

# ¡DEL DIÁLOGO a la acción!

- Regidurías
- Sindicaturas
- Concejalías de distrito

¡DEL DIÁLOGO A LA ACCIÓN!



**INSTITUTO**  
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

320.8  
C973d

Cunningham Madrigal, Errol Vladimir  
Del diálogo a la acción, Regidurías, Sindicaturas, Consejalías  
de distrito -- San José, C. R. : EUNED, 2019.  
96 p. -- (Colección Para Quién y Cómo gobernamos localmente,  
No.3)

ISBN: 978-9968-48-779-5

1.MUNICIPALIDADES – GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN  
2.GOBIERNO LOCAL I. Título

#### Créditos

##### Equipo Editor

Javier Ureña Picado  
Errol Vladimir Cunningham Madrigal  
Ana Echeverri Echeverri

##### Revisiones y aportes al texto

Conrado Mauricio Abad

##### Especialista

Errol Vladimir Cunningham Madrigal

##### Edición y coordinación de producción

Ana Echeverri Echeverri  
Programa de Producción de Material  
Didáctico Escrito (Promade)

##### Corrección de estilo

María Benavides González

##### Diseño gráfico de portada

Juan Diego Delgado Vargas  
Dayana Mariel Mena Molina

##### Diseño y diagramación de páginas internas

Thelma Judith Carrera Castro

##### Apoyo administrativo

Vilma Vargas Guzmán

---

Impreso en Costa Rica.

Reservados todos los derechos.

Prohibida la reproducción total o parcial bajo cualquier medio mecánico o electrónico del contenido total o parcial de esta publicación sin el permiso expreso del autor y de los editores. Hecho el depósito que dicta la ley.

---

# Presentación

Desde hace casi 10 años, el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) ha desplegado una serie de acciones educativas a lo largo y ancho del país, procurando, desde la lógica de procesos de extensión universitaria, potenciar el “diálogo de saberes” y de “actores” que contribuya al fortalecimiento y democratización del tejido sociopolítico y comunitario de los territorios.

En concordancia con lo que establece nuestro objetivo general de creación, hemos promovido “estrategias y servicios de educación superior a distancia, formal y no formal, para el desarrollo integral y participativo territorial, garantizando calidad y equidad de oportunidades educativas mediante el fortalecimiento de la diversidad de actores y agentes en sus procesos de gestión comunal y prioritariamente municipal...”.

El presente material educativo, titulado *¡Del diálogo a la acción!*, es parte de una colección de materiales denominados Academia Municipal, destinados a acompañar y orientar a las personas implicadas en las dinámicas de actuación/gestión político-comunitaria. Este recurso impreso, se complementa con una serie de materiales bajo la modalidad de aprendizaje en línea, que buscan por esta vía, democratizar el acceso a experiencias de aprendizaje relevantes para la gestión de los diversos agentes de desarrollo territorial, apoyando el compromiso de la UNED de brindar acceso a la educación en cualquier parte y lugar y “a lo largo de toda la vida”.

Dentro de este ejemplar, temas relacionados con la representación política responsable y rendición de cuentas, la comunicación asertiva y construcción de acuerdos, el procedimiento parlamentario municipal y los elementos básicos del presupuesto municipal surgen como contenidos de análisis, indispensables para promover un nuevo estilo de gobernanza.

Nuestro objetivo es consolidar espacios y promover sinergias entre la ciudadanía y la institucionalidad, de manera que se mejore la capacidad de gestión, y se concrete la gobernanza en los cantones del país.

*Javier Ureña Picado*

Director a.i.

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local

# Índice

<b>Guía para el uso del módulo</b>	<b>7</b>
<b>Unidad 1. Conduzcamos participativamente</b>	<b>9</b>
3.1.1 Representación política responsable	<b>11</b>
3.1.2 Rendición de cuentas en el gobierno local	<b>16</b>
<b>Unidad 2. Busquemos alternativas de solución</b>	<b>27</b>
3.2.1 Resolución alternativa de conflictos en el escenario local	<b>29</b>
3.2.2 Diálogo y negociación en el Concejo Municipal	<b>36</b>
3.2.3 Alternativas estratégicas para la prevención de los conflictos	<b>41</b>
<b>Unidad 3. Trabajando dentro del Concejo Municipal</b>	<b>49</b>
3.3.1 Procedimientos parlamentarios municipales	<b>51</b>
<b>Unidad 4. Llevemos a la práctica una gestión presupuestaria eficiente</b>	<b>73</b>
3.4.1 Elementos básicos del presupuesto municipal	<b>75</b>
3.4.2 Aproximación al presupuesto municipal: ingresos, egresos y programas presupuestarios	<b>82</b>
<b>Referencias</b>	<b>91</b>



## Guía para el uso del módulo

El módulo *¡Del diálogo a la acción!*, dirigido a regidurías, sindicaturas y concejalías de distrito, ha sido elaborado con el propósito de que la persona que lo estudie pueda aprender de manera significativa los conocimientos básicos para un ejercicio ético y apegado a la normativa institucional, igualmente, que le sea útil para su ejercicio como autoridad local.

Para ello, hemos estructurado el material a partir de actividades que le puedan guiar en su proceso de aprendizaje y apropiación de cada una de las temáticas expuestas en este y, de manera especial, que usted pueda ampliar y ver otras miradas de los contenidos.

Cada actividad está representada mediante un icono o un título específico, ahora le invitamos a conocer el significado de la simbología para un mejor aprovechamiento en su proceso de aprendizaje e interacción con el material:

**Para comenzar...** siempre que encuentre este apartado, le estamos invitando a realizar una actividad para comprobar sus conocimientos previos a través de preguntas generadoras, las cuales le permitirán reconocer los aprendizajes que ya tiene sobre el tema que se expondrá. Previo a esta actividad, le recomendamos que lea el objetivo y los temas de la unidad respectiva.



**Reflexión.** Aquí le estamos presentando una reflexión o conclusión sobre el tema, usted también puede tener la suya propia, es un recurso para afianzar lo visto en la unidad.



**Miradas adicionales.** Este icono representa la invitación a conocer otras miradas sobre la temática o que se relacionen con esta.



**Actividad de aprendizaje.** Cada vez que encuentre este icono, significa que debe realizar la actividad sugerida y tiene el propósito de que usted se autoevalúe.



**Otros recursos.** Este icono representa otros recursos que colocamos a su disposición para ampliar el conocimiento sobre la temática.

# Unidad 01 Conduzcamos participativamente

## Objetivo de la unidad

Identificar el rol político de los actores y agentes locales en la gestión política para la construcción de una gobernanza territorial.

## Temas

- 3.1.1 Representación política responsable
- 3.1.2 Rendición de cuentas en el gobierno local

## Introducción

Cuando hablamos de representación política responsable en el Gobierno Municipal, hacemos referencia a la mejor manera de tratar de conducir la relación entre las autoridades municipales y los munícipes del cantón.

Esto conlleva la construcción de “puentes” o medios a través de los cuales las autoridades municipales generen procesos de **gobernanza territorial**, que legitimen y faciliten el proceso de toma de decisiones, al tiempo que mejoran la calidad y el impacto de las acciones de la municipalidad.

## Para comenzar...

Con el fin de aproximarnos a las formas y mecanismos de “representación política responsable”, hagamos algunas precisiones en relación con la forma y medios cómo funciona el régimen municipal en Costa Rica.

El objetivo del siguiente ejercicio, bajo la modalidad de pareo o correspondencia, no es evaluativo, más bien surge frente a la necesidad de confrontar nuestros conocimientos, experiencias y expectativas previas con algunos de los temas que estudiaremos en la presente unidad.

**Correspondencia.** A continuación, se le presenta en la columna (A) una serie de enunciados relacionados con el régimen municipal y en la columna (B), se le ofrecen los conceptos o ejemplos que se asocian a cada enunciado. Coloque el número que corresponde a la opción correcta dentro del paréntesis (sobran 3 conceptos de la columna B).

Columna A		Columna B
Es la autoridad ejecutiva de la municipalidad, encargada de “la dirección, nombramiento y control de los funcionarios municipales”.	( )	1. Impuesto de bienes inmuebles. 2. Ejecutivo Municipal. 3. Concejo Municipal.
Consulta popular a través de la cual la municipalidad pide opinión a la ciudadanía sobre algún tema en particular. Puede ser abierto o cerrado.	( )	4. Impuesto de Ventas. 5. Alcalde(sa). 6. Recolección de basura.
Autoridad municipal que cuentan con voz y voto, es la reproducción a nivel local de los diputados.	( )	7. Patente. 8. Ayuntamiento. 9. Cabildo.
Espacio territorial sobre el cual ejerce funciones el gobierno local respectivo.	( )	10. Cantón. 11. Ciudadano.
Lo administran las municipalidades. Es la principal fuente de recursos municipales, su cobro varía según sea el valor de la propiedad.	( )	12. Regidor(a). 13. Múncipe. 14. Síndico(a).
Institución que recuerda el origen histórico de los gobiernos locales. Data de la época colonial.	( )	
Es un órgano colegiado (grupal), encargado de fijar las prioridades del desarrollo cantonal, las tasas por servicios y reglamentos locales.	( )	
Miembro(a) de elección popular nombrado(a) en cada distrito, solo cuenta con voz pero no con voto.	( )	
Persona habitante o vecina del territorio en donde está establecido el gobierno local.	( )	
Fuente de financiación municipal, establecida sobre el cobro a cualquier actividad productiva o comercial desarrollada en el cantón.	( )	

---

**Respuesta a la actividad de conocimiento previo (Para comenzar...)**

- (5) Alcalde(sa). Es la autoridad ejecutiva de la municipalidad, encargada de “la dirección, nombramiento y control de los funcionarios municipales”.
- (9) Cabildo. Consulta popular a través de la cual la municipalidad pide opinión a la ciudadanía sobre algún tema en particular. Puede ser abierto o cerrado
- (12) Regidor(a). Autoridad municipal que cuentan con voz y voto, es la reproducción a nivel local de los diputados.
- (10) Cantón. Espacio territorial sobre el cual ejerce funciones el gobierno local respectivo.
- (1) Impuesto de bienes inmuebles. Lo administran las municipalidades. Es la principal fuente de recursos municipales, su cobro varía según sea el valor de la propiedad.
- (8) Ayuntamiento. Institución que recuerda el origen histórico de los gobiernos locales. Data de la época colonial.
- (3) Concejo Municipal. Es un órgano colegiado (grupal), encargado de fijar las prioridades del desarrollo cantonal, las tasas por servicios y reglamentos locales.
- (14) Síndico(a). Miembro(a) de elección popular nombrado(a) en cada distrito, solo cuenta con voz pero no con voto.
- (13) Munícipe. Persona habitante o vecina del territorio en donde está establecido el gobierno local.
- (7) Patente. Fuente de financiación municipal, establecida sobre el cobro a cualquier actividad productiva o comercial desarrollada en el cantón.
- 

## Tema 3.1.1

### Representación política responsable

El gobierno municipal es de carácter representativo, alternativo y responsable, ejerce funciones en un espacio territorial delimitado (cantón), por un plazo electivo (4 años) y sujeto al principio de legalidad (todas sus acciones y responsabilidades deben estar expresamente permitidas por ley o reglamento). Por eso se puede afirmar que es una especie de pequeña reproducción del Gobierno Nacional. Tradicionalmente, se ha representado el gobierno municipal como una institución bifronte (conformada por dos cabezas: la alcaldía y el concejo municipal), que ejerce funciones en razón de la autoridad depositada por la ciudadanía tras el proceso de elecciones municipales. Conforme a la siguiente figura:

**Figura 1. Instancias del gobierno municipal**

Fuente: elaboración propia

Dentro de este esquema, la ciudadanía (quienes pueden elegir) y los munícipes (que incluye a la población migrante y menores de edad residentes en el cantón), se convierten en receptores de las decisiones que toma el gobierno municipal.

Por el contrario, un modelo de gestión política responsable reconoce que la participación ciudadana no se agota con el simple proceso electoral que tiene lugar cada cuatro años, antes bien, es un proceso permanente que fortalece el ejercicio de la autoridad y acerca a los munícipes a la gestión de su gobierno local.

Promover la participación ciudadana en el gobierno local significa tener pleno convencimiento de que se trata, ante todo, del encauzamiento de una manifestación política, no exclusivamente electoral, sino más bien como “el conjunto de actos y actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal, tanto en la elección de los decisores como las decisiones que éstos toman” (Rodríguez y Villacorta, 2004).

El objetivo es trascender el nivel de simple participación electoral, es decir, superar la rutinaria convocatoria electoral a la ciudadanía para definir los responsables de conducir la labor del gobierno municipal para fomentar la participación con incidencia ciudadana.

La participación con incidencia ciudadana se construye a través de una serie de redes conformadas por grupos sociales organizados, que no necesariamente persiguen el control del poder político local, pero sí propugnan por influir en las decisiones, para que estas se construyan con la participación de los sectores afectados, fortaleciendo la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

Tanto por su calidad como por la movilización social que provoca, la participación de incidencia ciudadana exige un involucramiento más permanente, crítico, reflexivo y directo en los asuntos de interés público, promoviendo de esta forma la ciudadanía activa.

Desde el punto de vista de las autoridades municipales, facilita la acción de gobierno, se logran decisiones público-políticas más inclusivas (que abarcan la mayor cantidad de sectores) y conciliadas (se logran acuerdos que satisfagan al mayor número).

### ¿Cómo podemos desarrollar la representación política responsable en el seno del gobierno municipal?

**Figura 2. Elementos de la participación política responsable**



Fuente: elaboración propia

La posibilidad de construir canales efectivos de comunicación con la ciudadanía debe surgir de una determinación clara de las personas miembros del gobierno municipal, que posicione los temas de interés cantonal por encima de los enfoques partidarios.

Se debe posibilitar una mejora en la calidad de los mecanismos y espacios de participación existentes, para lo cual es indispensable apropiarse del enfoque de ciudadanía activa como el centro de las políticas públicas municipales, conjuntamente con prácticas y medios que refuercen la transparencia y rendición de cuentas, como se ejemplifica en la figura 2.

En términos prácticos, se debe promover la apertura de espacios para el acompañamiento de la ciudadanía en la toma de decisiones. Una buena posibilidad de articulación (encuentro y construcción conjunta) lo ofrecen las comisiones municipales, establecidas en el artículo 49 del Código Municipal. Las comisiones son órganos auxiliares del Concejo, encargadas de estudiar los temas y propuestas sobre los cuales se adoptan los acuerdos municipales.

Cabe destacar que la participación de la ciudadanía en este espacio se produce en calidad de asesoría, no tanto en términos de decisión (las personas “particulares” que no son miembros del Concejo tienen voz, pero no voto en el seno de la comisión). No obstante, constituye un importante ejercicio en aras de acercar, apropiarse y recibir apoyo, en muchos casos especializado, de la ciudadanía sobre los temas de interés cantonal. En la unidad 3 del presente material profundizaremos respecto de sus características y funciones.

La transparencia en la gestión municipal se manifiesta a través del acceso a una serie de documentos de carácter público, es decir, aquella información física o digital que permite interpretar o conocer los motivos, circunstancias y detalles de las decisiones y acciones del gobierno municipal.

Conviene destacar que, de acuerdo con lo que establecen los artículos 41 y 105 del Código Municipal, tanto las sesiones del Concejo Municipal como las actas de sus sesiones son totalmente públicas, siendo posible incluso la participación de la ciudadanía mediante la solicitud de audiencias.

El uso de medios tecnológicos para facilitar el acceso a la información de interés público debería ser una estrategia importante con el fin de generar una representación política responsable. En nuestro país, algunas municipalidades transmiten mediante radio y canales de televisión local las sesiones del concejo municipal. De igual manera, otras han dado pasos importantes en el tema de **gobierno abierto**, permitiendo, a través de medios digitales (internet), el acceso a procesos de licitación pública, contrataciones de bienes y servicios, entre otros.

Las buenas prácticas municipales, como es el caso de los ejercicios de presupuestos participativos, nos demuestran que es una delgada línea la que separa el límite entre representatividad política y la gestión comunitaria de interés público.

La ejecución de estas experiencias optimizan el empleo de los recursos (aportes comunales), fortalecen los sentimientos de arraigo, el cuidado y protección de las instalaciones locales, la solidaridad, la autoestima y la identidad comunitaria, dando valor al liderazgo emergente y la gestión municipal.

### 3.1.1.1 Los concejos de distrito

Los concejos de distrito, cuya naturaleza y funciones se encuentran descritos en los artículos 54 y 57 del Código Municipal, constituyen un invaluable espacio de encuentro entre la representación política municipal y las fuerzas vivas de la comunidad.

**Figura 3. Funciones de los concejos de distrito**



Aparte de las funciones identificadas en la figura 3, los concejos de distrito son también responsables del proceso de planificación e identificación de las necesidades y la formulación de proyectos de infraestructura local, de conformidad con lo que señala el artículo 103 del Código Municipal.

Los concejos de distrito, en su modalidad ampliada, ofrecen múltiples ventajas en aras de fomentar la representación política responsable y la gobernanza territorial, entre las que se pueden citar:

- Cuentan con un marco jurídico elemental que confiere legitimidad consultiva a sus decisiones (artículo 57, Código Municipal).
- Su conformación, con representación de organizaciones de base comunitaria y representantes del concejo municipal (son presididos por las personas síndicas del distrito), los hace proclives al enfoque multisectorial de problemáticas.
- Por el nivel de conocimiento de las particularidades sociales, económicas, productivas, ambientales y políticas de su distrito se convierten en fluidos canales de comunicación y censores de la opinión comunal.
- Al ser un espacio formal, reconocido en la Ley de Partidas Específicas N.º 7755, permite la implementación de sistemas de rendición de cuentas y contralorías ciudadanas periódicas.

## Tema 3.1.2

### La rendición de cuentas del gobierno local

El artículo 17, inciso g), del Código Municipal, literalmente señala, entre las funciones de la alcaldía municipal:

- f) Rendir al concejo municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso g) del presente artículo.
- g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el concejo municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año.

En Costa Rica, la rendición de cuentas tiene su origen en la reforma al artículo 11 constitucional, en el cual se estableció que:

La administración pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas (Constitución Política, 2001).

Se denominan como controles horizontales del sistema de rendición de cuentas las diversas disposiciones del marco jurídico costarricense, tales como el Código Municipal, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131, la Ley General de Control Interno N.º 8292, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.º 8422, entre otras. En estas se establecen normas para el desempeño de la gestión municipal, cuya aplicación suele estar en manos de la Contraloría General de la República.

El objetivo central de dichos controles es acercar la gestión municipal a los principios de eficiencia, eficacia, racionalidad y transparencia en el gasto de los recursos públicos.

