



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

Conceptos básicos sobre Gestión Financiera del Territorio

Autor:
Gustavo Gatica López



INSTITUTO
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

Conceptos básicos sobre Gestión Financiera del Territorio

Con frecuencia damos por sentado que todas las personas tenemos claridad en la comprensión de algunas nociones y conceptos del eje de Gestión Financiera del Territorio. Ello no necesariamente es así dada la formación de cada persona, su trayectoria, experiencia e intereses. El riesgo de asumir que todos tenemos una comprensión común de las nociones y conceptos puede dar lugar a no discutirlos o a pasarlos por alto. En otro caso, puede parecer que no tiene que ver con nosotros/as pues es cuestión de “técnicos en el tema”.

La Gestión Financiera del Territorio está íntimamente vinculada a todas las otras áreas del desarrollo municipal y al trabajo que se lleva a cabo con las municipalidades. La Gestión Financiera del Territorio no solo abarca las acciones que permitan un óptima recaudación de ingresos y un efectivo y eficaz uso de los recursos disponibles, sino también incluye distintas iniciativas que contribuyen al desarrollo local-territorial.

Detengámonos un momento a pensar en un hecho cotidiano: la realidad que viven los hogares. Un hogar en el que vive una familia (con independencia de cómo esté conformada), puede tener un conjunto de aspiraciones: cómo y dónde desea vivir, el tipo de alimentación, vestido y educación que le dan a los hijos/as; la forma y recursos con los que atienden las contingencias: una enfermedad, un accidente; la forma en la que pueden adquirir bienes: muebles para la casa o un vehículo; el tiempo y los recursos que asignan al ocio y recreación. Todo ello -además de las formas de socialización y relación con otras personas- configuran un modo de vida. Muchos son los factores que influyen en ello. En primer lugar, la historia y trayectoria de los padres de familia, las perspectivas y aspiraciones de cómo desean vivir que se tengan. En segundo lugar, también influye la formación que tengan los padres, el tipo de empleo y los ingresos que perciban. Ambos se influyen mutuamente.

Ahora bien, con mucha frecuencia una condición objetiva que determina en gran medida el tipo de prioridades, aspiraciones y formas de cómo se desea vivir está referida a los ingresos que reciba el hogar. Entendemos claro está que no es el nivel de recursos la variable que establece las aspiraciones fundamentales de una familia, sin embargo, con frecuencia suele condicionarla. Los ingresos que perciben un hogar son por tanto importantes al momento de tomar una decisión de gasto o inversión que llevan a cabo. Las restricciones de ingreso de un hogar pueden frenar una decisión relevante en la familia, como lo es por ejemplo: qué carrera y en qué universidad pueden estudiar los hijos. Ello es una decisión del presente que puede afectar positiva o negativamente el futuro de estos.

Una situación análoga podemos verla en la gestión que realizan los gobiernos locales. Un municipio o cantón puede establecer a partir de la participación de sus habitantes, de las organizaciones y de los distintos actores locales, un conjunto de aspiraciones acerca de cómo desean vivir, los medios que requieren, la ruta a seguir, metas y objetivos por alcanzar. Más claramente, una municipalidad puede definir un plan de desarrollo municipal, un plan de ordenamiento territorial, un plan de manejo de desechos, una estrategia de participación ciudadana, una política de desarrollo económico local, una estrategia de apoyo a familias en condición de pobreza o una política de promoción cultural; pero todo ello requerirá de un conjunto de recursos económico-financieros que le permitan llevarlos a cabo.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la gestión financiera (la gestión de los ingresos y gastos) que lleva a cabo una municipalidad es pieza clave para la ejecución de los distintos procesos y proyectos que se llevan a cabo en el territorio. Esta gestión requiere coordinación, gradualidad, simultaneidad y correspondencia con todos los procesos que se llevan a cabo dentro de una municipalidad.

