información de las condiciones objetivas (medibles) que tienen las personas que viven en un determinado cantón. Ofrecen información del contexto general en el cual se llevan a cabo una política o un proyecto de inversión pública que implementa una municipalidad.
- b) Indicadores de entrada: proporcionan información acerca de los insumos con los que se cuenta para implementar la política o un proyecto de inversión.
- c) Indicadores de salida: ofrecen información sobre la calidad del bien o servicio que se ofrece a partir de la inversión realizada por la municipalidad.
- d) Indicadores de impacto: proporcionan información sobre el desempeño de las acciones llevadas a cabo por la municipalidad en la implementación de la política o proyecto de inversión. Muestran objetivamente, los cambios específicos que se han alcanzado a partir de la inversión realizada.

A continuación se presenta un cuadro con ejemplos de los indicadores descritos previamente.

Cuadro 2
Guía de ejemplo para la elaboración de indicadores, forma de cálculo y fuente

Indicador de contexto		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Porcentaje de personas que viven en condición de pobreza en el cantón	$\frac{\text{Personas en condición de pobreza}}{\text{Total de personas que habitan el cantón}} * 100$	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Porcentaje de personas que no cuentan con acceso a servicio de agua potable	$\frac{\text{Personas sin servicio de agua potable}}{\text{Total de personas que tienen agua potable}} * 100$	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Salud Municipalidad
Indicador de entrada		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Tasa de crecimiento del presupuesto asignada a inversiones	$\frac{\text{Presupuesto año 2} - \text{Presupuesto año 1}}{\text{Presupuesto año 1}}$	Municipalidad
Tasa de crecimiento de recursos transferidos por la Ley de Transferencia de Competencias de Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal 9329	$\frac{\text{Ingresos año 2} - \text{Ingresos año 1}}{\text{Ingresos año 1}}$	Ministerio de Hacienda Patronato de Obras y Servicios Municipales
Indicador de salida		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Porcentaje de proyectos de	Cantidad de proyectos	Municipalidad

inversión definidos y ejecutados por los Consejos de Distrito	ejecutados por Consejos <hr/> *100 Total de proyectos ejecutados	
Porcentaje de proyectos de inversión que cuentan con una auditoría de calidad	Cantidad de proyectos de inversión auditados <hr/> *100 Total de proyectos ejecutados	Municipalidad Contraloría General de la República
Indicador de impacto		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Porcentaje de población que se ha beneficiado de mejoras por la inversión en ampliación de la red de distribución de agua potable	Cantidad de personas beneficiadas <hr/> *100 Cantidad de personas que no cuentan con servicio	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Salud Municipalidad
Cantidad de empleos que se generan por la ejecución de proyectos de inversión llevados a cabo por la municipalidad	Cantidad de nuevos empleos anuales registrados en la Caja Costarricense del Seguro Social	Municipalidad Caja Costarricense del Seguro Social Instituto Nacional de Seguros

5. Glosario

Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP). Base de datos de proyectos de inversión pública actualizada, independientemente de que se encuentren en las fases de preinversión, inversión u operación, que tiene como propósito fundamental proveer información para la toma de decisiones sobre el avance de los proyectos de inversión por las instituciones públicas.

Indicador. Es una medida que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados. Un indicador que muestra desarrollo, debe plantearse como un resultado esperable para una política específica (MIDEPLAN 2014, p. 27).

Inversión pública. Conjunto de recursos públicos destinados a mantener o incrementar el capital físico y la capacidad del recurso humano que cada institución ejecuta con sujeción a las metas y a las políticas enunciadas en los instrumentos de planificación vigentes y que proporciona, bajo la modalidad de proyectos, una ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que facilite su identificación, ejecución y evaluación.

Inversión en capital fijo. Uso de recursos públicos para la adquisición de bienes duraderos capaces de producir otros bienes y servicios. Se incluyen dentro de estos: maquinaria y equipo para la producción, comunicaciones, transporte, edificios, obras de infraestructura como carreteras, puentes, proyectos hidroeléctricos y adiciones o mejoras a estos activos fijos destinados a prorrogar su vida útil o su capacidad de producción.

Inversión en capital humano. Inversión en acciones dirigidas a mejorar, capacitar, entrenar o preparar al sector público con la finalidad de incrementar su productividad.

Política pública. Es una acción de intervención del Estado que vincula los recursos de los cuales dispone y las aspiraciones de bienestar que define a través de contratos sociales. Es también un curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. (MIDEPLAN 2014, p. 14)

Proyecto. Conjunto de procedimientos y actividades planificadas y relacionadas entre sí que permiten ejecutar una inversión pública y cuyos componentes están vinculados como una unidad funcional, el cual permite dar una solución integral a una necesidad o exigencia social, promover el desarrollo o mejorar la prestación de un servicio o actividad pública.

Programas de inversión institucionales. Son los que están integrados por un conjunto de proyectos que persiguen un objetivo común.

Sistema Nacional de Inversión Pública. Conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.

6. Bibliografía

Comisión Económica para América Latina (2014a) *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, Chile.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2002). *Código Municipal con comentarios e índice analítico*. Mimeo. San José, Costa Rica.

Medina Vásquez, Javier et al. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, Chile.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). *Guía para la elaboración de propuestas de políticas públicas*. Mimeo. San José, Costa Rica (Documento aún en elaboración).

Ortegón Quiñonez, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Organización del Convenio Andres Bello. Bogotá, Colombia.

Sanz Mulas, Andrés (2015). *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina*. CEPAL. Santiago, Chile.

Stiglitz, Joseph (2011). *Economía del sector público*. Antoni Bosch Editor. Barcelona, España.

**Universidad Estatal a Distancia
Vicerrectoría Académica
Dirección de Extensión Universitaria**

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local

Contáctenos

Dirección: carretera a Sabanilla Montes de Oca,
75 metros este de la entrada principal de la UNED,
frente al cajero automático del BCR

Teléfono: 2280-8130 / 2280-8135

Correo: instituto@uned.ac.cr

Página web: <https://www.uned.ac.cr/extension/ifcmdl/inicio>