En el gobierno municipal (alcaldía y concejo municipal), existe responsabilidad formal a nivel legal, administrativa, penal y política en virtud de la autoridad delegada por la ciudadanía a dichas autoridades para que conduzcan los intereses del cantón.

El control vertical es aquel que surge desde la ciudadanía, el cual se expresa como sanción político-electoral, tal y como lo señala Muciño (en Guerrero 2004, p. 29):

Esta crítica al poder representativo ha generado la necesidad de repensarlo y redimensionarlo desde la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, porque durante siglos, paradójicamente, los vicios del sistema representativo le han permitido continuar sobreviviendo a su propia crisis y esquizofrenia (...) Existe una crisis de representación revelada por la incapacidad de traducir las demandas sociales en políticas públicas y, peor aún, por la corrupción como práctica derivada de la ineficiencia política y administrativa.

La rendición de cuentas es un proceso de comunicación política sobre los logros alcanzados por un funcionario en un periodo específico, durante el ejercicio de su función pública. Por su naturaleza, se encuentra estructurado con base en un conjunto de instrumentos y principios dirigidos a permitirle a la ciudadanía conocer, entender, analizar y sacar sus propias conclusiones sobre la ejecución de la función pública; y recomendar variaciones con respecto a los actos u omisiones en que incurre el funcionario en la ejecución de su programa de trabajo.

De acuerdo con Insunsa (2009, pp. 2-3), la rendición de cuentas en la gestión pública surge con tres fines primordiales:

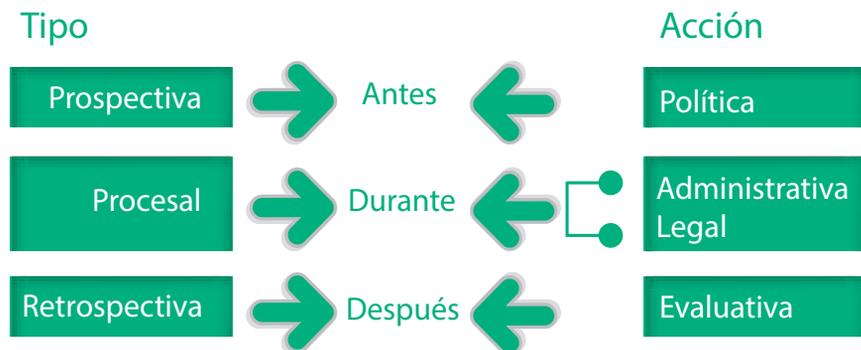
**Informativo:** cuando se pregunta qué ha sido o será realizado, mediante la enumeración de hechos.

**Explicativo:** cuando se ofrecen razones y se forman juicios, justificando lo hecho o por hacer.

**De exigencia:** cuando se reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo.

Asimismo, siguiendo al citado autor, tal y como se grafica en la figura 4, de acuerdo con el momento en que la rendición de cuentas se produce cumple distintos objetivos:

**Figura 4. Eje temporal de la rendición de cuentas**



Fuente: Errol Cunningham (2005)

**Prospectivos:** en el cual se formulan una serie de expectativas en relación con la autoridad política que se espera obtener; suele relacionarse con la oferta y propuestas electorales, por tanto, no hay evaluación directa, sino más bien apoyo electoral a lo planteado. En el nivel municipal, el programa de gobierno de la alcaldía municipal y las propuestas de política pública que formulan las personas que aspiran a regidurías y sindicaturas serían los objetos de análisis.

**Procesales:** se desarrollan durante el ejercicio del cargo, de ahí que exista evaluación y eventual sanción por los incumplimientos o errores cometidos. Conlleva un control horizontal, ya que son las distintas instituciones del Estado tales como la auditoría

interna municipal, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República y hasta eventualmente los Tribunales de Justicia, quienes ejercen fiscalización.

**Retrospectivos:** al finalizar un período se realiza una evaluación del grado de cumplimiento alcanzado y se plantean objetivos de mejora en cuanto a lo incumplido. De acuerdo con lo establecido en el código municipal, el informe de rendición de cuentas de la alcaldía debe ser llevado a cabo cada año; se habla de que existe un control vertical, ya que es la ciudadanía directamente la que efectúa la valoración, o bien a través de sus representantes en el concejo municipal, quienes ejercen control político.

## Reflexión final

A lo largo de la primera unidad, nos hemos familiarizado con algunos conceptos (representación política responsable, participación ciudadana y ciudadanía activa, transparencia, rendición de cuentas) que posibilitan una mejor gestión del gobierno local.

La suma de todos estos elementos debe conducir a una efectiva gobernanza territorial en los cantones del país. Desde el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL), coceptualizamos la gobernanza territorial así:

### Gobernanza territorial

La gobernanza pretende “introducir un estilo más cooperativo, donde instituciones de gobierno y privadas junto a diferentes actores colaboren en el diseño e implementación de instrumentos de política que permitan dar solución a problemas sociales” (Lecay, s. f.).

Depende de ciertas condiciones mínimas: (i) distribución del poder en la sociedad y sus grupos de interés, (ii) mecanismo para la disposición de recursos, (iii) fortaleza y organización con la sociedad civil bajo intereses comunes y un (iv) alto nivel de civismo y educación para lograr una identidad, responsabilidad y compromiso (Fundación DEMUCA, 2011).

(\*\*) Tomado de glosario del IFCMDL.

## Mirada adicional



Conozca algunos **Elementos básicos de Régimen Municipal en Costa Rica** mediante este corto video, que nos habla de las competencias, formas de participación y organización del Gobierno Municipal.

**“ABC Municipal”** (Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED):

<https://www.youtube.com/watch?v=HxcOXsJXAQI>

Adicionalmente le recomendamos dar un vistazo a las buenas prácticas que se desarrollan en algunos cantones, como en la Municipalidad de San Rafael de Heredia, mediante los **Concejos Distritales ampliados** un interesante mecanismo para promover la representación política responsable y fomentar la participación ciudadana.

**“Concejos de Distrito”** (Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED):

<https://www.youtube.com/watch?v=bUBAcOiFZfM>

Se detallan algunas iniciativas del gobierno nacional con el fin de promover las prácticas de “Gobierno Abierto” en todos los niveles del Estado costarricense en **“Propuestas de Gobierno Nacional sobre la digitalización de trámites”** (Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED):

<https://www.youtube.com/watch?v=Hogm6W0Ahak>

## Otros recursos y enlaces externos



Artículo **“Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”** (1997) de Guillermo O’Donnell:

<http://biblioteca.ues.edu.sv/revistas/10701663N152-12.pdf>

Libro *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas* (2018) de José Antonio Crespo:

[http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion\\_cuentas.pdf](http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion_cuentas.pdf)

## Actividades de autoevaluación de la unidad 1



### Actividad 1

De acuerdo con el texto sobre representación política responsable, el gobierno local debe promover y concretar una relación de gobernanza entre la representación política como tal y las organizaciones en que se han asociado los munícipes de un determinado cantón, con fines de buscar la participación ciudadana en las decisiones políticas que tome el gobierno local.

**Investigue** si el Concejo Municipal de su cantón:

- ¿Tiene destinadas sesiones extraordinarias específicas para brindar audiencias a la ciudadanía?
- ¿Qué día se celebran?
- ¿Ha participado usted en una? Si lo hizo, ¿qué le pareció la interacción entre ciudadanos y las personas miembros del Concejo?

### En el país existen más de 4800 personas concejales de Distrito electas popularmente

Esta cifra incluye a los síndicos propietarios y suplentes, quienes los dirigen, además de 4 propietarios y 4 suplentes en cada uno de los distritos administrativos en que se divide el país.

Imagine usted la organización y movilización que tendrían estos espacios si le sumamos la capacidad de las organizaciones comunales, ¿cuánto no se lograría con un concejo distrital ampliado trabajando participativa y coordinadamente?

A propósito, sabe usted:

- ¿Cómo funciona el concejo distrital de su comunidad?  
¿Funciona ampliadamente?
- ¿Conoce quiénes lo integran? ¿Qué día sesionan? ¿Ha participado de alguna de sus sesiones?

Adicionalmente, desarrollaremos un ejercicio que consiste en identificar, para cada una de las organizaciones sociales del cantón, las oportunidades reales de participación de las organizaciones en los mecanismos o instancias que tiene su gobierno local. Para ello, es necesario que identifique:

- Las razones de mayor importancia por las que cada organización identificada debe interesarse en participar de una relación de gobernanza con el gobierno local.
- Señalar las debilidades existentes del sistema actual de las instancias del gobierno local que limitan la participación de las organizaciones sociales.
- Indicar qué posibilidades existen para funcionar como una “red cantonal de gobernanza” con capacidad para esclarecer y consensuar los intereses comunes del cantón, más allá de los específicos de cada organización.



### Actividad 2

Otro de los elementos que pudimos identificar en la lectura de la unidad 1, relacionada con la “representación política responsable”, tiene que ver con la disposición de las autoridades locales por promover procesos de transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que se fortalezcan los espacios de participación ciudadana local.

A partir de lo que establecen la Ley General de Control Interno y La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, ¿cuál debe ser el rol de las personas miembros del Gobierno Municipal en aras de promover la gobernanza territorial?

#### Pregunta:

- ¿Qué perfil político debe tener quien ocupe la Alcaldía Municipal para cumplir con los deberes que le asignan los artículos 12 y 13 de la Ley General de Control Interno?

**Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno.** En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades. (...)

- c) Analizar e implementar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan. (...)
- e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.

**Artículo 13. —Ambiente de control.** En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.
- d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

### Preguntas:

- a) ¿Cómo puede un integrante del Concejo Municipal garantizar el mantenimiento del Deber de Probidad señalado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.º 8422, a la hora de tomar acuerdos en el seno del Concejo Municipal?
- b) ¿Cuáles medidas concretas podríamos promover con el fin de garantizar el “libre acceso a la información pública” en nuestra municipalidad, a efecto de cumplir lo señalado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.º 8422?

**Artículo 3°—Deber de probidad.** El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

**Artículo 4°—Violación al deber de probidad.** Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.

**Artículo 7°. Libre acceso a la información.** Es de interés público la información relacionada con el ingreso, el presupuesto, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la presente ley, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos.

### Avance de proyecto final



A lo largo del presente material educativo, nos iremos aproximando al esbozo de lineamientos de políticas de desarrollo municipal (2020-2024), las cuales nos corresponde construir desde el Concejo Municipal.

En el primer tema analizado, destacamos la importancia de la gestión participativa y la rendición de cuentas en el marco del gobierno local. Por lo tanto, nuestra primera tarea tiene que ver con cómo podríamos formular proyectos e ideas con la participación de la ciudadanía.

A partir del concepto clave de **gobernanza territorial** que analizamos, ¿cuáles actores y agentes de desarrollo local deberían tomarse en cuenta en el proceso de diseño y formulación de políticas de desarrollo municipal para su cantón?

Asimismo, la información recopilada en el diagnóstico cantonal elaborado durante el curso previo de “Gobernar con compromiso”, le resultará de plena utilidad para ir construyendo el Proyecto Final de Política Pública Local.

- Para responder a la pregunta anterior, trate de construir una sencilla aproximación al “mapeo de actores” con la siguiente tabla:

Nombre del agente de desarrollo (*)	Importancia	Papel o rol que juega en las políticas de desarrollo municipal	Mecanismos que harían posible su participación en el proceso de formulación de políticas de desarrollo municipal
1. (Ejemplo: una empresa o cooperativa de la región).	(Ejemplo: nivel económico).	(Ejemplo: generación de empleo, cobro de tributos municipales).	
2.			
3.			

- ¿Cuáles proyectos del Programa de Gobierno de la Alcaldía municipal actual, o de la propuesta que actualmente formula su partido político, contemplan procesos de consulta o participación ciudadana?
- ¿Cuáles ideas o reformas promovería usted, como integrante del Concejo Municipal, para fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en su municipalidad?



# Unidad

# 02

## Busquemos alternativas de solución

### Objetivo de la unidad

Reconocer la complejidad y el desafío del entorno político local para el diseño y aplicación de estrategias organizativas caracterizadas por el diálogo, consenso y concertación.

### Temas

- 3.2.1 Resolución alternativa de conflictos en el escenario local.
- 3.2.2 Diálogo y negociación en el Concejo Municipal.
- 3.2.3 Alternativas estratégicas para la prevención de los conflictos.

### Introducción a la unidad

El Concejo Municipal es un órgano grupal (colegiado) encargado de tomar decisiones sobre diversas aristas del desarrollo cantonal, en él convergen intereses, la acción de grupos de presión, ideologías diversas y hasta dinámicas territoriales confrontadas.

Con la finalidad de tomar decisiones de manera transparente y que satisfagan al mayor número de munícipes, debemos abordar la **búsqueda de alternativas de solución** para las problemáticas del cantón.

En esta unidad, analizaremos las diversas metodologías que plantea la Resolución Alternativa de Conflictos sin desconocer las dinámicas de las fracciones representadas en el seno del Concejo Municipal, procurando siempre que las decisiones de interés público que emanan del Concejo sean vistas dentro del amplio espectro que plantea la “Prospectiva”.

## Para comenzar...

Nos aproximaremos al tema de las “alternativas de solución” a partir de un caso típico que se presenta en los Concejos Municipales. Como de costumbre, la idea es resolver este ejercicio inicial con total libertad, posteriormente tras lo que estudiaremos en la unidad 2, veremos cómo diversas metodologías de trabajo nos aportan a fin de buscar una solución lo más armónica posible a la situación planteada.

La Dirección del Centro Educativo Las Delicias, se encuentra sumamente molesta con el acuerdo tomado por el Concejo Municipal respecto a la integración de la Junta de Educación de su Escuela.

El director señala que propuso, en el tiempo y forma debida, los nombres de las personas que integraran la Junta por los próximos tres años, sin embargo, de forma unilateral y por lo que considera injerencia política, el Concejo Municipal nombró a otras personas a las que no identifica y que no se han caracterizado por prestar colaboración alguna a la institución durante los cinco años que lleva dirigiendo la Escuela.

Entre otras cosas señala que apelará la decisión del Concejo Municipal, tomando como base el Reglamento de Juntas de Educación, además se negará a recibir los nuevos integrantes designados, quienes fueron instalados por pura “politiquería” según manifiesta.

- ¿Tendrá esta problemática alguna posibilidad de resolución con la intervención ante el gobierno local? ¿Cuáles problemas adicionales estaría generando la posición “intransigente” de las partes en conflicto?
- ¿A cuál departamento u oficina municipal debería acudir con el fin de resolver el problema planteado? ¿Establece algo al respecto las competencias que confiere el artículo 13 del Código Municipal al Concejo?
- De acuerdo con mi experiencia, ¿qué tipo de medidas de solución podría proponer para lograr la solución a la problemática vivida?

## Tema 3.2.1

### Resolución alternativa de conflictos en el escenario local

La potestad de gobernar del concejo municipal está delimitada territorialmente por el artículo 3 del Código Municipal: “La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal”. Así, la gestión municipal, entendida como toma de decisiones para el desarrollo del cantón, se focaliza en medidas para que los habitantes del cantón se desarrollen individual y colectivamente, aprovechando y potencializando los diversos recursos del cantón, y superando aquellos problemas que impiden el desarrollo de los munícipes.

Esta gestión corresponde al gobierno municipal que, de acuerdo al artículo 12 del Código Municipal, “estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por una alcaldía y dos vice-alcaldías, todos de elección popular”.

Se deduce que esta gestión del gobierno municipal es básicamente una gestión política sobre un territorio que, de acuerdo a Cunningham (2014), es:

el espacio de interacción y articulación a partir del cual se generan las estrategias de gestión política y de desarrollo,(...) que trasciende la valoración “estática” del espacio como simple soporte material de las actividades humanas; (...) y que se constituye en el eje a partir del cual confluyen un conjunto de potencialidades económicas, sociales y culturales de la comunidad “local”.

En tanto gobierno local, la responsabilidad del Concejo Municipal consiste en tomar decisiones para promover un proceso de desarrollo del cantón, con independencia de sus límites político-administrativos, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de quienes viven y trabajan en este territorio, quienes se expresan cotidianamente en sus quehaceres socioproductivos, reconociéndose en una historia común, compartiendo tradiciones, aspiraciones, modalidades de comunicación y toma de decisiones diversas, recursos productivos, y otras características que pueden ser utilizadas creativamente en su propio progreso. Según Albuquerque (2013), el desarrollo de los territorios en los niveles locales debe tomar en consideración su identidad propia, expresada en determinadas características dinámicas.

En Costa Rica, como en los demás países de Centroamérica, una gran mayoría de estos espacios subnacionales se caracterizan, en general, por su dependencia de decisiones de política que se formulan en los niveles nacionales, con consecuencias desventajosas en los diversos indicadores propios del desarrollo humano. De esta manera, como lo señala el Centro de investigación y Evaluación Institucional (CIEI, 2009):

Regiones y microrregiones quedan totalmente relegadas de mejoras en la calidad de vida, del acceso a bienes y servicios básicos, así como de los procesos económicos. Estas realidades desiguales, se han ido gestando y acumulando como resultado de decisiones, políticas e inversiones en el nivel nacional que, finalmente, dan lugar a desequilibrios a través de acciones que favorecen algunos territorios en detrimento de otros.

Por tanto, la situación de asimetrías sociales, económicas y culturales, deviene en un espacio de alto conflicto, entre sectores que pugnan por alcanzar los recursos necesarios para vivir con dignidad, en un contexto donde estos recursos y servicios no están adecuadamente distribuidos.

La habilitación del diálogo multisectorial a escala local, como política de acción transversal y medio para la optimización de los recursos, socialización y difusión de políticas municipales e inclusión social, se convierte en estrategia vital para fomentar la democracia participativa.

La actividad de los gobiernos locales en atención a los ejes primarios de su orientación, basados en los principios de universalidad y solidaridad, se encuentran ligados a la mejora de la calidad de vida, así como a la reproducción y fortalecimiento de la institucionalidad y democracia costarricense.

El carácter deliberativo del Concejo Municipal exige a los concejales y a la alcaldía, provenientes de diversas tiendas políticas o representando a diversos sectores sociales, resolver las discrepancias entre distintas posiciones en cuanto a la distribución justa de recursos y servicios para toda la población del cantón.

### **3.2.1.1 Posibilidades de conflictos que surgen en las deliberaciones del Concejo Municipal**

El Código Municipal asigna responsabilidades muy precisas al gobierno municipal, regidurías y alcaldía, que serían suficientes para pautar el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la variedad de temas sobre los que está abierta la posibilidad de la discrepancia hace posible la presencia de conflictos, eventualmente de difícil resolución, donde el uso del poder es el elemento que puede definir las discrepancias. Así,

no necesariamente un análisis racional y ponderado de los temas en deliberación sustenta las decisiones o acuerdos finales.