Este pequeño documento quiere contribuir a despejar algunas nociones básicas de la Gestión Tributaria Municipal que permitan conocer mejor los alcances de este Eje. Este material está dirigido a las personas funcionarias del Instituto de Formación y Capacitación Municipal, en especial a los Coordinadores Territoriales.

1. Las fuentes de ingresos de los gobiernos locales

Las fuentes de ingresos que pueden tener los gobiernos locales pueden ser las siguientes: *ingresos propios* (a través de impuestos, tasas, contribuciones especiales, ingresos por actividades económicas que realicen por ejemplo, los ingresos provenientes de un parque de recreación, del alquiler de un estadio, por citar dos casos); transferencias del Gobierno Central o préstamos.

1. 1. Ingresos propios: impuestos, tasas y contribuciones especiales

Los ingresos propios que tiene una municipalidad, son aquellos que tienen su origen en derechos que ejerce o actividades económicas propias. El Código de Normas y procedimientos tributarios (Ley 4755) incluye en su articulado algunos conceptos básicos en materia tributaria. Algunos de estos conceptos desarrollados en el artículo 4 de la citada Ley, son los siguientes:

Impuesto	Tasa	Contribución especial
<p>Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.</p> <p>Dos ejemplos de impuestos que cobra una municipalidad son el impuesto de bienes inmuebles o el impuesto a la construcción.</p>	<p>Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.</p> <p>Ejemplos de tasas municipales son la tasa que se cobra por recolección de basura, alumbrado público o policía municipal (para ampliar, puede leer el artículo 74 del Código Municipal)</p>	<p>Es el tributo 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” (Ley 4755 artículo 4).</p> <p>Un ejemplo de una contribución especial es la que puede realizar una persona para la construcción de una carretera o camino vecinal, a cambio de lo cual puede recibir una disminución de los impuestos municipales a los que está comprometido como obligado tributario (para ampliar puede leer los artículos 77-78 del Código Municipal).</p>

1.2. Transferencias del Poder Ejecutivo

Constitucionalmente se reconoce el derecho de autonomía a las municipalidades. En procura de su ejercicio de este derecho, el Poder Ejecutivo transfiere un porcentaje del presupuesto nacional a las municipalidades de acuerdo a lo establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y sus reformas.

“Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.
 La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”.
Transitorio. La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total (Artículo 170 y su reforma).

Algunas ejemplos de transferencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades son las siguientes:

Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal (Ley 9329 de diciembre 2015)	Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley 8114 de julio 2001)	Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional (Ley 7755 mayo de 1998)
<p>Dota de un fondo inicial de U\$ 200 millones a las municipalidades para los fines y cometidos de la Ley. A partir del tercer año desde la aprobación de la Ley, se transferirá gradualmente el 1,5 % del presupuesto, según el espíritu del artículo 170 de la Constitución Política.</p>	<p>La Ley, establece un impuesto único por tipo de combustible. La administración y fiscalización del impuesto corresponden a la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda (artículo 4): La distribución contempla un rubro destinado a las municipalidades, a través de los recursos destinados al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) al que se le transferirá el treinta por ciento (30%) de lo recaudado. Del 30% destinado a CONAVI, una cuarta parte(25%) se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento y ampliación de la red vial cantonal. 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 que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.</p>	<p>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).</p>

El cuadro siguiente nos brinda información sobre las partidas específicas según la Ley 7755.

¿Que son y quiénes son beneficiarios de las partidas específicas

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 son: ““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).

Debe tomarse en cuenta que los Concejos de Distrito, referidos en el artículo 63 del Código Municipal, son los que definen los proyectos y las obras que serán proyectos, programas y obras financiados con las partidas específicas, asimismo, deben tenerse presente que hay algunos criterios para la asignación de los recursos. Estos son:

“...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).

1.3. Préstamos

Dentro del conjunto de los ingresos municipales, el Código Municipal desarrolla el Capítulo III acerca de los créditos municipales. En este orden de ideas, reconoce que “las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes (artículo 86). Debe aclararse que todo endeudamiento municipal debe observar lo establecido en la Constitución Política de la República (artículo 174) y el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional.