Conviene señalar que existen factores externos que inciden en las deliberaciones del Concejo. Hay un entorno constituido por la presencia de las entidades estatales que trabajan en el nivel local, así como diversas organizaciones de la sociedad civil (promovidas por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad [DINADECO], otras dedicadas a la solución de problemas específicos, de la empresa privada, etc.), que ejercen presiones o plantean demandas al concejo municipal, de manera tal que hacen aún más complicada la solución de las discrepancias. Asimismo, la gestión política local, en buena medida, está sujeta a normas y leyes nacionales que debe tomar en cuenta en las decisiones sobre medidas específicas y políticas públicas locales.

Adicionalmente, los y las integrantes del Concejo, como lo demuestran diversos estudios evaluativos, evidencian carencias en sus niveles de capacitación que contribuyen a incrementar las dificultades para ponerse de acuerdo en los temas de agenda.

Volviendo a la variable política, según Cruz (2012), las diversas posibilidades de conformación política del Concejo Municipal juegan un papel decisivo en la dinámica de la toma de decisiones. Según este autor, existen varias posibilidades de conformación política, entre ellas:

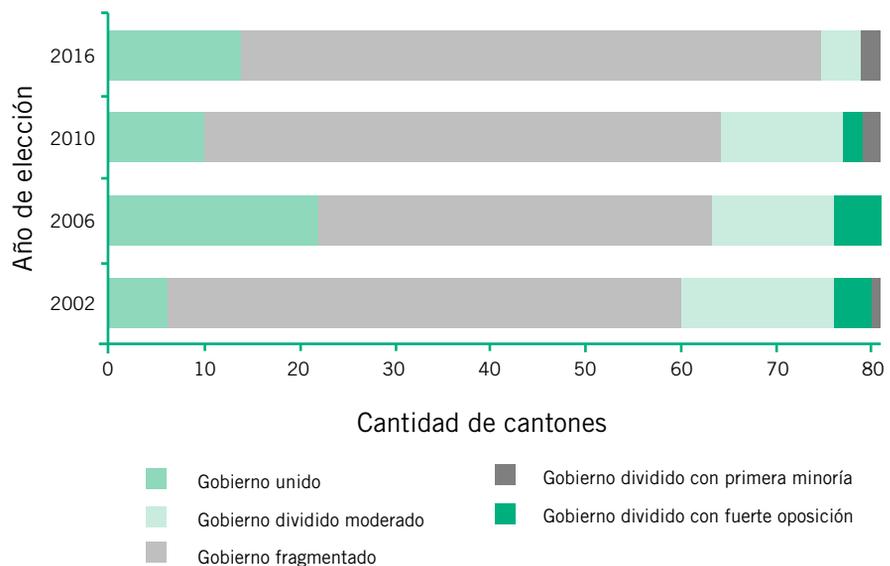
- Gobierno unido (alcaldía + mayoría representada en el Concejo Municipal).
- Gobierno dividido con primera minoría (alcaldía + primera minoría del mismo partido de la alcaldía representada en el Concejo Municipal).
- Gobierno dividido moderado (alcaldía + primera minoría de partido distinto a la alcaldía representada en el Concejo Municipal).
- Gobierno altamente dividido (alcaldía + mayoría de partido diferente al del alcalde representado en el Concejo Municipal).
- Gobierno fragmentado (alcaldía + partidos representados en el Concejo Municipal en igual número).

Alfaro y Gómez (2016), citando el XXII Informe del Estado de la Nación, señala que solo catorce de los concejos municipales del país (17,4 %) tienen una conformación política donde la decisión se asegura por mayoría (una misma agrupación política tiene la Alcaldía Municipal y mayoría en el seno del Concejo Municipal), mientras que el restante 82 % debe tomar decisiones consensuadas. Las conformaciones de

características altamente dividido y gobierno fragmentado encontrarán mayores dificultades para lograr consensos, también exigirán mayores capacidades en resolución de conflictos.

En la misma línea, la citada investigación de Alfaro y Gómez (2016) para el XXII Informe Estado de la Nación realiza una radiografía de la progresiva “fragmentación” que exhibieron los concejos municipales a lo largo del ciclo 2002-2016, tal y como lo demuestra el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**  
**Municipalidades según control partidario de la alcaldía y concejos municipales. Elecciones 2002, 2006, 2010 y 2016**



Fuente: Alfaro Redondo, Ronald y Gómez Campos, Steffan (2016)

Como se deduce de las investigaciones mencionadas, existe una evidente necesidad de concretar acuerdos y posiciones en el marco del Gobierno Municipal, particularmente en el Concejo Municipal, dada su naturaleza de órgano colegiano (grupal), responsable de “Fijar la política y prioridades del desarrollo del municipio” (Código Municipal, 1998, artículo 13).

Por tanto, una propuesta de resolución alternativa de conflictos (RAC), en el marco del gobierno municipal, deberá contemplar como mínimo:

- La dimensión interna del concejo municipal y su toma de acuerdos.
- La dimensión externa, entendida como resultados/reacciones de las políticas públicas adoptadas en el plano administrativo, económico, ambiental, social y cultural condicionan/modifican el relacionamiento con los agentes locales y municipales que habitan el cantón.

Existen opciones alternativas elaboradas para resolver conflictos diversos, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, en donde resulta oneroso y prolongado el proceso de dirimirlos. Estos mecanismos pueden ser utilizados por el Concejo Municipal para resolver los conflictos que puedan presentarse al interior del Concejo, entre el Concejo-alcaldía y entre el gobierno municipal (Concejo y alcaldía) con organizaciones de la sociedad civil o entre las propias organizaciones de base.

Es recomendable que los integrantes del Concejo, regidurías y alcaldías, se capaciten en el uso de estas alternativas de resolución de conflictos, dadas las posibilidades reales de que los problemas sobre los cuales tienen que tomar decisiones lleguen a convertirse en conflictos.

Es muy conveniente que las municipalidades constituyan un equipo de especialistas en la resolución alternativa de conflictos, esto con el fin de identificar aquellos problemas que se puedan convertir en conflictos y formular las recomendaciones para su acertado procesamiento, así como para colaborar en la solución de conflictos de hecho.

Siguiendo a Fernández (2005), conviene señalar previamente que:

el conflicto se ha definido como un choque de intereses, emociones, ideas, valores o acciones. También se ha dicho que en el conflicto es percibida una divergencia de intereses, de ideas de valores o de acciones.

Esto significa que existe un conflicto cuando las personas involucradas creen que sus intereses y los intereses del otro no pueden satisfacerse al mismo tiempo, que son incompatibles. Esta situación produce la visión de que alguien tendrá que perder para que el otro pueda ganar.

**Figura 5. Esquematación básica del origen del conflicto y posibilidades de resolución**



Fuente: elaboración propia

Como se expresa gráficamente (figura 5), la mayoría de conflictos surgen por la existencia de posiciones antagónicas (opuestas), identificadas como posiciones en Flecha --> "A" y Flecha --> "B". Dichas posiciones se alimentan regularmente de:

- a) **Percepciones:** cómo "veo" o interpreto de primera "entrada" las intenciones de la contraparte.
- b) **Conceptos y valoraciones:** suele ser un análisis más profundo o racional que la percepción; se basa en buena medida en la ideología que sostiene el grupo o persona de acuerdo con su posición.
- c) **Intereses:** se relaciona con los resultados prácticos esperados o efectos que una decisión genera, y los beneficios o prejuicios que esta conlleva para mí o mi grupo.
- d) **Acciones:** aquellas actividades concretas que se relacionan con la puesta en ejecución de la decisión adoptada.

Ligada a la zona de conflicto, aparece la metodología de la resolución alternativa de conflictos (RAC), que brinda instrumentos para la distensión y solución de las diferencias; algunas de estas soluciones se relacionan con mejoras en la calidad de la comunicación e interpretación de la información (negociación y mediación), hasta mecanismos de índole más formal y legal, como es el caso de la conciliación y el arbitraje.

### 3.2.1.2 Alternativas para la prevención y la resolución alternativa de conflictos (RAC) en el gobierno local

Desde la metodología de resolución alternativa de conflictos (RAC) se plantean una serie de técnicas para la construcción de acuerdos, si bien en el escenario municipal la negociación es la pauta predominante, conviene explorar algunas otras posibilidades como la mediación y la conciliación, además del caso excepcional del arbitraje.

Conceptualmente se definen y diferencian así:

#### La negociación

La negociación es un proceso voluntario, predominantemente informal, desarrollado mediante la comunicación directa entre las partes (sin ayuda o facilitación de terceros) con el propósito de acordar la búsqueda de solución a sus diferencias. La negociación es voluntaria, informal, directa y permite a las partes tener control sobre el proceso y la solución.

#### La mediación

La mediación se ha definido como un procedimiento en el cual un tercero neutral facilita la comunicación y ayuda a las partes a negociar para llegar a un resultado mutuamente aceptable. Aunque el procedimiento es informal y flexible ya que el mediador no está obligado por reglas procesales, la mediación constituye un esfuerzo estructurado para facilitar la comunicación entre las partes, pues existe un procedimiento en el que se cumplen diversos pasos aprendidos mediante el entrenamiento en técnicas de mediación.

### La conciliación

La conciliación es un procedimiento para la solución directa y armoniosa de las diferencias que puedan surgir de un determinado conflicto, mediante el cual las partes en controversia, con la colaboración de un tercero conciliador, ponen fin al conflicto celebrando un acuerdo. Requiere de voluntad, comunicación y flexibilidad en el proceso.

### El arbitraje

El arbitraje es un procedimiento por el cual se somete una controversia, por acuerdo de las partes, a un árbitro o a un tribunal de varios árbitros que dicta una decisión sobre la controversia, siendo esta decisión obligatoria para las partes. Al escoger el arbitraje, las partes optan por un procedimiento privado de solución de conflictos en lugar de acudir ante los tribunales de derecho común o jurisdicción ordinaria.

## Tema 3.2.2 Diálogo y negociación en el Concejo Municipal

La expresión de la voluntad política del Concejo Municipal se plasma mediante acuerdos, los cuales son adoptados por mayoría simple o calificada, según sea el caso. No obstante, los mecanismos propios de la dinámica parlamentaria municipal, aunque válidos, pueden generar desgaste político, fricciones o dañar permanentemente el clima de comunicación a lo interno del Concejo, haciendo cada vez más difícil la adopción de acuerdos y la gobernabilidad.

La imposición arbitraria y tajante de las mayorías, sean estas consolidadas (mayoría absoluta de un solo partido o bloque político) o con más razón las mayorías casuales (surgidas de alianzas, pactos o simples coincidencias), es una práctica que con el tiempo engendra resentimientos, aislamiento y polarización (oposición y enfrentamiento marcado por la escasa presencia de comunicación asertiva entre las partes).

Dentro de la metodología de solución que plantea la resolución alternativa de conflictos (RAC), tal y como se indicó en la página anterior, **la negociación** aparece como la modalidad típica del proceso de relacionamiento entre las personas miembros del Concejo Municipal, y de este respecto de la alcaldía.

La **negociación** es voluntaria, informal, directa y permite a las partes tener control sobre el proceso y la solución, haciendo una evaluación autónoma (por cuenta propia) de las ventajas y beneficios que implica involucrarse o no en este proceso.

### 3.2.2.1 Dimensión interna de la resolución alternativa de conflictos (RAC): Concejo Municipal

En el seno de los concejos municipales, el consenso absoluto es una fantasía, dada la conformación de dicho espacio con diferentes partidos políticos, sectores e ideologías divergentes; de igual manera, la naturaleza deliberativa (orientada a tomar decisiones) de dicho órgano, hace que la negociación se convierta en un ejercicio permanente que, en algunas oportunidades, conduce a consolidar una mayoría, otras a estar en minoría, o hasta postergar o delegar en alguna comisión municipal el conocimiento de un tema de difícil resolución.

Una de las pautas fundamentales para conducir cualquier proceso de negociación lo constituye el establecimiento de interlocutores válidos, es decir, aquella persona a quien se le brinda la responsabilidad de defender posiciones y valorar las oportunidades, réditos (ganancias) y consecuencias, en términos de “coste político” que conlleva una negociación.

Comúnmente, se delega en la jefatura o subjefatura de fracción la responsabilidad de conducir las negociaciones en nombre del partido político, para ello, dicha persona debe tener claridad de la visión e ideología con la que el partido representado concibe el desarrollo cantonal, además de estar en permanente comunicación y escucha atenta a la información, intereses y detalles que le brinden sus compañeros de regidurías y sindicalías.

La habilidad de una buena persona negociadora estriba en saber escuchar y, sobre todo, efectuar una buena lectura de la realidad y contexto político que viven el Concejo Municipal y el cantón, sabiendo separar las decisiones rutinarias y frecuentes de las trascendentales, en las cuales debe primar el interés cantonal sobre los sesgos partidarios o particulares.

Una negociación transparente y orientada a crear un clima colaborativo, que redunde en la toma de las mejores decisiones para el interés cantonal, genera credibilidad en el negociador(a), al tiempo que incrementa la calidad/ambiente del debate político, fomentando la gobernabilidad.

Un sencillo ejercicio para sopesar la pertinencia (conveniencia) de una negociación consiste en valorar inicialmente el “impacto de la decisión”, tanto en términos de las consecuencias que genera entre los

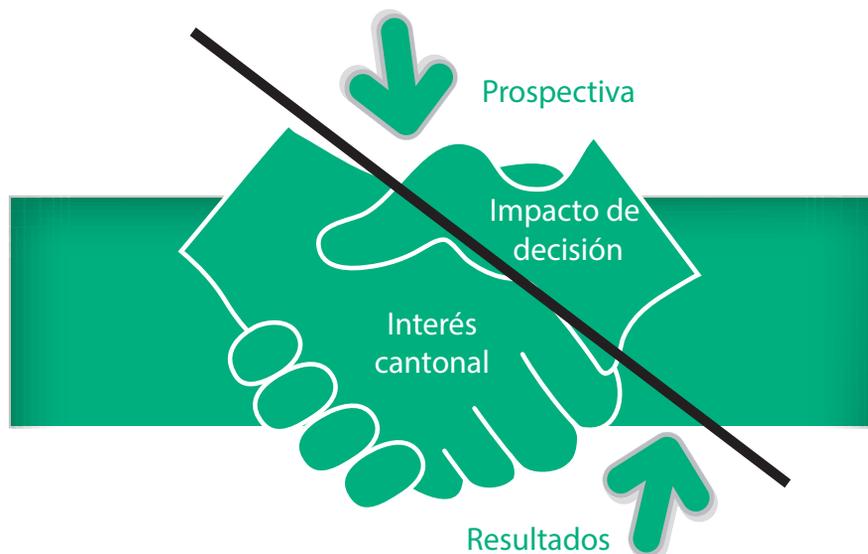
y las municipales del cantón (a quienes el gobierno municipal, Concejo y alcaldía, debe su razón de ser), como en los efectos y consecuencias que puede generar en el “clima de negociación política” interna del Concejo.

Es decir, se debe discriminar entre las decisiones de carácter rutinario que acometen en el Concejo y las que son verdaderamente relevantes, toda vez que los Concejos Municipales suelen desgastarse en interminables y frecuentes procesos de negociación para adoptar cada uno de los acuerdos, pudiéndose generar grandes pautas de procedimiento con el fin de atender temas frecuentes, que bien pueden delegarse en las comisiones municipales.

Los grandes temas como la aprobación de presupuestos, adopción de reglamentos, aprobación de licitaciones, suscripción de convenios, conocimiento de informes de auditoría interna y Contraloría General de la República, entre otros, deben ser objeto de negociación específica, en donde es conveniente que las distintas fracciones armonicen su posición previo al debate, de manera que se permita desarrollar una negociación fluida, transparente y eficaz en los temas álgidos de la corporación municipal.

Como lo ejemplifica la figura 6 inserta en la presente página, la adecuada negociación supone un balance entre los impactos y consecuencias de las decisiones adoptadas y el interés cantonal. Precisamente, al visualizar los acuerdos y negociaciones políticas en el marco del “interés cantonal”, se permite ampliar las posibilidades y perspectivas de las decisiones, estableciéndose mayores umbrales a la negociación.

**Figura 6. Equilibrios. Factores por considerar en los procesos de negociación del Concejo Municipal**



Fuente Elaboración propia

Existen una serie de instrumentos de fácil aplicación que permiten ponderar la relación costo/beneficio de una negociación. Los microanálisis FODA (**F**ortalezas-**O**portunidades *versus* **D**ebilidades-**A**menazas) y los ejercicios de fuerzas impulsoras versus fuerzas inhibitoras clarifican horizontes de actuación e inducen a la negociación estratégica.

La principal responsabilidad del Concejo Municipal es la de fijar políticas para el beneficio del municipio, de ahí que la capacidad **prospectiva** de sus miembros es requisito indispensable no solo para que la negociación sea fluida, sino también para que la calidad de las decisiones contribuya a promover un efectivo desarrollo local.

### Figura 7. La visión prospectiva de las autoridades municipales



Fuente elaboración propia. Imagen basada en imagen Shutterstock, Inc.

La consolidación de acuerdos a partir de grandes desafíos o proyectos cantonales brinda un norte y orientación a la gestión del gobierno municipal; toda vez que los intereses cantonales están por encima de los partidarios, sectoriales y personales.

Construir negociaciones sólidas a partir de grandes metáforas como “El cantón que deseamos” expresan los anhelos de los habitantes del cantón, al tiempo que brinda un marco para la construcción de acuerdos y la comunicación asertiva.

En última instancia, la conformación política del Concejo y la correlación de fuerzas entre fracciones políticas, las cuales determinan las diversas dinámicas de negociación, son solo el resultado de un proceso electoral; pero la realidad cotidiana de los munícipes hace que todos y todas, sin distinción de partidos políticos, tengamos que utilizar los mismos servicios públicos municipales, transitemos por las mismas vías cantonales, enviemos a nuestros hijos e hijas a los mismos centros educativos y aspiremos a vivir en un territorio con la mayor calidad de vida posible.

En esta etapa es cuando la participación ciudadana se convierte en elemento indispensable de la gestión municipal, procurando que el gobierno municipal no solo desarrolle un clima apropiado para la negociación política relacionada con su quehacer, sino que también sea capaz de construir canales de comunicación con la sociedad civil organizada.

La participación ciudadana acrecienta el espacio de lo público, extendiéndolo más allá del plano de lo estatal, a todos los contenidos, realizaciones y elementos cuya acción repercute en el modo de vida de la población.

### **3.2.2.2 Dimensión externa de la resolución alternativa de conflictos (RAC): gobierno municipal**

La mediación y conciliación como mecanismos del sistema de resolución alternativa de conflictos (RAC) permiten ordenar y fortalecer los procesos de participación ciudadana, al tiempo que aportan elementos para reducir los márgenes de discrecionalidad, jerarquización, exclusión y ambigüedad en la gestión municipal, suponiendo una corrección de las prácticas tradicionales que han hecho persistir una cultura centralista y clientelista, la cual hace ver que todo se tiene que resolver a nivel central, vía los mecanismos informales de relaciones y contactos, más que por las instituciones.

El fortalecimiento de la institucionalidad municipal y la *gobernanza*, por medio de la consolidación de parámetros y controles precisos, es un punto de encuentro con los sistemas de rendición de cuentas: “los controles institucionales que procuran detener las tentaciones autocráticas y los vicios de la democracia delegativa [son] en última instancia los que garantizan las posibilidades de gobernabilidad futura y sustentable” (Sojo, 2003, p. 50).

### 3.2.2.3 Generación de conflictos: relación inadecuada entre gobierno local y sociedad civil

El abstencionismo en los procesos electorales municipales nos está probando que esta relación entre gobierno municipal y munícipes no está resuelta adecuadamente. El estilo centralizado del poder de decisión, característico del Poder Ejecutivo a nivel nacional, se reproduce en las municipalidades, y la ciudadanía percibe que esta no le pertenece como espacio de toma de decisiones para superar sus problemas y demandas. Si las organizaciones de la sociedad civil no son llamadas sistemáticamente a participar en la identificación de los problemas prioritarios y en la presentación y fundamentación de sus demandas, la consecuencia es el alejamiento del gobierno local y de las posibilidades de participar en la gestión.

La falta de capacitación, tanto de regidores(as), alcaldes(as) y dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil, contribuye a esa separación para procesar el levantamiento de los problemas y fortalecer la gestión de las demandas. En concreto, esto significa que la formulación de los planes de desarrollo humano cantonal, los planes estratégicos y los planes operativos anuales corren el riesgo de no tener la consistencia necesaria como propuestas de desarrollo.

La falta de información y comunicación continua sobre los fundamentos técnicos, financieros o administrativos de las decisiones tomadas por las autoridades, origina tensiones entre regidores y los munícipes que los eligieron, entre la cabecera del cantón y los distritos que la rodean, y entre los propios sectores sociales organizados. Como se indicó más arriba, la conformación política de los concejos municipales es un ingrediente de generación de conflictos.

## Tema 3.2.3

### Alternativas estratégicas para la prevención de los conflictos

Según Cruz (2012), en su estudio ya citado, hay una relación directa entre estos factores de relaciones conflictivas y los indicadores de desarrollo humano. Por tanto, es necesaria la superación progresiva y sistemática de los conflictos en el ámbito municipal, la cual se puede prevenir, mediante una estrategia de participación ciudadana que comprometa a

la sociedad civil y al gobierno local a dialogar continuamente dentro de un proceso de planificación del desarrollo de los territorios. En términos estratégicos, este proceso debiera concretarse en términos participativos, en la siguiente secuencia de fases:

### **3.2.3.1 Elaborar una visión de desarrollo humano cantonal: a largo plazo**

Es una iniciativa del gobierno local con invitación a las organizaciones de la sociedad civil a concretar la aspiración colectiva de construir un espacio territorial que posibilite a todos los sectores sociales participar en el acceso a las diversas oportunidades de realización individual y colectiva, considerando la sostenibilidad ambiental, la equidad de género y la distribución justa de los recursos y servicios que se logren. Para aquellos cantones que han elaborado su plan de desarrollo humano cantonal, corresponde revisarlo y perfeccionarlo, y para los que no lo tengan, elaborarlo.

### **3.2.3.2 Construir una red de gobernanza, fortaleciendo la ciudadanía: a mediano plazo**

Esta fase debe comenzar con la elaboración del plan de desarrollo del cantón, con sustento en el programa de gobierno presentado por el alcalde o alcaldesa electo(a). Si las relaciones conflictivas son producto de una falta de relaciones organizadas y sistemáticas entre sociedad civil y gobierno local, corresponde construir la red de gobernanza para posibilitar la inclusión de la ciudadanía organizada en la gestión política municipal.

La exigencia legal de elaborar el plan de desarrollo ofrece la posibilidad de agregar, como parte de este, en concordancia con el artículo 5 del Código Municipal, una línea de acción sobre el apoyo a la construcción de la red de gobernanza; también, es la oportunidad de discutir las propuestas del programa de gobierno y asegurar su adecuación a las necesidades del cantón, considerando la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, en relación con el abordaje de los problemas prioritarios del cantón.

### **3.2.3.3 Acciones inmediatas como parte del plan operativo anual**

La elaboración y ejecución del plan operativo anual, no solo debe obedecer a la necesidad de poner en marcha el plan de desarrollo del cantón para el período de gobierno establecido, sino de incluir en su elaboración, ejecución y seguimiento de las acciones a los munícipes organizados. En

estos espacios se concreta el diálogo, la comunicación y la información, lo que afirma los derechos de los munícipes al gobierno y la transparencia sobre los avances. Esto debe contribuir, en el corto plazo, a sentar las condiciones para lograr una democracia participativa. En este ejercicio, la información y la comunicación deberían facilitar deliberaciones para alcanzar eficazmente los necesarios consensos.

### **3.2.3.4 Exigencias a la gestión pública municipal para evitar los conflictos**

El Concejo Municipal, en una perspectiva de servicio a los habitantes del cantón, de todos los sectores sociales, y en el ánimo de evitar las relaciones conflictivas, debe considerar las siguientes pautas de comportamiento político:

- Atender con prontitud y eficiencia las demandas registradas en los planes y las que aparezcan por nuevas exigencias fundamentadas.
- Fomentar la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal.
- Abrir una línea de información sobre la gestión municipal realizada, considerando su acceso y entendimiento por los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión.

En algunas oportunidades, cuando la naturaleza de la situación de conflicto tiene repercusiones profundas debido al tiempo de duración, cambios profundos que generan un alto grado de oposición entre diversos sectores, se requieren consensos mayores o ampliar la base popular para la toma de decisiones.

El Código Municipal, en su artículo 13, inciso j), brinda al Concejo Municipal la posibilidad de “convocar a consultas populares” a los vecinos del cantón, o bien de distrito.

### **3.2.3.5 Consultas populares**

Un mecanismo para resolver conflictos, que puede usar la municipalidad, es someter a la opinión de los munícipes determinado tipo de problemas que adquieren trascendencia política relevante, esto es las consultas populares. De acuerdo con el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (Decreto N.º 03-98), “Se entiende por consulta popular el mecanismo mediante el cual la Municipalidad

somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto, a fin de obtener su opinión.”.

Las consultas populares, de acuerdo con el Manual, son de tres tipos:

**Plebiscito:** es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

**Referendo:** es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.

**Cabildo:** es la reunión pública del Concejo Municipal y los concejos distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

La consulta popular puede versar sobre cualquier asunto, siempre que cumpla los siguientes requisitos:

1. Que el asunto por resolver sea de competencia municipal.
2. Que el asunto por resolver no tenga un procedimiento debidamente reglado por la ley.
3. Que el resultado de la consulta pueda dar origen a un acto administrativo válido y eficaz de la autoridad municipal.
4. Que la consulta verse sobre un asunto actual y de interés general para los habitantes de la comunidad.

### 3.2.3.6 Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos

Entre las causas de los conflictos, se pueden identificar las siguientes: posesión de bienes materiales por quienes desean dichos bienes, las ideas o valores de unas personas son absolutamente incompatibles con las de otras, los desequilibrios de poder en las relaciones entre personas y grupos, la falta de cumplimiento de responsabilidades, entre otras.

Frente a los conflictos abiertos, las personas pueden adoptar las siguientes actitudes: competir para ganar a la parte contraria, ceder parte de las aspiraciones en favor del contrincante, convenir mediante la decisión de todos los involucrados en parte de sus aspiraciones, colaborar para que todos satisfagan sus aspiraciones, retirarse manifestando un desinterés por las aspiraciones propias y por las ajenas.

El desarrollo de los métodos alternativos de resolución de conflictos en una sociedad podría contribuir a lo siguiente:

- Incremento del acceso a la justicia mediante la alternativa del logro de acuerdos justos.
- Una mejor y más rápida recomposición de las relaciones interpersonales y comunitarias involucradas en un conflicto.
- Construcción y consolidación de las relaciones colaborativas entre los actores de la comunidad.
- Fomento a la participación social activa en la solución de sus propios conflictos.
- Fortalecimiento de la educación para el diálogo y la paz en el ámbito comunitario.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

## Reflexión final

### Prospectiva



Viene de la palabra *prospectus*, que significa “mirar hacia adelante”. Nos permite visualizar el futuro y actuar en el presente.

La prospectiva, por lo tanto, no solo pretende conocer el futuro de manera anticipada, sino, fundamentalmente, diseñarlo y construirlo colectivamente en forma participativa. En el nivel municipal, requiere de las autoridades visión respecto de las oportunidades y rutas de acción futura para el beneficio del cantón.

Concepto base adaptado de Godet, M., 1998.

Al ocupar un puesto como autoridad municipal, somos corresponsables de tomar decisiones que afectan a la colectividad local (municipes), el proceso de toma de decisiones en el sistema democrático no suele ser unánime, existen disensos, diferencias y posturas encontradas; por lo tanto, para llegar a decisiones que surtan efectos (acuerdos) es necesario negociar: a veces cediendo, otras tantas postergando y la mayoría de veces consensuando.

Este proceso es connatural al Concejo Municipal, por tanto, no debe “satanizarse”, antes bien, debe asumirse con transparencia y con la mira

siempre puesta en el “interés superior” de la mayoría de los habitantes del cantón.

Asumir con madurez política y visión prospectiva las diversas problemáticas que atraviesa el cantón nos permitirá mejorar el proceso de toma de decisiones para el cual fuimos electos.

## Mirada adicional



Con el fin de contar con elementos reales y concretos que nos permitan plantear soluciones con prospectiva a los problemas cantonales, el OdD (Observatorio de Desarrollo) desarrollado por OMiPYME, UNED en colaboración con el ODD de la Universidad de Costa Rica, cuenta con esta excepcional base de datos sobre distintos indicadores del desarrollo cantonal. Vale mucho la pena revisarla para plantear soluciones concretas y realistas en nuestra labor como autoridades locales:

<https://oddapp.shinyapps.io/CantonesCR/>

## Otros recursos o enlaces externos



Artículo: “**La resolución de conflictos como sistema político**” de John Burton (2000)

[http://www.comunicacionfamiliar.com/biblioteca1/ResoluciondeConflicto\\_Burton.pdf](http://www.comunicacionfamiliar.com/biblioteca1/ResoluciondeConflicto_Burton.pdf)

Artículo: “**La Prospectiva territorial: un camino para la construcción de territorios sociales de futuro**” de José Oswaldo Espinoza Cuervo (2006)

<http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGAP/MGAP-06/bloque-academico/semana2/Tema-IV/Prospectiva.pdf>

## Actividades de autoevaluación de la unidad 2



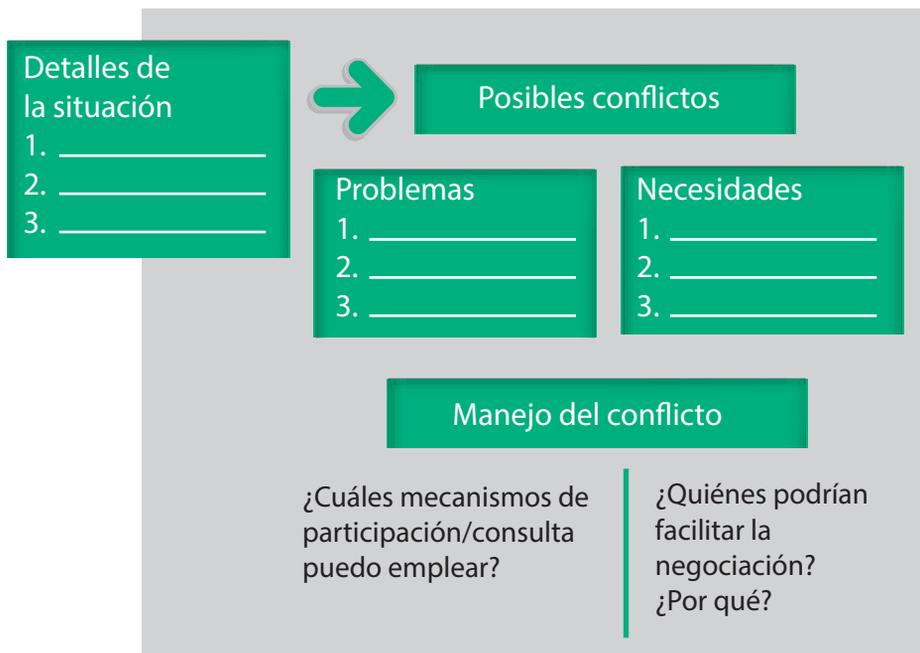
### Actividad 1

La construcción de consensos suele ser una tarea difícil, más aún cuando se toman decisiones que inciden en las personas habitantes del cantón. A lo largo de la unidad 2, estudiamos algunos de los mecanismos que la resolución alternativa de conflictos ofrece para manejar los disensos.

Sin profundizar en detalles particulares, supongamos que se presenta ante el Concejo Municipal un proyecto habitacional que pretende ubicar en el cantón cerca de 1500 personas provenientes de otras comunidades.

- ¿Cuáles elementos debería considerar, en mi función como autoridad municipal, para atender la situación? Trate de completar y analizar el siguiente esquema para aproximarse a una alternativa de solución:

**Figura 8**



Fuente Elaboración propia

- ¿Cómo podría, desde el Concejo Municipal, brindar una solución con perspectiva a la situación del proyecto habitacional, a efecto de prevenir conflictos futuros de naturaleza similar?
- De acuerdo con el trabajo final del curso “Gobernar con compromiso” y la información recabada en el Diagnóstico cantonal elaborado:
  - ¿Considera usted que el plan de desarrollo humano cantonal brinda una visión prospectiva de la realidad cantonal?

- ¿Ha sido útil el actual Plan de Desarrollo Municipal (PDM) ?
- ¿Cuáles ajustes generales le introduciría?
- ¿Sería conveniente, desde un enfoque con prospectiva, garantizarnos la incorporación de medidas de accesibilidad en el nuevo proyecto urbanístico que se pretende desarrollar, de conformidad con la Ley N.º 7600 de “Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad”?

# Unidad 03 Trabajando dentro del Concejo Municipal

## Objetivo de la unidad

Conocer el marco básico de funciones y competencias que implica su rol como miembro del Concejo Municipal.

## Tema

3.3.1. Procedimientos parlamentarios municipales

## Introducción a la unidad

De acuerdo con lo que señala el Código Municipal en su artículo 13 inciso a), es atribución del Concejo Municipal “fijar las prioridades del desarrollo del municipio, conforme al Programa de Gobierno inscrito por la Alcaldía Municipal para el período por el cual fue elegida”. Así las cosas, la forma como el Concejo Municipal establece dicha priorización, además de la fijación de las políticas públicas locales constituyen su labor sustantiva, que se expresa a través de la adopción de acuerdos.

En la siguiente unidad, estudiaremos el procedimiento para llegar a dichos acuerdos municipales, dadas las diversas mayorías que existen, así como el proceso de formulación de mociones, los dictámenes de comisión y todo el trabajo que se desarrolla en el seno del Concejo Municipal.

## Para comenzar...

A partir de un caso simulado, revisemos cuánto conocemos sobre las sesiones, el proceso parlamentario municipal y la adopción de acuerdos:

En nuestro cantón se ha presentado una situación de emergencia debido a las fuertes lluvias, dentro de las medidas de mitigación urgentes que se deben desarrollar, la Municipalidad, conjuntamente con la Comisión Nacional de Emergencias,

tendrá que realizar a la brevedad el dragado de los cauces de los ríos Girasol y Lagunilla, que pasan por zonas altamente pobladas del cantón y ponen a gran cantidad de municipios en una verdadera situación de riesgo.

La Municipalidad no tomó las previsiones presupuestarias del caso para alimentar la partida de gastos relacionada con “Alquileres de Maquinaria y Equipo”, necesarios para efectuar el urgente dragado. Ante la gravedad de la situación, la Alcaldía Municipal ha convocado, en un plazo de 24 horas, a sesión extraordinaria del Concejo Municipal, para que conozca de la propuesta de modificación presupuestaria interna y así dar contenido económico a la contratación de maquinarias para realizar las labores de mitigación.

Ante la convocatoria, las regidurías del partido Nuestro Terruño se rehúsan a participar de la sesión, pues, según dicen, la Alcaldía Municipal no puede convocar al Concejo, menos aún en un plazo tan corto. Además, dicen que el Concejo Municipal no está facultado para realizar “modificaciones internas” al presupuesto municipal sin el aval de la Contraloría General de la República.

Con base en lo descrito, sobre la situación hipotética de líneas superiores, trate de responder las siguientes interrogantes:

- ¿Por qué la Alcaldía Municipal pretende convocar al Concejo Municipal para atender esta situación de emergencia cantonal? ¿Puede la Alcaldía Municipal convocar a sesiones extraordinarias al Concejo?
- ¿Cuáles temas son los que pueden discutirse en una sesión extraordinaria?
- ¿Es necesaria la autorización de la Contraloría General de la República en el caso de modificaciones presupuestarias internas?

Muchas de las interrogantes que hemos planteado en este ejercicio “Para empezar” la unidad 3, se refieren a aspectos que el Código Municipal regula entre los artículos que van del 35 al 50 (Capítulo V: Sesiones del Concejo y Acuerdos). No obstante, conforme profundicemos en la lectura de esta unidad, tendremos mayor claridad de nuestro proceder dentro del Concejo Municipal.

## Tema 3.3.1

### Procedimientos parlamentarios municipales

El procedimiento parlamentario es el conjunto de requisitos, técnicas e instrumentos por medio de los cuales el Concejo Municipal hace efectiva su toma sus decisiones.

La voluntad política o intención del Concejo Municipal, expresada en mayorías, surte efectos y se convierte en una disposición con validez legal (Acuerdo), solo cuando se cumple con el procedimiento establecido en el Código Municipal y el Reglamento Interno de Sesiones del Concejo Municipal.