Una municipalidad puede emitir bonos como medio para obtener ingresos, los cuales deberán sujetarse a la normativa de la Comisión Nacional de Valores (artículo 87 del Código Municipal). Los recursos que se obtengan de la emisión de bonos, solo pueden utilizarse para los fines establecidos (artículo 88 del Código Municipal).

Instituciones como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) brindan préstamos a las municipalidades para lo cual se cuenta con un Reglamento para la Gestión y Administración del Crédito, así como de un conjunto de criterios para clasificar a las municipalidades respecto de la

capacidad de endeudamiento que tienen.

2. Egresos de los gobiernos locales: hacia una inversión pública para el desarrollo local

¿Cuáles son los pasos y plazos previstos por el Código Municipal para la elaboración del presupuesto municipal?

1. En la primera semana de julio, los Concejos de Distrito deberán presentar una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el Plan de desarrollo municipal. De conformidad con las necesidades municipales, el Concejo, incluirá los gastos correspondientes en el presupuesto municipal (artículo 94).
2. El Alcalde municipal deberá presentar al Concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al Concejo para ser aprobados (artículo 95).
3. El presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en el mes de setiembre de cada año, en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin (artículo 96).
4. El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos serán improrrogables. A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal: además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente (artículo 97).
5. Si el presupuesto ordinario no fuere presentado oportunamente a la Contraloría General de la República, el presupuesto del año anterior regirá para el próximo período, excepto los egresos que, por su carácter, solo tengan eficacia en el año referido (artículo 98).
6. Una vez aprobado el presupuesto por la Contraloría General de la República, el original se enviará a la secretaría municipal, donde quedará en custodia, y se remitirá copia al alcalde municipal, al contador o auditor interno, a cada uno de los regidores propietarios, así como a los demás despachos que acuerde el Concejo o indique el reglamento (artículo 99).
7. Dentro de un mismo programa presupuestado, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros (artículo 100).

Hay que señalar que las municipalidades dentro del conjunto de egresos o gastos que realizan llevan a cabo gastos corrientes (pago de salarios, compra de mobiliarios, arreglo de vehículos u otros insumos que se requieren para asegurar la provisión de servicios que brinda el gobierno local); amortiza deuda cuando la tiene o realiza inversiones de capital (construyendo, reparando o ampliando la infraestructura existente en el cantón). En Costa Rica, el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública No. 34694-PLAN-H, ofrece algunos conceptos vinculados a la inversión pública que por su importancia recuperamos en este documento:

1. 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.

2. 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.
3. Inversión en capital humano: inversión en acciones dirigidas a mejorar, capacitar, entrenar o preparar al sector público con la finalidad de incrementar su productividad.
4. 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.
5. Programas de inversión institucionales: son los que están integrados por un conjunto de proyectos que persiguen un objetivo común.

Los egresos que realiza una municipalidad no son un fin en sí mismos, están orientados hacia el logro de metas de desarrollo amplias que deben de coincidir con las aspiraciones de las personas que habitan el cantón. Un concepto que sugerimos es el siguiente:

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.

3. ¿Qué es un presupuesto participativo?

Un presupuesto participativo es un instrumento que permite la participación de las personas ciudadanas en la definición de las prioridades de inversión según los distintos niveles de gobierno. En América Latina y el Caribe, las experiencias de elaboración de presupuestos participativos se han dirigido principal aunque no exclusivamente a los gobiernos municipales. Como instrumento, los procesos de elaboración de presupuestos participativos son una expresión de la democracia deliberativa al tiempo que promueven una activa participación de los actores locales en la identificación de las necesidades y requerimientos de inversión que se tengan en el territorio.