En la presente unidad, se analizarán los elementos básicos en la ruta del procedimiento parlamentario municipal:

#### Paso 1: Sesiones

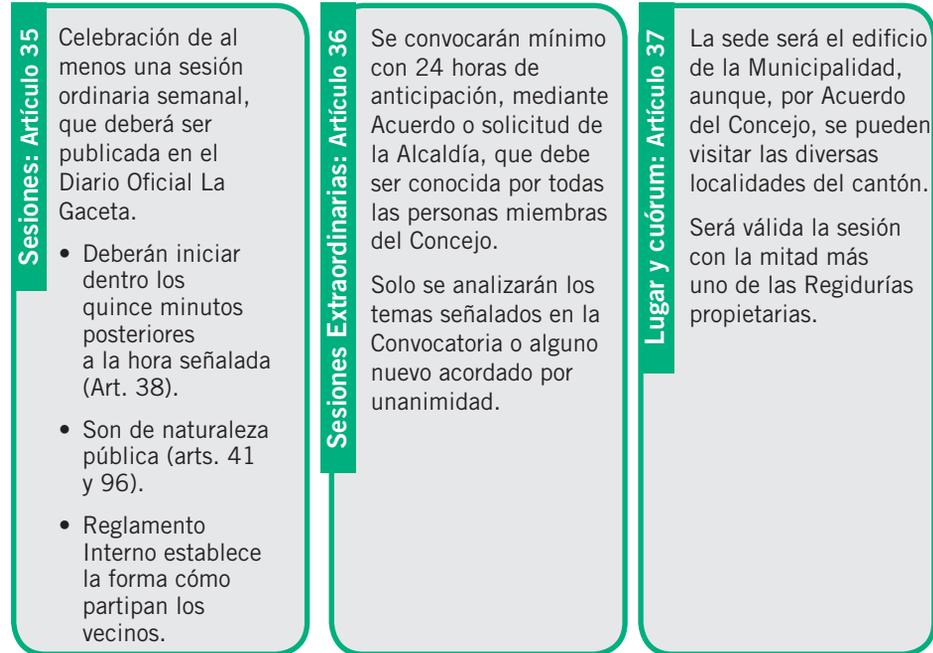


El concejo municipal está encargado de resolver asuntos de interés público en el cantón, apegado a un conjunto de normas cuyo significado, principios y valores permiten a las autoridades electas comprender las formalidades y condiciones necesarias para que tengan validez sus decisiones.

La sesión municipal es la reunión formal a la cual deben asistir quienes ocupen las regidurías, propietarios y suplentes, las sindicalías, la alcaldía municipal, o la vicealcaldía en ejercicio (cuando funge como alcaldía), así como el personal de apoyo de la secretaría del Concejo Municipal. Las normas parlamentarias facilitan la discusión ordenada de los intereses de la ciudadanía y sus resoluciones se consideran responsabilidad del grupo de concejales como un todo y no de carácter individual.

El Código Municipal establece, respecto de la celebración de sesiones, lo siguiente:

### Figura 9. La celebración de sesiones del Concejo Municipal



Se podrán celebrar tantas sesiones extraordinarias como el Concejo acuerde, no obstante se pagarán dietas únicamente en dos sesiones extraordinarias al mes.

Fuente: elaboración propia

El cuórum es la cantidad mínima legal que el Concejo Municipal debe tener para sesionar válidamente y poder tomar las decisiones que correspondan.

#### Cuadro 1 Cuórum necesario para sesionar

Cantidad de regidurías	Cuórum necesario
5	3
7	4
9	5
11	6
13	7

Fuente: elaboración propia.

Los cantones, de acuerdo con el número de habitantes que poseen y su proporción respecto a la población total del país, cuentan con un número diferente de regidurías (Código Municipal, art. 21). Por tanto, la cantidad necesaria para alcanzar el cuórum variará como se expresa en el cuadro 1.

De cada sesión municipal se levantará un acta, en la cual se hagan constar los acuerdos respectivos y un resumen de las discusiones generadas en torno a los temas tratados. El acta debe ser elaborada por la secretaría municipal y aprobada por el Concejo en la siguiente sesión.

## Paso 2: Organización



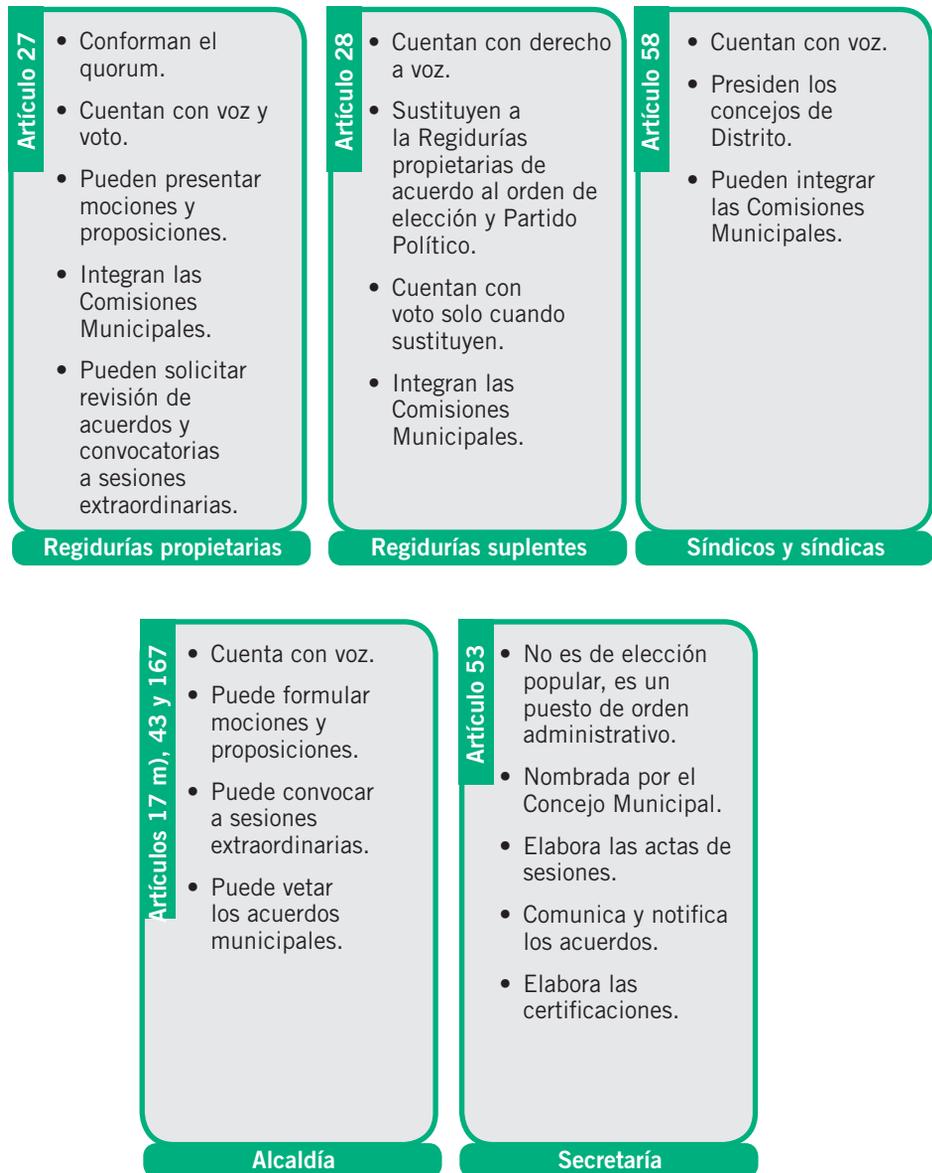
Normalmente, la organización de las sesiones, el tiempo para el uso de la palabra y demás detalles específicos relacionados con el uso del tiempo entre las personas miembros del Concejo y los particulares (munícipes y funcionariado municipal) que participan de las sesiones están regulados en el Reglamento interno de sesiones del Concejo Municipal.

El Código Municipal otorga a la presidencia del Concejo la potestad de organizar las sesiones, encargándole regular el uso de la palabra y velar por el mantenimiento del orden a lo largo de la sesión (artículo 34).

En el desarrollo de sus funciones, la presidencia del Concejo deberá respetar las facultades que tanto el Código Municipal como lo establecido en el Reglamento interno de sesiones brindan a las regidurías propietarias y suplentes y personas síndicas.

A manera de resumen, en la figura 10 se muestra una ficha de actores que resume las principales potestades que poseen quienes participan del Concejo Municipal:

**Figura 10. Participantes del Concejo Municipal: roles y competencias de acuerdo con el Código Municipal**



Fuente: elaboración propia

La elaboración del orden del día también es una competencia de la presidencia del Concejo; este consiste en todo el conjunto de temas que serán tratados a lo largo de la sesión; es una propuesta que se somete a consideración del resto de las regidurías propietarias, las cuales pueden modificarla mediante acuerdo.

El elemento más importante en términos de la organización y producción de trabajo del Concejo tiene que ver con las comisiones municipales, las cuales son nombradas por la presidencia del Concejo.

Las comisiones municipales son espacios que estudian los proyectos de la corporación e iniciativas (mociones) de las personas miembros del Concejo y alcaldía; se establecen de acuerdo con las distintas temáticas que encierra el quehacer municipal.

El artículo 49 del Código Municipal establece nueve comisiones municipales permanentes, a saber:

- Hacienda y presupuesto: trata temas relacionados con el presupuesto ordinario y extraordinario, modificaciones internas y externas, así como la ejecución y proyección de este (nivel de ingreso y gastos).
- Obras públicas: temas relacionados con infraestructura local e inversión, permisos de construcción y autorizaciones.
- Asuntos sociales: casos relacionados con infancia, trabajo, generación de empleo y becas.
- Gobierno y administración: asuntos relacionados con la gestión interna de la municipalidad, temas de seguridad ciudadana, participación en federaciones municipales.
- Asuntos jurídicos: atiende temas como propuestas de reglamentos, interposición de veto por parte de la alcaldía, solicitudes de revocatoria y apelaciones.
- Asuntos ambientales: trata temas de reciclaje, vigencia del plan de gestión ambiental, manejo de cuentas, servicios de recolección de residuos.
- Asuntos culturales: temas relacionados con festivales, rescate de tradiciones, celebraciones patrias.
- Comisión de la mujer: visibiliza el enfoque de género a nivel municipal. Se procura una atención diferenciada según las necesidades específicas de hombres y mujeres.
- Comisión Municipal de Accesibilidad (COMAD): Es el órgano encargado de velar por el cumplimiento de la Ley N.º 7600 de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, este debe trabajar, en estrecha relación con CONAPDIS (Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad).

El Concejo podrá crear comisiones especiales por simple acuerdo cuando lo considere necesario, corresponde a la presidencia su integración.

En buena medida, la calidad del trabajo que desarrolla el Concejo como órgano grupal depende de la dinámica e interacción que se genere en el seno de las comisiones, las cuales pueden analizar con mayor detenimiento y grado de especialización (incluso se pueden integrar en su seno, en calidad de “asesores”, a personas externas al Concejo) los temas que afectan la realidad cantonal.

Los resultados del trabajo y análisis de las comisiones se expresa por medio de dictámenes, en los cuales, de forma debidamente justificada, se hace una propuesta al Concejo en pleno para que adopte, modifique o rechace las mociones o proyectos presentados.

Según el artículo 44 del Código Municipal, toda moción o proyecto debe pasar a conocimiento de la comisión antes de aprobarse, salvo el caso en que se “dispense” (se evite) dicho trámite mediante acuerdo adoptado por mayoría calificada del Concejo.

Al lado del procedimiento parlamentario formal, coexiste una organización política en el Concejo, propia de su origen como órgano representativo. Los diferentes grupos representados se agrupan en fracciones, organizadas de acuerdo con el partido político por el cual fueron elegidos.

Una de las labores más relevantes de las fracciones políticas representadas en el Concejo es desarrollar el control político de la gestión, es decir, brindar seguimiento a las acciones que la alcaldía municipal debe desarrollar en atención al cumplimiento de su programa de gobierno.

El ejercicio de control político permite la rendición de cuentas y la discusión de los temas claves de la gestión municipal.

En la segunda unidad, tuvimos la oportunidad de conocer aspectos relacionados con esa organización política y los diversos instrumentos y técnicas de negociación propicios para generar un clima de comunicación asertiva en el seno del Concejo.

Por consiguiente, establecer un capítulo de seguimiento de acuerdos, dentro del orden del día de la sesión, pareciera ser una práctica necesaria para verificar el grado de cumplimiento y avance de lo acordado por el Gobierno Municipal.

### Paso 3: Propuestas



Las propuestas destinadas a la adopción de acuerdos del Concejo Municipal se denominan “mociones”, las cuales pueden relacionarse prácticamente con cualquier temática de la gestión municipal, en apego a principios de legalidad, razonabilidad y oportunidad.

A través de las mociones, las regidurías y alcaldía, según corresponda, ponen en discusión diversos temas de interés cantonal, solicitando la atención de la corporación municipal frente a problemáticas comunitarias, la autorización de actividades y eventos, creación de comisiones especiales, entre otros.

Las mociones son la vía la expresión de una voluntad política o intención, originada en la gestión de una autoridad municipal que se apropia de una temática y busca legislar sobre el tema. Por lo tanto, constituyen el elemento base a partir del cual se toman los acuerdos municipales.

La adecuada construcción a nivel parlamentario (forma y requisitos de presentación), pero, sobre todo, la construcción ideológica de la moción (intención, objetivos y posibles resultados) juegan un papel fundamental en el proceso de formulación de políticas públicas locales.

En cuanto a la presentación de mociones, el Código Municipal establece de forma muy general, en su artículo 44, los requisitos mínimos: formulada por escrito, firmada por las personas proponentes y contar con dictamen de Comisión.

**La estructura básica de una moción cuenta con tres apartados:**

**1. Proponente(s):** la(s) persona(s) integrantes del Concejo que hacen el planteamiento y lo respaldan. De igual manera, se debe indicar la comisión municipal que de previo conoció el tema o, en su defecto, plantear que la moción sea conocida por el Concejo Municipal en pleno (con dispensa de trámite de comisión), para lo cual sería necesario contar con mayoría calificada.

**Figura 11. Proponentes de la moción**

**MOCIÓN**

**Presentada por los regidores:** \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_

(Se indica con claridad -nombre y apellido- quién o quiénes la presentan y agregar las respectivas firmas al final de la moción).

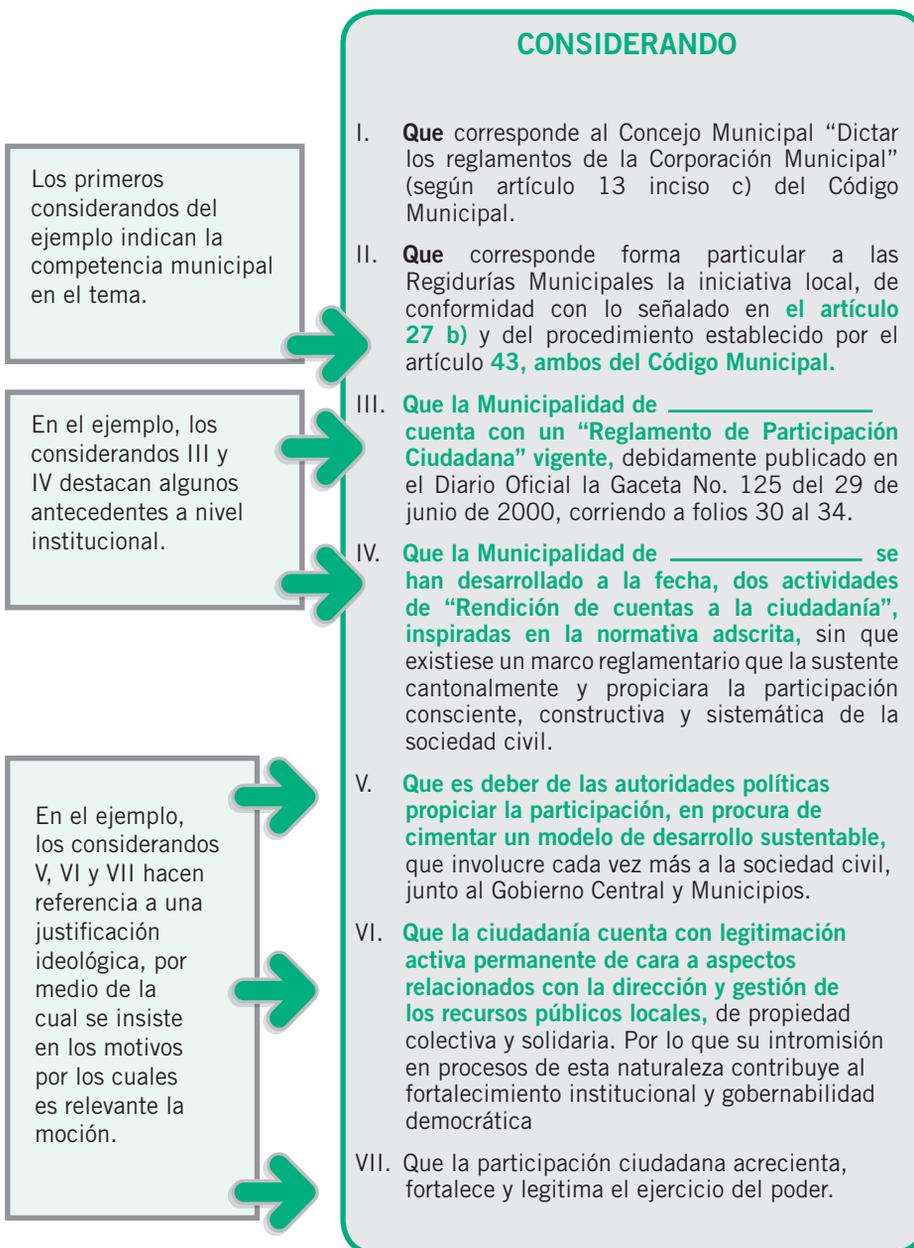
**conocida en la Comisión de Hacienda y Presupuesto Municipal.**  
(también se puede plantear)

**Con solicitud de dispensa de trámite de Comisión.**

**2. Considerandos:** son los fundamentos o ideas que sirven de antecedente para el planteamiento de la propuesta, expresan una breve descripción de la situación, su trascendencia y razones por las cuales la municipalidad debe actuar en el tema específico.

Normalmente cada “considerando” se introduce con la frase “**Que**”; este es una forma de redacción que pretende justificar la importancia de la actuación y medidas solicitadas por los y las proponentes.

## Considerandos de la moción

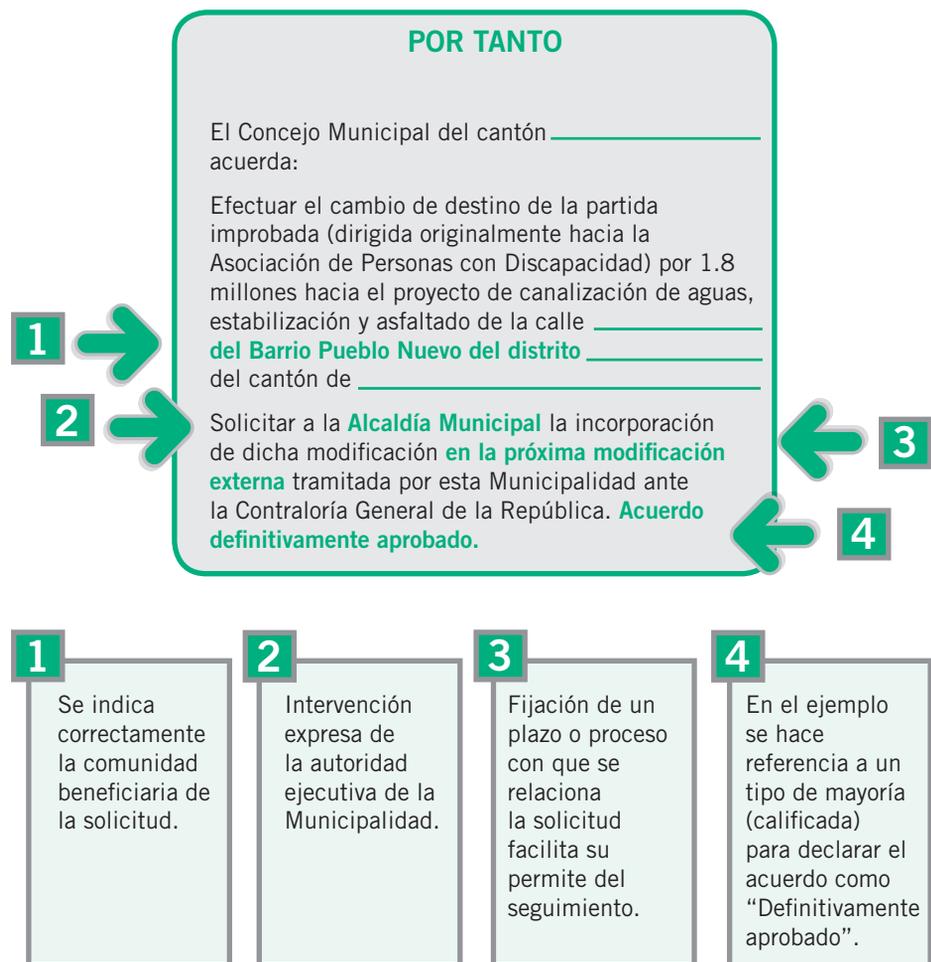


**3. Por tanto:** es la solicitud de acuerdo que se hace al Concejo Municipal. Debe ser claro, concreto y preciso; además, debe indicar a la alcaldía municipal (para que esta actúe en su condición de autoridad ejecutiva de la corporación municipal), el departamento o área de la cual se solicita atención del tema.

Se expresa en positivo, asumiendo que será aprobado por el Concejo. Cuando las condiciones lo permiten, es recomendable fijar plazos para la ejecución de acuerdos, ello con el fin de dar seguimiento al avance o cumplimiento de las solicitudes.

En la parte final, debe reiterarse el tipo de acuerdo solicitado.

**Figura 12. Por tanto de la moción**



A continuación, el ejemplo completo de la moción municipal:

### MOCIÓN

Presentada por los regidores: \_\_\_\_\_ y  
conocida en la Comisión de Hacienda y Presupuesto Municipal.  
Con solicitud de dispensa de trámite de Comisión. (opcional)

### CONSIDERANDO

- I. **Que** corresponde al Concejo Municipal “Dictar los reglamentos de la Corporación Municipal” (según artículo 13 inciso c) del Código Municipal.
- II. **Que** corresponde forma particular a las Regidurías Municipales la iniciativa loca, de conformidad con lo señalado en el artículo 27 b) y del procedimiento establecido por el artículo 43, ambos del Código Municipal.
- III. **Que** la Municipalidad de \_\_\_\_\_ cuenta con un “Reglamento de Participación Ciudadana” vigente, debidamente publicado en el Diario Oficial la Gaceta No. 125 del 29 de junio de 2000, corriendo a folios 30 al 34.
- IV. **Que** la Municipalidad de \_\_\_\_\_ se han desarrollado a la fecha, dos actividades de “Rendición de cuentas a la ciudadanía”, inspiradas en la normativa adscrita, sin que existiese un marco reglamentario que la sustente cantonalmente y propiciara la participación consciente, constructiva y sistemática de la sociedad civil.
- V. **Que** es deber de las autoridades políticas propiciar la participación, en procura de cimentar un modelo de desarrollo sustentable, que involucre cada vez más a la sociedad civil, junto al Gobierno Central y Municipios.

### POR TANTO

El Concejo Municipal del cantón \_\_\_\_\_ acuerda:  
Efectuar el cambio de destino de la partida improbada (dirigida originalmente hacia la Asociación de Discapacitados) por 1.8 millones hacia el proyecto de canalización de aguas, estabilización y asfaltado de la calle del Barrio Pueblo Nuevo del distrito \_\_\_\_\_ del cantón de \_\_\_\_\_  
Solicitar a la Alcaldía Municipal la incorporación de dicha modificación en la próxima modificación externa tramitada por esta Municipalidad ante la Contraloría General de la República. **Acuerdo definitivamente aprobado.**

De acuerdo con los fines que cumplen, las mociones se clasifican de la siguiente forma:

- **Mociones principales:** son aquellas que plantean un tema nuevo para la atención del Concejo Municipal, se caracterizan porque en la sección del “Por tanto” proponen la adopción de un acuerdo.
- **Mociones de enmienda:** se introducen sobre una moción principal, con el fin de aclarar, corregir o perfeccionar la solicitud original planteada. Constituyen una de las formas más ricas de trabajo colaborativo en el seno del Concejo, toda vez que permiten “ajustar” las propuestas y generan acuerdos más consensuados.

Generalmente, se emplean en el marco de las comisiones municipales, pueden ser presentadas por quienes propusieron la moción original o por los demás integrantes del Concejo.

- **Mociones de orden:** guardan relación con recursos que pueden interponer las personas miembros del Concejo, con el fin de apelar el procedimiento parlamentario o llamar la atención respecto de la apropiada conducción de la sesión municipal.

Existe una subcategoría de este tipo de mociones, llamada *mociones de privilegio*, por medio de las cuales los miembros del Concejo pueden solicitar que se corrijan situaciones ambientales (ruido, iluminación, sonido, ventilación, entre otras) del lugar donde se celebra la sesión municipal.

- **Mociones de revisión:** también conocidas como mociones de reconsideración, se presentan cuando se pretende volver a traer a conocimiento del Concejo asuntos que ya han sido votados y se busca variar, en todo o en parte, el contenido del acuerdo original.

El artículo 48 del Código Municipal señala que para que la moción de revisión prospere, se requiere la misma cantidad de votos que se obtuvieron para aprobar el acuerdo.

En esta misma categoría podemos ubicar las mociones de rescisión, que buscan anular un acuerdo ya adoptado por el Concejo.

Las mociones de reconsideración y rescisión, por tratarse de recursos avanzados del procedimiento parlamentario municipal, deben presentarse ante el Concejo Municipal en pleno; de igual manera, requiere de mayoría calificada para su adopción, es decir, dos tercios de las regidurías propietarias que integran el Concejo.

#### Paso 4: Decisiones



Los acuerdos municipales son la expresión de la voluntad política del Concejo, son decisiones de acatamiento obligatorio que surten efectos legales, administrativos y políticos.

Al margen del proceso parlamentario que analizaremos, relacionado con sus características, adopción, modificación y derogación. Lo verdaderamente importante de los acuerdos municipales tiene que ver con la coherencia (toma de decisiones en la misma línea) y la consistencia (solidez y estabilidad en la línea de trabajo definida) que posean, a fin de formular **políticas públicas locales**.

Los acuerdos son pequeños eslabones (cuentas de una cadena) que, si bien suelen adoptarse casuística (uno por cada caso o situación) y rutinariamente, guardan relación entre sí. Por lo tanto, deben responder a grandes definiciones o líneas de trabajo que el Concejo ha fijado como sus ejes de acción a largo plazo.

La calidad y oportunidad de las decisiones del Concejo Municipal depende de la claridad que se tenga en cuanto a aspectos centrales del desarrollo cantonal: ambiente, infraestructura y servicios, acciones inclusivas (género, diversidad y accesibilidad), participación ciudadana, desarrollo económico local, entre otros.

**Figura 13. Insumos en la formulación de políticas públicas locales**

Fuente: elaboración propia

Los reglamentos y los acuerdos municipales dictados por el Concejo son la base de la formulación de **políticas públicas locales**. Para su adopción, el Concejo cuenta con una serie de insumos:

Insumos de mediano y largo plazo, creados con una metodología específica en la cual hay participación de la ciudadanía:

- Plan de desarrollo humano local (visión de 10 años)
- Plan de Desarrollo Municipal (visión de 4-5 años)

Insumos institucionales relacionados con el período de gobierno:

- Programa de gobierno de la alcaldía (artículo 13 inciso a) del Código Municipal), formulado a partir de un diagnóstico de la realidad cantonal (artículo 17 e) del Código Municipal).
- Plan de Desarrollo Municipal (artículo 13 inciso k) del Código Municipal), que constituyen la base del proceso presupuestario municipal (artículo 17 i)).

La definición de **políticas públicas locales**, fija un norte de acción en la dinámica de toma de decisiones, al tiempo que permitirá al gobierno municipal (alcaldía y concejo), atender lo urgente y brindar verdadera prioridad a lo relevante para el desarrollo cantonal.

### 3.3.1.1 El proceso de toma de decisiones en el Concejo

En el nivel parlamentario, el proceso de votación para adoptar acuerdos es público, salvo en el caso de la elección de la presidencia del Concejo.

Los acuerdos se adoptan por mayoría simple (la mitad más uno de las personas miembros del Concejo). Salvo los casos en que se solicita una mayoría calificada o calificadísima, como veremos más adelante.

Existe la posibilidad de “excusa” entre las regidurías propietarias, esto para apartarse voluntariamente de la votación en aquellos casos en los cuales haya implicación e interés directo personal, su cónyuge o de algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad (familiares: padres, hijos e hijas, hermanos/as, abuelos/as, tíos/as y sobrinos/as) o afinidad (suegros/as y cuñados/as). En este supuesto, debe darse paso a la respectiva regiduría suplente para que participe de la votación.

De igual manera, la recusación, verbal o escrita permite a cualquier miembro del Concejo, o incluso particular, solicitar expresamente que determinado regidor o regidora se retire del conocimiento y votación de un tema, conforme lo prohíbe el artículo 31 inciso a) del Código Municipal.

El Código Municipal señala casos especiales en los cuales se requiere de mayoría especial:

- Convocatoria a plebiscito revocatorio: establecido en el artículo 19 del Código Municipal. Es una mayoría calificadísima que requiere del apoyo de 3/4 partes (75 %) del total de miembros del Concejo.

Asimismo, el artículo señala un proceso específico, tanto en la presentación de la moción como en el trámite posterior al acuerdo.

- Aprobación de convenios intermunicipales: estos convenios adquieren fuerza de ley entre las partes firmantes, según el artículo 11 del Código Municipal.

Por tanto, se requiere de una mayoría de 2/3 de miembros del Concejo para su aprobación.

- Acuerdos definitivamente aprobados: regulados en el artículo 45 del Código Municipal, surgen con la finalidad de que el acuerdo adoptado surta efectos inmediatos, incluso antes de que sea ratificada el acta de la sesión respectiva.

Son un mecanismo para eximir (evitar) el dictamen de comisión necesario para aprobar las mociones y para que el acuerdo sea sujeto de revisión en la sesión posterior. Hacen

más expedita (rápida) la toma de acuerdos municipales; no obstante, se considera como una vía excepcional, en casos de justificada razón o urgencia.

Usualmente, lo más recomendable es la revisión del acta respectiva y el dictamen de comisión correspondiente, a efecto de sopesar los alcances, adecuada redacción y efectos de los acuerdos.

### **Cuadro 2. Votos necesarios para tomar acuerdos por mayoría calificada**

<b>Cantidad de regidurías</b>	<b>Votos para mayoría calificada</b>
5	4
7	5
9	6
11	8
13	9

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de 2/3 (66 %), requerida para declarar los acuerdos como definitivamente aprobados, es la que se indica en el cuadro 2, considerando la cantidad de regidurías propietarias que integran el Concejo.

Los acuerdos serán considerados como “firmes” una vez que se apruebe el acta de la sesión respectiva.

La alcaldía municipal tiene la posibilidad de interponer el veto por razones de legalidad u oportunidad, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la adopción del acuerdo, conforme lo establece el artículo 167 del Código Municipal.

La interposición del veto genera efectos suspensivos en las disposiciones del acuerdo (no se ejecuta) hasta la sesión inmediata posterior en la cual el Concejo deberá conocer las razones y el fondo del veto interpuesto.

En caso de persistir la divergencia de criterio entre el Concejo y la alcaldía, el caso se elevará al Tribunal Contencioso Administrativo para que resuelva en definitiva.

Cabe destacar que el veto de la alcaldía municipal no podrá interponerse en los siguientes casos (artículo 169 del Código Municipal):

- Cuando el acuerdo no esté definitivamente aprobado.
- Cuando hayan transcurrido los 5 días hábiles desde la adopción del acuerdo (artículo 168).

- Cuando la alcaldía municipal posee un interés personal directo o indirecto en el tema.
- En los casos que la aprobación/ejecución definitiva del acuerdo involucre a la Contraloría General de la República **(como el caso de presupuestos ordinarios y extraordinarios)**.
- Los casos en que únicamente se ratifican acuerdos ya adoptados con anterioridad.

En algunas situaciones especiales, aparte de la firmeza del acuerdo, se requiere su publicación en el *Diario Oficial La Gaceta* para que surta plenos efectos.

El requisito de publicación del acuerdo se establece para las siguientes cuestiones:

- **Acuerdo para fijación de sesiones ordinarias:** deberá darse a conocer mediante publicación en el *Diario Oficial La Gaceta*, la fecha, hora y lugar en que se celebrarán las sesiones ordinarias, según lo indica el artículo 35 del Código Municipal.

Las sesiones extraordinarias no requieren de dicho procedimiento, únicamente del acuerdo de convocatoria respectivo o la convocatoria de la alcaldía con al menos 24 horas de antelación.

- **Acuerdos reglamentarios:** toda disposición que apruebe, modifique o amplíe reglamentos municipales debe publicarse en el *Diario Oficial La Gaceta*, a efecto de que se realicen, por un plazo de hasta diez días hábiles, eventuales observaciones por parte de los munícipes (habitantes del cantón).

Cabe destacar que las observaciones no son vinculantes (obligatorias), sino más bien criterio para mejor resolver o ajustar el reglamento por parte del Concejo Municipal, antes de la segunda y definitiva publicación diez días después.

- **Consultas populares Decreto Electoral 03-98:** con el fin de convocar a las consultas populares (cabildos, plebiscitos y referéndum), establecidas en el artículo 13 inciso j) del Código Municipal.

El Tribunal Supremo de Elecciones exige en su Decreto de “Reglamento para la realización de Consultas Populares” que el acuerdo que contiene la consulta por ser sometida

a la ciudadanía “deberá ser publicada en un mínimo de dos diarios de circulación nacional. Dicha convocatoria contendrá una explicación del asunto que se someterá a consulta, la formulación de la pregunta que ha de ser contestada, y la eficacia de la decisión ciudadana” (Apartado 3.3. Convocatoria Formal).

- **Audiencias públicas planes reguladores:** el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana exige la realización de una audiencia pública para la adopción del Plan Regulador. Dicha convocatoria deberá publicarse a efecto de que los vecinos y vecinas del cantón concurren.
- **Ley de Zona Marítimo Terrestre:** se exige la publicación de los acuerdos de concesión de esos territorios, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento de dicha ley.
- **Ley de Creación de Concejos de Distrito:** el acuerdo respectivo debe ser publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* y un diario de circulación nacional, según el artículo 2 de la citada normativa.

### Política Pública

**Política pública:** conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, con influencia de los recursos que disponen y la regulación institucional general y específicamente.

Su contenido consta de múltiples partes, desde la definición del problema, programa, acuerdo, plan, hasta la implementación y evaluación.

Tomado del Glosario del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local.

## Reflexión final



Hemos estudiado los mecanismos, características y condiciones por medio de las cuales se toman los Acuerdos Municipales en el Concejo, a la vez nos interesa no solo preocuparnos por la forma, sino también por el contenido de dichos acuerdos. En especial para que exista algún nivel de coherencia en las decisiones adoptadas y que estas no respondan a la urgencia o, aún peor, a la ocurrencia.

Como analizamos, las políticas públicas locales son grandes ejes de trabajo que deben de orientar las decisiones del Concejo en torno a los temas importantes del desarrollo cantonal. Por tanto, tener claro este horizonte de “políticas públicas locales” es la clave para tratar de conducir al gobierno local por el mejor rumbo posible.

## Otros recursos y enlaces externos



En la segunda parte de nuestro programa “Cabildo 21”, encontrarán una simulación de una sesión del Concejo Municipal destinada a la discusión del Plan de Desarrollo Municipal.

Preste especial atención al procedimiento parlamentario: forma de sesión del uso de la palabra, intervenciones de las Regidurías y Sindicaturas, además de la Alcaldía. Asimismo, observe con cuidado el debate en torno al fondo de la discusión y la forma como se adoptó el Acuerdo Municipal.

<https://www.youtube.com/watch?v=2bpTVxQOIbc>

## Actividades de autoevaluación de la unidad 3



### Actividad 1

Para nuestro tercer paso en el proceso de elaboración de lineamientos de políticas de Desarrollo Municipal (2020-2024), trabajaremos en la construcción de políticas institucionales.

Como analizamos a lo largo de esta unidad, existe todo un procedimiento parlamentario para adoptar Acuerdos Municipales, así que, mediante la Autoevaluación, trataremos de aproximarnos al proceso de seguimiento, modificación e implementación de acuerdos, a efecto de que estos se conviertan en verdaderas políticas públicas.

- A partir del trabajo de Diagnóstico Cantonal que se desarrolló como parte del curso “Gobernar con Compromiso”, durante la fase de precandidaturas:
- Complete la tabla a continuación (trate de retomar la investigación e información recopilada del diagnóstico de su Municipalidad).