Un objetivo al que puede avanzarse en Costa Rica es hacia una mayor cultura de participación que involucre tres momentos: a) la corresponsabilidad en los ingresos de los gobiernos locales a través del pago de los impuestos (fomentando una cultura tributaria); b) la identificación de aspiraciones comunes éticamente deseables y socialmente posibles (como la reducción de la pobreza y la desigualdad), que

puedan ser atendidas a través de procesos de inversión pública para el desarrollo local y c) la participación en la identificación de las prioridades de inversión en el ámbito local a partir de la construcción de presupuestos participativos.

En el país se cuenta con la Ley de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801) que es el instrumento jurídico que con mayor precisión se dirige a promover la elaboración de presupuestos participativos.

Esta ley invita a las municipalidades para que adopten procedimientos para que los ciudadanos y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley (artículo 14). Al tiempo que indica que una vez que hayan sido transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos. Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del concejo municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos (artículo 15).

El artículo 16 de la citada ley establece la siguiente ruta:

1. Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.
2. Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.
3. Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
4. Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.
5. Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.
6. Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales (artículo 16).

4. Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM), Pequeñas y Medianas Empresas, Cooperativas y desarrollo económico local

Sociedad Pública de Economía Mixta

Es una empresa de capital público-privado que tiene como propósito la ejecución de las obras necesarias y prioritarias para el desarrollo de la comunidad y las de servicios públicos locales, con el fin de satisfacer, oportuna y adecuadamente, los intereses de los munícipes. Costa Rica cuenta con la Ley Reguladora de la actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta (Ley 8828).

Esta Ley establece que Las SPEM son empresas formadas con capital accionario del cual al menos el cincuenta y uno por ciento (51%) debe pertenecer a las municipalidades que la conforman...el otro porcentaje de las acciones pertenecerá a sujetos de Derecho privado, sin perjuicio de la participación de sujetos de Derecho público (artículo 24). Dicho con otras palabras, del total de acciones de una SPEM, el 51% debe pertenecer a las municipalidades y el 49% a actores privados, que pueden ser empresarios, inversionistas o grupos organizados de la comunidad.

¿Qué actividades pueden llevar a cabo? Entre otras actividades, según el artículo 5 de la Ley, pueden llevar a cabo las siguientes:

- a) Modernizar, racionalizar y ampliar los servicios públicos y las actividades productivas existentes.
- b) Desarrollar nuevas actividades productivas, con el propósito de unificar integralmente los recursos humanos, naturales y de capital.
- c) Promover el desarrollo humano integral.

Pequeñas y medianas empresas (PYMES)

Las PYMES son definidas de acuerdo a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262) como “toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica” (artículo 3). Adicionalmente, mediante reglamento serán definidas otras características cuantitativas de las PYMES a partir de tres variables básicas como son número de trabajadores, los activos y las ventas.

A diferencia de una Sociedad Pública de Economía Mixta, una PYME es una iniciativa privada, regida por el derecho privado y que tiene como fin la búsqueda de utilidad económico-financiera.

Cooperativas

Una cooperativa es una asociación voluntaria de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro (Ley de Asociaciones Cooperativas 4179, artículo 2).

Actualmente existen en Costa Rica unas 600 cooperativas que integran aproximadamente unas 900,000 personas, según datos del Instituto de Fomento Cooperativo.

Desarrollo económico local

En su noción más básica es el conjunto de estrategias y acciones deliberadamente concebidas para potenciar las ventajas comparativas del territorio para promover actividad económica y empleo. Esta es una visión reduccionista que puede dar lugar a lecturas extractivistas y depredadoras de los recursos con los que cuenta un territorio.

Una versión alternativa de desarrollo económico local, es aquella que promueve estrategias y procesos en las que se involucran los distintos actores presentes en el territorio (gobierno, sector privado, sociedad civil) para identificar metas y objetivos de desarrollo que promuevan un entorno de competitividad y de crecimiento económico, que asegure la equidad y democratización económica, al tiempo que es ambientalmente sostenible.

**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>