ÁREA	POLÍTICA	Comisión municipal responsable	¿Debe modificarse algún Reglamento o acuerdo previo en la materia?	¿Puede desarrollarse alguna consulta o intercambio con la ciudadanía en la temática?
Servicios municipales	Una vez al año se revisarán los costos de cada uno de los servicios que presta la municipalidad, con el fin de determinar los ajustes tarifarios correspondientes.			
Infraestructura vial	Los proyectos de construcción y mantenimiento de la infraestructura vial cantonal, serán prioritarios para la municipalidad.			(Por ejemplo: desarrollar un foro con los miembros de los Comités de Caminos que coordina la Junta Vial, con el fin de establecer prioridades y valorar posibles aportes de contrapartida comunal)

ÁREA	POLÍTICA	Comisión municipal responsable	¿Debe modificarse algún Reglamento o acuerdo previo en la materia?	¿Puede desarrollarse alguna consulta o intercambio con la ciudadanía en la temática?
Gestión municipal	Planificar e implementar las acciones necesarias, que posibiliten a la corporación municipal que su recurso humano se encuentre motivado, capacitado, con las herramientas de trabajo requeridas, para cumplir eficientemente con las funciones de servicio a los administrados.		(Por ejemplo: el reglamento de Becas y Capacitaciones existente en la Municipalidad)	
Desarrollo urbano	Implementación del plan regulador en todos sus extremos.			
Cultura	Promoción del desarrollo de las artes y la cultura en el cantón.	(Por ejemplo: la Comisión Municipal de Cultura y la Asociación Cívica Cantonal)		

ÁREA	POLÍTICA	Comisión municipal responsable	¿Debe modificarse algún Reglamento o acuerdo previo en la materia?	¿Puede desarrollarse alguna consulta o intercambio con la ciudadanía en la temática?
Seguridad ciudadana	Promoción y fortalecimiento del Programa comunidades organizadas contra el hampa.			
Género				(Por ejemplo: promover actividades de consulta con Asociaciones de Mujeres ...Artesanas, entre otras.)
Accesibilidad y discapacidad		Por ejemplo: la Comisión Municipal de Accesibilidad (COMAD)		

# Unidad

# 04

## Llevemos a la práctica una gestión presupuestaria eficiente

### Objetivo de la unidad

Conocer las responsabilidades de gestión financiera municipal y sus exigencias técnico-administrativas para la facilitación consensuada de los acuerdos en el Concejo Municipal.

### Temas

- 3.4.1 Elementos básicos del presupuesto municipal.
- 3.4.2 Aproximación al presupuesto municipal: ingresos, egresos y programas presupuestarios.

### Introducción a la unidad

Popularmente escuchamos la frase “sin cacao no hay chocolate”, esto aplica en buena medida a la gestión presupuestaria municipal que debe nutrirse de diversas fuentes de recursos para la inversión en equipamiento e infraestructura local, deporte y recreación, cultura, gestión social, protección al medio ambiente, servicios públicos y todos los ámbitos que encierra el trabajo del gobierno local.

En esta unidad conoceremos cuál es el importante rol que juega el Concejo Municipal en esta tarea; asimismo, revisaremos el proceso de aprobación de los presupuestos municipales (expresión por excelencia de la gestión presupuestaria municipal), además de detalles relacionados con el ciclo de planificación y técnica presupuestaria que están detrás del Presupuesto municipal.

### Para comenzar...

Mediante un caso hipotético (un supuesto), vamos a explorar algunas de las principales interrogantes que frecuentemente se presentan en el

proceso de gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI), una de las principales fuentes de financiación de las municipalidades.

**La municipalidad ha realizado una importante inversión en materia de catastro municipal, asimismo se han actualizado las plataformas de valores de las propiedades ubicadas en el cantón.**

La nueva gestión de cobro de la municipalidad ha generado cierto malestar entre los vecinos, quienes indican que los aumentos en el impuesto sobre bienes inmuebles (ISBI), son, a su juicio, excesivos.

La Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo ha solicitado una audiencia ante el Concejo Municipal y la Alcaldía, a fin de que se les explique cuáles son los criterios y cómo funciona el proceso de cobro del ISBI. Entre las principales interrogantes de la Asociación se encuentra:

- 1) ¿Cómo y en qué casos es posible realizar la exoneración de dicho impuesto?

A partir de nuestro ejemplo, investigue:

- 2) ¿Cuál es la importancia del catastro y plataforma de valores en la gestión de este tipo de impuesto? ¿Cuál es el rol del Concejo Municipal en relación con estos dos instrumentos de gestión?
- 3) Ante lo planteado por la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo, ¿a cuál departamento u oficina municipal debería acudir con el fin de resolver el problema planteado?
- 4) De acuerdo con su experiencia, ¿qué tipo de medidas de resolución alternativa de conflictos podría proponer para lograr la solución a la problemática vivida?
- 5) Considerando el trabajo de Diagnóstico que realizó durante el curso de Precandidaturas, “Gobernar con compromiso”, retome los siguientes datos relevantes:
  - Presupuesto Municipal aprobado para el 2019.
  - ¿Conoce los datos finales de la liquidación presupuestaria correspondiente al cierre del período 2018?
  - ¿Será relevante, a manera de diagnóstico, conocer el monto del ISBI que recauda la Municipalidad?

## Tema 3.4.1

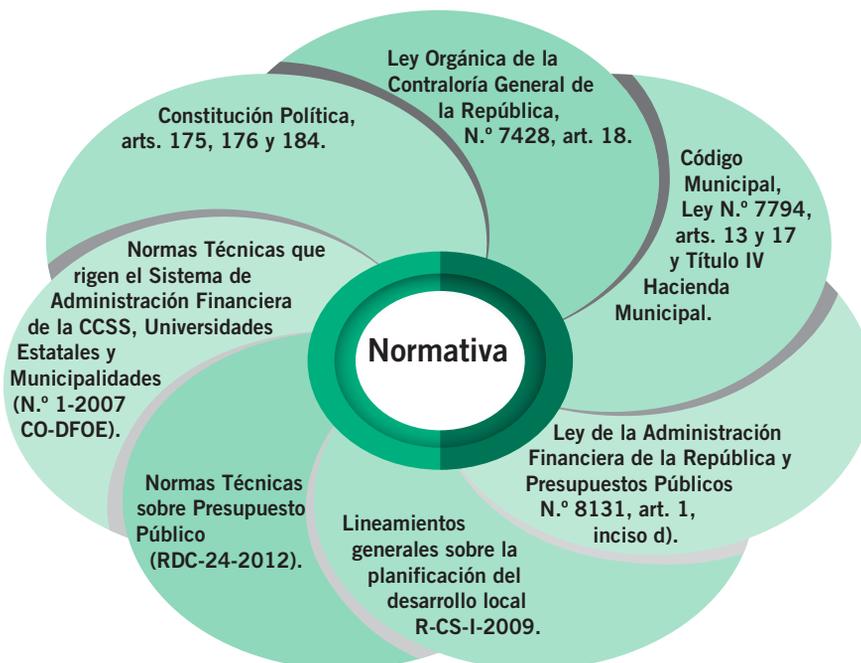
### Elementos básicos del presupuesto municipal

Con el fin de satisfacer las necesidades de las comunidades, los gobiernos locales obtienen sus ingresos de los tributos municipales (impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios) y de recursos transferidos por el gobierno central.

El Código Municipal establece, en su artículo 4, los principios básicos de la autonomía financiera municipal al señalar, dentro de las atribuciones de la municipalidad:

- Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- Aprobar las tasas, precios y contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.

**Figura 14. Etapas básicas del proceso presupuestario municipal**



Fuente: adaptación de Informe sobre la gestión presupuestaria de los gobiernos locales. Contraloría General de la República, junio de 2016.

Adicionalmente, existe un conjunto de disposiciones legales y técnicas que deben observarse en término de la gestión presupuestaria municipal.

En el caso del Concejo Municipal, se establecen de manera muy específica responsabilidades relacionadas con la autonomía financiera municipal; particularmente, se señala dentro de las funciones del Concejo Municipal:

**Artículo 13, inciso b, del Código Municipal**

b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

La indicada aprobación del presupuesto municipal toma como base la propuesta generada por la alcaldía municipal, según lo establece el artículo 17 inciso j) del Código.

De acuerdo con lo señalado, la aprobación del presupuesto municipal encierra diversos elementos, que se interrelacionan entre sí, tal y como se sintetiza en la figura 15.

**Figura 15. Etapas básicas del proceso presupuestario municipal**



### 3.4.1.1 Planificación presupuestaria municipal

La primera etapa se relaciona con el proceso de planificación institucional, toda vez que la propuesta de presupuesto generada desde la alcaldía municipal no es antojadiza o inventada, debe responder a un proceso de planificación participativa que permita determinar prioridades en la asignación de recursos y satisfaga los diversos programas, servicios y proyectos que la municipalidad desarrolla.

Las prioridades se encuentran definidas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) aprobado por el Concejo Municipal y acorde con el plan operativo anual.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el plan operativo anual, formulados por la alcaldía a partir de su programa de gobierno, constituyen la base del proceso presupuestario municipal, como bien lo señala el artículo 13, inciso k), del Código Municipal.

A manera de resumen, la figura 16 clasifica y sintetiza los diversos instrumentos de planificación que inciden en el proceso de formulación presupuestaria municipal:

**Figura 16. Fuentes e instrumentos que inciden en la planificación presupuestaria municipal**



Fuente: elaboración propia

La interrelación entre el proceso de planificación municipal y el presupuesto municipal está claramente establecida en los “Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local” (L-1-2009-CO-DFOE), dictados por la Contraloría General de la República.

### 3.4.1.2 Técnica presupuestaria

La técnica presupuestaria constituye el proceso a través del cual toda la planificación descrita, se traduce al formato y estructura de codificación establecida por la Contraloría General de la República (CGR).

Actualmente se ha realizado un esfuerzo importante a efecto de que la administración pública en general, y las municipalidades en particular, adopten el formato de las “Normas Internacionales de Contabilidad” (NICSP).

En relación con el plazo de vigencia, forma de elaboración y estructura del presupuesto, el Código Municipal, artículo 91, establece:

Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos.

Pese a que la técnica presupuestaria constituye un ejercicio con alto grado de complejidad, que suele ser responsabilidad de la administración municipal activa (departamentos de planificación y contabilidad), resulta indispensable para las personas integrantes del Concejo Municipal, conocer al menos superficialmente, la forma como se expresan contablemente los diversos componentes del presupuesto municipal.

Conocer la codificación presupuestaria significa saber ubicar dentro del presupuesto municipal como se clasifican las principales fuentes de recursos con que su nutre la municipalidad; así como identificar los principales renglones de inversión y gasto municipal, pudiendo con ello formular políticas públicas encaminadas a generar coherencia y consistencia en la gestión tributaria municipal.

Conviene recordar que responsabilidades tan relevantes para la hacienda municipal como la aprobación de presupuestos, tasas y proyectos de tributos municipales (artículo 13 inciso b), el conocimiento de informes semestrales de egresos (artículo 17 inciso f), la recalificación de tasas y precios (artículo 83), la adopción de créditos (artículo 95), además de las modificaciones presupuestarias externas (artículo 109) están en manos del concejo municipal.

El módulo de finanzas municipales, elaborado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM, p.12, 2010), presenta un sencillo cuadro clasificador para las codificaciones de egresos municipales, el cual facilita su lectura e interpretación.

**Figura 16. Codificación de egresos municipales**

CODIFICACIÓN		
La clasificación se realiza en cuatro niveles denominados partida, grupo de subpartida, subpartida y renglón. El código consta, por tanto, de cuatro dígitos.		
CODIFICACIÓN NIVELES Y NÚMEROS DE DÍGITOS		
Nivel 1:	1	PARTIDA
Nivel 2:	1	GRUPOS DE SUBPARTIDA
Nivel 3:	1	SUBPARTIDA
Nivel 4:	1	REGLÓN

Fuente: adaptación de tabla del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM (2010)

### 3.4.1.3 Sostenibilidad

Guarda relación con la capacidad de prestar los diversos servicios municipales con oportunidad, continuidad y calidad. Para cumplir con dicho objetivo, deben tomarse las previsiones y realizarse las proyecciones financieras correspondientes.

La sostenibilidad del presupuesto municipal permite a la institución operar, generando los ajustes y equilibrios financieros necesarios para su adecuado funcionamiento.

Propiamente, el artículo 101 del Código Municipal indica:

El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente.

Con el fin de dar contenido económico a los distintos proyectos, servicios y actividades planteadas en el Plan operativo anual (POA), se realizan proyecciones del presupuesto municipal, es decir, se efectúan cálculos considerando los presupuestos de años anteriores y el posible comportamiento de los ingresos municipales, haciendo uso de fórmulas financieras (máximos cuadrados), que permiten estimar con el mayor grado de aproximación cuánto será el presupuesto municipal durante el año.

El proyecto de presupuesto presentado por la alcaldía municipal al Concejo, parte de dichos cálculos. A partir de los ingresos estimados, se genera una propuesta de egresos (gastos) que debe atender objetiva y razonablemente los distintos aspectos del quehacer municipal.

En este sentido, el artículo 102 del Código Municipal establece un límite máximo del 40 % al porcentaje de ingresos ordinarios municipales que pueden ser destinados a atender gastos generales de la administración (salarios, servicios públicos, materiales e insumos de oficina, entre otros).

Como los ingresos municipales se van generando progresivamente a lo largo del año, la administración municipal debe realizar un esfuerzo por dosificar los egresos (gastos) a lo largo del año, procurando mantener el equilibrio financiero institucional.

Los presupuestos extraordinarios sometidos a conocimiento del Concejo Municipal surgen, precisamente, con el fin de realizar ajustes a las proyecciones iniciales, bien sea por el descenso/aumento de los gastos o ingresos estimados, por la incorporación de recursos frescos provenientes de transferencias o créditos, o por factores externos e imprevistos que obligan a realizar modificaciones y traslados de recursos de un programa a otro, situación que suele ser usual cuando en un cantón tienen lugar situaciones de emergencia.

Cuando los ingresos y gastos de la municipalidad no logran un punto de equilibrio, la administración municipal, encabezada por la alcaldía, debe recurrir a la reducción del gasto, y en el peor de los casos a la subejecución de partidas presupuestarias, dejando de realizar inversiones en obras públicas, equipo y mejoramiento de los servicios, generando el consecuente malestar e insatisfacción entre los y las habitantes del cantón.

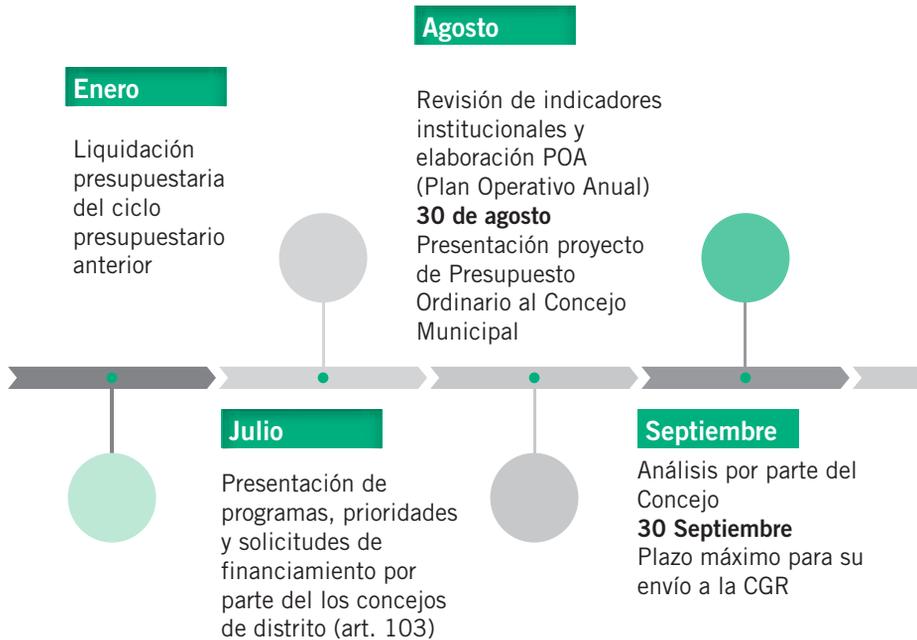
#### **3.4.1.4 Ciclo presupuestario**

Son los períodos específicos, establecidos por el Código Municipal y disposiciones de la Contraloría General de la República, para la realización de acciones encaminadas a construir el presupuesto municipal.

La puesta en discusión del presupuesto municipal ante el Concejo Municipal, que tiene lugar en el mes de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 del Código Municipal, es la culminación de un proceso continuo que integra diversos elementos, los cuales van desde el ajuste contable del período anterior (liquidación presupuestaria), elementos relacionados con la planificación institucional, hasta la elaboración del plan-presupuesto para su discusión política en el seno del Concejo.

La figura 17 integra en una línea de tiempo, los distintos procesos relacionados con la construcción del presupuesto ordinario municipal.

**Figura 17. Línea de tiempo del ciclo presupuestario anual municipal**



Fuente: elaboración propia

Cabe destacar que el proceso presupuestario municipal no se circunscribe únicamente al presupuesto ordinario; de forma permanente, la institución desarrolla procesos de gestión de cobro, ajustes a la plataforma tecnológica (catastros), entre muchos otros procesos que se vinculan a la hacienda municipal.

Igualmente, por parte de las personas miembros del Concejo Municipal, a lo largo del ciclo anual municipal se genera una serie de acciones interrelacionadas con el presupuesto ordinario, que requieren aprobación del Concejo, a saber:

- Aprobación de presupuestos extraordinarios.
- Actualización de tasas (artículos 13 inciso b), 77 y 83).
- Aprobación de modificaciones presupuestarias.
- Adopción de créditos (artículo 95).
- Actualización de la plataforma de valores.

## Tema 3.4.2

### Aproximación al presupuesto municipal: ingresos, egresos y programas presupuestarios

A continuación, se establecen las características y algunos ejemplos de los recursos municipales:

#### Fuente de los recursos municipales: su clasificación y algunas precisiones

##### Impuestos

Son tributos sin contraprestación individualizada (sin recibir nada a cambio), cuya recaudación se destina a financiar los servicios públicos generales del Estado (nacional o municipal).

##### Impuestos

- ISBI (Impuesto sobre bienes inmuebles).
- Impuesto de patentes sobre actividades económicas.
- Impuesto de construcciones.
- Impuesto de espectáculos públicos.
- Canon por zona marítimo terrestre.
- Impuesto a los combustibles (\*).
- Impuesto al banano<sup>1</sup>.
- Impuesto al cemento<sup>2</sup>.
- Impuesto al zarpe y desalmacenaje naviero.

(\*) NO es administrado por la Municipalidad, más bien se transfieren desde el gobierno central (Ley N.º 8114).

<sup>1</sup> Aplica para cantones adscritos a CAPROBA.

<sup>2</sup> Se distribuye entre ciertas municipalidades (FedeGuanacaste, Cartago y Desamparados).

##### Tasas

Son tributos que se exigen por la prestación de un servicio público que afecta o beneficia de modo particular o potencial al sujeto que lo abona.

##### Tasas

- Recolección de residuos sólidos.
- Alcantarillado pluvial y limpieza de vías.
- Mantenimiento de zonas verdes.
- Alumbrado.
- Policía municipal.

### Precios públicos

El precio es una obligación contractual, la tasa es una obligación de Derecho Público, mientras que el precio es un ingreso de Derecho Privado voluntarios, que los particulares pagan a la administración por algunos servicios (A. Torrealba).

### Precios públicos

- Cementerios.
- Alquiler de locales o mercados municipales.
- Servicio de agua potable.

### Contribuciones especiales

Son tributos que se exigen en los casos en que el sujeto que los abona obtiene un “beneficio” o un aumento del valor de sus bienes (contraprestación directa) como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de los servicios públicos.

### Contribuciones especiales

- Mantenimiento de caminos.
- Mantenimiento de aceras (\*).

Fuente: Wong Reyes, Iván (2009). Hacienda Pública y Hacienda Municipal. Materiales del Curso Gestión Tributaria Municipal, Proyecto FOMUDE-Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. San José: UNED (mimeo).

## Reflexión final

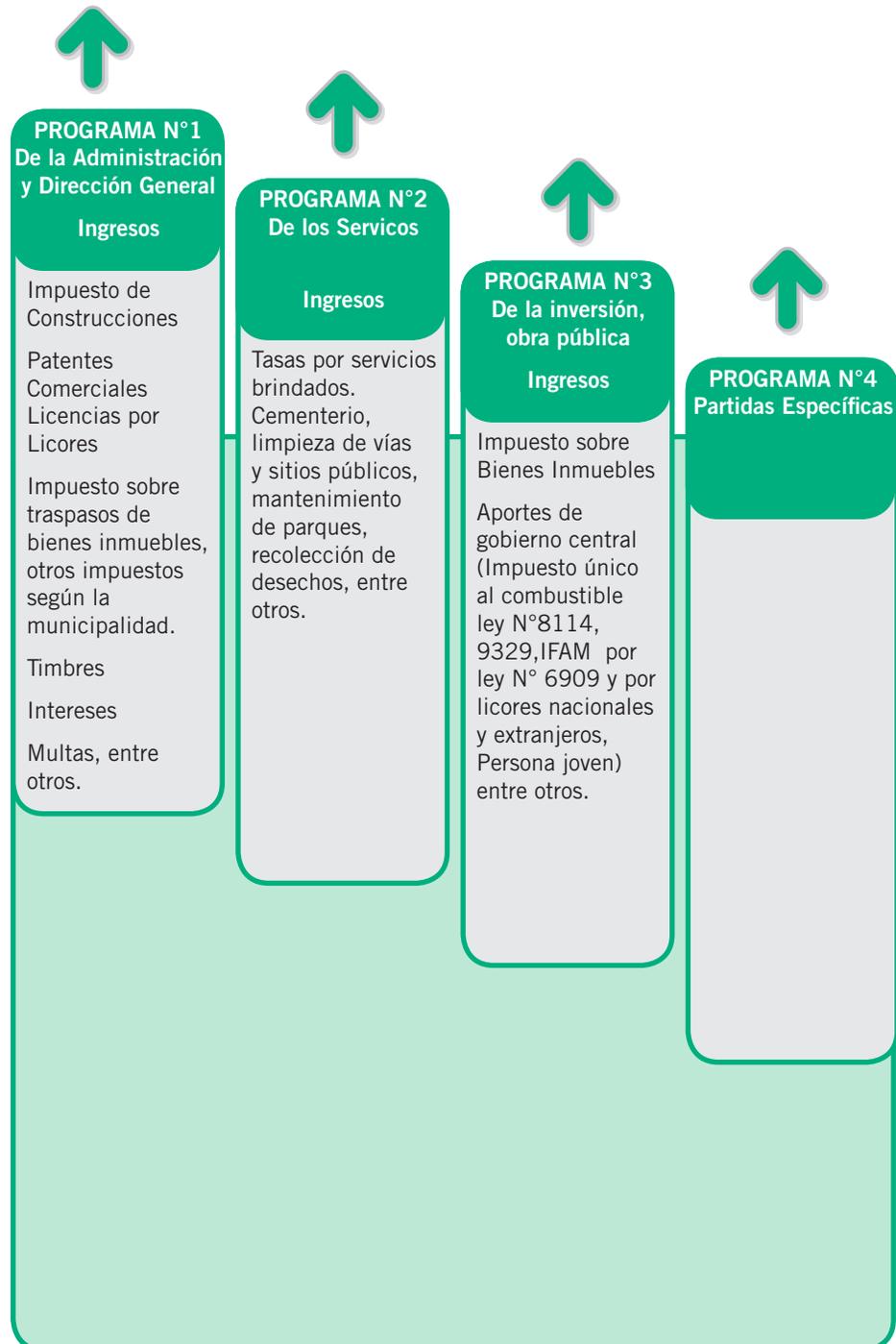


A lo largo de la unidad 4 descubrimos que el presupuesto municipal no es un simple juego de suma y resta (ingreso menos gasto), sino más bien que responde a todo un complejo proceso de planificación institucional, en el cual la gestión de cobro y sus componentes (bases de datos, plataforma tecnológica y organización de servicios municipales) juegan un papel trascendental.

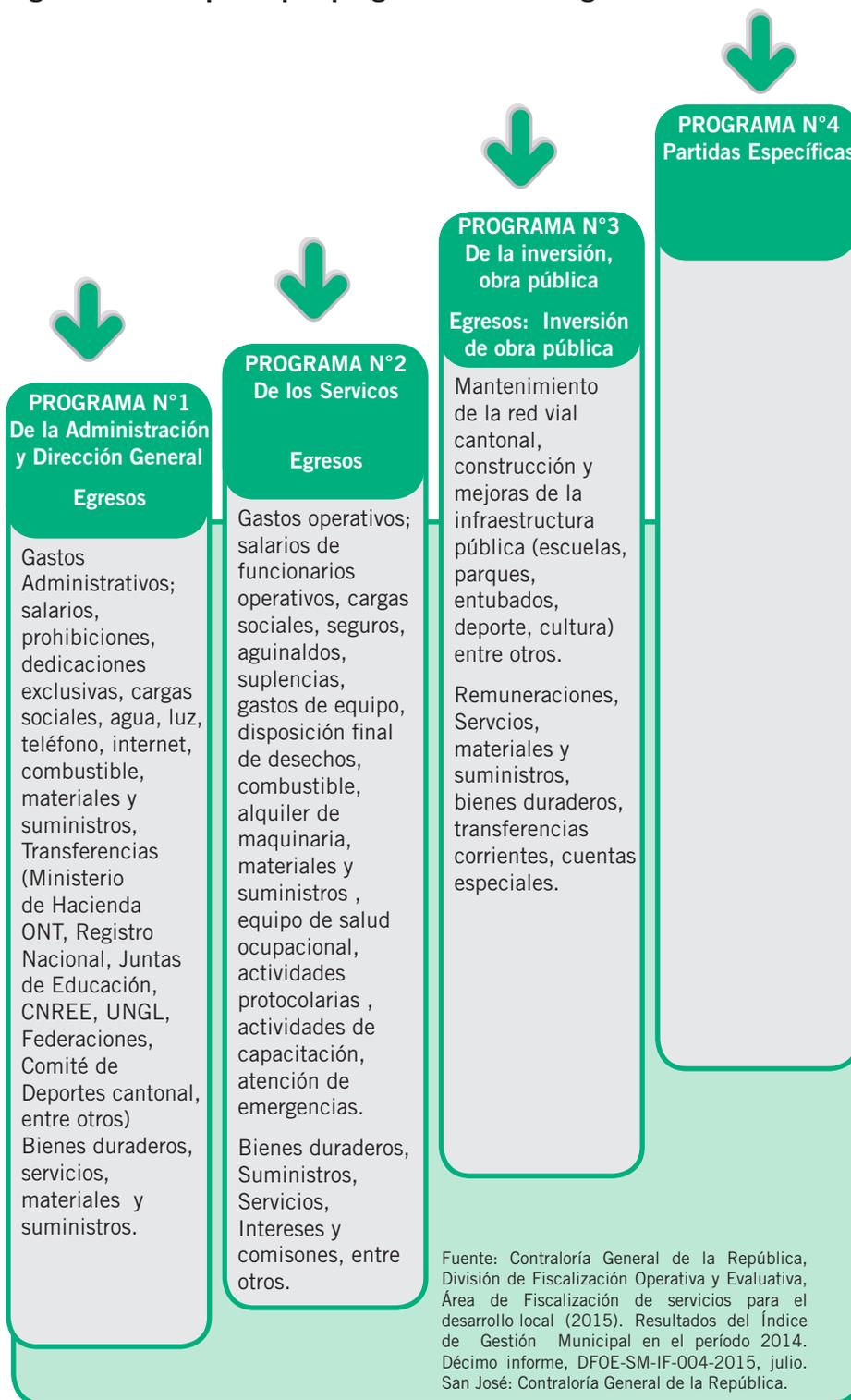
### Presupuesto municipal

La formulación presupuestaria de los gobiernos locales, antes que una simple lista de ingresos y gastos, debe ser el resultado del esfuerzo unido de los administradores y funcionarios municipales hacia el cumplimiento de un objetivo determinado y establecido en un plan de desarrollo municipal.

## Ingresos municipales por programa de forma general



## Egresos municipales por programa de forma general



### Presupuesto municipal

En primer lugar, se puede considerar a un presupuesto como un plan, meta u objetivo, y no se conoce una mejor definición sobre este concepto que lo precise principalmente como un sistema de planeación y control.

IFAM-Finanzas Municipales: Programa de Capacitación Nacional para autoridades 2010-2016 p. 85.

La etapa final de esta dinámica institucional corresponde al Concejo Municipal, ente responsable de la aprobación y eventuales modificaciones al presupuesto municipal, de ahí la importancia que las Regidurías en la etapa de aprobación, y las Sindicaturas y Cocejalías de Distrito, en la etapa de detección de necesidades y presupuestación participativa, estén claras de su rol en tan importante proceso.

### Otros recursos y enlaces externos



Un interesante video sobre la inversión y presupuesto municipal, a partir de la buena práctica del cantón de Sarapiquí.

<https://www.youtube.com/watch?v=XLeiwInTLHc>

Compartimos la buena práctica de la Municipalidad de Cartago en materia de Gestión de cobro y fiscalización tributaria.

<https://www.youtube.com/watch?v=CjNP105E8yI>

Una innovadora experiencia de presupuestos participativos que promueve la Municipalidad de Heredia.

[https://www.youtube.com/watch?v=dg4\\_PD54aoE](https://www.youtube.com/watch?v=dg4_PD54aoE)

### Actividades de autoevaluación de la unidad 4



#### Actividad 1

Complete el cuadro resumen a continuación, relacionado con los diversos programas y planes municipales que, según el Código Municipal, inciden en el presupuesto municipal.

Nombre	¿Quién lo aprueba?	Principales medidas que contiene	Importancia para el cantón	Plazo de vigencia	Relación con Presupuesto municipal
Programa de Gobierno de la Alcaldía					
Plan de Desarrollo Municipal					
Plan Operativo Anual					
Plan Anual y Quinquenal de la Junta Vial					



## Actividad 2

De acuerdo con la lista de “Buenas prácticas para mejorar la formulación del presupuesto nacional” adjunta, elaborada por la Contraloría General de la República (2016), responda la siguiente pregunta:

- ¿Cómo podría proponer, desde su posición como persona integrante del Concejo Municipal, medidas de mejora para contribuir con las buenas prácticas que recomienda la Contraloría General de la República en los puntos **A** y **F**?

## Buenas prácticas para mejorar la formulación del presupuesto institucional

- A. Fortalecer la coordinación y acuerdo entre el Concejo y Alcaldía** para atender las necesidades institucionales y de las comunidades.
- B. Formular el presupuesto** con base en la aplicación de al menos los siguientes elementos:

- La planificación institucional
  - Los resultados de la valoración de riesgos.
  - La ejecución y evaluación física y financiera de la gestión de períodos anteriores.
  - La participación de funcionarios municipales y de la ciudadanía en la medida de lo posible.
  - El marco normativo y técnico aplicable al proceso presupuestario.
  - Definir la unidad administrativa o los funcionarios municipales que tendrán a cargo la tarea de liderar el proceso de planificación y formulación del presupuesto.
- C. Apoyar la estimación de los ingresos y egresos** mediante el uso de cálculos matemáticos, financieros y estadísticos.
- D. Planificar con una visión de corto, mediano y largo plazo**, los objetivos y metas para la ejecución de obras y mejoras en los servicios municipales.
- E. Apoyar la formulación presupuestaria en la planificación de corto plazo** de manera que se vincule con los objetivos y metas institucionales y de desarrollo local.
- F. Propiciar la participación ciudadana** en los procesos de planificación y formulación del presupuesto.
- G. Constar con un instructivo o procedimientos** que permitan guiar a los funcionarios encargados de la formulación del presupuesto municipal.



### Avance del proyecto

La autoevaluación final se relaciona con la forma como incorporamos dentro del presupuesto municipal los recursos necesarios para que las diversas políticas públicas que aprobamos se conviertan en acciones reales y concretas.

Trabajaremos sobre un proyecto ficticio propuesto por el Concejo de Distrito, el cual tiene como objetivo asfaltar 200 metros de camino, con una inversión total de 60 millones de colones provenientes del Fondo Vial Municipal.

- De acuerdo con lo estudiado, complete la siguiente ficha:

<b>Planificación presupuestaria del proyecto</b>	<b>Unidad responsable del proyecto</b>	<b>Origen de los recursos</b>
	<b>Persona o unidad encargada de aprobación del proyecto</b>	<b>Programa presupuestario</b>
	<b>Estudios necesarios para la factibilidad técnica del proyecto</b>	<b>Fecha en que deben ser incorporados los recursos de acuerdo con el ciclo presupuestario</b>

- ¿Cuáles elementos considera usted que serían necesarios para que su municipalidad desarrolle experiencias de presupuestos participativos?



## Referencias

- Alburquerque, Francisco. (2013). *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*. España: Instituto de Economía y Geografía.
- Alfaro Redondo, Ronald, y Gómez Campos, Steffan (2016). *Análisis del proceso electoral municipal 2016*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1949). Constitución Política. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998). Ley N.º 7794 Código Municipal. San José, Costa Rica: Unión Nacional de Gobiernos Locales.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010). Ley N.º 8801 General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. San José, Costa Rica.
- Blanco, Randall (2010). Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos. XVII Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Boisier, Sergio (2003). Capital Social, Cultura e Identidad en las propuestas de Desarrollo. Seminario sobre Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción. CEPAL.
- Campos, Armando (2008). Capítulo Costa Rica. *Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA.
- Closa Montero, Carlos (2005). El Libro Blanco sobre la Gobernanza. Curso de Grado Maestría en Dirección Gestión Pública Local. Granada: España, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (material mimeografiado).

- Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de servicios para el desarrollo local (2015). Resultados del Índice de Gestión Municipal en el período 2014. Décimo informe, DFOE-SM-IF-004-2015, julio. San José: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República, División de Fiscalización Evaluativa y Operativa, Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local (2014). Desafíos de la gestión Tributaria de los Gobiernos Locales, abril. San José: Contraloría General de la República.
- Contraloría general de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de servicios para el desarrollo local (2016). Informe sobre la gestión presupuestaria de los Gobiernos Locales, DFOE-SGP-00002-2016, junio. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Cunningham, Errol Vladimir (2005). *Los procesos de rendición de cuentas en los Gobiernos Locales costarricenses*. Tesis de maestría en Dirección y Gestión Pública Local, Universidad Carlos III de Madrid.
- Eguino, Hauscar y Porto, Alberto (2010). *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Recuperado de <http://www.enlaceacademico.org/basedocumental/biblioteca/documento/estudio-de-las-caracteristicas-estructurales-del-sector-municipal-en-america-latina/>
- Enríquez Villacorta, Ernesto y Rodríguez, Marcos (2004). *Participación ciudadana en San Salvador*. San Salvador: El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Fernández, Marcos. (2005). *Resolución alternativa de conflictos*. El Salvador: Fundación Yek Ineme.
- Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe (2008). *Estudio comparativo sobre las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA.
- Fundación DEMUCA (2011). *Territorialización de Políticas Públicas*. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana. San José: Costa Rica.
- Godet, Michael (1998). De la anticipación a la acción. *Manual de prospectiva Estratégica*. 1998.

- González, Carol., Monge, Silvia y Vilaboa, Rosario. (2009). *Estudio de factibilidad para la creación de programas de formación universitaria de grado y posgrado en desarrollo local y gestión municipal, con cobertura centroamericana*. Costa Rica: UNED, Centro de Investigación y Evaluación Educativa.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) (2010). *Procedimientos Parlamentarios: Programa de Capacitación Nacional para autoridades 2010-2016*. San José: IFAM.
- Insunza Vera, Ernesto (2009). *Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales*. Recuperado de [www.lasa2003/insunzaveraernesto.pdf](http://www.lasa2003/insunzaveraernesto.pdf)
- Marsiglia, Javier, y Pintos, Graciela (1999). La construcción del Desarrollo Local como desafío metodológico. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo: Uruguay.
- Poveda, Alberto (2014). El Impuesto de Bienes Inmuebles como gestor del ordenamiento territorial. Aportes a la Gestión Política Territorial, Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, San José: UNED.
- Programa Estado de la Nación (2008). El reto de fortalecer los Gobiernos Locales (Capítulo 9). III Informe Estado de la Región. San José: Programa Estado de la Nación.
- Torrealba, Adrián (2011). La descentralización fiscal en las municipalidades costarricenses a la luz de los principios de la hacienda local. *En Ideario de la Descentralización en Costa Rica*. San José: EUNED.
- Vásquez Barquero, Antonio, y Madoery, Oscar (comp.). (2001). El valor de la Política de Desarrollo Local. *En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- Wong Reyes, Iván (2009). Hacienda Pública y Hacienda Municipal. Materiales del Curso Gestión Tributaria Municipal, Proyecto FOMUDE-Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local. San José: UNED (mimeo).





